



Pour une alimentation durable ancrée dans les territoires

Florence Denier-Pasquier et Albert Ritzenthaler

2020-27

NOR : CESL1100027X

mercredi 9 décembre 2020

JOURNAL OFFICIEL DE LA REPUBLIQUE FRANCAISE

Mandature 2015-2020 – Séance du mercredi 9 décembre 2020

POUR UNE ALIMENTATION DURABLE ANCRÉE DANS LES TERRITOIRES

Avis du Conseil économique, social et environnemental

présenté par

Florence Denier-Pasquier et Albert Ritzenthaler

au nom de la

section

de l'agriculture, de la pêche
et de l'alimentation

Question dont le Conseil économique, social et environnemental a été saisi par décision de son bureau en date du 16 janvier 2020 en application de l'article 3 de l'ordonnance no 58-1360 du 29 décembre 1958 modifiée portant loi organique relative au Conseil économique, social et environnemental. Le bureau a confié à la section de l'agriculture, de la pêche et de l'alimentation la préparation d'un projet d'avis intitulé : *Pour une alimentation durable ancrée dans les territoires*. La section de l'agriculture, de la pêche et de l'alimentation présidée par M. Étienne Gangneron, a désigné Mme Florence Denier-Pasquier comme rapporteure et M. Albert Ritzenthaler comme rapporteur.

RELEVÉ DES PRECONISATIONS 6**Introduction : 12****I - LES CONSTATS ET LES ENJEUX RELATIFS
À UNE ALIMENTATION DURABLE ET TERRITORIALE..... 14****A - La démocratie alimentaire en question..... 14**

1. Un foisonnement d'initiatives en faveur de la reterritorialisation 14
2. La précarité alimentaire en forte augmentation 17
3. Un gaspillage alimentaire toujours très important 19
4. La dimension culturelle du fait alimentaire 20

**B - Les filières et circuits de production, de transformation
et de distribution, entre inertie et transition ? 20**

1. Des filières alimentaires stratégiques largement déficitaires 20
2. Des territoires sans autonomie alimentaire 22
3. L'agriculture, un secteur économique qui manque d'attractivité 24
4. La segmentation, réponse de la grande distribution et de l'agro-industrie
aux demandes des consommateurs 26
5. Le rôle des Marchés d'intérêt national à refonder ? 27
6. La crise de la Covid, accélérateur de la demande de proximité 28

C - La place croissante et stratégique de la restauration collective..... 29**D - Les défis environnementaux et climatiques 31**

1. Les enjeux environnementaux territorialisés : eau, biodiversité
et réduction des pesticides 31
2. Une empreinte climatique et énergétique importante 32

**II - DES OBSTACLES À UNE PLUS GRANDE AUTONOMIE
ALIMENTAIRE DES TERRITOIRES..... 34****A - Des politiques publiques encore cloisonnées..... 34**

1. Une multiplication des « plans » en faveur d'une agriculture plus durable 34
2. Des lois récentes recherchant une convergence autour de l'agroécologie
et l'alimentation 35
3. Une Politique agricole commune (PAC) insuffisamment « alimentaire » 36

**B - Des recommandations du PNNS qui peinent à se traduire
dans les faits 38****C - Une politique récente et inachevée de lutte contre le gaspillage
alimentaire 39****D - Une aide alimentaire indispensable mais interrogée
dans son fonctionnement 41****E - La restauration collective : un levier efficace mais difficile
à mettre en œuvre 42****F - Les PAT : atouts et limites actuels pour construire des systèmes
alimentaires territoriaux 43**

| | |
|---|------------|
| 1. Des appels à projets pour atteindre les objectifs du Programme national pour l'alimentation (PNA) | 43 |
| 2. Une procédure de reconnaissance des PAT exigeante | 44 |
| 3. Des PAT aux objectifs et aux contenus diversifiés | 45 |
| 4. Des difficultés rencontrées par les PAT | 46 |
| III - LA NÉCESSITÉ D'UNE APPROCHE SYSTÉMIQUE | 48 |
| A - Une alimentation durable liée à l'agroécologie..... | 48 |
| B - Une place rééquilibrée pour l'élevage et la promotion des légumineuses | 49 |
| C - Des politiques publiques plus cohérentes pour renforcer l'autonomie alimentaire des territoires au service d'une plus grande résilience..... | 50 |
| D - Des analyses et des propositions convergentes | 52 |
| IV - LES PRÉCONISATIONS | 54 |
| A - Renforcer la démocratie alimentaire | 54 |
| B - Développer les systèmes alimentaires locaux et durables..... | 61 |
| C - Mettre en cohérence les politiques publiques au service d'une transition rapide vers une alimentation durable | 68 |
| DÉCLARATIONS/ SCRUTIN | 79 |
| ANNEXES | 103 |
| N°1 Composition de la section de l'agriculture, de la pêche et de l'alimentation à la date du vote..... | 104 |
| N°2 Liste des personnes auditionnées..... | 106 |
| N°3 Liste des personnes rencontrées | 107 |
| N°4 Bibliographie | 111 |
| N°5 Table des sigles | 116 |
| N°6 Contribution PAT Outre-mer..... | 119 |
| N°7 Consultation des membres du CNA sur les projets et autres dispositifs alimentaires territoriaux (contribution aux travaux du CESE) Mai 2020 | 138 |

Avis

Présenté au nom de la section
de l'agriculture, de la pêche
et de l'alimentation

**L'ensemble du projet d'avis a été adopté au scrutin public
à l'unanimité**

POUR UNE ALIMENTATION DURABLE ANCRÉE DANS LES TERRITOIRES

Florence Denier-Pasquier et Albert Ritzenthaler

RELEVÉ DES PRECONISATIONS

Préconisation 1

Le CESE préconise la mise en place d'une politique publique de création de « Maisons de l'Alimentation Durable », au niveau approprié en fonction de la population (commune, EPCI¹, quartier...). Intégrant des espaces « alimentation » ouverts à tous les publics, comme ceux qui existent dans certains centres sociaux et socioculturels, elles associeraient tous les acteurs pour élaborer un programme d'éco-citoyenneté alimentaire. Ce programme proposerait des actions concrètes : circuits de découvertes des producteurs locaux, ateliers de cuisine, concours « climat/nature dans notre assiette », aide alimentaire, repas conviviaux...

Préconisation 2

Le CESE préconise d'instituer une compétence "alimentation durable" au sein des communes et/ou des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) pour établir des liens étroits entre l'action sociale, la restauration collective, l'alimentation en eau potable, le foncier et l'urbanisme, et le maillage commercial de proximité...

Préconisation 3

Le CESE préconise que les communes et les intercommunalités favorisent le développement d'écosystèmes alimentaires locaux pour soutenir les agriculteurs, les TPE et les artisans locaux, en attribuant des chèques "alimentation durable locale" aux personnes en situation de précarité alimentaire, valorisant des productions agroécologiques et en s'appuyant notamment sur le système des monnaies locales complémentaires.

Préconisation 4

Le CESE préconise de mieux financer, *via* la future PAC et le FSE+, toutes les actions de lutte contre la précarité alimentaire, valorisant une alimentation durable ancrée dans les territoires, et impliquant les bénéficiaires. Cela concerne en particulier le programme européen « fruits et légumes à l'école » qui doit être mis effectivement en œuvre pour le public cible que sont les scolaires et élargi en « fruits et légumes pour tous » pour permettre des aides ciblées. La coordination de ces actions et l'octroi des subventions pourraient être confiés au Comité régional de l'Alimentation (CRALIM).

¹ Un EPCI est une structure administrative regroupant plusieurs communes afin d'exercer certaines de leurs compétences en commun ; c'est la forme la plus aboutie de l'intercommunalité.

Préconisation 5

Un programme spécifique à la restauration scolaire, mis en place dans l'ensemble des Départements et Régions d'Outre-mer, doit permettre l'accès de chaque élève à une offre de restauration scolaire de qualité, fondée sur la priorité donnée aux productions locales et aux circuits courts ou de proximité. De plus, pour le CESE, chaque territoire ultramarin doit se doter d'au moins un projet d'éducation alimentaire durable, structurant et porteur d'innovation, dans le cadre du Programme national pour l'alimentation, permettant de diffuser les messages de prévention en matière de santé nutritionnelle.

Préconisation 6

Le CESE préconise de rendre obligatoire dans chaque métropole, un « contrat de logistique » associant l'ensemble des parties prenantes sur le modèle des PAT, pour rééquilibrer les approvisionnements et organiser la résilience alimentaire territoriale. Il s'appuierait sur les Marchés d'Intérêt National (MIN), éventuellement renommés Marchés d'Intérêt Territorial, en leur assignant réglementairement des missions de soutien, en particulier logistique, aux filières locales et aux structures d'aide alimentaire.

Préconisation 7

Afin de renforcer la cohérence des messages, quel que soit le type de restauration hors domicile, le CESE propose la création d'une mention « Qualité durable » s'ajoutant à la mention « Fait maison », pour reconnaître officiellement les restaurants commerciaux qui respectent les dispositions de l'article 24 de la Loi EGalim.

Préconisation 8

Le CESE préconise que chaque territoire ultramarin se dote d'un projet agricole et alimentaire territorial, porté par les collectivités territoriales. Les pouvoirs publics accompagneront, notamment par la formation, les petits producteurs qui pourront se regrouper par exemple sous forme coopérative, dans un système alimentaire territorial structuré et organisé. La structuration des filières vivrières territoriales en aval, l'équipement en infrastructures de transformation, de logistique et de distribution en circuits courts et de proximité (*via* les artisans ou commerçants locaux), sont des priorités à mettre en œuvre à l'échelle de chaque territoire.

Synthèse de l'avis

Préconisation 9

Pour accroître le nombre de PAT, le CESE préconise d'augmenter leur financement en utilisant le volet « alimentation durable » du Plan de relance, le 2^{ème} pilier de la prochaine PAC, les aides régionales et les financements de la Banque des Territoires, et de simplifier leur procédure de reconnaissance officielle comme l'a proposé le CNA.

Préconisation 10

Comme le CNA, le CESE souligne l'importance du diagnostic collectif sur lequel doivent se fonder les PAT et leur inscription dans une démarche d'évaluation mieux structurée. Il préconise de :

- s'assurer que les PAT qui doivent être systémiques, s'inscrivent dans les grands objectifs des plans nationaux et territoriaux existants, notamment en matière de santé et d'environnement ;
- diversifier les modalités de concertation pour permettre à des acteurs non professionnels (citoyens, AMAP, associations de solidarités, de consommateurs ou d'environnement) de participer à l'élaboration et à la mise en œuvre du PAT et rendre transparente la liste de ces participants ;
- concevoir pour chaque PAT un dispositif d'évaluation d'objectifs à court terme et d'indicateurs de réalisations et d'impact pour un pilotage à long terme, en y associant l'ensemble des acteurs économiques dont les représentants de la restauration commerciale et les artisans, les associations et les acteurs de l'ESS et des représentants des habitants.

Préconisation 11

Le CESE préconise d'intégrer dans le Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET), le Plan régional d'agriculture durable (PRAD), et réitère sa préconisation d'y adjoindre la dimension alimentation. À ce niveau régional, doit être établi un diagnostic approfondi reposant sur une analyse des ressources (productions, unités de transformation, de stockage, logistique...) et des besoins, y compris en restauration collective, pour déterminer les périmètres pertinents respectifs des PAT et organiser le soutien aux petites et moyennes unités de transformation (légumeries, conserveries, meuneries, abattoirs, fromagerie...) qui permettent de renforcer les systèmes d'approvisionnement local.

Préconisation 12

Le CESE préconise de confier aux Comités Régionaux de l'Alimentation (CRALIM) l'animation du réseau des PAT pour leur apporter une assistance technique, les aider à trouver des financements, proposer des échanges de

pratiques et d'expériences et faciliter les collaborations inter-EPCI. Il convient aussi de flécher les prochains Contrats de plan État- Région 2021-2027 vers le renforcement des Pôles d'équilibre territorial et rural (PETR), afin de décliner les objectifs de la stratégie nationale bas carbone en matière d'agriculture, de pêche et d'alimentation durable et d'organiser la cohérence avec les différentes planifications en matière d'urbanisme, d'énergie, de climat et de développement économique, et notamment la mise en œuvre régionale du plan « légumineuses ».

Préconisation 13

Le CESE réitère son souhait de l'adoption rapide d'une loi foncière transversale et souligne la nécessaire mise en cohérence des politiques d'aménagement autour des enjeux de l'alimentation durable. Il préconise de :

- sensibiliser les élus et les populations sur l'empreinte spatiale, sociale et environnementale de l'alimentation en fonction des modes de production et des régimes alimentaires ;

- inclure une stratégie alimentaire de territoire dans tous les documents d'aménagement et d'urbanisme (SRADDET, SCOT, PLU) en les articulant avec une stratégie foncière permettant une politique d'installation de nouveaux producteurs :

- objectifs chiffrés déclinant la Zéro Artificialisation Nette, création de zones agricoles protégées sur le long terme, reconquête agroécologique des friches ;
- élargir le moratoire des zones commerciales périphériques annoncé par le Gouvernement aux entrepôts de commerce en ligne, et refonder la politique d'aménagement commercial en donnant la priorité dans les centres-villes, aux activités liées à une alimentation durable et locale ;
- démultiplier les actions « Cœur de ville » permettant d'organiser le soutien aux artisans et commerçants alimentaires locaux.

Préconisation 14

Le CESE propose que la prochaine PAC soit profondément réformée et réorientée vers la souveraineté alimentaire de l'Europe, organisée par territoire, en inscrivant la transition agroécologique dans l'ensemble de ses dispositifs de financement. Dans cet objectif, il préconise de renforcer la conditionnalité environnementale, d'introduire la conditionnalité sociale dans l'attribution des aides PAC, d'accroître la part du premier pilier consacrée aux paiements pour services environnementaux (*via* les éco-programmes) en ciblant sur les pratiques favorables à l'eau, à la biodiversité, aux prairies permanentes et au maintien des fermes en agriculture biologique, de façon proportionnelle aux services rendus. Il propose également de mettre en place des aides couplées

Synthèse de l'avis

pour les légumineuses, les fruits et légumes frais, ainsi que les prairies pâturées et fauchées.

Au sein du Plan stratégique national (PSN) de la France, en vue de la prochaine PAC, le CESE préconise d'inscrire une priorité aux filières alimentaires territoriales durables par :

- le renforcement des mesures agroenvironnementales et climatiques (MAEC) permettant d'accompagner les transitions selon les enjeux locaux, notamment la reconquête de la qualité des eaux dans les zones de captages ;
- la création de mesures en matière sociale (prise en compte de l'emploi dans les aides directes, dispositifs incitatifs destinés aux employeurs pour améliorer les conditions d'emploi des salariés en particulier saisonniers) ;
- le soutien aux démarches collectives visant la diversification et l'autonomie des fermes, l'amélioration du maillage des outils de transformation et des lieux/dispositifs de commercialisation des produits locaux, en s'appuyant sur les Groupements d'intérêt économique et environnemental (GIEE) dont le champ pourrait être élargi à l'alimentation durable.

Préconisation 15

Le CESE préconise de reconnaître la haute valeur sociale de l'emploi en production agricole et transformation agroalimentaire en :

- intégrant les enjeux sociaux dans les cahiers des charges des Signes officiels de la qualité et de l'origine (SIQO) et les Projets Alimentaires Territoriaux ;
- encadrant le travail détaché notamment par des accords de branches et en instaurant des partenariats transnationaux de contrôle ;
- favorisant l'emploi local grâce au développement d'outils pour les recrutements saisonniers et l'amélioration des conditions d'emploi, de travail et la prise en compte des qualifications, en lien avec les structures développées par les partenaires sociaux ;
- privilégiant les emplois pérennes et de qualité face aux dérives constatées s'agissant des « emplois saisonniers permanents » ;
- promouvant le développement de l'emploi partagé, notamment *via* des groupements d'employeurs adaptés aux bassins économiques.

Préconisation 16

Le CESE estime nécessaire de mettre en œuvre un accompagnement structuré (formations, équipements, soutien aux réseaux collectifs...) assorti d'un fonds de soutien financé dans le cadre du Plan de relance, pour aider tous les restaurants collectifs, y compris d'entreprise et d'université, à atteindre les objectifs de la loi EGalim. Il préconise ainsi de :

- construire un socle environnemental commun aux SIQO intégrant le 6^{ème} « biologique, local et équitable » et permettre à la marque « Valeur Parc » des PNR, enrichie sur le plan environnemental, d'intégrer la liste des produits de qualité ;

- renforcer l'information des convives sur l'alimentation durable, notamment par la généralisation du Nutriscore en lien avec la diffusion des nouvelles recommandations nutritionnelles du Programme National pour l'Alimentation² ;

- rendre obligatoire la proposition chaque semaine d'un repas végétarien ou d'une alternative végétale en plat principal, en prenant notamment en compte le bilan de l'expérimentation menée dans le cadre de la loi EGalim ;

- faire évoluer au plan européen, le droit de la commande publique pour autoriser des critères explicites de proximité favorisant l'alimentation durable, tout en soulignant la nécessité de mieux utiliser les outils actuels permettant un approvisionnement local et durable.

Préconisation 17

Le CESE qui estime nécessaire d'intensifier la lutte contre le gaspillage alimentaire préconise de :

- renforcer et mieux flécher les actions de lutte contre le gaspillage alimentaire au sein du fonds national pour l'économie circulaire créé en 2015 pour financer les actions de suivi, d'études et d'animation territoriales, ainsi que les outils logistiques et de transformation des surplus saisonniers ;

- diffuser largement les outils de quantification et de qualification du gaspillage alimentaire et les données ainsi collectées, et renforcer les contrôles ;

- alléger les normes de commercialisation relatives au calibrage des fruits et légumes ;

- généraliser les REGAL afin que se diffusent les retours d'expérience positifs à l'échelle régionale et animer leur réseau au niveau national.

Préconisation 18

Le CESE estime nécessaire l'ouverture d'une réflexion portant sur l'effectivité du droit à l'accès des personnes à une alimentation durable, ancrée dans les territoires. Elle devrait être menée avec les instances consultatives dédiées (Conseil national de l'Alimentation, Conférence nationale de la Santé, Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale...) et les ministères concernés.

² Action 25 du PNA 2019/2023

Introduction :

En se référant à la définition de la FAO de 2010, « *les régimes alimentaires durables contribuent à protéger et à respecter la biodiversité et les écosystèmes, sont culturellement acceptables, économiquement équitables et accessibles, abordables, nutritionnellement sûrs et sains, et permettent d'optimiser les ressources naturelles et humaines* ». Le CESE a décidé de s'emparer de ce sujet dès fin 2019, en souhaitant présenter ses préconisations pour une alimentation durable ancrée dans les territoires. L'ancrage territorial renvoie à la maîtrise de l'espace dans ses dimensions environnementale, économique et sociale, par celles et ceux qui y vivent. Cette notion interroge le modèle agro-industriel mondialisé.

Comme le souligne le Sénat dans son rapport de mai 2020³, les systèmes alimentaires construits au XX^e siècle sont dans une impasse. Ils « *ne sont pas durables en termes de consommation de ressources naturelles, d'impacts sur le climat et sur la biodiversité ou encore de santé* ». Le cloisonnement des acteurs et des responsabilités dans les domaines de la santé, de l'environnement, de l'économie et du social, ne répondent ni aux enjeux auxquels nous devons répondre, ni aux défis redoutables auxquels nous sommes confrontés. Si des initiatives se sont multipliées, si les Projets Alimentaires Territoriaux ont amorcé une transition vers des modèles plus résilients, ces expériences restent limitées aux territoires volontaristes et aux énergies des quelques acteurs qui les mettent en œuvre. Les plans nationaux qui se sont multipliés peinent à trouver tant une traduction concrète qu'une cohérence globale. La politique d'essaimage sous-tendue interroge la cohérence des politiques publiques. Percevant les interrogations et inquiétudes des consommateurs, la réponse apportée par les principaux acteurs économiques a surtout tenu dans la segmentation des productions, des marchés, de la distribution, avec le risque de renforcer les ségrégations et de menacer la cohésion sociale, indispensable dans une démocratie.

La récente crise sanitaire, le changement climatique, la dégradation de l'environnement et la perte de biodiversité, les nombreux mouvements sociaux, à l'exemple de celui des « Gilets Jaunes », placent l'alimentation comme un enjeu capital, et conduisent à définir la démocratie alimentaire. Se nourrir est une dimension vitale, essentielle pour tisser des liens à l'échelle d'une société.

Pour Dominique Paturel, chercheuse à l'INRAe et entendue en audition, la démocratie alimentaire « *représente la revendication des citoyens à reprendre le pouvoir sur la façon d'accéder à l'alimentation, dans la reconnexion entre celle-ci et l'agriculture. Elle émerge comme un terreau particulièrement propice à la construction d'une nouvelle citoyenneté, dans laquelle les citoyens retrouvent les moyens d'orienter l'évolution de leur système alimentaire à travers leurs décisions et pas uniquement leurs actes d'achat. Cependant, pour que la démocratie alimentaire s'incarne dans des réponses de la vie ordinaire des citoyens, il est nécessaire de*

³ « Vers une alimentation durable : un enjeu sanitaire, social, territorial et environnemental majeur pour la France », rapport d'information de Mme Françoise CARTRON et M. Jean-Luc FICHET, mai 2020

s'appuyer sur une compréhension systémique du système alimentaire, et une compréhension de la fonction de l'alimentation qui n'est pas seulement biologique.⁴ »

L'objet de cet avis est d'abord de présenter comment cette démocratie alimentaire est sollicitée à travers le foisonnement des initiatives citoyennes, alors que les transitions vers un modèle durable peinent à se généraliser. Pour répondre aux défis que pose l'enjeu d'une alimentation durable, les réponses des politiques publiques sont présentées et les constructions de systèmes alimentaires territoriaux sont évoquées, en identifiant les obstacles. Pour élaborer ses préconisations, le CESE s'est appuyé sur le Conseil National de l'Alimentation avec lequel il vient d'établir un partenariat et dont la contribution spécifique se trouve en annexe. Par ailleurs, plusieurs préconisations présentées ont émergé de la rencontre avec une vingtaine de responsables de Projets Alimentaires Territoriaux qui ont fait part de leurs expériences et de leurs souhaits pour favoriser l'efficacité de ces outils. Au regard des spécificités ultramarines, la délégation à l'Outremer de notre assemblée a apporté une contribution dont certains éléments sont repris dans l'avis et dont l'intégralité lui est également annexée.

⁴ Dominique Paturel et Patrice Ndiaye, *Démocratie alimentaire : de quoi parle-t-on ?* mars 2019

I - LES CONSTATS ET LES ENJEUX RELATIFS À UNE ALIMENTATION DURABLE ET TERRITORIALE

A - La démocratie alimentaire en question

1. Un foisonnement d'initiatives en faveur de la reterritorialisation

Les démarches initiales d'une alimentation de proximité, qui se sont multipliées au fil du temps, ont leurs origines dans des sources diverses, souvent mixtes, qu'elles soient d'inspiration économique, sociale ou environnementale.

La préparation de cet avis a permis de rencontrer ou d'auditionner des acteurs de telles initiatives, sans que les exemples mentionnés ci-après reflètent totalement la diversité des objectifs poursuivis, des actions mises en œuvre ou encore des partenaires impliqués par toutes les démarches engagées. Si certains Projets Alimentaires Territoriaux ont pu devenir les vecteurs de ces initiatives, c'est le plus souvent la réponse citoyenne à une attente précise qui a été moteur de l'action.

Dans le champ économique, les circuits courts et de proximité ont fait l'objet d'expériences novatrices dans les années 80 puis ont connu un essor dans les années 90 en revêtant des formes diverses : cueillette et vente à la ferme, vente sur les marchés forains, magasins de producteurs, ventes en tournée à partir de commandes sur internet... Ces démarches initiées par les producteurs pour reconquérir leur autonomie financière en maîtrisant leurs prix de vente, ont été confortées par le souhait de recréer au sein d'un territoire, des relations directes entre agriculteurs/pêcheurs, et consommateurs/citoyens, en faisant prendre conscience à ces derniers des réalités et des contraintes de leur activité.

Certains réseaux professionnels sont intervenus pour accompagner ces initiatives locales, les renforcer et les faire connaître. Le réseau « Bienvenue à la ferme », fédéré par les chambres d'agriculture, a ainsi valorisé les ventes directes au sein des exploitations agricoles. Lors de leur entretien, les responsables de la Fédération nationale d'agriculture biologique (FNAB) ou des Centres d'initiatives pour valoriser l'agriculture et le milieu rural (CIVAM), ont mis l'accent sur la nécessité d'aborder simultanément les problématiques relatives à la généralisation de modes de production agroécologiques ou biologiques, à la juste rémunération des paysans mais aussi à l'accessibilité d'une alimentation durable par l'ensemble de la population. Pour cela, ils prônent la mise en place de solutions locales, bien contextualisées. À cet égard, ils soulignent qu'aujourd'hui, un des enjeux importants réside dans leur large diffusion par essaimage.

Certains producteurs s'appuient aussi sur les circuits classiques pour commercialiser leurs productions dont ils valorisent le caractère plus durable. C'est par exemple le cas d'« En direct des éleveurs » dont le lait et bientôt d'autres produits, sont disponibles dans les magasins de deux enseignes de la grande distribution. Ces

éleveurs ont créé leur propre laiterie afin de se réapproprier la valeur ajoutée, ce qui leur permet de recréer du lien territorial et d'apporter des garanties en termes de modes d'élevage, de traçabilité, de réduction et de recyclage des emballages.

Parmi les circuits classiques de commercialisation, figurent également les artisans et commerçants alimentaires de détail, qui très souvent, valorisent les productions locales.

Au-delà des points de vente physiques, de nombreux dispositifs de vente en ligne directe ont été mis en place. S'agissant des produits de la mer, « Poiscaille » regroupe des pêcheurs et des conchyliculteurs pratiquant des techniques durables, qui proposent des « casiers » par exemple hebdomadaires, que les adhérents viennent chercher dans des lieux répartis sur l'ensemble du territoire. Ces casiers comprennent différentes espèces de poissons, ce qui conduit les consommateurs à en goûter de nouvelles et à réduire ainsi la demande sur celles, comme le cabillaud, qui connaissent la plus forte pression.

Enfin, des associations apportent également des solutions de différente nature en matière d'organisation des circuits de proximité. Agrilocal, présente dans une trentaine de départements, met ainsi en relation *via* une plateforme, des producteurs avec des acheteurs de la restauration, collective ou non. Cagettes et Fourchettes, implantée dans l'Indre, assure le regroupement des commandes et des livraisons entre maraîchers et la restauration collective, essentiellement scolaire. L'interruption brutale puis la réduction des restaurations collectives liées à la crise de la Covid en 2020, ont obligé ces structures à diversifier dans l'urgence leurs débouchés afin que les produits alimentaires en trouvent de nouveaux.

À l'opposé de ces initiatives qui mettent en avant le caractère local, on note dans certaines régions en particulier touristiques, des ventes « à la sauvette » au bord des routes. Elles cherchent à s'apparenter à des circuits courts en proposant des produits soi-disant locaux dont l'origine est en réalité incertaine et qui ne font l'objet d'aucun contrôle public sanitaire ; ces modes de commercialisation correspondant souvent à du travail dissimulé.

Dans le champ social, Mme Boissonnat-Pelsy, de l'association ATD-Quart Monde, engagée dans le PAT Terres de Lorraine, a expliqué lors de son audition le projet « *Se nourrir lorsqu'on est pauvre : l'accès digne et durable à une alimentation de qualité, un vecteur de cohésion sociale et de citoyenneté* ». Deux types d'actions sont menés : une sensibilisation pour tous les citoyens, avec une attention particulière aux plus vulnérables, et une action autour des personnes en situation d'urgence, avec l'aide alimentaire et les tensions qui lui sont propres. « *Pour toutes et pour tous, l'objectif est de promouvoir et de mettre en œuvre les principes directeurs de la démarche : dignité, qualité et quantité, durabilité mais pas seulement au sens de développement durable. Les plus pauvres sont dans la précarité, ils vivent donc au jour le jour et ont besoin de durable dans le temps, pas seulement au niveau des nutriments. Et il faut aussi le lien entre l'action sociale et l'action citoyenne. Ainsi, on a cherché à mettre en œuvre un droit de l'Homme [...] à l'alimentation, qui est un droit relativement récent* ».

Des initiatives autour de la consommation responsable se sont également multipliées avec une grande diversité. Parmi les plus connues, les AMAP, réseau militant pionnier, visent aussi à renforcer les liens entre producteurs et « mangeurs » par des engagements et des responsabilités réciproques, traduits par une gouvernance partagée au sein des associations locales. Le prix des produits payés à l'avance par les adhérents, est fixé de manière équitable pour permettre au paysan de couvrir ses frais de production et de dégager un revenu décent, tout en étant abordables pour les consommateurs. Comme l'a souligné le Mouvement inter-régional des AMAP lors de son entretien, à côté des enjeux d'installation de nouveaux producteurs, de la diversification des produits proposés pour être en capacité de répondre à une demande croissante, l'accessibilité économique des paniers reste un autre défi à relever. En effet, le paiement à l'avance peut constituer un véritable obstacle pour les plus faibles revenus, même si certaines AMAP ont développé des mécanismes (mensualisation des encaissements, paniers solidaires, collaboration avec des CCAS...) permettant de le compenser.

Les Monnaies locales complémentaires (MLC) s'inscrivent dans le même courant de consommation responsable en permettant une plus grande fluidité des échanges à l'échelle des circuits économiques courts, comme l'ont montré les représentants de la Roue, association ayant créé une MLC. Pour eux, les MLC constituent à la fois un outil d'éducation populaire en matière « d'économie pratique », un réseau solidaire et un soutien au développement de produits locaux éthiques et engagés, alimentaires ou non, en intégrant également des services. C'est ce qu'ont souligné les auteurs d'un rapport sur ce thème⁵ : *« Les MLC tendent à promouvoir une logique de partage et de coopération d'estime de l'autre plutôt que de rapports uniquement marchands et de logique de compétition ou concurrence. [...] Les MLC semblent être des outils pertinents pour réduire le phénomène de dilution du lien social et territorial [...]. (Elles) participent à leur dynamisation et à la promotion d'une économie locale responsable et citoyenne avec à la clef, une stimulation de l'économie ».*

À partir du début du 21^{ème} siècle⁶, des acteurs économiques déjà présents dans le champ de l'alimentation se sont intéressés à sa reterritorialisation, jugeant ce créneau prometteur. Parallèlement, des collectivités territoriales se sont appuyées sur des démarches associatives, en les institutionnalisant le cas échéant, pour favoriser le développement des ressources alimentaires locales.

Certaines ont soutenu la diffusion des circuits courts et de proximité en organisant par exemple des marchés de producteurs, ou ont pallié la disparition des commerces alimentaires, liée à la concurrence croissante de la distribution par GMS, en aidant à l'installation d'artisans-commerçants ou d'épiceries coopératives. D'autres communes, comme Lons-le-Saunier ou Mouans-Sartoux, ont commencé il y a une vingtaine d'années à intégrer dans leurs politiques publiques des actions visant à favoriser une alimentation durable. Leurs motivations initiales ont été de natures variées et souvent complémentaires : approvisionnement des cantines scolaires,

⁵ *Mission d'étude sur les monnaies locales complémentaires et les systèmes d'échange locaux*, Jean-Philippe MAGNEN, Vice-président de la région Pays de la Loire, chargé de l'Emploi, de la Formation professionnelle et des métiers de demain et Christophe Fourel, chef de la Mission analyse stratégique, synthèses et prospective à la Direction générale de la cohésion sociale Avril 2015

⁶ Audition de Mme Yuna Chiffolleau, chercheuse à l'INRAe

développement des productions alimentaires bio pour protéger les zones de captage d'eau potable, soutien aux agriculteurs et facilitation des installations, rediversification des productions... Pour rechercher les solutions nécessaires, ces collectivités "pionnières" ont été amenées à s'intéresser aux différents échelons des filières alimentaires et à y intervenir : location de terres appartenant à la commune, à des maraîchers, production, transformation (légumeries, abattoirs...), logistique.

Yuna Chiffolleau, chercheuse à l'INRAe et membre du RMT Alimentation locale, souligne que le processus de reterritorialisation de l'alimentation s'est amplifié dans les années 1990 et a longtemps essentiellement reposé sur ces innovations locales, individuelles ou collectives, avant de trouver un écho institutionnel croissant. Amorcé dès 2009 par le Grenelle de l'Environnement, prolongé par le plan « Objectif Terres 2020 » pour un nouveau modèle agricole de Michel Barnier, alors ministre de l'Agriculture, ce n'est qu'en 2014, avec la loi d'Avenir, que l'État a à son tour officiellement soutenu ce mouvement. Suite à un rapport d'information portant sur les circuits courts et la relocalisation des filières agricoles et alimentaires, la députée Brigitte Allain avait déposé en 2015, une proposition de loi visant à favoriser l'ancrage territorial de l'alimentation, en s'appuyant notamment sur la restauration collective.

2. La précarité alimentaire en forte augmentation

Dans son avis sur la grande pauvreté⁷, le CESE a souligné l'interdépendance entre précarité de l'emploi, du logement, de santé et de l'accès à une alimentation saine suffisante. La période de crise sanitaire aura été marquée par ce que les associations de solidarité ont qualifié de « *raz-de-marée de la misère* »⁸. Le Secours populaire a estimé à 45 % la hausse de la demande d'aide alimentaire depuis avril 2020. La Fédération française des banques alimentaires constate que l'augmentation du nombre de personnes ayant recours à l'aide alimentaire n'a pas faibli à l'issue du déconfinement. Le Gouvernement a pour sa part estimé, début septembre, que 8 millions de personnes ont désormais recours à une aide alimentaire.⁹

Pour Dominique Paturel, chercheuse déjà citée : « *Les personnes doivent arbitrer au mieux entre différents postes de dépenses indispensables et l'alimentation apparaît souvent comme une variable d'ajustement dans les budgets. Cette difficulté financière a également une incidence directe sur la possibilité d'accéder à une nourriture en quantité suffisante mais aussi à une nourriture de qualité et diversifiée. Lors des échanges, les personnes s'accordent à dire qu'une nourriture saine et équilibrée est importante, les messages de nutrition et de santé sont connus, mais ils sont difficilement atteignables. La priorité est plutôt donnée aux denrées nourrissantes pour « avoir quelque chose dans le ventre ». Ces injonctions paradoxales autour de l'alimentation impactent les populations pauvres et créent de l'anxiété quant à la qualité nutritionnelle des produits auxquels ces personnes peuvent accéder. S'ajoutent à ces barrières des difficultés matérielles telles que le coût du transport pour s'approvisionner, l'accès à un lieu pour cuisiner pour les*

⁷ « Eradiquer la grande pauvreté à l'horizon 2030 », juin 2019

⁸ https://www.lemonde.fr/societe/article/2020/06/19/en-flux-tendu-depuis-le-confinement-les-associations-d-aide-alimentaire-s-inquietent_6043428_3224.html

⁹ Source : https://www.lemonde.fr/societe/article/2020/10/06/un-million-de-nouveaux-pauvres-fin-2020-en-raison-de-la-crise-due-au-covid-19_6054872_3224.html

personnes à la rue ou à l'hôtel ou le coût de l'énergie pour la cuisson. La barrière du coût de l'accès à l'eau est fortement décrite dans les zones urbaines pauvres ou dans les zones rurales où les accès aux fontaines d'eau potable ne sont plus possibles. Enfin, pour la bonne alimentation des enfants, on note la difficulté vécue par des mères qui partent travailler au moment des repas, par exemple pour nettoyer des bureaux, et la culpabilité qui en résulte. Ainsi, la vie en situation de précarité vient compromettre la possibilité d'accéder à une nourriture saine et équilibrée en quantité suffisante. Cette situation a des incidences évidentes sur la santé des personnes.¹⁰ »

En France, l'aide alimentaire est principalement organisée autour de quatre réseaux (Croix-Rouge, Banques Alimentaires, Restos du Cœur et Secours Populaire) qui ont directement accès aux denrées achetées grâce au Fonds Européen d'Aide aux plus Démunis (FEAD), doté de 587 M€ pour la période 2014-2020, avec un cofinancement de 85 % de l'UE et de 15 % de l'État.

Sur le plan quantitatif, tout le monde s'accorde pour considérer qu'au regard de l'importance des besoins, le maintien du dispositif actuel et des moyens qui lui sont consacrés, est absolument indispensable. Notons à cet égard que la pérennité du FEAD fait régulièrement l'objet de débats au niveau européen.

D'autres sources contribuent à l'aide alimentaire : les achats réalisés par les associations sur leurs ressources propres, les dons des particuliers lors des collectes, les produits provenant de la grande distribution, des entreprises agroalimentaires et des agriculteurs, les contributions des collectes territoriales organisées par les centres d'action sociale. La loi Garot a entraîné une augmentation sensible des dons. En effet, elle interdit de rendre délibérément impropres à la consommation, les aliments invendus qui ne présentent pas de danger pour la santé (date de péremption proche, fruits et légumes défraîchis...), et impose aux commerces de détail d'une surface de vente supérieure à 400 m² de les donner à une association dans le cadre d'une convention. Ce mouvement devrait s'amplifier car l'ordonnance du 21 octobre 2019 (prise en application de la loi EGalim) étend cette obligation aux industries agroalimentaires et à la restauration collective, sous réserve d'un seuil d'activité (respectivement 50 M€ de chiffre d'affaires annuel et 3 000 repas par jour). De plus, on constate l'arrivée sur ce créneau de sociétés qui assurent une fonction d'intermédiation entre donateurs potentiels et associations bénéficiaires, en étendant la collecte auprès d'entreprises non soumises à cette obligation, ou encore de plateformes telles « too good to go », qui permettent à des commerçants de détail de vendre à bas prix à des particuliers, des paniers de produits frais moins présentables ou des invendus.

L'Inspection générale des Affaires sociales (IGAS) a récemment consacré un rapport¹¹ à la précarité alimentaire ; les données qui suivent en sont extraites.

En moins de 10 ans (2009/2018), l'aide alimentaire a doublé dans notre pays. En 2018, 335 000 t de nourriture ont été distribuées à 5,5 millions de personnes. Sachant

¹⁰ Dominique Paturel et Magali Ramel, Éthique du care et démocratie alimentaire : les enjeux du droit à une alimentation durable, Revue française d'éthique appliquée, 2017

¹¹ « La lutte contre la précarité alimentaire. Évolution du soutien public à une politique sociale, agricole et de santé publique » Franck Le Morvan et Thomas Wanecq, décembre 2019

qu'on évalue à 9,2 millions les personnes en situation de précarité alimentaire, seuls environ 60% d'entre elles ont recours à ce type de soutien. On peut déjà affirmer sans en prévoir l'ampleur, que la crise de la Covid aggrave cette situation. Elle l'a déjà fait conjoncturellement durant le premier confinement, en privant d'emploi de nombreuses catégories de personnes qui n'ont pas eu accès aux mesures de chômage mises en œuvre ou qui, même si elles en bénéficient, ont subi une baisse importante de leur salaire (chômage partiel, CDD, intérim...). C'est par exemple le cas d'étudiants contraints d'exercer des « petits boulots » dans les cafés restaurants notamment, qui se sont retrouvés en très grande difficulté à l'occasion de la crise sanitaire et ont dû solliciter l'aide alimentaire, faute de restauration collective accessible.

Pour Jean-Louis Rastoin¹² : *« l'insécurité alimentaire est un fléau qui ne peut être mesuré en valeur relative (pourcentage de la population mondiale concernée), comme le font les organisations internationales, mais en valeurs absolues (au pluriel), c'est-à-dire en considérant les populations touchées en nombre total et les dommages collatéraux qui portent des destructions de valeurs : perte de dignité, sociabilité, convivialité, déclin de santé physique et mentale, coûts économiques et environnementaux (...) L'aide alimentaire est indispensable pour apporter des solutions d'urgence à des situations dramatiques (impératif de solidarité), mais son niveau actuel est notoirement insuffisant, dans les pays pauvres comme dans les riches et surtout elle ne constitue pas à elle seule une solution au « désordre alimentaire ». En effet, l'insécurité alimentaire est un problème structurel, polysémique et systémique qui nécessite une stratégie globale agissant à la fois sur l'offre et la demande, sur la quantité et la qualité. Les systèmes alimentaires territorialisés constituent une piste prometteuse pour résorber de façon durable et responsable ce problème lancinant ».*

3. Un gaspillage alimentaire toujours très important

Le gaspillage alimentaire qui est évalué à 10 Mt par an, représente une valeur théorique de 16 Md€ annuels et pèse 3% du bilan carbone national (soit 15,3 Mt équivalent CO², selon l'étude de référence de l'ADEME en 2016)¹³. Toutes les étapes de la chaîne alimentaire, production, transformation, distribution et consommation, contribuent de façon relativement équilibrée en poids au gaspillage alimentaire qui est réparti pour 32 % en phase de production ; 21 % en phase de transformation ; 14 % en phase de distribution et 33 % en phase de consommation. D'autres impacts environnementaux sont liés à ce gaspillage (surconsommation des ressources naturelles sols et eau, utilisation inutile d'intrants, production de déchets) mais le gaspillage alimentaire constitue également une aberration économique et sociale, véritable problème de société contribuant à la dévalorisation collective de la nourriture¹⁴.

¹² Ingénieur agronome, docteur d'État ès sciences économiques, fondateur et conseiller scientifique de la chaire UNESCO en « Alimentations du monde »

¹³ *État des lieux des masses de gaspillages alimentaires et de sa gestion aux différentes étapes de la chaîne alimentaire*, ADEME, mai 2016

¹⁴ Rapport d'information de l'assemblée nationale sur l'évaluation de la loi Garot de 2016

4. La dimension culturelle du fait alimentaire

Pour comprendre les approches différenciées de l'alimentation, il est nécessaire de s'intéresser à la relation qu'elles entretiennent avec les aspects sociaux et culturels. L'éducation, les revenus, les conditions de travail, les structures familiales et les lieux de vie ont des impacts indéniables sur les produits consommés et les pratiques alimentaires. Les cultures familiales peuvent conduire à privilégier la cuisine de produits bruts plutôt que d'acheter des plats préparés par l'industrie agroalimentaire.

L'économie sociale et solidaire, les organisations d'éducation populaire et d'autres acteurs¹⁵ ont développé des outils de transmission de savoir-faire et de savoir-être alimentaires, dans l'objectif de permettre à chacun de s'approprier les enjeux alimentaires et d'empêcher que l'alimentation ne constitue un facteur de marginalisation.

B - Les filières et circuits de production, de transformation et de distribution, entre inertie et transition ?

Les Trente Glorieuses ont été marquées par de profondes modifications des comportements alimentaires et des modes de vie. L'industrialisation des filières alimentaires à tous les stades y a beaucoup contribué, notamment avec le développement des produits alimentaires ultra-transformés. Des progrès significatifs ont été réalisés en matière de sécurité sanitaire comme en atteste la nette diminution des intoxications. À la fin du siècle dernier, la prise de conscience du lien alimentation/santé/environnement, du fait de la recrudescence de pathologies liées à l'alimentation (obésité, maladies cardiovasculaires, cancers...), a commencé à modifier les comportements des consommateurs. Aujourd'hui, les impacts de certains modes de production, de transformation, de transports et de distribution sur les ressources naturelles et le climat, ne sont plus contestés.

1. Des filières alimentaires stratégiques largement déficitaires

La France est considérée à raison comme un « grand pays agricole », riche de ses terroirs et de sa gastronomie reconnue par l'UNESCO. Cependant, pour différents produits dont la consommation est encouragée par le Plan National Nutrition Santé (PNNS) et les médecins, à commencer par les fruits, légumes et légumineuses, l'autosuffisance alimentaire n'y est plus assurée. Cette situation affecte sa capacité à répondre aux besoins de sa population par ses propres ressources et sa propre production, comme dans la plupart des pays du monde depuis les années 70.

¹⁵ Dans sa revue Recherches familiales, l'Unaf a publié un article sur les moyens donnés aux adolescents pour influencer leur propre famille dans le sens de « bons » choix alimentaires <https://www.cairn.info/revue-recherches-familiales-2013-1-page-127.htm>

Les fruits sont le secteur qui a connu la plus forte dégradation de la balance commerciale française entre 2010 et 2018 : - 2,1 Mds€ dont - 1,6 Md€ au titre des produits agricoles (fruits frais) et - 0,5 Md€ pour les produits transformés¹⁶. En 2018, les importations (3 630 000 t) ont représenté plus du triple des exportations (1 081 000 t)¹⁷.

Le déficit pour les légumes s'est accru de 0,8 Mds€ sur la même période. En 2018, la France en a exporté 977 000 t mais en a importé environ le double (1 945 000 t).

La situation est également mauvaise s'agissant des légumineuses, alors même que leur consommation est descendue à un niveau très faible. Ainsi, la France produit environ 50 000 t par an de lentilles, essentiellement vertes, et en importe près de 35 000 t, principalement rouges (corail) et blondes, dont les caractéristiques conviennent mieux aux industries agroalimentaires¹⁸ et qui sont moins chères.

La situation est catastrophique pour les produits aquatiques (pêche et aquaculture), malgré des espaces littoraux métropolitains et ultramarins étendus et variés. L'avis qui a abordé ce sujet a souligné que la France importe 86 % de sa consommation, ce qui a généré un déficit commercial de 3,7 Mds€ en 2015, en augmentation de plus de 60 % en 10 ans¹⁹.

Très excédentaire jusqu'en 2000, la balance commerciale française de la volaille est devenue déficitaire pour la première fois en 2016, du fait des consommations en restauration hors domicile et des évolutions des habitudes alimentaires²⁰. Le poulet acheté entier, secteur dans lequel la production française reste bien placée avec en particulier les volailles sous Label Rouge, a progressivement cédé la place à la découpe (cuisses, filets) ainsi qu'aux plats préparés (nuggets...) pour lesquels les industriels privilégient le critère du prix. Pour 2019, le solde global des échanges de viande de volaille s'élève à - 192 800 t avec une dégradation de 61 600 t par rapport à 2018. Le déficit commercial s'est creusé de 69 M€ pour s'établir à environ 554,9 M€.

Après quatre années de dégradation, le solde des échanges français de produits laitiers en valeur (+ 3,27 Mds€) s'est redressé en 2019 (+ 340 M€ par rapport à 2018). Cette évolution est liée à une amélioration de 4,1 % des exportations (+ 285 M€) et un repli de 1,4 % des importations²¹.

En volume, la balance commerciale de la viande bovine (hors abats) est restée négative en 2019 : -110 500 t, il était de - 92 000 t en 2018. Cette évolution s'explique par une baisse des exportations (- 5,4 %) et une augmentation des importations (+ 1,7 %) liée notamment aux accords de libre-échange. En valeur, on constate un

¹⁶ Source Douanes (le kiosque finances)

¹⁷ Source : Les chiffres-clés de la filière Fruits & Légumes frais et transformés, FranceAgriMer, 2018

¹⁸ Source : Légumineuses : bilan 2019 et perspectives 2020, Interprofession des huiles et protéines végétales, Mars 2020

¹⁹ Avis : Les fermes aquacoles marines et continentales : enjeux et conditions d'un développement durable réussi, juin 2017

²⁰ Avis : Quels leviers pour renforcer la compétitivité de l'agriculture et de l'agroalimentaire français, janvier 2018

²¹ Sources données des 3 filières : FranceAgriMer : « Les marchés des produits laitiers, carnés et avicoles Bilan 2019 Perspectives 2020 »

excédent de 790 M€, en baisse cependant de près de 9% par rapport à l'année précédente. Dans le même temps, l'excédent généré par les exportations d'animaux vivants (1,244 Md€) permet à ce secteur de demeurer bénéficiaire en 2019 ; ces exportations sont toutefois de plus en plus remises en cause au titre du bien-être animal.

Pour les fruits ou la volaille en particulier, la concurrence de produits issus de pays, y compris dans l'espace européen, où les coûts de production et les normes sont inférieurs, a mis à mal la compétitivité et conduit les producteurs à abandonner le créneau de la consommation nationale. Par ailleurs, certaines filières, souvent encouragées par les politiques publiques, ont développé depuis plusieurs décennies des stratégies privilégiant l'exportation et les productions non alimentaires (agrocarburants et nourriture du bétail). Or, quand nous exportons vers certains pays nos productions subventionnées par la PAC et autres dispositifs financiers, nous contribuons à leur perte d'autonomie alimentaire et à la destruction de leur capacité à produire leur alimentation.

Globalement, s'agissant de l'acte de production lui-même, l'agriculture française, spécialisée et très mécanisée, s'exerçant sur des fermes et des parcelles de plus en plus étendues, est très dépendante des énergies fossiles et d'intrants de synthèse, importés. Il en est de même pour les élevages dans lesquels le soja constitue la base de la nourriture des animaux (en 2019 la production française annuelle de soja est de 420 000 t de graines mais les importations s'élèvent à près de 600 000 t de graines et 3 000 000 t de tourteaux²²). Ces protéines de soja importées ne représentent toutefois qu'à peine 10 % de celles qui sont consommées en France²³.

Dans ces conditions, une crise internationale qui empêcherait les importations considérées, même pendant une période brève, aurait des conséquences sévères sur certains secteurs et modèles de production. Le niveau de résilience de ce modèle agricole qui nourrit aujourd'hui l'immense majorité de la population européenne, doit nous questionner au plus haut point en matière de sécurité alimentaire.

2. Des territoires sans autonomie alimentaire

Au-delà de ces déséquilibres globaux au niveau national, de fortes disparités existent à l'échelle des territoires. Elles ont été accrues par la spécialisation régionale qui a eu des conséquences sur les types de production mais aussi sur les outils de transformation. Ce secteur a en effet connu une forte concentration tant au niveau des entreprises, avec la création de grands groupes de taille mondiale, qu'à celui des usines agroalimentaires. Celles-ci ont été regroupées près des lieux de production agricole dans une logique d'intégration verticale et spatiale des filières, de grands groupes contrôlant toutes les étapes de la production à la transformation, et parfois même jusqu'à la commercialisation. Les abattoirs se sont ainsi concentrés et privatisés dans les régions où se sont installés les élevages industriels et ont progressivement disparu dans les zones de grandes cultures. On est passé en moins de 40 ans de 1200 abattoirs pour les gros animaux, dont 85 % étaient publics, à un

²² Source : *Légumineuses : bilan 2019 et perspectives 2020*, Interprofession des huiles et protéines végétales, Mars 2020

²³ Avis du CESE « *Le rôle de l'UE dans la lutte contre la déforestation importée* » mai 2020

peu plus de 250 seulement aujourd'hui, avec 8% de publics²⁴. La conjugaison de ces grandes évolutions induit des problématiques au niveau territorial. En effet, le rééquilibrage souhaitable des territoires sur la base de la polyculture-élevage, est néanmoins compliqué à mettre en œuvre faute de disposer à proximité des outils d'abattage et de transformation nécessaires.

De même, le développement de la production de protéines végétales (luzerne, pois protéagineux...) destinées à l'alimentation du bétail, offrant des caractéristiques agronomiques très intéressantes tout en constituant des alternatives au soja importé, se heurte pour le moment au manque de structures de stockage et de transformation et de variétés adaptées, en raison de la déficience de la recherche agronomique en ce domaine.

Les filières ont contribué à ce mouvement en incitant les agriculteurs à produire des matières premières destinées à l'industrie agroalimentaire plutôt que des productions diversifiées à l'intention des marchés locaux (consommateurs, artisans...).

Cependant, il convient de mentionner les exemples de « diversification » d'exploitations en zones spécialisées (céréalières, viticoles...), souvent situées non loin d'agglomérations, qui créent par exemple une activité de maraîchage ou un atelier de transformation laitière, avec des productions souvent destinées à la vente directe, en AMAP, ou à l'approvisionnement de magasins de proximité.

La forte urbanisation, voire la métropolisation, poursuit son développement, compte tenu de l'élargissement des zones périurbaines, où se concentrent les commerces et les logements, ce qui génère des tensions entre les différents types de territoires. « *En Île-de-France, 90% des produits alimentaires consommés sont importés, bien que 49% des territoires soient voués à l'agriculture. Une statistique qui permet d'estimer à 3 jours l'autonomie alimentaire de la ville de Paris* »²⁵.

De même, une étude du cabinet Utopies a ainsi évalué à seulement 2 % en moyenne, le taux d'autonomie alimentaire des cent premières aires urbaines françaises. *Avignon arrive en tête avec seulement un peu plus de 8 % et seules 7 autres aires urbaines dépassent les 5 %, tandis que 58 sont sous la barre des 2 %. Avec un taux d'autosuffisance inférieur à 0,2%, les aires urbaines de Thionville, Compiègne, Creil et Forbach se situent en bas de classement. Très peu d'aires urbaines arrivent à atteindre un niveau d'autonomie supérieur à 5% dans au moins 2 catégories de produits ; Angers et Nantes présentent la meilleure diversité en matière d'autonomie agricole.*

La raison n'est aucunement une carence de production alimentaire sur les territoires en question, puisque dans le même temps, 97% de l'agriculture locale des 100 premières aires urbaines finissent dans des produits alimentaires consommés à l'extérieur du territoire... Cette situation a des conséquences en termes d'impact environnemental (intensité des transports routiers via les camions qui importent et

²⁴ Les enjeux relatifs aux conditions d'élevage, de transport et d'abattage en matière de bien-être animal, novembre 2019

²⁵ Modifier les habitudes et pratiques alimentaires, Alimentation durable, Site de l'ADEME

exportent parfois les mêmes aliments) mais aussi de lien social (perte de connexion entre ceux qui produisent et ceux qui consomment sur un même territoire)²⁶.

Tous ces éléments concernent aussi l'outremer où ils sont exacerbés. À La Réunion, en Guadeloupe et Martinique, les productions agricoles, essentiellement végétales, sont très spécialisées et majoritairement destinées à l'exportation (cane à sucre, banane, ananas), les cultures à vocation alimentaire locale ne permettant de couvrir qu'une part marginale des besoins de la population. Dans les autres territoires, c'est le manque de surfaces cultivées qui est patent. Ainsi, dans sa contribution, la délégation à l'Outremer souligne que « les économies ultramarines sont marquées par une forte dépendance aux importations de biens alimentaires qui accentue la cherté de la vie. La balance commerciale agricole, largement déficitaire, s'est dégradée de 15 % en valeur entre 2010 et 2017, les exportations ayant diminué de 11% sur la même période. Les DROM importent chaque année 1,5 Mt de produits agricoles et alimentaires. Cette tendance est à la hausse avec des importations qui ont augmenté de 9 % entre 2010 et 2017. »

Sur la base de ce constat inquiétant, Stéphane Linou²⁷ a expliqué lors de son audition que pour sa part, la question alimentaire, en particulier la sécurisation des approvisionnements et la résilience des filières, constitue un enjeu majeur de sécurité nationale au même titre que l'ordre public ou la défense du territoire. C'est donc un système économique global, de la production à la commercialisation, qu'il convient de faire évoluer.

3. L'agriculture, un secteur économique qui manque d'attractivité

Les évolutions qu'a connues l'agriculture, longtemps premier secteur employeur dans notre pays avec plus de 6 millions de personnes en 1955 soit 31% de l'emploi total²⁸, ont fait fondre ses effectifs en quelques décennies puisqu'aujourd'hui, elle n'emploie plus que 3,6% de la population active. En ajoutant la pêche et l'aquaculture, l'industrie agroalimentaire, le commerce alimentaire et la restauration collective, les effectifs des filières alimentaires représentent environ 7% de la population active²⁹. En 2016, l'agriculture française est constituée de 436 000 fermes (-11% par rapport à 2010)³⁰. Les actifs agricoles représentent un peu plus de 700 000 emplois (en unité de travail annuel -UTA-). Ils se décomposent en environ 455 000 emplois non-salariés (chefs d'exploitation, coexploitants...) et près de 250 000 emplois salariés (187 000 permanents représentant 138 590 UTA auxquels s'ajoutent 110 840 UTA pour les contrats occasionnels et saisonniers, ce chiffre ne prenant pas en compte

²⁶ *Autonomie alimentaire des villes, État des lieux et enjeux pour la filière agro-alimentaire française*, Cabinet Utopies, Mai 2017

²⁷ Pionnier du « locavorisme » et auteur de l'ouvrage « résilience alimentaire et sécurité nationale »

²⁸ *L'agriculture française depuis 50 ans : des petites exploitations familiales aux droits à paiement unique*, Maurice DESRIERS, Service statistique du Ministère de l'Agriculture, 2007

²⁹ Estimation effectuée sur la base de 700 000 ETP pour les exploitations agricoles, 27 000 pour la pêche et l'aquaculture, 534 000 pour les IAA, 190 000 pour les coopératives, filiales comprises, 327 500 pour les commerces alimentaires et 300 000 pour la restauration collective. Sources : Agreste, FranceAgriMer, Insee et La coopération agricole

³⁰ Tableaux de l'économie française, INSEE, édition 2019

les travailleurs détachés). L'emploi salarié représente environ 1,2 million de contrats par an, soit presque autant de personnes³¹. La structure de l'emploi en agriculture a beaucoup évolué. En lien avec celui des fermes, le nombre d'exploitants baisse fortement quand l'emploi salarié progresse légèrement. Une autre dynamique est en cours avec une stagnation de l'emploi salarié permanent et une forte hausse de l'emploi précaire. Des dispositifs d'exonérations de cotisations ont favorisé l'embauche de salariés saisonniers. Dans certains secteurs comme le maraîchage, la viticulture ou l'arboriculture, ces tendances sont exacerbées avec une forte progression de l'effectif de travailleurs saisonniers dont une proportion très importante est d'origine étrangère. Selon la formule du sociologue Frédéric Decosse³², il s'agit d'une forme de « délocalisation sur place » de la main-d'œuvre. Des procès en cours font état de dérives inadmissibles et illégales, en matière de conditions d'emploi et de travail pour ces salariés.

L'emploi constitue ainsi une autre cause de dépendance qui a été mise en évidence pendant le confinement. Différentes filières pourtant très sensibles, comme l'arboriculture, fonctionnent grâce à ces saisonniers étrangers, détachés ou non, aujourd'hui difficilement remplaçables. Lors du confinement, les nombreux volontaires qui se sont déclarés prêts à aller travailler dans les champs, en réponse à la plateforme « *des bras pour ton assiette* », n'ont permis de répondre que partiellement à la demande, du fait notamment des conditions d'emploi et de travail offertes et des compétences requises.

La baisse du nombre d'agriculteurs liée notamment à la PAC principalement orientée en faveur des surfaces et non des emplois, a largement contribué à une forme d'isolement de ces territoires avec la disparition de services, notamment publics, et des commerces, qui s'est avérée particulièrement problématique durant le confinement. Toutefois, comme un avis sur ce thème l'a souligné³³, certaines collectivités cherchent à articuler l'installation d'agricultures et d'agriculteurs avec une meilleure autonomie alimentaire. C'est par exemple le cas du Parc Naturel Régional du Perche, qui favorise ces installations en les faisant coïncider avec les besoins alimentaires du territoire. Cela s'est notamment matérialisé par l'installation de maraîchers *via* des outils coopératifs de sécurisation des installations.

Enfin, le choix politique de ne pas mettre en œuvre dans la durée une taxe carbone croissante et redistributive, n'a pas permis de créer un signal-prix sur les énergies fossiles, qui aurait pourtant été favorable à la transition bas carbone. Le prix des énergies fossiles est resté bas, ce qui a eu pour effet de continuer à favoriser une forte mécanisation ainsi que des importations, deux phénomènes qui impactent aussi l'emploi.

³¹ Source : données MSA et Agreste, ministère de l'Agriculture

³² Wanted but not welcome. Les programmes de migration temporaire à l'épreuve du temps

³³ « Entre Transmettre et s'installer, l'avenir de l'agriculture ! », juin 2020

4. La segmentation, réponse de la grande distribution et de l'agro-industrie aux demandes des consommateurs

Pour répondre aux attentes et à la vigilance grandissante des consommateurs, la grande distribution a cherché à valoriser cet attrait pour le local, en créant des rayons dédiés dans ses magasins. Faute de données disponibles, il s'avère cependant impossible de quantifier si cela représente une part significative ou anecdotique de produits locaux dans leurs ventes alimentaires. Toujours est-il que des grandes enseignes fondent de plus en plus d'actions de communication sur cet aspect.

Dans le même objectif, l'industrie agroalimentaire a compris qu'un créneau prometteur s'ouvrirait, comme l'attestent les étiquettes qui mettent en avant la présence d'un ou plusieurs ingrédients « sourcés », parfois bénéficiaires d'un signe officiel de qualité et d'origine, et parfois même le nom et la photographie du producteur qui les ont fournis.

Le développement des créneaux ciblant une alimentation locale ou bio s'est structuré sur la segmentation des marchés comme des produits. S'agissant des produits transformés, au fil du temps, les gammes se sont multipliées, allant du « premier prix » au produit bio et local, en passant par les marques de distributeurs, les marques nationales et les produits sous SIQO. Plus récemment, la multiplication de commerces alimentaires spécialisés dans une gamme de produits, à l'image de supermarchés ne commercialisant que des produits sous label AB, a contribué à renforcer la segmentation de clientèle, fondée sur les différences sociales, culturelles, géographiques. Ainsi, certains acteurs du commerce alimentaire, pour des raisons évidentes d'études de marchés, participent du cloisonnement social et culturel qui fragilise la cohésion sociale. Selon une étude de l'ANSES de 2017³⁴ : « *plus le niveau d'études de la personne de référence est élevé et plus les ménages déclarent effectuer leurs achats au marché et dans des circuits courts pour les fruits et légumes frais ou en commerce de proximité pour le pain et les pâtisseries ainsi que le poisson frais, au détriment des grandes surfaces.* »

Les aspects géographiques méritent aussi d'être pris en compte. Des disparités régionales découlent au moins pour partie de la diversité des ressources locales et des régimes alimentaires qui se sont bâtis dessus depuis des générations. Des différences existent aussi entre zones rurales, périurbaines et urbaines. Dans les deux premières, il est certes plus facile si on le souhaite, de disposer d'un espace susceptible de devenir un potager ou un verger dont les productions peuvent agrémenter, voire diversifier, les menus. En revanche, et c'est indéniablement plus déterminant, dans certains territoires ruraux, on constate un manque de points de vente de proximité offrant une alimentation diversifiée et de qualité, du fait de la disparition du petit commerce concurrencé par les supermarchés. En effet, ce type d'offre est plutôt présent dans le cœur des villes où habite une clientèle disposant d'un niveau de rémunération en moyenne plus élevé. Comme l'a montré la période du confinement, c'est dans les zones agglomérées périphériques où se conjuguent bas niveau de revenu et insuffisance d'une offre satisfaisante, que la situation est sans doute la plus difficile. Les circuits alternatifs de type vente directe, y sont

³⁴ Source : Etude sur les habitudes alimentaires des Français (INCA 3), ANSES, juin 2017

également peu présents. Le développement de l'agriculture urbaine sous ses différentes formes, marchande ou non, sujet sur lequel notre assemblée a produit un avis³⁵, pourrait permettre d'apporter des solutions, quoique partielles, à ce problème.

Par ailleurs, paradoxalement, on observe une difficulté analogue dans des territoires très ruraux où il s'avère parfois difficile de s'approvisionner en produits locaux. En effet, faute d'une population suffisante et de productions adaptées, les petits commerces de proximité des villages ont disparu et peu de circuits alternatifs ont pu y être mis en place.

Or, selon une étude Kantar³⁶, en 2017, 77 % des consommateurs souhaitent acheter des produits locaux aussi souvent que possible, sachant qu'un nombre important d'entre eux privilégient avant tout l'origine nationale « France ».

C'est peut-être ce qui explique que les artisans, tels les boulangers ou les bouchers, dont l'activité était mise à mal par la concurrence des grandes surfaces, retrouvent de l'intérêt auprès des consommateurs, principalement en milieu urbain.

5. Le rôle des Marchés d'intérêt national à refonder ?

La logistique qui intègre les transports, est organisée autour de grosses unités qui desservent les territoires et d'abord les magasins de la grande distribution. Elle constitue elle-aussi un obstacle à la mise en place de circuits alimentaires de proximité. Il existe cependant des acteurs territoriaux susceptibles de favoriser le développement de ceux-ci. C'est le cas des Marchés d'intérêt national (MIN), auxquels les pouvoirs publics ont accordé un statut particulier. Le Code du Commerce (Article L761-1) indique que les MIN sont « *des services publics de gestion de marchés offrant à des grossistes et à des producteurs des services de gestion collective adaptés aux caractéristiques de certains produits agricoles et alimentaires. Ils répondent à des objectifs d'aménagement du territoire, d'amélioration de la qualité environnementale et de sécurité alimentaire [...]* ». On recense actuellement 17 MIN situés à proximité de grandes villes. En y intégrant quelques marchés de gros qui n'ont pas le statut de MIN, ils représentent plus de 14 milliards de chiffres d'affaire pour 5,6 Mt de produits frais.

Une étude réalisée en 2012 pour FranceAgriMer par le cabinet Blézat consulting souligne que « *Les MIN et marchés de gros constituent des outils pour l'action publique sur un projet alimentaire et de développement de territoire, dès lors que l'action publique se veut volontariste, et s'intéresse à ce type d'outil. Si les sites sont éclectiques, les MIN et marchés de gros apparaissent constituer une réponse possible aux enjeux d'aménagement du territoire, d'une ville dite « durable », d'une structuration régionale et inter régionale des politiques économiques et alimentaires.* »

Parmi les préconisations formulées dans ce cadre, certaines appelaient à renforcer le rôle de ces marchés pour dynamiser l'activité territoriale grâce à un renforcement des liens avec les acteurs économiques locaux.

³⁵ "L'agriculture urbaine : un outil déterminant pour des villes durables", juin 2019

³⁶Source : étude LinkQ Labels/Mentions, septembre 2017, Kantar Worldpanel

Jusqu'à une période récente, la plupart des MIN jouaient essentiellement un rôle de plate-forme pour des échanges aux niveaux national et international, et n'avaient qu'une activité très limitée s'agissant des filières relevant de leurs territoires respectifs. Aujourd'hui, nombreux sont ceux qui développent des activités en faveur des acteurs locaux. Ainsi, le plus connu d'entre eux, Rungis, a créé un espace réservé aux producteurs d'Ile-de-France. Autre exemple, Mercadis, MIN de Montpellier, met le développement durable au centre de son action. Dans ce cadre, il favorise les circuits de proximité en mutualisant les livraisons, soutient les producteurs locaux et les associations d'aide alimentaire (Restos du Cœur) en assurant une fonction d'intermédiation entre eux.

6. La crise de la Covid, accélérateur de la demande de proximité

La crise de la Covid et en particulier le confinement, a conduit à modifier certains comportements. Contraints de rester chez eux et de s'y nourrir, nos concitoyens ont été amenés à davantage cuisiner qu'en temps normal. Plutôt que d'acheter des plats préparés, un nombre significatif d'entre eux a ainsi utilisé des produits bruts (légumes, viande, œufs...). Pour s'approvisionner, par peur des lieux trop fréquentés, par choix, voire par obligation, certains se sont tournés vers des fournisseurs qu'ils ne fréquentaient pas, ou que ponctuellement auparavant : artisans-commerçants, magasins de producteurs... Le Réseau Mixte Technologique (RMT) « Alimentation locale » qui réunit des acteurs de la recherche, de la formation et du développement³⁷, a publié en août 2020 un recueil de témoignages de producteurs et de distributeurs de Provence-Alpes-Côte d'Azur concernant l'évolution de leur activité durant cette période. Ils sont unanimes pour affirmer que celle-ci, qui précédemment progressait de manière lente mais régulière, a connu un essor qu'ils qualifient d'exponentiel. Cela s'explique à la fois par l'augmentation significative des commandes de leurs clients habituels mais aussi par l'arrivée massive de nouveaux consommateurs. Certains ont dû dans un premier temps procéder à des réorganisations, pour respecter les règles sanitaires ou pour mettre en place des modalités de vente (livraison à domicile, relais ou drive ...) adaptées au contexte de fermeture des marchés de plein vent qui constituaient leurs principaux modes de commercialisation antérieurs.

Des témoignages récents révèlent que même si avec la fin du premier confinement, la fréquentation de ces circuits alternatifs a baissé, elle est demeurée nettement supérieure à celle de la période antérieure.

Selon le CREDOC, « *En avril 2020, la tendance est toujours à manger de moins en moins de viande, mais davantage de légumineuses et de produits issus de l'agriculture biologique. Mieux consommer, c'est aussi donner la priorité à des éléments externes au produit et qui correspondent à des dimensions responsables : fabrication locale (française, régionale), respect des droits des salariés, préservation de l'environnement. Le critère qui a le plus progressé entre 1999 et 2019 est celui lié au respect du droit des salariés de la part du fabricant (+14 points en 20 ans).*

³⁷ Il est agréé par le ministère de l'Agriculture, piloté par les CIVAM de Bretagne, co-animé par l'Inrae et affilié à l'Acta (Association de coordination technique agricole)

Viennent ensuite les critères géographiques : +12 pour le critère régional et +8 pour le critère made in France. Avec la crise de la Covid-19, le critère d'achat « produit régional » reste au plus haut avec 75 % de consommateurs déclarant être fortement incités par ce critère contre 54 % en 2008. Le fait que le produit soit issu de circuits courts reste lui aussi élevé avec 76 % de consommateurs déclarant être incités « beaucoup ou assez » par ce critère contre 74 % en 2018. L'achat local est davantage valorisé par les Français pour des raisons d'ordre écologique (réduire le temps de transport des produits consommés), socio-économique (favoriser l'économie et protéger les emplois de sa région ou de son pays), ou culturel (préférence pour les produits français ou régionaux) »³⁸.

Toutefois, la grande distribution a continué à assurer la plus grande partie de l'approvisionnement alimentaire durant cette période avec 75% des ventes (magasin, drive ou e-commerce)³⁹. 17% des consommateurs déclarent avoir vainement essayé de recourir au drive et à l'e-commerce sans y parvenir, par manque d'accessibilité physique ou technique (saturation des sites), de délais de livraison augmentés ou de paniers incomplets, dans un environnement sanitaire aux exigences renforcées.

Après le premier confinement, la diversification des lieux d'approvisionnement s'est maintenue, même si 6% des Français ont déclaré vouloir faire leurs courses exclusivement auprès des producteurs et 5% sur les marchés⁴⁰.

C - La place croissante et stratégique de la restauration collective

La restauration hors domicile ou hors foyer (RHD ou RHF) est un secteur qui avec l'évolution des modes de vie précédemment évoquée, a connu une progression constante puisqu'elle sert aujourd'hui environ 10 milliards de repas par an⁴¹. Elle comprend deux types d'établissements : les restaurants dits commerciaux individuels (restaurants, cafés, boulangeries, sandwicheries, saladeries...) et les collectifs.

Ces derniers peuvent être publics (établissements scolaires, hôpitaux, maisons de retraite, administrations), gérés en régie par les collectivités concernées ou confiés à des prestataires privés, souvent de très grands groupes. La restauration collective peut aussi relever d'entreprises de taille suffisante pour offrir à leurs salariés la possibilité de déjeuner sur place, plutôt que de les faire profiter de tickets-restaurants à utiliser dans les commerces voisins.

Si la part de la consommation alimentaire de la restauration commerciale individuelle privée, est estimée à 18 Md€ soit 67 % de la consommation hors

³⁸ *Consommer plus sobre : une tendance que la crise de la Covid-19 pourrait amplifier*, Ludivine Blanc, Chloé Six, Thierry Mathé et Pascale Hébel, N° 312 · ISSN 0295-9976 · juin 2020, Crédoc, Consommation et modes de vie

³⁹ Source : Étude consommateur de biens alimentaires « Confinement / Post confinement COVID-19 », PWC, avril 2020

⁴⁰ Même source

⁴¹ Institut Gira Conseil, *Restauration 2018 – Consommation Alimentaire Hors domicile*, Mai 2019

domicile⁴², la composition et l'origine des produits utilisés sont difficiles à évaluer. En effet, elles ne sont que très peu encadrées, les professionnels étant libres de se fournir où ils le souhaitent, et sans le plus souvent, être tenus de fournir à leur clientèle des informations quant à l'origine de ce qui leur est servi. Il convient cependant de souligner que les restaurants peuvent indiquer une mention de valorisation si les plats sont « faits maison ». Si ce n'est pas le cas, cela signifie qu'ils achètent des produits sous vide qu'ils se contentent de réchauffer ou, dans le meilleur des cas, d'assembler. Jusqu'à présent, seule l'origine nationale de la viande bovine devait être précisée. La loi du 10 juin 2020⁴³ qui concerne aussi la restauration collective, étend cette obligation à tous les types de viande. Cette mesure pourrait permettre de réduire la proportion de viandes importées servies en RHD, qu'on évalue actuellement à 80% pour le poulet.

La restauration collective constitue un formidable levier pour orienter les pratiques alimentaires et favoriser le développement de filières territoriales. En effet, elle peut contribuer à sensibiliser des publics diversifiés (élèves, étudiants, salariés du public et du privé, malades, personnes âgées...) à l'importance qu'il convient d'accorder à l'alimentation et aux pratiques souhaitables en la matière. De plus, elle s'intègre dans le système de l'aide alimentaire dans la mesure où elle permet à de nombreux enfants de familles défavorisées, de bénéficier au moins 5 jours par semaine, d'un repas chaud et équilibré comme l'a mis en évidence la crise de la Covid.

Par ailleurs, elle peut stimuler l'économie locale en favorisant la mise en place de réseaux d'acteurs locaux, amenés à s'organiser pour répondre aux appels d'offres. Elle peut également jouer un rôle d'orientation des systèmes agricoles pour qu'ils répondent aux enjeux environnementaux, sociaux et climatiques, tout en favorisant les installations. Elle est aussi un important vivier d'emplois non délocalisables (300 000 salariés sur les territoires)⁴⁴.

Enfin, la restauration collective peut jouer un rôle social. Sous réserve de leur qualité, les repas des cantines permettent à beaucoup d'enfants et de salariés de bénéficier d'une alimentation équilibrée, compatible avec des budgets limités. Toutefois, on déplore trop souvent le manque de qualités gustatives et nutritionnelles des plats servis aux malades et aux personnes âgées en milieu hospitalier ou dans les EHPAD. Par ailleurs, dans l'espace scolaire, elle constitue un lieu essentiel d'apprentissage et d'exercice de la démocratie alimentaire (animations autour de l'alimentation et partage des savoirs sur ses implications sociales et écologiques). Toutes les restaurations collectives peuvent devenir des lieux importants d'appropriation des enjeux liés à l'alimentation.

⁴² Source ; estimations 2018 de GIRA Food service pour FranceAgriMer

⁴³ LOI n° 2020-699 du 10 juin 2020 relative à la transparence de l'information sur les produits agricoles et alimentaires

⁴⁴ D'après www.fondation-nature-homme.org/sites/default/files/presse/cp-plf-journee-alimentation-14102020.pdf

D - Les défis environnementaux et climatiques

1. Les enjeux environnementaux territorialisés : eau, biodiversité et réduction des pesticides

L'eau potable est un produit alimentaire vital ; sa distribution publique a été un progrès considérable pour la sécurité alimentaire au cours du XX^{ème} siècle. Le bouleversement climatique du cycle de l'eau conduit à une aggravation systémique des sécheresses et à une plus grande vulnérabilité des ressources disponibles pour l'alimentation humaine et l'ensemble des usages économiques qui la partagent sur un même territoire hydrologique. Face aux problèmes de qualité et à la moindre disponibilité, les solutions techniques de traitement et d'interconnexion apportent des réponses partielles et coûteuses pour les collectivités en charge des services de distribution d'eau. La baisse de confiance dans la qualité de l'eau distribuée, les irrégularités de distribution dans certains territoires d'outre-mer (Guadeloupe, Mayotte...) et les ruptures d'alimentation en cas de forte sécheresse, conduisent à l'achat d'eau en bouteilles plastiques, beaucoup plus onéreuse pour les ménages et à fort impact environnemental du fait de la fabrication, des transports et des déchets générés par ces récipients. L'eau potable est par ailleurs obligatoire dans les processus de transformation agroalimentaire et indispensable pour l'abreuvement des animaux d'élevage. Les enjeux de qualité tout comme de disponibilité future de l'eau potable, doivent donc être intégrés dans les démarches d'ancrage territorial de l'alimentation durable.

La préservation des sols agricoles est un autre enjeu majeur. Compte tenu de l'augmentation de la population et d'une croissance de l'artificialisation encore plus rapide, la surface agricole disponible par habitant est passée de 8300 m² en 1930 à 4439 en 2017⁴⁵. L'ancrage territorial doit intégrer le maintien de surfaces nécessaires à la production alimentaire ainsi que celui de leurs qualités agronomiques. Il s'agit de réduire les risques d'érosion, de favoriser la reconquête du stockage du carbone dans les sols et les techniques permettant d'améliorer leur fertilité, de gérer les sols pollués susceptibles de contaminer l'ensemble de la chaîne alimentaire, à l'instar des conséquences à long terme des pollutions par le chlordécone aux Antilles. La répartition du foncier entre les productions nécessaires à un régime alimentaire équilibré et celles à vocation non alimentaire, constitue un autre point de vigilance.

La préservation de la biodiversité concerne notamment la diminution, en abondance et en diversité, des insectes pollinisateurs, tués par les insecticides ou victimes de la disparition de leurs ressources alimentaires (fleurs des champs, prairies, haies...) éliminées par les herbicides et la modification progressive des paysages. Les études expérimentales menées par le CNRS sur la zone de Chizé (79) ont montré récemment que les abeilles jouent un rôle essentiel dans la production du colza et du tournesol, qu'on croit à tort pollinisés par la seule action du vent : les écarts de production sont de l'ordre de 30 % selon que les abeilles ont eu accès ou non à ces cultures. De façon plus générale, il a été évalué qu'en Europe,

⁴⁵ Étude « Le revers de notre assiette : changer d'alimentation pour préserver notre santé et notre environnement » Solagro, juin 2019

84% des cultures dépendent de la pollinisation par les insectes, dont la diversité garantit la production agricole de fruits, de légumes et de graines utilisés pour l'alimentation humaine.

Outre les impacts des pesticides sur la biodiversité et la qualité des eaux, leur utilisation encore massive en agriculture, « *constitue un enjeu majeur de santé publique tant pour les applicateurs et leurs familles que pour les riverains et la population en général à travers les modes de contamination par l'air, l'eau, le sol et l'alimentation* » comme le souligne un rapport interministériel⁴⁶. Les attentes des consommateurs sont également de plus en plus fortes en la matière. Les retours d'expériences, notamment celles des fermes Dephy, montrent qu'une réduction d'usage est techniquement possible par une évolution d'ampleur des systèmes agronomiques, dont les conséquences ne sont pas encore envisagées dans la structuration économique des filières en aval et l'évolution des prix à la consommation, à l'exception notable de l'agriculture biologique.

2. Une empreinte climatique et énergétique importante

Pour ce qui concerne les enjeux climat-énergie, une étude récente de l'ADEME⁴⁷ évalue l'empreinte énergétique et carbone de l'alimentation en France en détaillant le poids relatif des différentes étapes : production agricole, transformation, transport de marchandises, distribution, restauration, déplacements pour les achats alimentaires des ménages et préparation au domicile. Les principaux résultats montrent que l'alimentation représente 24 % de l'empreinte carbone totale. La viande et le lait mobilisent plus de 80% de la surface agricole utile, ce qui représente la totalité des prairies et des cultures fourragères mais également la majorité de la surface dédiée aux céréales. Elles utilisent aussi des coproduits et sous-produits des filières oléagineuses (tourteaux) et de certaines filières industrielles, auxquels s'ajoutent notamment les tourteaux de soja importés.

La production agricole est le deuxième secteur d'émissions de GES, en particulier de méthane (CH₄) dû aux activités d'élevage, et de protoxyde d'azote (N₂O) en lien avec la fertilisation azotée.

La moitié de la consommation d'énergie de l'agriculture est indirecte ; elle est liée aux intrants et aux équipements. A l'exception des fruits, légumes et produits de la mer frais, l'essentiel des aliments a subi au moins une étape de transformation qui engendre une consommation d'énergie du même ordre de grandeur que celle de la production agricole, alors que ses émissions de GES sont 10 fois plus faibles. Selon les conclusions de cette même étude : « *il apparait clairement que l'évolution de l'assiette des ménages vers une alimentation moins carnée et la réduction du recours aux intrants azotés pour l'ensemble des productions agricoles, revêtent un enjeu majeur dans une stratégie de réduction des émissions de gaz à effet de serre. Une*

⁴⁶ « *Utilisation des produits phytopharmaceutiques* » rapport IGAS N°2017-124R / CGEDD N°011624-01 / CGAAER N°17096

⁴⁷ Projet CECAM (Contenu énergétique et carbone de l'alimentation des ménages), piloté par le Club Ingénierie Prospective Energie et Environnement

simulation faite dans le cadre du projet CECAM⁴⁸ montre qu'un régime réduisant d'environ la moitié la consommation de viande et de produits laitiers au profit d'une augmentation de la consommation d'aliments végétaux, associée à une évolution des pratiques agricoles plus économes en intrants et à une réallocation des terres agricoles, permettrait de réduire l'empreinte carbone du stade agricole par deux ».

Des objectifs ambitieux de réduction des émissions de GES de la production agricole (- 18% en 2030 et -46 % en 2050) ont été fixés par la Stratégie nationale bas carbone (SNBC) mais les mesures pour les mettre en œuvre restent floues et peu précises, comme l'a souligné le CESE dans son avis dédié. La SNBC mise principalement sur un renforcement des politiques agricoles existantes, dont « *les premières évaluations montrent qu'elles peinent à enclencher les évolutions attendues aux échelles nécessaires* », sans décrire précisément les moyens à mettre en œuvre, ni les territorialiser.

Pourtant, comme le souligne le Haut Conseil pour le Climat dans son rapport annuel 2020, l'agriculture française dispose de solutions pour évoluer vers la transition bas-carbone. Il propose la mise en place à court terme de quatre mesures structurelles de réduction, réalisables dans le cadre européen de la PAC et du Pacte vert, en soulignant les « *nombreux co-bénéfices pour la biodiversité et la lutte contre la déforestation importée, en plus de ceux particulièrement importants du fait de la crise sanitaire et de ses conséquences économiques : la santé, l'emploi ou encore la souveraineté alimentaire* :

- valorisation du stockage de carbone dans les sols ;
- mise en œuvre d'une stratégie pour les protéines végétales ;
- développement de pratiques agroécologiques en élevage ;
- modification de l'offre des produits alimentaires. »⁴⁹

⁴⁸ Projet CECAM (Contenu énergétique et carbone de l'alimentation des ménages), piloté par le Club Ingénierie Prospective Energie et Environnement de l'ADEME

⁴⁹ Éléments mentionnés à la page 68 du rapport annuel 2020 du Haut Conseil pour le Climat

II - DES OBSTACLES À UNE PLUS GRANDE AUTONOMIE ALIMENTAIRE DES TERRITOIRES

A - Des politiques publiques encore cloisonnées

L'alimentation met en jeu des dimensions différentes mais complémentaires. Elle pourrait ainsi permettre d'apporter des réponses globales et systémiques. Or, on constate un éclatement des politiques publiques qui concernent ses différents aspects : santé, production agricole, aménagement du territoire, éducation, formation et emplois..., même si des approches plus intégrées sont récemment apparues. Une même parcellisation s'observe s'agissant des acteurs publics impliqués (tous les niveaux de collectivités territoriales, l'État et l'Europe), sans que souvent leurs rôles et leurs moyens, surtout pour ce qui concerne les collectivités territoriales, soient clairement définis.

Cependant, le cloisonnement historique entre les différentes politiques publiques de l'alimentation a été bousculé lors des États Généraux de l'alimentation qui ont fait le constat d'un manque de cohérence globale des politiques publiques traitant de l'alimentation, soulevant des problèmes d'efficacité et de pilotage interministériel. La loi d'Avenir pour l'agriculture, la loi EGalim et le nouveau PNA traduisent partiellement ces attentes fortes autour d'une transition vers une alimentation plus durable.

1. Une multiplication des « plans » en faveur d'une agriculture plus durable

Avec une utilisation massive d'énergie et d'intrants (engrais minéraux, pesticides, alimentation animale...), la standardisation des productions, l'agrandissement des parcelles accompagné de l'arrachage des haies et de l'arasement des talus, la spécialisation des exploitations et des régions, certains modes de production, promus au nom de la modernité et d'une certaine efficacité économique, ont été dénoncés pour leurs impacts négatifs sur l'environnement, les émissions de gaz à effet de serre, la biodiversité et la santé. Pour tenter d'y remédier, des politiques et plans environnementaux ont été mis en place :

- programmes nationaux et régionaux d'application de la Directive Nitrates (68 % de la surface agricole utilisée, classés en zone vulnérable) ;
- politiques en matière d'eau et de milieux aquatiques en lien avec les objectifs de la Directive Cadre sur l'Eau (réduction des pollutions diffuses, protection des captages d'eau potable, retour à l'équilibre quantitatif ...) ;
- Plans Ecophyto I et II, et objectif de réduction des pesticides de 50 % d'ici 2025 ;
- Plan Biodiversité ;
- Plan National Santé Environnement ;
- Plan Pollinisateurs ;
- Plan EcoAntibio ;
- actions en faveur de l'amélioration de la qualité de l'air ;
- ...

La bonne gestion des sols agricoles, qui a fait l'objet d'un avis du CESE en 2015, est un enjeu crucial pour la productivité agricole mais fait l'objet de mesures dispersées, que ce soit pour la réduction de l'artificialisation, de la lutte contre l'érosion ou le maintien de la fertilité des terres. Nombre de ces politiques ont des résultats mitigés voire contraires, faute d'approche systémique et du fait d'actions souvent ciblées sur des changements de pratiques individuelles des seuls agriculteurs. Pourtant, ces derniers sont économiquement et techniquement dépendants des filières de transformation et de commercialisation, qui souhaitent voir leurs exigences de production respectées, avec un phénomène de « verrouillage technologique » que le CESE a déjà développé dans des avis précédents.

2. Des lois récentes recherchant une convergence autour de l'agroécologie et l'alimentation

La loi d'Avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt de 2014 a institué une démarche plus transversale autour du « projet agroécologique », en introduisant dans le Code rural un objectif d'intégration des enjeux environnementaux, sociaux et économiques et une recherche de cohérence des politiques publiques. Son article L-1 Il dispose en effet que *« les politiques publiques visent à promouvoir et à pérenniser les systèmes de production agroécologiques, dont le mode de production biologique, qui combinent performance économique, sociale, notamment à travers un haut niveau de protection sociale, environnementale et sanitaire. Ces systèmes privilégient l'autonomie des exploitations agricoles et l'amélioration de leur compétitivité, en maintenant ou en augmentant la rentabilité économique, en améliorant la valeur ajoutée des productions et en réduisant la consommation d'énergie, d'eau, d'engrais, de produits phytopharmaceutiques et de médicaments vétérinaires, en particulier les antibiotiques. Ils sont fondés sur les interactions biologiques et l'utilisation des services écosystémiques et des potentiels offerts par les ressources naturelles, en particulier les ressources en eau, la biodiversité, la photosynthèse, les sols et l'air, en maintenant leur capacité de renouvellement du point de vue qualitatif et quantitatif. Ils contribuent à l'atténuation et à l'adaptation aux effets du changement climatique »*.

La mise en œuvre de l'agroécologie s'est notamment organisée autour de la démarche des Projets alimentaires territoriaux (PAT), évoqués ci-après, et de la promotion des Groupements d'intérêt économique et environnemental (GIEE)⁵⁰ visant à associer plusieurs exploitations agricoles, mais possiblement aussi d'autres acteurs d'un même territoire, afin de favoriser des dynamiques collectives, ancrées sur les enjeux agroécologiques d'un territoire. En septembre 2019, on dénombre 615 GIEE impliquant 10 000 agriculteurs, avec des démarches thématiques très variées : systèmes économes en intrants, conservation des sols, autonomie alimentaire des élevages, agroforesterie, circuits de proximité, énergies renouvelables, adaptation au changement climatique...

Parmi les diverses formes d'agroécologie, l'agriculture biologique connaît une forte progression. Fin 2018, 41 600 exploitations sont certifiées ou en cours de conversion vers l'agriculture biologique dans toute la France. La surface en

⁵⁰ <http://www.giee.fr>

agriculture biologique a doublé entre 2010 et 2017 et atteint 7,5% de la SAU fin 2018. Elle concerne 9,5 % des exploitations et 14% des emplois agricoles nationaux. Cette dynamique est portée par une forte croissance de la consommation de produits bio (en 2018, 71 % des Français déclarent consommer des produits certifiés AB). Elle est accompagnée par une politique publique, le Plan ambition bio de 2017, qui vise à développer production et consommation, structurer les filières, renforcer la recherche, former les acteurs, adapter la réglementation et impulser une dynamique dans les départements d'Outre-mer. Si son objectif de 15 % de la SAU en 2022 ne sera pas atteint, elle illustre l'urgence d'une politique publique articulant tous les maillons de la chaîne alimentaire jusqu'au consommateur, en lien avec les réseaux de producteurs actifs sur le territoire.

La mise en œuvre de la loi EGalim a conduit à une évolution de la composition du CNA et à l'organisation au sein de chaque région d'un Comité Régional de l'Alimentation ou CRALIM, dont les missions sont précisées par le décret du 12 avril 2019. Le Comité doit examiner toute question relative à la mise en œuvre au niveau régional, du Programme national pour l'alimentation (PNA). Il propose notamment des actions pour faciliter l'atteinte des objectifs relatifs à la qualité des produits à servir dans la restauration collective (50% de produits durables dont 20% de bio). Le CRALIM comprend outre le préfet, des représentants des administrations concernées dont le rectorat, des représentants des collectivités territoriales dont la Région, des établissements publics, notamment l'Agence régionale de santé et des chambres consulaires intéressées, des représentants des organisations professionnelles des secteurs agricole, agro-alimentaire et alimentaire, des représentants des associations dont l'objet est lié à la politique de l'alimentation, et des personnalités qualifiées. La liste précise de ses membres est arrêtée par le préfet de région. Selon les régions, les membres représentants les associations environnementales sont présents ou non, de même que les représentants des usagers de la restauration collective.

3. Une Politique agricole commune (PAC) insuffisamment « alimentaire »

Ce cloisonnement des politiques publiques relatives à l'alimentation durable reste cependant encore très prononcé à l'échelle européenne, avec une place prépondérante de la PAC qui représente, pour la France, un budget annuel de 9 Md€. Il est essentiellement consacré aux aides directes attribuées en fonction des surfaces tandis que le second pilier destiné au développement rural, avec seulement 1,4 Md€, a joué un rôle beaucoup plus important en France pour la transition agroécologique, grâce au ciblage récent vers les Mesures agro-environnementales et climatiques (MAEC) et le soutien à l'agriculture en zones difficiles (ICHN). Les Régions sont devenues autorités de gestion du fonds européen FEADER. Elles ont établi des programmes de développement rural régionaux, lesquels peuvent prévoir des actions en faveur d'un ancrage territorial de l'alimentation (SIQO, promotion de circuits courts, agriculture bio...). Un certain nombre de projets alimentaires territoriaux sont par exemple soutenus dans le cadre d'un programme Leader ou d'actions du réseau rural français⁵¹.

⁵¹ <https://www.reseaurural.fr>

Comme le souligne le rapport de France Stratégie⁵² « *La Politique agricole commune (PAC) a joué un rôle clé dans la construction européenne. (...) Orientant les modes de production et structurant les filières agroalimentaires, elle contribue à maintenir la place de l'Europe parmi les grands producteurs agricoles mondiaux – première puissance agricole mondiale en valeur. Cependant, cette politique n'a pas permis d'assurer un niveau de vie décent à un très grand nombre d'agriculteurs, le secteur connaissant par ailleurs une érosion constante du nombre de ses actifs. En outre, elle n'a pas limité la fréquence des crises frappant le secteur, ni réduit les atteintes de l'agriculture sur l'environnement. Complexe dans sa structuration, elle l'est tout autant dans sa mise en œuvre et son contrôle, ce qui suscite l'incompréhension, voire le rejet, d'une part croissante de la profession agricole. Par ailleurs, en n'orientant pas suffisamment l'agriculture vers un modèle plus résilient, adapté aux défis environnementaux et aux attentes sociétales en termes d'offre alimentaire, elle est à l'origine d'une demande régulière de remise à plat par une partie de la société civile* ».

L'ambition environnementale renforcée, affichée lors de la dernière réforme de 2014, n'a pas été conduite de façon suffisamment cohérente, selon plusieurs rapports récents de la Cour des Comptes européenne et deux évaluations de la Commission⁵³.

Dans son avis « Pour une alimentation favorable à la santé », le CNA recommande de défendre le budget de la PAC en y intégrant l'alimentation pour en faire une Politique agricole et alimentaire commune (PAAC), soulignant que « *seule une PAAC engagée en faveur de la transition des systèmes de production vers davantage de résilience, d'autonomie et de sobriété vis-à-vis des ressources naturelles et en matière de recours aux intrants, tout en protégeant les agriculteurs des aléas qu'ils subissent de plus en plus, peut répondre aux fortes attentes sociétales, régulièrement exprimées en matière alimentaire et sanitaire.* »

Pour la première fois, le Plan Stratégique National que doit élaborer chaque pays européen pour décliner la prochaine PAC, a fait l'objet d'un débat public national.

⁵² « Faire de la PAC un levier de la transition agroécologique » France Stratégie, octobre 2019

⁵³ Cour des Comptes européenne « Le verdissement: complexité accrue du régime d'aide au revenu et encore aucun bénéfice pour l'environnement » rapport spécial, 2017, « Biodiversité des terres agricoles: la contribution de la PAC n'a pas permis d'enrayer le déclin », rapport spécial, juin 2020 et « L'intégration dans la PAC des objectifs de la politique de l'UE dans le domaine de l'eau: une réussite partielle, rapport spécial », 2014
Commission européenne : « Étude d'évaluation de l'impact de la PAC sur les habitats, les paysages et la biodiversité » 2019 et « Évaluation de l'impact de la PAC sur l'eau », 2020

B - Des recommandations du PNNS qui peinent à se traduire dans les faits

Lancé initialement en 2001 et également baptisé "Manger-Bouger", le Plan National Nutrition Santé a été actualisé tous les 5 ans et est désormais inscrit au Code de la santé publique. Établi sur la base des recommandations et des travaux de l'ANSES et du Haut Conseil de la Santé Publique, le nouveau PNNS4 couvre la période 2019/2023.

Il souligne que le "*mot « nutrition » doit être compris comme englobant les questions relatives à l'alimentation (nutriments, aliments, déterminants sociaux, culturels, économiques, sensoriels et cognitifs des comportements alimentaires) et à l'activité physique*", en précisant que l'inadéquation des apports nutritionnels et l'insuffisance d'activité physique sont la cause de plus de 55 % des 550 000 décès annuels en France.

Les actions mises en œuvre dans ce cadre ont pour finalité de promouvoir dans l'alimentation et le mode de vie, les facteurs de protection de la santé et de réduire l'exposition aux facteurs de risque de maladies chroniques (obésité, maladies cardiovasculaires, diabète et cancers), en intégrant les enjeux des inégalités sociales. Comme le montre le rapport du Sénat, l'alimentation est le premier facteur de risque évitable de mauvaise santé.

Les résultats de cette politique de recommandations individuelles, évalués en 2015 pour une population d'adultes par Santé Publique France⁵⁴, montrent quelques succès mais aussi de nombreuses difficultés d'appropriation. On constate ainsi de forts dépassements de la consommation de sel (limite recommandée par l'OMS 5 g/par jour), d'acides gras saturés, d'apports lipidiques totaux, de produits sucrés ainsi que de viande et de charcuterie, principalement chez les hommes. Il convient de souligner que 72% des personnes consomment moins de 5 fruits et légumes par jour et que 87% d'entre elles n'atteignent pas la recommandation d'une consommation de légumes secs au moins deux fois par semaine.

Eu égard à ces décalages entre les recommandations nutritionnelles et les habitudes de consommation, Santé Publique France a également souligné la nécessité de faire évoluer la stratégie publique : *« la seule diffusion de ces recommandations ne peut suffire à améliorer le statut nutritionnel des adultes. Une amélioration globale de la qualité nutritionnelle de l'offre alimentaire, ainsi que de son accessibilité (financière et géographique), sont nécessaires, et ce plus particulièrement pour réduire les inégalités sociales de santé. Les actions de prévention doivent également viser à accroître les compétences et les capacités des individus à améliorer la qualité de leur alimentation (techniques culinaires, préparation de repas sains, rapides et à petit prix, choix alimentaires en magasins/restauration hors foyer). C'est particulièrement le cas pour les jeunes adultes. En complément, la mise en place effective du Nutriscore permettra de faciliter la compréhension des informations nutritionnelles sur les emballages et devrait ainsi favoriser des choix plus favorables à la santé, notamment*

⁵⁴ Esteban : étude de santé sur l'environnement, la bio-surveillance, l'activité physique et la nutrition

par les personnes les moins diplômées ».

Si l'actuel PNA 2019/2023 vise dans un objectif de justice sociale, à améliorer la qualité nutritionnelle et diversifier l'offre alimentaire, il continue à privilégier les démarches d'engagement volontaire des acteurs économiques plutôt que le levier réglementaire pour augmenter les fibres, réduire les quantités de sel, de sucre, de gras dans les aliments et promouvoir de façon volontaire le Nutriscore, en cherchant à le rendre obligatoire au niveau européen. L'encadrement de l'environnement alimentaire est également timide concernant l'exposition des enfants et adolescents à la publicité pour des aliments et boissons non recommandés, avec seulement un encouragement à mettre en œuvre des codes de bonne conduite.

Le PNNS4 actualise les recommandations individuelles, en insistant notamment sur l'augmentation de la consommation de produits d'origine végétale riches en fibres, et la réduction de consommation de viande et de charcuterie « *l'augmentation [dans l'alimentation] des fibres, des acides gras omega3 [que l'on trouve notamment dans le poisson], de la part de fruits et légumes, légumineuses et fruits à coque ou la substitution de certains aliments par d'autres de meilleure qualité nutritionnelle, est une stratégie essentielle pour l'amélioration des apports nutritionnels de la population et la réduction des inégalités sociales et territoriales* ». Il recommande la réduction de la consommation d'aliments gras, sucrés, salés et ultra transformés dont ceux qui présentent un Nutriscore D et E (céréales sucrées du petit-déjeuner, gâteaux, chocolat, crèmes dessert, glaces, biscuits apéritifs, charcuterie et certains plats préparés du commerce). Ceux-ci sont de densité énergétique élevée et de faible qualité nutritionnelle. De plus, de récentes études ont « *montré des associations entre la consommation d'aliments ultratransformés et un risque accru de différentes maladies chroniques* ». Le PNNS 4 souligne l'intérêt quand c'est possible, de « *privilégier le fait maison en utilisant des produits frais, des aliments en conserve ou surgelés peu transformés* ». Il intègre l'enjeu environnemental de l'alimentation en conseillant de consommer des « *produits locaux, de saison et si possible bio* ».

C - Une politique récente et inachevée de lutte contre le gaspillage alimentaire

La France s'est dotée d'une politique ambitieuse de lutte contre le gaspillage alimentaire avec la Loi de transition énergétique pour la croissance verte de 2015, puis la loi dédiée dite Garot de 2016, dont les objectifs et les outils ont été complétés par la loi EGalim en 2018 et enfin la loi relative à la lutte contre le gaspillage et l'économie circulaire en 2020. Les objectifs légaux sont désormais de réduire le gaspillage alimentaire de 50 % d'ici 2025, par rapport à son niveau de 2015, dans les domaines de la distribution alimentaire et de la restauration collective et de 50 % d'ici 2030 dans ceux de la consommation, de la production, de la transformation et de la restauration commerciale. Il existe une hiérarchisation des moyens de lutte contre le gaspillage alimentaire avec l'ordre de priorité suivant :

- 1° La prévention du gaspillage alimentaire, ce qui signifie que les producteurs, transformateurs et les distributeurs, doivent en tout premier lieu prévenir ce gaspillage au sein même de leur processus de production ;

- 2° L'utilisation des invendus propres à la consommation humaine, par le don ou la transformation ;
- 3° La valorisation destinée à l'alimentation animale ;
- 4° L'utilisation à des fins de compost pour l'agriculture ou la valorisation énergétique, notamment par méthanisation.

Le rapport d'information de l'Assemblée nationale sur l'évaluation de la loi de 2016 souligne que si la politique publique de lutte contre le gaspillage alimentaire a bien été amorcée, elle est loin d'être parachevée : « *il reste encore un important volet dont les responsables publics doivent s'emparer : la prévention du gaspillage alimentaire. Plus que rattraper les dérives d'une société de surconsommation, il faut éviter ces dérives, le plus en amont possible* » Ce même rapport souligne que la dimension « *don alimentaire* » a souvent pris le pas sur les autres dimensions de la loi et que l'action de l'État se résume à une incitation fiscale, estimée par l'IGAS à 360 M€ par an, alors que le contrôle de la bonne application des obligations légales est quasi inexistant.

L'augmentation des dons et la variation de leur qualité font peser sur les associations d'aide alimentaire des difficultés de gestion d'un point de vue logistique et de prévisibilité des denrées. La vulnérabilité relative de ce système a aussi été mise en évidence au début du premier confinement lié à la Covid. Le CESE souligne la possible contradiction entre une montée en puissance souhaitable des actions de prévention et la possible réduction des dons à destination alimentaire, ce qui justifie une évolution structurelle pour faire face à l'augmentation de la précarité alimentaire.

La réduction du gaspillage alimentaire à toutes les étapes des filières jusqu'à la commercialisation constitue un objectif des politiques publiques largement partagé et pour lequel la territorialisation peut permettre indéniablement de réaliser des progrès. De plus, l'importance du gaspillage alimentaire au niveau de la restauration commerciale demeure très difficile à évaluer. Pour le moment, elle n'est pas concernée par la loi Garot.

Si l'on observe les différents aspects présentés à l'aune de ce que devrait être la démocratie alimentaire, force est de constater les difficultés et les tensions présentes malgré les très nombreuses initiatives citoyennes innovantes qui ont très largement contribué à la résilience lors de la crise sanitaire. La multiplicité et le cloisonnement des acteurs, la large domination d'un modèle économique qui n'a pas été conçu dans l'objectif d'une alimentation durable, illustrent la nécessité de politiques publiques.

Si le gaspillage alimentaire recule effectivement, il conviendra par conséquent d'imaginer de nouveaux mécanismes de redistribution vers les plus démunis.

D - Une aide alimentaire indispensable mais interrogée dans son fonctionnement

D'après une mission d'information du Sénat⁵⁵ ayant analysé les documents budgétaires de 2018, le soutien public à la lutte contre la précarité alimentaire aurait représenté une dépense de 706 M€ cette année-là, avec comme principaux postes, les aides fiscales accordées aux entreprises en contrepartie de leurs dons (361 M€), les aides des collectivités territoriales (230 M€), le FEAD (85 M€ UE plus État). Les sénateurs évaluent également à 500 M€ ce que représente le travail des 200 000 bénévoles des associations.

Pour autant, un certain nombre de questionnements voire de critiques, sont formulés, y compris par les acteurs en particulier associatifs, du système d'aide alimentaire. Ils portent notamment sur les produits distribués : qualité, diversité et saisonnalité. À cet égard, le fait que les associations bénéficiaires n'aient aucun choix quant aux denrées provenant des entreprises, principalement de la grande distribution, est souvent pointé, compte tenu de l'importance des réductions fiscales accordées dans ce cadre. Lors de son entretien, Franck Le Morvan, coauteur du rapport de l'IGAS, a déclaré « *L'aide alimentaire rencontre des difficultés, dans le sens où les dons des entreprises, des surplus ou des invendus, ne se maîtrisent pas. Or l'aide alimentaire est une structure miroir du système national de distribution, qui a sa propre répartition entre les différents types de denrées. Selon les réseaux, ce n'est pas la même proportion de produits. L'aide alimentaire a donc du mal à arriver à l'équilibre alimentaire : c'est la conséquence directe du fait d'être dans un système de dons dont on ne maîtrise pas la source* ».

De plus, le caractère institutionnel du dispositif qui conforte les acteurs organisés pour cela est souvent contesté. Cela rend difficiles les évolutions et l'intervention de nouvelles parties prenantes, ce qui constitue pour certains un véritable enjeu démocratique. L'importance des montants d'argent public en jeu fait de l'aide un marché économique en soi, qui peut constituer le fonds de commerce de certaines entreprises d'intermédiation. Elle donne également lieu à la création de lieux dédiés de commercialisation (épiceries solidaires) dont les finalités sont incontestables mais qui présentent aussi le risque de marginaliser encore un peu plus celles et ceux qui sont contraints de s'y approvisionner.

Par ailleurs, nombre d'acteurs regrettent que l'aide alimentaire se limite à une forme d'assistantat sans chercher à responsabiliser et à impliquer concrètement ses bénéficiaires. C'est en particulier ce qu'ont souligné les représentants d'ATD Quart Monde lors de leur audition.

⁵⁵ Réalisée par les sénateurs Arnaud Bazin et Eric Bocquet en octobre 2018

E - La restauration collective : un levier efficace mais difficile à mettre en œuvre

La Loi EGalim impose au moins 50 % de produits de qualité et durables, dont au moins 20% issus de l'agriculture biologique, d'ici au 1er janvier 2022. Le Programme national de l'alimentation (PNA) 2019/2023 identifie la restauration collective comme le 2^{ème} levier pour accélérer la transition alimentaire avec 6 objectifs dont le 1^{er} tient dans la réalisation des objectifs fixés par la loi EGalim.

Des textes relativement récents ont modifié les règles de la commande publique pour atteindre les objectifs de promotion des circuits courts et des critères de développement durable, avec une fréquente confusion sur la notion de proximité et d'achat local.

Un décret d'août 2011 a offert la possibilité aux acheteurs publics de valoriser, parmi les critères de sélection des offres, l'approvisionnement en circuits courts, défini comme la vente avec au plus un intermédiaire entre le producteur et le consommateur. Une réforme d'avril 2016 leur a permis de prendre en compte le coût du cycle de vie, en incluant les externalités environnementales.

Cependant, compte tenu du droit européen des marchés publics, cette réforme ne peut pas soutenir l'approvisionnement de proximité, comme le souligne la Cour des Comptes : *« les règles de la commande publique permettent désormais la prise en compte de critères relatifs aux modalités de distribution, dont notamment les externalités environnementales du cycle de vie du produit et l'inscription dans un circuit court. Cependant, malgré leur apparente proximité, ces notions ne sont pas synonymes d'approvisionnement local. En conformité avec le droit européen, le code de la commande publique empêche de prendre en compte l'implantation géographique des candidats dans l'attribution des marches. Les dispositions de la loi EGalim ne permettent pas davantage de déroger à cette règle. Ainsi, l'appellation d'origine et l'indication géographique peuvent figurer parmi les critères pris en compte pour l'application de l'objectif de 50 % de produits de qualité introduit par cette loi. Les acheteurs publics ne peuvent pour autant imposer une appellation particulière ou une indication géographique précise. (...) Ces dispositifs ne permettent pas d'introduire des critères de sélection fondés sur l'implantation géographique des candidats. La notion de circuit court est en effet indépendante de la distance séparant le producteur du consommateur. La prise en compte du cycle de vie suppose le calcul effectif de son coût et ne peut simplement servir à favoriser les candidats implantés localement. Des critères de choix fondés sur la localisation géographique seraient contraires aux principes de liberté et d'égalité d'accès aux marchés publics, notamment inscrits dans le droit européen de la commande publique. Encourager l'approvisionnement auprès de fournisseurs locaux suppose donc de passer les marchés de telle sorte que ces derniers soient à même d'y répondre. »*⁵⁶

⁵⁶ « Les services communaux de la restauration collective : une maîtrise des coûts inégale, des attentes nouvelles » Rapport public annuel 2020

Le PNA prévoit aussi notamment de :

- promouvoir les protéines végétales (plan pluriannuel de diversification des protéines pour les restaurants servant plus de 200 couverts et expérimentation d'un menu végétarien hebdomadaire) ;
- publier les nouvelles recommandations nutritionnelles pour les menus ;
- promouvoir la charte nationale pour une alimentation responsable et durable dans les établissements médico-sociaux.

F - Les PAT : atouts et limites actuels pour construire des systèmes alimentaires territoriaux

1. Des appels à projets pour atteindre les objectifs du Programme national pour l'alimentation (PNA)

La loi de Modernisation de l'agriculture et de la pêche de 2010 a mis en place le PNA, destiné à *"faciliter l'accès de tous à une alimentation de qualité, sûre et diversifiée de manière durable"*. Pour ce faire, il prévoyait notamment de favoriser le développement des circuits courts et de renforcer l'aide alimentaire pour les populations les plus démunies. Il comprenait également un volet consacré à la restauration collective publique afin qu'elle respecte des règles nutritionnelles.

La loi d'Avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt a défini les nouvelles orientations du PNA à travers quatre grandes priorités : la justice sociale, l'éducation alimentaire des jeunes, la lutte contre le gaspillage alimentaire et l'ancrage territorial des actions et la mise en valeur du patrimoine. C'est dans le cadre de ce dernier volet qu'ont été créés les PAT, pour répondre aussi aux objectifs des Plans régionaux de l'agriculture durable (PRAD). Le ministre Le Foll, initiateur de la loi d'Avenir, a présenté ainsi les PAT : *« L'objectif de ces projets alimentaires territoriaux, est de fédérer l'ensemble des énergies autour d'un projet structurant commun dans une logique de valorisation des productions des territoires, de relocalisation, et de création de lien social autour de l'alimentation »*.

Depuis 2014, un appel à projets national est lancé chaque année. Il vise à favoriser l'émergence de projets *« fédérateurs, démultipliables ou exemplaires s'inscrivant dans les objectifs du PNA »*. Ils sont susceptibles de devenir ensuite de véritables PAT. En 5 ans, plus de 150 projets ont ainsi été soutenus sur l'ensemble du territoire à hauteur de 6,7 M€.

L'appel à projets engagé en 2019 dans le cadre du PNA3 intègre les axes *« justice sociale »*, *« éducation alimentaire »*, *« lutte contre le gaspillage alimentaire »*, avec la volonté d'une approche interministérielle élargie. Il prévoit de soutenir des projets répondant à l'une ou l'autre des deux thématiques suivantes :

- *l'émergence de nouveaux PAT, prenant notamment en compte l'approvisionnement de la restauration collective, la réduction du gaspillage alimentaire et la lutte contre la précarité alimentaire ;*
- *le développement de projets répondant aux enjeux du PNA concernant la justice sociale, l'éducation alimentaire et l'atteinte des objectifs de la loi EGalim pour la restauration collective.*

Il est doté d'une enveloppe de 2 M € en augmentation de 400 000 € de la part du ministère de l'Agriculture (300 000 €) et de l'ADEME (100 000 €) par rapport à la précédente édition. Sur les bases actuelles, le financement moyen d'un PAT s'élève à environ 20 000 €, soit seulement six mois d'un salaire chargé. Dans le cadre du Plan de relance, une enveloppe de 80 M € est annoncée sans que l'on connaisse précisément à ce stade, ses modalités d'utilisation. On peut cependant espérer qu'elle permette une nette revalorisation du soutien apporté aux PAT.

2. Une procédure de reconnaissance des PAT exigeante

S'agissant spécifiquement des PAT, pour bénéficier officiellement de cette appellation, la démarche doit être reconnue par le ministère de l'Agriculture⁵⁷ et répondre à différents critères comme l'adéquation du projet avec les enjeux du PNA3, le degré de prise en compte des objectifs d'approvisionnement de la restauration collective en produits durables. Cette procédure a vocation d'une part à identifier et valoriser les projets existants et, d'autre part, à favoriser l'émergence de nouveaux PAT en proposant aux porteurs de projets des outils pratiques et méthodologiques. Ces porteurs de projets peuvent être des organismes publics ou privés à but non lucratif. Selon le ministère, il y aurait en 2020 une quarantaine de PAT labellisés et presque autant en voie de l'être.

Pour être labellisés, les projets doivent satisfaire à différents types de critères. Tout d'abord, il doit s'agir de projets collectifs d'intérêt général répondant à un ou plusieurs objectifs du PNA et du PRAD.

Ils doivent se fonder sur un diagnostic partagé portant à la fois sur l'agriculture (productions et pratiques locales, aspects fonciers...) et sur la consommation (besoins et attentes des consommateurs, identification des volumes et du potentiel d'évolution tant de la demande en produits locaux que de l'alimentation des populations du territoire considéré). Pour ce faire, toutes les données disponibles (sociales, économiques, ressources naturelles, climatiques...) doivent être analysées.

La gouvernance doit être clairement définie dans une démarche concertée entre différents types d'acteurs du système alimentaire, de même que les modalités d'animation et de suivi.

Plusieurs conditions permettant de garantir la pérennité du projet doivent être réunies : engagement dans la durée des différentes parties, soutien politique, moyens financiers adaptés, articulation avec les autres politiques nationales et territoriales concernées (schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires, schéma de cohérence de territoire, plans de massifs, etc.).

Un dispositif d'évaluation, destiné à apporter au fil du temps les améliorations nécessaires, doit être conçu d'emblée.

Des modes de communication vis-à-vis des citoyens/consommateurs doivent aussi être prévus.

⁵⁷ <https://agriculture.gouv.fr/faire-reconnaitre-un-projet-alimentaire-territorial>

Le PAT doit bien entendu s'appuyer sur des actions opérationnelles visant par exemple à l'ancrage territorial et à la mise en valeur du patrimoine alimentaire, au développement de circuits courts et de proximité, en particulier relevant de l'agriculture biologique, à la consolidation de filières territorialisées ou encore au maintien et au partage de la valeur sur le territoire.

Lors de son audition en décembre 2019, Serge Bonnefoy, chef de projet PAT au sein de l'association Terres en villes, qui anime le Réseau national des PAT (RNPAT), a indiqué que selon les données dont il dispose, 167 démarches qui s'orientent vers des PAT ont été initiées, toutes n'ayant pas encore été labellisées par le ministère de l'Agriculture. 53% d'entre elles sont portées par un Établissement public de coopération intercommunale (EPCI), 15% par un Pôle d'équilibre territorial et rural (PETR) ou un syndicat mixte, et 10% par un Parc naturel régional (PNR).

3. Des PAT aux objectifs et aux contenus diversifiés

Le RNPAT a établi une première typologie des PAT qu'il classe en 3 grandes catégories dont les frontières sont bien entendu théoriques, sachant de plus qu'un PAT évolue nécessairement au fil du temps :

- les PAT « agri-alimentaires » qui ne concernent que l'organisation des filières territoriales afin d'accroître l'approvisionnement local et en particulier celui des restaurants collectifs publics (écoles, hôpitaux...) ;
- les PAT « structurants », c'est-à-dire ayant les mêmes caractéristiques que les précédents, mais qui prévoient que leur actions entraîneront automatiquement des apports de nature différente: réduction du gaspillage, amélioration de la qualité nutritionnelle de la nourriture... ;
- les PAT « systémiques » qui d'emblée, intègrent aussi les dimensions santé, environnement, accès des plus démunis, à une alimentation locale de qualité...

Les témoignages des représentantes et représentants de 12 PAT qui ont participé à la journée organisée le 7 avril dans le cadre de la préparation de l'avis, se sont révélés riches d'enseignements et permettent d'affiner cette classification des PAT.

Tout d'abord, les finalités sont très diversifiées puisque, selon les PAT, elles se déclinent entre 3 et 6 grands axes, aucun d'entre eux ne pouvant par conséquent être considéré comme seulement « agri-alimentaire ». Ces finalités sont les suivantes :

- Accès pour tous à une alimentation saine locale (solidarité justice sociale)
- Promotion d'une agriculture durable
- Protection du foncier agricole et installation
- Pédagogie, communication, sensibilisation aux questions alimentaires et lutte contre le gaspillage
- Structuration des filières locales
- Développement local
- Augmentation de l'autosuffisance territoriale
- Approvisionnement de la restauration collective
- Recherche/action, essaimage
- Valorisation du patrimoine culturel et gastronomique.

Même si l'exercice est encore difficile faute d'un recul suffisant, les PAT n'ayant en moyenne que 3 ans d'ancienneté, leurs responsables identifient déjà des apports significatifs qui portent sur le développement de partenariats, d'échanges et de concertation, entre différents types d'acteurs. Les consommateurs sont également amenés à mieux comprendre les problématiques alimentaires. Enfin, les PAT impulsent une dynamique de territoire en renforçant les liens entre zones rurales, périurbaines et urbaines.

Des réalisations très concrètes sont également soulignées : plate-forme d'approvisionnement de la restauration collective, modules de sensibilisation à l'alimentation durable dans les écoles, espace-test pour de futurs maraîchers ou encore actions associant des personnes démunies (ateliers de cuisine, lutte contre le gaspillage alimentaire, légumeries d'insertion...).

4. Des difficultés rencontrées par les PAT

Les participants aux échanges du 7 avril ont signalé des difficultés concernant leurs PAT respectifs. Elles portent sur :

- une insuffisance des moyens nécessaires ;
- une mobilisation inégale dans la durée de tous les acteurs institutionnels et économiques ;
- les conséquences de changements politiques suite à des élections ;
- un manque d'actions concrètes ;
- l'accès au foncier nécessaire ;
- la définition de priorités partagées et l'élaboration d'une stratégie globale ;
- l'articulation avec les territoires voisins ;
- l'expertise souhaitable et les données utiles, en particulier pour l'établissement du diagnostic initial ;
- les productions agricoles locales (diversité, quantité...) ;
- l'évaluation des résultats obtenus.

Le bilan de ces échanges et de l'audition de Serge Bonnefoy amène à s'interroger sur la possibilité et la pertinence de chercher à encadrer au niveau national des démarches par essence directement liées à des contextes spécifiques. Ce souhait pourrait se justifier par les moyens financiers accordés aux PAT labellisés, qui leur permettraient effectivement de développer leurs actions. Or, ce n'est pas le cas actuellement. De plus, l'appui technique et méthodologique apporté par l'Etat apparaît encore très limité. Ce rôle d'animation est en fait essentiellement joué par le RNPAT.

Reste posée la question de rendre à terme obligatoire la mise en œuvre d'un PAT dans chaque territoire, pour que la Métropole et les régions ultramarines soient intégralement couvertes. Cette stratégie permettrait certes d'éviter que certaines zones soient délaissées, faute de motivation des décideurs locaux, mais risquerait d'entraîner la perte d'une spontanéité créatrice et le désengagement d'acteurs notamment associatifs voire économiques, ne souhaitant pas s'intégrer dans une forme d'homogénéisation administrative.

Par ailleurs, la notion même de territoire pertinent pour déterminer le périmètre géographique de chaque PAT, mérite d'être clarifiée. En effet, actuellement ce dernier

est le plus souvent déterminé par la circonscription des élus qui portent le projet, celle-ci n'étant pas toujours cohérente avec les productions agricoles et l'organisation des filières alimentaires susceptibles de répondre aux besoins des populations concernées.

Enfin, même si l'on observe une volonté de mieux articuler au sein des PAT, l'agriculture, l'alimentation et la santé par le biais du PNA et du PNNS, c'est moins le cas pour d'autres politiques publiques pourtant essentielles comme le foncier et l'urbanisme. En effet, comme l'ont souligné les acteurs de PAT, pouvoir disposer des terres agricoles nécessaires, en particulier pour y installer de nouveaux producteurs dont l'activité agricole/aquacole correspondrait aux objectifs du PAT, demeure un problème souvent majeur.

III - LA NÉCESSITÉ D'UNE APPROCHE SYSTÉMIQUE

A - Une alimentation durable liée à l'agroécologie

Pour qu'elle soit vraiment durable, la transition alimentaire est à articuler avec la transition agroécologique, entendue au sens systémique, comme l'a porté le CESE dans son avis dédié. L'agroécologie suppose en effet l'établissement d'un lien étroit du système de production avec le lieu où elle est mise en œuvre à tous les échelons (parcelle, ferme, territoire...). La reterritorialisation permet de mieux prendre en compte la diversité des contextes agroécologiques, l'existence préalable des multiples initiatives afin de renforcer l'autonomie alimentaire des territoires et de mieux relier les différents maillons, en raccourcissant les circuits d'approvisionnement et en articulant objectifs nationaux et enjeux locaux. Ceci est particulièrement important dans un contexte d'adaptation au changement climatique, la diversité des systèmes agricoles étant un facteur avéré de résilience.

Une telle approche suppose non seulement de mieux produire, de mieux travailler mais aussi et de manière convergente, de mieux et moins transporter, de mieux transformer et de mieux consommer.

Mieux produire suppose notamment de réintroduire de la diversité dans les agro-écosystèmes, en utilisant des variétés végétales ou des races animales adaptées aux territoires, en utilisant des mélanges de variétés pour jouer de leur complémentarité, en favorisant une plus forte rotation des cultures, en s'appuyant sur les apports agronomiques des légumineuses, en valorisant les interactions biologiques afin de réduire les consommations en intrants (engrais minéraux, pesticides, carburants...) pour réduire la dépendance énergétique et la vulnérabilité économique.

Mieux travailler suppose d'agir pour des emplois durables, qualifiés et de qualité. La fragilité de l'emploi agricole qui peine à assurer des revenus décents, la précarité de l'emploi salarié agricole et son assimilation trop fréquente à la notion d'emploi saisonnier, « aidé » et réputé non qualifié, nuisent à l'attractivité globale des professions agricoles. A la notion de « main-d'œuvre » comme simple complément à la machine, doit se substituer la recherche de qualification et de professionnalisation, en particulier dans une approche globale de l'agroécologie, qui assure au salarié la reconnaissance de ses compétences, y compris salariale.

Mieux transformer et moins transporter suppose de reconstruire des complémentarités territoriales dans une logique d'économie circulaire (filières locales d'alimentation animale, complémentarités entre productions animales et végétales pour la fertilisation des terres), en cherchant une réduction globale du gaspillage alimentaire et en structurant différemment les outils liés à la collecte, au stockage, à la transformation et même aux débouchés commerciaux des productions agricoles. Tout en renforçant la traçabilité de leur production, les entreprises alimentaires sont en effet amenées à traiter des petits volumes de matières premières avec des

caractéristiques moins homogènes, ce qui conduit à devoir adapter les process, dans une nouvelle démarche d'écoconception des produits alimentaires.

Mieux consommer suppose une déclinaison locale de régimes alimentaires nutritifs et attractifs, bons pour la santé, l'environnement, l'économie locale en privilégiant l'usage de produits peu ou pas transformés et leur saisonnalité, deux éléments favorisant le rapprochement entre producteurs et consommateurs. Lui sont liés les enjeux d'accessibilité (physique, économique, sociale...) des produits agroécologiques et d'éducation tout au long de la vie à l'alimentation durable, afin de permettre à toutes les catégories de la population de mieux articuler les connaissances nutritionnelles, les enjeux écologiques et les dimensions socioculturelles de l'alimentation.

B - Une place rééquilibrée pour l'élevage et la promotion des légumineuses

L'approche agroécologique de la transition alimentaire permet de mieux prendre en compte toute la complexité des relations entre élevage et alimentation durable. Une consommation plus sobre en produits d'origine animale de qualité constitue un facteur incontournable du point de vue de la santé publique et des enjeux climatiques. D'autres aspects, en rapport avec la spécialisation régionale des productions animales, la répartition entre les filières animales, leur alimentation et leur mode d'élevage plus ou moins intensifs, sont aussi à intégrer. Si les ruminants sont une source importante d'émission de méthane, ils sont parallèlement les seuls êtres vivants en capacité de valoriser l'herbe. Leur élevage à l'herbe permet ainsi, d'une part, d'optimiser des surfaces agricoles impropres à la culture et, d'autre part, de maintenir des prairies et zones humides efficaces pour le stockage du carbone, la biodiversité et l'eau. En revanche, les élevages intensifs de vaches laitières, de porcs et de volailles (viande et œufs), dépendent pour l'alimentation de céréales et protéagineux qui mobilisent une grande partie des surfaces céréalières cultivées, et de l'importation de protéines végétales (tourteaux de soja, le plus souvent OGM, et de tournesol) avec un impact social et environnemental élevé (concurrence avec les productions vivrières des pays producteurs, déforestation, empreinte carbone)⁵⁸. La hausse de la demande mondiale à l'égard de ces protéines végétales est un facteur élevé de vulnérabilité économique pour ces élevages. Une meilleure autonomie alimentaire de la France nécessite une stratégie nationale de réduction de notre dépendance protéique, articulée avec un renforcement du lien au sol des élevages, en favorisant l'élevage à l'herbe pour les ruminants, en développant des systèmes fourragers adaptés aux différents contextes pédoclimatiques, en valorisant les coproduits. Une meilleure répartition sur les territoires d'élevages plus extensifs, et le rapprochement entre productions animales et végétales, sont des leviers majeurs de la transition agroécologique. Ils permettent notamment de substituer des engrais organiques aux engrais azotés issus de la pétrochimie, à forte empreinte climatique et énergétique, et de réduire l'usage de pesticides *via* des rotations plus longues et diversifiées. La baisse de consommation des produits carnés, déjà amorcée depuis

⁵⁸ Avis du CESE « Le rôle de l'Union européenne dans la lutte contre la déforestation importée » mai 2020

plusieurs années, est à structurer avec une réorientation de la consommation vers des produits issus de systèmes plus durables qui améliorent le bien-être animal et sont ancrés sur les territoires.

Par ailleurs, une place renforcée des légumineuses constitue la clé de voûte d'une transition vers les systèmes alimentaires durables. Dans l'alimentation humaine, les légumes secs sont à la fois des aliments sains, énergétiques et peu coûteux. Ils permettent un rééquilibrage du régime alimentaire vers les protéines végétales, afin de « résoudre la difficile équation d'une alimentation durable, à savoir concilier équilibre nutritionnel, réduction des impacts environnementaux, acceptabilité culturelle et accessibilité financière », comme le souligne le Sénat dans son récent rapport. Grâce à leur capacité naturelle de fixer dans les sols l'azote atmosphérique, les légumineuses offrent des avantages agronomiques et écologiques de plus en plus étayés par la recherche et les retours d'expérience des agriculteurs. Elles réduisent voire suppriment le recours aux engrais azotés de synthèse et évitent le lessivage des nitrates dans les eaux. Leur introduction dans des rotations plus diversifiées permet de faire revenir moins fréquemment certaines cultures et donc de limiter les maladies et infestations parasitaires, ce qui entraîne une diminution de l'emploi de pesticides et une amélioration de la vie biologique des sols. Les associations légumineuses/céréales accroissent et stabilisent les rendements. Leur utilisation en alimentation animale (luzerne, trèfle, sainfoin pour les fourrages et pois, soja, féverole, lupin pour les graines) est une clé de l'indépendance protéique des élevages. Comme le souligne le rapport du Sénat en faisant ses propres propositions, l'appui des pouvoirs publics est indispensable pour lever certains verrous systémiques et donner un signal clair aux acteurs économiques. Le prochain Plan Protéines Végétales national doit établir des mesures structurelles en faveur de l'augmentation des surfaces cultivées en légumineuses, en intégrant pour la première fois un volet alimentation humaine, en lien avec les recommandations du PNSS.

C - Des politiques publiques plus cohérentes pour renforcer l'autonomie alimentaire des territoires au service d'une plus grande résilience

L'urgence d'une transition alimentaire pour réduire les vulnérabilités économiques, sociales et environnementales est soulignée dans le rapport du Sénat : « Les régimes alimentaires nés dans les pays occidentaux au XX^e siècle exercent des impacts négatifs forts et non soutenables à long terme pour la santé humaine et l'environnement. C'est un fait désormais parfaitement documenté par la science. »

L'ancrage territorial que porte le CESE, dépasse la seule proximité géographique entre producteurs et consommateurs, même s'il doit la favoriser. Comme l'a souligné Nicolas Bricas, il convient de bien distinguer les notions trop souvent confondues, de local et de durable. L'ADEME indiquait en 2017⁵⁹ : « En renforçant le lien entre producteur et consommateur et en redonnant du sens, tant à l'activité de production qu'à l'acte de consommation, et donc de la « valeur » à l'alimentation, les circuits

⁵⁹https://www.ademe.fr/sites/default/files/assets/documents/avis-ademe_circuits-courts_201706.pdf

courts de proximité présentent un réel potentiel en matière de consommation durable. Au travers de la priorité donnée par le « consommateur » à une production locale, ils peuvent être un levier pour encourager l'évolution globale du système alimentaire (transport, saisonnalité, équilibre alimentaire, répartition de la valeur économique, etc.). En termes d'impact sur l'environnement, la diversité de ces circuits ne permet pas d'affirmer qu'ils présentent systématiquement un meilleur bilan environnemental que les circuits « longs », notamment en matière de consommation d'énergie et d'émissions de gaz à effet de serre. En effet, les modes et pratiques de production sont beaucoup plus déterminants en matière de bilan environnemental que le mode de distribution, notamment pour les fruits et légumes (culture de produits de saison). Par ailleurs, plus de proximité ne signifie pas nécessairement moins d'émissions de gaz à effet de serre si les moyens de transports utilisés sont inadéquats, si la logistique est insuffisamment optimisée ou si le comportement du consommateur est inadéquat. Cependant, dès lors qu'ils sont optimisés et sous certaines conditions, les circuits courts de proximité présentent un potentiel intéressant en terme de réduction des émissions de Gaz à effet de serre (GES). »

Il en va d'ailleurs de même pour les enjeux sociaux dans lesquels la proximité n'est pas automatiquement synonyme d'une démarche de progrès sur les conditions d'emplois, tout comme d'un point de vue économique, si les producteurs n'obtiennent pas *via* ces nouveaux circuits, une meilleure répartition de la valeur ajoutée.

Selon Michel Duru⁶⁰, les systèmes alimentaires territorialisés « *ont pour but d'inventer/valoriser des modèles de production et de consommation plus respectueux de l'environnement et de la santé, de réduire le gaspillage tout au long de la chaîne alimentaire, de valoriser les produits locaux dans des filières de proximité, de permettre un meilleur partage de la valeur créée dans le territoire.* »

Des travaux prospectifs⁶¹ ont considéré qu'il était réaliste à l'horizon 2050, d'obtenir une transition agroécologique ambitieuse, à condition d'opérer une évolution large vers des régimes alimentaires bons pour la santé et l'environnement.

Pour le CESE, l'enjeu est celui de la reconquête de l'autonomie alimentaire au sens de capacité à produire une alimentation durable de proximité, en limitant les flux, en densifiant les maillages d'acteurs, tout en organisant des solidarités et des complémentarités géographiques.

Mieux produire, mieux travailler, mieux et moins transporter, mieux transformer et mieux consommer : tels sont donc les objectifs qui doivent être visés pour une alimentation durable ancrée dans les territoires. Les PAT ont été conçus pour engager des expérimentations dans ce sens. Ils témoignent des énergies déployées mais aussi des difficultés rencontrées. Engager des politiques publiques plus cohérentes, visant à renforcer l'autonomie alimentaire des territoires au service d'une plus grande résilience, reste un défi difficile à relever.

⁶⁰ Directeur de Recherche en Agronomie systémique à l'Inrae de Toulouse

⁶¹ *AgriMonde 2050, Afterres 2050, TYFA 2030...*

D - Des analyses et des propositions convergentes

Les préoccupations exprimées autour de l'alimentation durable sont aujourd'hui largement portées comme en témoigne l'attention qu'y attachent les médias ou les récentes annonces gouvernementales. Alors que la crise sanitaire a amplifié cet intérêt, il convient de présenter les propositions exprimées récemment par la Convention citoyenne pour le climat (CCC), par le CNA dans sa contribution à la construction de cet avis, et par le CESE lui-même dans son récent Rapport annuel sur l'état de la France.

La Convention Citoyenne pour le Climat, co-organisée par le CESE, a formulé 149 propositions visant à réduire d'au moins 40% les gaz à effets de serre d'ici 2030, dans un esprit de justice sociale. Plusieurs d'entre elles qui devraient être traduites en mesures législatives ou réglementaires, comme le Président de la République s'y est engagé, sont relatives à l'alimentation. La CCC a dessiné les contours d'une transition forte du système agricole en proposant notamment l'atteinte d'un objectif de 50 % des terres en agroécologie en 2040, le développement de la filière des protéagineux, le maintien du rôle des prairies permanentes et la reconversion de l'élevage. Elle propose d'utiliser la PAC comme levier de transformation, avec des propositions visant à relever les niveaux d'exigence des conditions de verdissement, à transformer l'attribution des aides à l'hectare vers des aides à l'actif agricole, ou d'autres à intégrer dans le Plan Stratégique National, lequel fait l'objet d'un débat public organisé par la CNDP. Concernant spécifiquement les produits alimentaires, la CCC propose notamment un encadrement en fonction de leurs impacts sanitaires et environnementaux, l'interdiction de publicité des produits proscrits ou déconseillés par le PNSS, une meilleure information sur les produits transformés, l'organisation d'ateliers dans l'espace public pour apprendre aux personnes à cuisiner des légumes/légumineuses et surtout à les associer de manière qualitative. Elle appelle à poursuivre les efforts dans la restauration collective en régulant les portions distribuées, à développer le recyclage et à proposer systématiquement un double choix dans les cantines afin de limiter le gaspillage. Toutes ces propositions rejoignent tant les préconisations du CESE dans plusieurs de ses avis votés que celles du présent avis.

Par ailleurs, dans le cadre de la consultation de ses membres sur les PAT et autres dispositifs alimentaires, comme contribution aux travaux du CESE, le CNA a présenté 6 conditions de réussite majeures pour un dispositif de gouvernance de l'alimentation à l'échelle territoriale :

- impliquer les acteurs dont les citoyens consommateurs ;
- s'appuyer sur un cadre de travail de qualité et une méthode de travail robuste, ce qui suppose un financement et une animation en cohérence avec les objectifs fixés ;
- concevoir des outils de suivi et d'évaluation ;
- disposer d'un portage local afin d'assurer la dynamique du projet ;
- penser les dispositifs de gouvernance alimentaire selon une approche durable de l'alimentation et des systèmes alimentaires territoriaux, comme le CNA le recommande dans son avis n°81 sur l'alimentation favorable à la santé ;

- valoriser les dispositifs alimentaires territoriaux par des actions de communication.

Ces propositions ont largement été reprises dans les préconisations de cet avis.

A l'occasion de l'élaboration du Rapport Annuel sur l'Etat de la France⁶², en lien avec la résolution présentée en juin sur les conséquences de la crise sanitaire⁶³, le CESE a réaffirmé l'importance de rendre accessible une nourriture durable et de développer les solidarités alimentaires, en s'appuyant sur le tissu associatif en zones rurales comme en zones urbaines. Il soulignait également la nécessité de créer une gouvernance de la souveraineté et de la démocratie alimentaires, et proposait pour ce faire de relocaliser la production dans le cadre de la transition agroécologique, d'atteindre l'autonomie protéique par un plan « légumineuses » et de construire un modèle économique et social attractif.

Ces propositions formulées par des citoyens, des acteurs experts et par les représentants de la société civile organisée, illustrent à la fois la volonté partagée de s'engager vers une alimentation durable, la multiplicité tant des enjeux que des acteurs ainsi que la nécessité d'une vision globale et cohérente des politiques publiques. Au regard de ces observations et des constats posés dans cet avis, le CESE considère que les démarches pionnières, les énergies militantes locales et les stratégies d'essaimage ne peuvent plus suffire. Même les politiques publiques, trop cloisonnées, et les plans engagés, ne sont pas en capacité aujourd'hui d'enclencher la transition systémique nécessaire. Un modèle alimentaire durable qui n'est accessible qu'à 10 % de la population, ne permet pas cette transition. Il peut même, par les stratégies de segmentation et d'individualisation toujours en œuvre, faire illusion et laisser perdurer un système qui, les événements récents le démontrent, affecte gravement notre environnement, fragilise les acteurs à commencer par les producteurs, remet en cause la cohésion sociale et menace à terme la démocratie. Les préconisations de cet avis visent à répondre à ces enjeux économiques, sociaux et environnementaux, en articulant soutien aux acteurs engagés, politiques publiques territoriales et stratégie nationale.

⁶² « *Se donner un nouveau cap* ». Rapport annuel sur l'état de la France en 2020, 9 juillet 2020

⁶³ « *Construire demain* » 23 juin 2020

IV - LES PRÉCONISATIONS

A - Renforcer la démocratie alimentaire

Si la transition alimentaire s'avère nécessaire d'un point de vue sanitaire, social et environnemental, l'appropriation citoyenne de ces enjeux constitue un défi complexe à relever. Les travaux de la CCC montrent que c'est néanmoins possible lorsqu'une formation est dispensée et des temps d'échanges collectifs, mis en œuvre. La CCC préconise de mieux informer le consommateur sur le PNNS « *qui, pour des raisons de santé publique, donne des repères nutritionnels compatibles avec les objectifs de la lutte contre le réchauffement climatique* » et de le faire évoluer en un Programme national nutrition santé climat (PNNSC) pour prendre en compte les critères climat, comme indiqué dans la Stratégie nationale bas carbone (SNBC). Cette proposition converge avec la préconisation antérieure du CESE d'inscrire dans le cadre de la stratégie climat, les recommandations nutritionnelles publiques et le PNNS.

Dans son avis sur l'éducation à l'alimentation, le CNA a de son côté souligné la nécessité d'une approche ouverte de l'éducation à l'alimentation, qui ne cherche pas à multiplier les injonctions mais permet à chacun d'acquérir les connaissances utiles pour réaliser ses propres choix d'alimentation durable: « *cette éducation doit ainsi porter sur l'ensemble des dimensions de l'alimentation (répertoires du comestible, culinaire et gastronomique, plaisir sensoriel) et accompagner le mangeur à tous les âges de la vie. L'éducation à l'alimentation participe aussi au renforcement du lien social et à l'émergence d'une citoyenneté consciente des effets positifs ou négatifs de certains types de consommation sur l'état de notre planète* ». Le CESE soutient les préconisations de cet avis et rappelle celles, convergentes, qu'il a portées dans son avis relatif à l'agriculture urbaine où des actions autour des jardins partagées, de l'investissement maraîcher d'espaces urbains ou d'une agriculture urbaine d'insertion..., peuvent permettre de renforcer la cohésion et l'insertion sociales et de sensibiliser les habitants aux enjeux liés à leurs comportements alimentaires.

Comme le CNA, le CESE propose de renforcer de manière significative les moyens de mise en œuvre de la politique nationale de l'alimentation et de compléter les recommandations nutritionnelles par des recommandations de bonnes pratiques alimentaires du point de vue écologique, en misant tant sur la sobriété (moins manger et moins gaspiller) et la végétalisation de nos assiettes, entendue comme un rééquilibrage des apports végétaux et animaux comme l'a également préconisé le Sénat⁶⁴, que sur la réduction de sel, d'acides gras saturés, d'apports lipidiques totaux et de sucre.

Des expériences associatives et des simulations chiffrées confirment l'intérêt de cette démarche qui consiste à consommer moins pour consommer mieux, sans dépenser plus. Une étude du WWF a souligné que, pour un même coût, un panier « flexitarien » permet d'intégrer 50 % en plus de produits sous signes de qualité, plus

⁶⁴ « Vers une alimentation durable : un enjeu sanitaire, social, territorial et environnemental majeur pour la France », rapport d'information de Mme Françoise CARTRON et M. Jean-Luc FICHET, mai 2020

sains et moins émetteurs de CO². C'est donc bien une approche globale des régimes alimentaires durables qu'il convient de promouvoir, en intégrant les nouvelles recommandations nutritionnelles, mais aussi les aspects environnementaux, budgétaires et culinaires.

Les différentes formes de circuits de proximité sont non seulement des lieux de commercialisation mais également de convivialité, d'échanges de savoir-faire pour cuisiner des produits frais et de saison. Ils permettent de reconnecter les aliments avec les producteurs qui les ont conçus au sein d'un terroir particulier, de favoriser le goût et le plaisir d'une alimentation moins transformée, de conjuguer engagement citoyen et convivialité autour d'une consommation responsable. Un certain nombre d'initiatives associatives locales ont mis en œuvre, avec succès, des programmes d'accompagnement à la transition vers une alimentation durable et accessible : les défis des familles à alimentation positive, le programme « Accessible » du CIVAM, les actions du MRJC etc. Afin de localiser et d'identifier les actions autour de l'alimentation, plusieurs communes ont créé des « maisons de l'alimentation » : la Maison interculturelle de l'alimentation et des mangeurs (MIAM) issue d'un centre social de Bordeaux Nord, la Maison de l'éducation à l'alimentation durable de Mouans-Sartoux, l'Écopole alimentaire de Loos en Gohelle...

Ces Maisons de l'Alimentation Durable stimulent l'implication des habitants et les démarches partenariales pour élaborer un programme d'éco-citoyenneté alimentaire construit autour des enjeux clés et favorisant des actions concrètes et collectives :

- l'augmentation de la consommation des fruits et légumes de saison ;
- les atouts des produits peu ou pas transformés, notamment issus de l'agriculture biologique, produits à proximité ;
- les bénéfices essentiels des légumineuses afin de faciliter le rééquilibrage vis-à-vis des protéines animales ;
- le choix des produits d'élevage en fonction de leur mode de production ou des poissons issus d'une pêche durable et les liens avec les enjeux environnementaux ;
- la consommation de l'eau du service public et la connaissance des actions locales de préservation de la ressource en eau potable ;
- les façons de cuisiner des produits moins onéreux, la réduction du gaspillage alimentaire chez les consommateurs, qui permettent des économies substantielles sur le budget alimentaire.

De même, la démocratie alimentaire ne peut s'envisager sans le volet social, notamment l'accessibilité économique à une alimentation de qualité. A cet égard, la ville de Grande Synthe (59) a expérimenté l'accès à l'alimentation grâce à un « *revenu minimum social garanti* », octroyé via les CCAS. Un dispositif de ce type avait fait l'objet de la première préconisation d'un récent avis du CESE⁶⁵.

Parmi d'autres expérimentations, Tera, dont l'initiateur a été rencontré, est « *un projet de développement territorial qui vise à créer un écosystème coopératif pour relocaliser à 85% la production vitale à ses habitants, réduire son empreinte écologique [...], valoriser cette production en monnaie citoyenne locale, émise via un*

⁶⁵ « Eradiquer la grande pauvreté à l'horizon 2030 », juin 2019

revenu d'autonomie d'un euro supérieur au seuil de pauvreté pour chacun de ses habitants⁶⁶».

Il convient de conforter et d'élargir ces initiatives afin qu'une population plus large puisse s'approprier les enjeux de la transition alimentaire, favorisant la citoyenneté.

Préconisation 1 :

Le CESE préconise la mise en place d'une politique publique de création de « Maisons de l'alimentation durable », au niveau approprié en fonction de la population (commune, EPCI, quartier...). Intégrant des espaces « alimentation » ouverts à tous les publics, comme ceux qui existent dans certains centres sociaux et socioculturels, elles associeraient tous les acteurs pour élaborer un programme d'éco-citoyenneté alimentaire. Ce programme proposerait des actions concrètes : circuits de découvertes des producteurs locaux, ateliers de cuisine, concours « climat/nature dans notre assiette », aide alimentaire, repas conviviaux...

Alors que la définition de la politique nationale de l'alimentation reste une compétence d'État, une des priorités affirmées du dernier Programme National de l'Alimentation 2019-2023 est l'ancrage territorial de cette politique publique. Pour autant, aucun texte n'identifie spécifiquement des compétences « alimentation » aux collectivités territoriales et encore moins en matière d'alimentation durable, ni ne prévoit les moyens à lui allouer. Néanmoins, de nombreuses collectivités territoriales se sont impliquées dans ces enjeux d'alimentation de proximité à partir de leurs compétences existantes. Les communes et les intercommunalités peuvent s'appuyer sur celles relatives à la restauration scolaire de l'enseignement primaire, la gestion des marchés, la distribution d'eau potable et de protection de la ressource, la gestion des déchets, l'action sociale, la planification d'urbanisme, l'aménagement commercial etc. Pour les Départements, c'est la restauration scolaire des collèges, l'aménagement foncier et rural tout comme le domaine de la solidarité, qui peuvent motiver leur action en la matière. Aux Régions sont attribuées les compétences de la restauration des lycées, des organismes de formation professionnelle, un rôle en matière de développement économique, de formation, de gestion des aides au développement rural de la PAC et de planifications stratégiques transversales (SRADDET) et environnementales (déchets, climat, air, énergie, biodiversité, déchets), de stratégie climat et biodiversité.

L'audition par la section de M. Didier Thévenet, directeur de la cantine centrale de Lons-le-Saunier, a montré comment une action initiée en vue de la protection des captages d'eau potable et ancrée sur un approvisionnement croissant des restaurations collectives de la collectivité a permis d'élargir les débouchés pour les agriculteurs locaux, de diversifier les productions sur un territoire marqué par la spécialisation AOP Comté en facilitant l'installation de 10 maraîchers bio et la transformation dans une légumerie, de multiplier les circuits de distributions des produits bio et locaux en accompagnement de la commande publique. La mise en relation des acteurs, l'aide à la construction de projets, l'implication des élus et

⁶⁶ <http://www.tera.coop/>

salariés de la collectivité, sont des facteurs de réussite aussi importants que l'achat public des productions.

S'il existe de très nombreuses autres initiatives de ce type, l'enchevêtrement des compétences locales a aussi engendré des réponses partielles, des manques d'articulation, voire des situations de concurrence. La crise sanitaire a montré le rôle important des communes et intercommunalités pour réorganiser dans l'urgence les circuits alimentaires, et répondre aux situations de précarité alimentaire, en lien avec les réseaux d'acteurs et les associations d'aide alimentaire. Le rôle primordial des communes est à souligner : lors de la pandémie, beaucoup d'entre elles jouent un rôle d'amortisseur par des mesures qui permettent d'améliorer les situations très difficiles dans lesquelles se trouve une partie de leur population.

Face au besoin de renforcer la transition et la résilience alimentaires, le CESE propose d'instituer une compétence « alimentation durable » à l'échelle de proximité adéquate. Il ne s'agit pas d'exclure l'action des autres niveaux de collectivités territoriales mais d'ancrer l'action publique en faveur d'une alimentation durable au plus près des populations : la coordination d'approvisionnement des différents lieux de restauration collective, la valorisation des productions des agriculteurs adoptant des pratiques de préservation des ressources naturelles et notamment en eau potable, des mesures en faveur de l'accessibilité physique et financière des productions locales, la lutte contre les déserts alimentaires dans les quartiers identifiés « politique de la ville » et certains territoires ruraux, un aménagement du territoire cohérent (préservation des terres productives, maillage commercial de proximité...).

Préconisation 2 :

Le CESE préconise d'instituer une compétence "alimentation durable" au sein des communes et/ou des Établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) pour établir des liens étroits entre l'action sociale, la restauration collective, l'alimentation en eau potable, le foncier et l'urbanisme, et le maillage commercial de proximité...

La crise sanitaire a révélé la capacité à organiser des écosystèmes alimentaires de proximité, notamment en démultipliant la distribution de fruits et légumes en vente directe, en AMAP, ou en circuit spécialisé. Les artisans de par leur proximité et leur connaissance du tissu local, ont largement contribué à cette résilience. La grande distribution a davantage fait appel aux producteurs locaux de produits frais, qui étaient privés de débouchés dans la restauration. Durant cette période, les consommateurs ont pu rencontrer des difficultés de plusieurs natures. La première et la plus prégnante a été économique (diminution des revenus, difficultés à trouver un emploi notamment pour les jeunes, recours important au chômage partiel, hausse des précarités économique et sociale ...). La question du prix reste fondamentale pour les ménages modestes. Leur accès à l'alimentation a été plus difficile, a fortiori quand la restauration hors foyer a été suspendue. L'accessibilité a également été rendue plus complexe en raison de la fermeture des marchés de plein vent. L'information sur les circuits alternatifs de distribution, qui s'appuie beaucoup sur les réseaux numériques, a écarté celles et ceux éloignés de ces outils. Le recours à l'approvisionnement chez les producteurs nécessite des déplacements et donc souvent, un véhicule.

Globalement, la segmentation des circuits de distribution a été renforcée pendant cette crise, aggravant les phénomènes de ségrégation sociale préexistants.

Pour le CESE, il importe de soutenir tous les écosystèmes alimentaires qui ont démontré qu'un accès à une alimentation durable, accessible et de proximité, est possible. Parmi ceux-ci, les circuits économiques structurés par les Monnaies locales complémentaires (MLC), méritent une attention particulière. La loi reconnaît celles-ci comme titres de paiement si elles sont émises par des entreprises de l'Économie sociale et solidaire (ESS) et qu'elles respectent l'encadrement fixé par le code monétaire et financier. La monnaie locale sert en général à développer l'économie locale en favorisant le commerce et la production de proximité. Ainsi, les MLC peuvent contribuer à installer un cercle économique vertueux de proximité entre producteurs, transformateurs, distributeurs et consommateurs dans un territoire, non seulement en assurant la viabilité économique des acteurs mais aussi en renforçant la dimension citoyenne de l'acte économique des consommateurs. La mise à disposition de chèques « alimentation durable » en monnaie locale pour les personnes en difficulté, permet également de retisser du lien social et de les réintégrer dans un circuit économique moins stigmatisant. Le développement de cofinancements participatifs pour des ateliers de transformation et des outils logistiques, contribue également à ces démarches.

Préconisation 3 :

Le CESE préconise que les communes et les intercommunalités favorisent le développement d'écosystèmes alimentaires locaux pour soutenir les agriculteurs, les TPE et les artisans locaux, en attribuant des chèques "alimentation durable locale" aux personnes en situation de précarité alimentaire, valorisant des productions agroécologiques et en s'appuyant notamment sur le système des monnaies locales complémentaires.

L'article 61 de la loi EGalim établit que « *la lutte contre la précarité alimentaire vise à favoriser l'accès à une alimentation sûre, diversifiée, de bonne qualité et en quantité suffisante aux personnes en situation de vulnérabilité économique ou sociale. Elle s'inscrit dans le respect du principe de dignité des personnes. Elle participe à la reconnaissance et au développement des capacités des personnes à agir pour elles-mêmes et dans leur environnement. L'aide alimentaire contribue à la lutte contre la précarité alimentaire. La lutte contre la précarité alimentaire mobilise l'État et ses établissements publics, les collectivités territoriales, les acteurs économiques, les associations, dans le cadre de leur objet ou projet associatif, ainsi que les centres communaux et intercommunaux d'action sociale, en y associant les personnes concernées* ».

Dans son rapport de décembre 2019, « *la lutte contre la précarité alimentaire* », l'IGAS, constatant les difficultés observées liées aux réglementations relatives au FEADER, à la centralisation des appels d'offres, aux organisations logistiques assumées par les acteurs de l'aide alimentaire, ou encore aux faibles moyens disponibles pour l'organisation et l'ingénierie, propose de mettre en œuvre une politique systémique de lutte contre la précarité alimentaire. Elle souligne notamment que le programme européen « Fruits et légumes à l'école » et « Lait et produits laitiers à l'école », financé par l'Union européenne jusqu'à 35 M€ par an sur la période 2017-

2023, n'est utilisé qu'à hauteur de 3 % de cette somme (environ 1 M€), du fait semble-t-il des contraintes du cahier des charges que la France a prévu de simplifier sans attendre la future programmation. L'objectif de ce programme, financé par l'Union européenne, est de favoriser la distribution de produits sous signe de qualité en y associant une action éducative. Il s'agit d'améliorer les habitudes alimentaires des élèves et leur connaissance des filières et des produits agricoles et agroalimentaires.

Les multiples initiatives observées invitent à promouvoir les démarches qui portent une vision systémique, permettent de favoriser la cohésion sociale et impliquent les acteurs de proximité, des producteurs aux consommateurs, y compris les plus démunis. L'exemple de l'action menée dans le cadre d'un PAT par ATD-Quart Monde avec le Pays « Terres de Lorraine », intitulé « *De la dignité dans les assiettes !* », vise l'accès à une alimentation digne, durable et de qualité pour tous. Il propose de cultiver des jardins communaux pour gagner en autonomie, se grouper pour accéder aux productions locales à des prix accessibles, faire évoluer l'aide alimentaire... Les initiatives se multiplient ici comme dans de nombreux endroits en France pour favoriser un accès plus digne et plus durable à l'alimentation des personnes connaissant la précarité.

Le CESE soutient globalement les préconisations de l'IGAS, notamment celles visant à :

- aider financièrement :
 - les initiatives de coordination ou de coopération des acteurs de l'aide alimentaire ;
 - l'ingénierie des groupements d'achat et épiceries solidaires ;
 - les achats en circuit court des associations d'aide alimentaire et leurs actions participatives coordonnées avec des agriculteurs, y compris dans le cadre d'appels d'offres nationaux.
- accroître le soutien aux projets alimentaires territoriaux quand des associations d'aide alimentaire y sont associées ;
- déléguer des crédits aux collectivités locales volontaires, pour l'achat groupé de denrées alimentaires en circuit court pour approvisionner des associations ne pouvant ou ne voulant y procéder elles-mêmes.

La crise sanitaire a illustré la capacité d'initiative et de mobilisation des acteurs de terrain. Le CESE souhaite voir pérenniser ces démarches, notamment à travers la compétence « alimentation » des communes.

Préconisation 4 :

Le CESE préconise de mieux financer, via la future PAC et le FSE+, toutes les actions de lutte contre la précarité alimentaire, valorisant une alimentation durable ancrée dans les territoires, et impliquant les bénéficiaires. Cela concerne en particulier le programme européen « fruits et légumes à l'école » qui doit être mis effectivement en œuvre pour le public cible que sont les scolaires et élargi en « fruits et légumes pour tous » pour permettre des aides ciblées. La coordination de ces actions et l'octroi des subventions pourraient être confiés au Comité régional de l'alimentation (CRALIM).

Les taux de pathologies liées à l'alimentation (diabète, hypertension artérielle, maladies cardio-vasculaires, surpoids...), sont plus élevés en Outre-mer où elles représentent la première cause de mortalité, que dans l'Hexagone. Ce constat est directement lié aux récentes évolutions des pratiques alimentaires et des modes de vie ultramarins. Par exemple, les consommations journalières de boissons sucrées en Guadeloupe et Martinique sont presque trois fois celles de la Métropole. L'Institut de recherche pour le développement (IRD) a récemment réalisé une expertise scientifique collective sur « Alimentation et nutrition dans les départements et régions d'Outre-mer », afin d'orienter les actions du Programme national nutrition santé (PNNS). L'information du consommateur et l'éducation alimentaire dès le plus jeune âge, notamment à travers la restauration collective et l'école, sont des priorités sanitaires essentielles à prendre en compte. L'IRD y préconise la promotion de régimes alimentaires comprenant des productions locales existantes ou pouvant être développées localement (fruits et légumes, préparations traditionnelles...). En effet, les préparations traditionnelles créoles aux Antilles ou le riz cari à La Réunion sont de bonne qualité nutritionnelle.

Par ailleurs, la restauration scolaire est très insuffisante à Mayotte et en Guyane où elle n'est présente que dans un tiers des établissements et dans la majorité des cas, uniquement sous la forme de collations froides. Si les autres territoires ultramarins sont mieux couverts, l'IRD recommande cependant d'y adapter et améliorer l'offre dans le cadre du Programme national nutrition santé « restauration scolaire » grâce à différents leviers : formation des personnels, actions d'éducation adaptées culturellement, même s'il s'agit de sensibiliser sans être trop normatif, ainsi que des incitations à ce que les élèves aillent à la cantine, ce qui n'est pas assez le cas dans le secondaire.

Préconisation 5 :

Un programme spécifique à la restauration scolaire, mis en place dans l'ensemble des Départements et Régions d'Outre-mer, doit permettre l'accès de chaque élève à une offre de restauration scolaire de qualité, fondée sur la priorité donnée aux productions locales et aux circuits courts ou de proximité. De plus, pour le CESE, chaque territoire ultramarin doit se doter d'au moins un projet d'éducation alimentaire durable, structurant et porteur d'innovation, dans le cadre du Programme national pour l'alimentation, permettant de diffuser les messages de prévention en matière de santé nutritionnelle.

B - Développer les systèmes alimentaires locaux et durables

Le 30 novembre 2018 a été signée une charte d'engagement « *pour une alimentation de proximité reconnue* » entre les acteurs de la production, de l'artisanat de bouche, du commerce alimentaire de détail et de gros, des marchés de gros, et de la restauration collective. Dans le prolongement de la loi EGalim, cette charte proposait de :

- valoriser une offre de produits s'appuyant sur les terroirs, les savoir-faire et les territoires ;
- promouvoir au sein des organisations régionales et départementales rattachées aux organisations signataires, les projets alimentaires territoriaux (PAT), et tout particulièrement ceux qui réunissent l'ensemble des acteurs : grossistes, producteurs agricoles, artisans, commerçants alimentaires de proximité et restaurateurs, qui créent de la valeur partagée sur les territoires ;
- faire la promotion d'une agriculture et d'une alimentation durables et inciter les entreprises à s'engager dans cette voie ;
- travailler ensemble afin de développer des solutions en matière de logistique ayant moins d'impact sur l'environnement.

Plusieurs expérimentations initiées par les collectivités territoriales avec les marchés de gros, sont à relever :

- installation d'agriculteurs près des marchés de gros pour approvisionner directement grossistes, commerçants (Blagnac) ;
- création de carreaux de producteurs : lieux physiques sur le marché, où se réunissent les producteurs pour commercialiser directement leur production. Des marchés proposent même une gratuité pour les jeunes agriculteurs et les agriculteurs en bio ;
- développement de pôles de transformation de produits locaux comme à Montpellier, ou de « cash fermiers », équivalent d'un supermarché de professionnels de produits locaux, tous secteurs confondus, à l'exemple de Grenoble, Rungis ou Toulouse ;
- contrat de réciprocité signé entre Toulouse métropole et le Pays « Porte de Gascogne » dans le Gers, qui permettra à un consortium d'agriculteurs locaux de commercialiser sa production sur le marché de gros.

Ces expérimentations illustrent le rôle déterminant d'interface que peuvent jouer les Marchés d'Intérêt National. Les acteurs de la distribution peuvent favoriser ces dispositifs, en privilégiant les achats de produits frais auprès des producteurs locaux, et de marchés d'intérêt national qui privilégient l'approvisionnement territorial.

Toutes ces démarches peuvent contribuer à développer, à travers les PAT, le 6^{ème} SIQO « bio, local, et équitable » proposé dans un avis précédent.

Préconisation 6 :

Le CESE préconise de rendre obligatoire dans chaque métropole, un « contrat de logistique » associant l'ensemble des parties prenantes sur le modèle des Projets alimentaires territoriaux (PAT), pour rééquilibrer les approvisionnements et organiser la résilience alimentaire territoriale. Il s'appuierait sur les Marchés d'intérêt national (MIN), éventuellement renommés Marchés d'intérêt territorial, en leur assignant réglementairement des missions de soutien, en particulier logistique, aux filières locales et aux structures d'aide alimentaire.

Depuis la loi « consommation » de 2014, les restaurants et traiteurs privés peuvent choisir de valoriser au travers d'une mention « fait maison » protégée réglementairement, les plats entièrement cuisinés sur place à partir de produits bruts ou de produits traditionnels de cuisine. Peu de mesures de la loi EGalim ont concerné la restauration commerciale, à l'exception de l'élargissement de l'indication de la provenance nationale de la viande servie, l'interdiction des plastiques à usage unique et en juillet 2021, la mise à disposition d'un « doggy bag » pour emporter les plats non entièrement consommés.

Des labels privés et réseaux de restaurants proposant une cuisine s'inscrivant dans une approche plus durable (produits bio et locaux, menus bas carbone, réduction du gaspillage alimentaire...), se sont récemment développés, sous la forme d'engagements volontaires : les restaurants « bons pour le climat » qui ciblent une cuisine bas carbone plus végétale, locale et de saison ; ceux du réseau Slow Food autour des savoirs gastronomiques locaux ; le réseau des « écotables » qui labellise les démarches progressives d'éco-responsabilité ; les restaurants engagés anti-gaspi etc.

Ces démarches correspondent à des attentes croissantes de la clientèle pour une cuisine associant plaisirs gustatifs, découverte des producteurs locaux et engagements sociétaux. Le CESE considère que les repas pris au restaurant contribuent à la diffusion conviviale d'une cuisine plus durable et ancrée sur son territoire.

Préconisation 7 :

Afin de renforcer la cohérence des messages, quel que soit le type de restauration hors domicile, le CESE propose la création d'une mention « Qualité durable » s'ajoutant à la mention « Fait maison », pour reconnaître officiellement les restaurants commerciaux qui respectent les dispositions de l'article 24 de la Loi EGalim.

Le Département de la Réunion a mis en place un plan baptisé AGRIPéi 2030 visant à décloisonner la politique agricole, au bénéfice d'une approche plus globale orientée par un projet de territoire. L'étude a débuté en 2018 avec un diagnostic approfondi des futurs besoins de la population et des évolutions souhaitables du modèle agricole, en privilégiant des exploitations familiales créatrices d'emplois, et des circuits courts. La réflexion a été menée dans le cadre d'une large concertation avec la profession agricole et l'ensemble des partenaires. Ce Département a adopté une trajectoire à l'horizon 2030 visant à renforcer l'autonomie alimentaire de l'île. Le

plan prévoit le développement de la polyculture et du polyélevage en petites unités garantissant une répartition favorable de la chaîne de valeur au profit de l'agriculteur. Il favorise également les productions agricoles mettant en place des signes de reconnaissance valorisant les « produits pays » et la limitation de l'utilisation des produits phytosanitaires et des antibiotiques. Le volet bio est particulièrement ambitieux avec un objectif de 400 exploitations supplémentaires d'ici 2030, alors que leur nombre a déjà doublé en 5 ans. Ce plan comprend enfin la création d'unités de transformation et de logistique permettant de répondre à la demande locale. Il soutient ainsi les démarches visant à rapprocher le producteur et le consommateur en assurant la régularité de l'offre et en augmentant l'approvisionnement de produits locaux dans la commande publique, notamment dans la restauration collective.

Il convient de souligner que de telles démarches peuvent bénéficier de financements provenant du Programme d'options spécifiques à l'éloignement et à l'Insularité (POSEI). C'est l'outil de mise à disposition des aides européennes et nationales au secteur agricole pour toutes les Régions ultrapériphériques (RUP). En effet, il comporte un volet « diversification », présentant des mesures en faveur des productions agricoles destinées aux marchés locaux.

Préconisation 8 :

Le CESE préconise que chaque territoire ultramarin se dote d'un projet agricole et alimentaire territorial, porté par les collectivités territoriales. Les pouvoirs publics accompagneront, notamment par la formation, les petits producteurs qui pourront se regrouper par exemple sous forme coopérative, dans un système alimentaire territorial structuré et organisé. La structuration des filières vivrières territoriales en aval, l'équipement en infrastructures de transformation, de logistique et de distribution en circuits courts et de proximité (via les artisans ou commerçants locaux), sont des priorités à mettre en œuvre à l'échelle de chaque territoire.

En 2014, le ministre de l'Agriculture avait fixé un objectif de 500 PAT à l'horizon 2020. Or, en août 2020, 41 seulement étaient officiellement reconnus. Lors de l'examen du projet de Loi de finances 2019 par le Sénat, les rapporteurs avaient estimé « *qu'il est illusoire d'espérer atteindre un objectif de 500 PAT d'ici 2020 sans y allouer des moyens supplémentaires* ». En effet, le financement par appel à projets du PNA pour les PAT est limité : l'édition 2017-2018 a apporté aux 33 projets lauréats un soutien moyen de 47 000 €. Les Régions disposent d'une enveloppe spécifique de 80 000 € pour soutenir certains projets non retenus au plan national. D'autres sources de financements publics peuvent être mobilisées pour les PAT. Un état des lieux du RNPAT de juin 2018 en identifie plus de 17 : programmes européens (FEADER et programme LEADER en matière de développement rural, FEDER-FSE en matière de cohésion régionale et sociale), aides du ministère de la Santé, des Agences de l'Eau, de l'ADEME ou liées à la politique de la ville, des Départements et des Régions, de la Caisse des Dépôts et Consignations, via sa Banque des Territoires, jusqu'au mécénat et au financement participatif). Cette forte dispersion, avec des calendriers non harmonisés, conjuguée à la faiblesse globale des montants accordés sur des périodes réduites, se traduit pour la plupart des PAT par la nécessité de consacrer un temps considérable à leur propre ingénierie financière pour assurer la pérennité de leur fonctionnement, ce qui renforce les déséquilibres

récurrents entre territoires urbains et ruraux. Cette situation empêche de nombreux PAT d'inscrire leur action dans la dynamique de long terme que nécessite la transition. La forme de l'appel à projets peut même constituer une mise en concurrence entre territoires alors qu'il s'agirait de construire leur complémentarité. Dans sa contribution à cet avis, le CNA a souligné la nécessité pour la réussite des PAT de disposer d'un cadre de travail de qualité et d'une méthode de travail robuste, ce qui nécessite un calendrier satisfaisant mais aussi des financements en phase avec les enjeux et les objectifs visés. Les emplois liés à l'animation et la gestion de projet au cours des différentes phases, doivent à la fois mobiliser une expertise technique complexe compte tenu de la diversité des thématiques, pour réunir et animer des réseaux d'acteurs amenés à travailler de façon décloisonnée. L'ambition systémique souhaitée par le CESE pour les PAT, exige une augmentation significative de leurs financements permettant un fonctionnement pérenne mais également, à terme, la capacité de simplifier pour les acteurs du territoire, l'accès aux financements publics et privés permettant de rendre rapidement opérationnel leur plan d'actions. Il faut souligner à cet égard que les mesures du Plan de relance consacrées à l'accroissement du nombre de PAT sont dotées d'une enveloppe encourageante de 80M€.

Par ailleurs, le CNA a relevé que la complexité et la lourdeur de la procédure de reconnaissance officielle des PAT par le ministère de l'Agriculture, constituaient un obstacle à l'aboutissement de nombreuses démarches, notamment si elles ne sont pas portées par des structures, en particulier des collectivités territoriales, disposant en interne des compétences nécessaires à l'élaboration des dossiers attendus.

Préconisation 9 :

Pour accroître le nombre de Projets alimentaires territoriaux (PAT), le CESE préconise d'augmenter leur financement en utilisant le volet « alimentation durable » du Plan de relance, le 2^{ème} pilier de la prochaine Politique agricole commune (PAC), les aides régionales et les financements de la Banque des territoires, et de simplifier leur procédure de reconnaissance officielle comme l'a proposé le Conseil national de l'alimentation (CNA).

Le PAT constitue une nouvelle forme de politique publique qui a été conçue comme volontairement peu normative. Il s'agit de favoriser une large évolution des habitudes alimentaires, en s'appuyant sur les initiatives existantes ou à créer entre acteurs, pour progressivement mieux faire coïncider l'offre et la demande de produits locaux de qualité.

La gouvernance et la conception des PAT constituent des facteurs majeurs de leur réussite, ainsi que l'a souligné le CNA dans sa contribution à cet avis. Celui-ci juge essentiel d'associer la plus grande diversité d'acteurs, à l'élaboration, au suivi et à l'évaluation des PAT. *« La richesse du tour de table permettra d'enrichir les débats des problématiques portées par ces acteurs. Il s'agit d'associer tous les maillons de la chaîne alimentaire, mais aussi de pouvoir impliquer les citoyens du territoire à l'élaboration même du projet. Cette gouvernance doit pouvoir être nourrie par une vision claire et partagée par tous les acteurs. »*

Le CNA affirme également la nécessité de *« prendre en compte toutes ses dimensions (santé, environnement, social, économique), comme il le recommande*

dans son avis n°81 sur l'alimentation favorable à la santé. Cette approche qui peut être qualifiée d'holistique ou « d'écosystémique » est présentée comme une condition de réussite majeure car elle constitue, selon les participants, le point de départ fondamental pour un développement cohérent et vertueux des politiques publiques en matière d'alimentation durable. Ainsi, les axes et actions d'un PAT se doivent d'être en cohérence avec d'autres réflexions nationales ou locales sur les différents piliers de la durabilité. Une place spécifique aux questions d'éducation mérite d'être réservée au sein des projets (...) ».

Le portage local du PAT est souligné par le CNA, avec des différences d'approches au sein du groupe contributeur : « Pour certains, cela doit passer par un portage politique, car cela permettrait notamment au projet de bénéficier de la capacité d'action et d'entraînement d'élus locaux (capacité à mobiliser des acteurs et des financements spécifiques, incarnation d'une "vision" sur un sujet et portage des projets associés etc.). Cet élan peut également être accentué par une implication interministérielle forte et un portage des objectifs au sein des services déconcentrés. Pour d'autres, il s'agit plutôt d'encourager une dynamique ascendante sur la base d'un haut degré d'interconnaissance des habitants (ceci étant facilité lorsqu'un projet est pensé à l'échelle d'un bassin de vie, où les acteurs se connaissent bien). »

L'absence de dispositif national d'évaluation ne permet pas d'apprécier les résultats des PAT existants. Pour y remédier, le groupe contributeur du CNA préconise également de disposer, dès la conception, d'outils de suivi et d'évaluation, dans une approche complémentaire.

Préconisation 10 :

Comme le CNA, le CESE souligne l'importance du diagnostic collectif sur lequel doivent se fonder les Projets alimentaires territoriaux (PAT) et leur inscription dans une démarche d'évaluation mieux structurée. Il préconise de :

- s'assurer que les PAT qui doivent être systémiques, s'inscrivent dans les grands objectifs des plans nationaux et territoriaux existants, notamment en matière de santé et d'environnement ;

- diversifier les modalités de concertation pour permettre à des acteurs non professionnels (citoyens, AMAP, associations de solidarités, de consommateurs ou d'environnement) de participer à l'élaboration et à la mise en œuvre du PAT et rendre transparente la liste de ces participants ;

- concevoir pour chaque PAT un dispositif d'évaluation d'objectifs à court terme et d'indicateurs de réalisations et d'impact pour un pilotage à long terme, en y associant l'ensemble des acteurs économiques dont les représentants de la restauration commerciale et les artisans, les associations et les acteurs de l'Économie sociale et solidaire (ESS) et des représentants des habitants.

Les Plans régionaux de l'agriculture durable (PRAD) ont été créés à l'occasion de la Loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche en 2010. D'abord élaborés par les services régionaux de l'État, la loi d'Avenir a prévu leur co-élaboration entre l'État et la Région. Un décret de 2015 précise que leurs orientations stratégiques visent à promouvoir et pérenniser les systèmes de production agroécologiques. La plupart des PRAD ont été présentés en 2012 et 2013, pour une durée de 7 ans. Outils de

diagnostic et d'orientation stratégique de la politique agricole régionale, ils ont été percutés par la loi NOTRe de 2015 amenant à la fusion de plusieurs Régions, et à la création des Schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET).

Dans son rapport de 2015 sur les PRAD⁶⁷, le CGAAER soulignait la difficulté dans plusieurs régions d'établir une stratégie claire tournée vers l'agroécologie : les recommandations étaient destinées à répondre à « *toutes les orientations, toutes les agricultures, voire à tous les systèmes de production* ».

Dans son avis de 2016 sur « *Les circuits de distribution des produits alimentaires* », le CESE préconisait d'ajouter aux PRAD la dimension alimentaire, pour les transformer en PRAAD.

Les objectifs du SRADDET s'imposant aux documents locaux d'urbanisme (SCOT, Plans locaux d'urbanisme, plan climat-air-énergie, charte des parcs nationaux), l'absence de volet agricole et alimentaire nuit à sa cohérence globale. Le CGAAER préconisait en 2015 d'intégrer le PRAD comme « brique agricole » du SRADDET. Le CESE partage son analyse et soutient cette préconisation.

Dans leur définition, les PAT répondent aux objectifs définis dans le PRAD et s'appuient sur un diagnostic partagé par les acteurs locaux. Ils peuvent s'articuler avec d'autres outils de politique territoriale : SCOT, agenda 21 local, contrat de bassin, programme régional de développement rural, charte des Parcs naturels régionaux, SRADDET, etc. Or, ces outils de politique territoriale ne comportent pas de volet spécifique concernant l'alimentation. En lien avec les enjeux de sécurité alimentaire et d'autonomie en cas de crise, il apparaît essentiel de porter une vision géographique de l'alimentation, en analysant les flux, les stocks, les acteurs, les besoins par territoire et les capacités de production, dans une approche agroécologique. Si certaines Régions s'engagent dans la construction de scénarios de résilience, il reste à intégrer les PAT dans les stratégies régionales, en privilégiant les instances les plus larges comme les CRALIM ou les CESER dans leur compétence de contribution à l'évaluation des politiques publiques, tant en termes de couverture des territoires d'une région, que de cohérence des politiques territoriales. Afin d'éviter la concurrence entre territoires ou la création d'outils surdimensionnés ou en doublon, par exemple pour une légumerie, il importe de croiser les analyses.

Préconisation 11 :

Le CESE préconise d'intégrer dans le Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET), le Plan régional d'agriculture durable (PRAD), et réitère sa préconisation d'y adjoindre la dimension alimentation. À ce niveau régional, doit être établi un diagnostic approfondi reposant sur une analyse des ressources (productions, unités de transformation, de stockage, logistique...) et des besoins, y compris en restauration collective, pour déterminer les périmètres pertinents respectifs des Projets alimentaires territoriaux (PAT) et organiser le soutien aux petites et moyennes unités de transformation (légumeries, conserveries, meuneries,

⁶⁷ « Plans régionaux d'agriculture durable - Bilan et perspectives » septembre 2015

abattoirs, fromagerie...) qui permettent de renforcer les systèmes d'approvisionnement local.

Une étude de France Stratégie⁶⁸ analyse deux PAT voisins autour d'Albi. Malgré une réelle prise de conscience collective sur le sujet de la transition écologique et de l'alimentation, il est constaté l'éclatement des dispositifs de mise en œuvre qui affaiblissent la cohérence de ces démarches, alors que les ressources des territoires concernés sont complémentaires. Pour répondre aux objectifs de la transition écologique et renforcer la cohésion territoriale, l'étude souligne la nécessité de réorganiser l'action publique locale autour de projets de territoire intégrateurs.

Lors de l'échange avec des acteurs de PAT, ce besoin d'instituer des relations entre PAT voisins, notamment lorsque ceux-ci sont mis en œuvre en limite de région, a également été souligné. La résilience alimentaire des territoires nécessite d'articuler les différents PAT pour permettre la diversité et la complémentarité des productions, notamment entre agglomérations et zones d'approvisionnement plus rurales. La spécialisation naturelle de certains territoires (littoraux pour la pêche, montagne pour les élevages, zones méditerranéennes pour l'huile d'olive et les agrumes...), appelle également ce maillage territorial entre PAT. Il s'agit d'éviter que des démarches de PAT voisins s'affaiblissent mutuellement et de permettre des projets communs renforçant les solidarités entre territoires urbains et ruraux.

Comme le souligne France Stratégie, cette mutualisation établie à l'échelle de plusieurs intercommunalités pourrait s'appuyer sur les Pôles d'équilibre territorial et rural (PETR) existants. Cela permettrait de clarifier et d'harmoniser les interventions des collectivités et de les doter d'une réelle capacité d'intervention et d'action coordonnée. Cette dynamique de mutualisation pourrait être encouragée par les prochains Contrats de plan État-Région 2021-2027.

Dans la plupart des régions, le CRALIM, à l'image d'autres instances régionales, qui doit se réunir au moins une fois par an, est davantage une instance de présentation ou d'expression que de concertation et de décision. Pour le CESE, le CRALIM doit, pour remplir sa mission de proposition d'actions, disposer d'une composition plus précise et cadrée au niveau national, intégrant toutes les dimensions de l'alimentation, sans se limiter aux acteurs institutionnels, économiques, de la santé et de l'aide alimentaire. Il doit également être chargé, éventuellement *via* une cellule opérationnelle, de l'animation et de la coordination des PAT présents sur le territoire régional.

Préconisation 12 :

Le CESE préconise de confier aux Comités régionaux de l'alimentation (CRALIM) l'animation du réseau des Projets alimentaires territoriaux (PAT) pour leur apporter une assistance technique, les aider à trouver des financements, proposer des échanges de pratiques et d'expériences et faciliter les collaborations inter-EPCI. Il convient aussi de flécher les prochains

⁶⁸ « Les projets alimentaires, un levier pour une transition écologique partagée. Le cas de l'Albigeois » juillet 2020

Contrats de plan État- Région 2021-2027 vers le renforcement des Pôles d'équilibre territorial et rural (PETR), afin de décliner les objectifs de la stratégie nationale bas carbone en matière d'agriculture, de pêche et d'alimentation durable et d'organiser la cohérence avec les différentes planifications en matière d'urbanisme, d'énergie, de climat et de développement économique, et notamment la mise en œuvre régionale du plan « légumineuses ».

C - Mettre en cohérence les politiques publiques au service d'une transition rapide vers une alimentation durable

Malgré l'alerte et les préconisations du CESE en 2015 sur la bonne gestion des sols agricoles, le lien entre l'impérieuse nécessité de préserver des sols de bonne qualité agronomique et la capacité à assurer les productions alimentaires est encore trop faiblement perçu. L'artificialisation continue de croître en France, même dans des zones où la population n'augmente pas. Elle est particulièrement prononcée dans les périphéries urbaines et les zones littorales qui voient leur population s'accroître et donc les besoins alimentaires progresser, tout en subissant des phénomènes de rétention foncière et de morcellement des propriétés conduisant à des friches agricoles. Face à leur multiplication en zone littorale, la commune de Moëlan-sur-Mer (29) a utilisé une procédure du Code rural (art L. 125-1 et s.) relative à la mise en valeur de terres incultes afin d'identifier les zones où il était d'intérêt général de réinstaller une activité agricole, au regard des critères agronomiques, environnementaux et paysagers. 120 ha ont été mis à disposition des agriculteurs, en lien avec un projet de territoire agroécologique visant à augmenter la part des produits bio et locaux dans la restauration scolaire municipale et à structurer, *via* l'édification d'une plate-forme logistique de produits de circuits courts, une offre de livraison de produits frais.

Depuis 2014, une commission spécialisée (CDPENAF⁶⁹) est chargée de veiller à la limitation de la consommation des espaces naturels, forestiers et à vocation ou à usage agricole. Elle émet un avis sur certaines planifications d'urbanisme. Elle doit normalement établir tous les 5 ans un inventaire des friches agricoles, ce que peu de départements semblent avoir réalisé. L'objectif de Zéro artificialisation nette (ZAN) des sols, fixé par le Plan biodiversité de 2018, devrait être prochainement traduit par des mesures opérationnelles. Les outils réglementaires, comme la Zone agricole protégée (ZAP), qui permettent de protéger durablement les espaces agricoles et de les soustraire à la pression d'urbanisation, sont encore trop faiblement utilisés. Dans son avis relatif au bilan de la loi Biodiversité, le CESE a déjà formulé plusieurs préconisations visant cette finalité.

La sobriété foncière est une condition essentielle de la résilience alimentaire, les extensions urbaines se réalisant le plus souvent sur des terres de bonne qualité agronomique. Les enjeux d'alimentation, de climat, de biodiversité, de mobilité, de développement économique, de logement ou d'attractivité du territoire sont encore

⁶⁹ Commission départementale de préservations des espaces naturels, agricoles et forestiers

abordés de manière trop fragmentée dans la plupart des planifications d'urbanisme. Insérer dans ces dernières une stratégie alimentaire apparaît souhaitable pour faire le lien entre évolutions démographiques, renforcement de l'autonomie alimentaire, diversification des productions agricoles et aquacoles, disponibilité des ressources d'eau potable sur le territoire concerné, réduction de la mobilité et maillage commercial de proximité, en prenant en compte les enjeux de résilience face au changement climatique.

L'outil PARCEL qui permet de projeter les effets associés des choix alimentaires en termes de surfaces et d'emplois agricoles, ainsi que d'impacts écologiques (émissions de gaz à effet de serre, pollution des ressources en eau, effets sur la biodiversité...), peut permettre d'éclairer les acteurs locaux pour conduire un aménagement cohérent avec les enjeux de l'alimentation durable. Une politique active d'installation en agriculture dans des productions à promouvoir au regard des besoins locaux, est une autre dimension à intégrer de même que l'organisation d'un approvisionnement alimentaire facilement accessible en mobilité douce et active. Cela suppose la revitalisation de secteurs déjà artificialisés, notamment en développant des commerces alimentaires de proximité. Les dispositifs « Cœur de ville » peuvent également contribuer à dynamiser les centres-villes et centres-bourgs, à condition que ne soit pas menée en même temps la poursuite de l'installation en périphérie de zones commerciales structurées par la grande distribution, même sur d'anciennes friches industrielles.

Préconisation 13 :

Le CESE réitère son souhait de l'adoption rapide d'une loi foncière transversale et souligne la nécessaire mise en cohérence des politiques d'aménagement autour des enjeux de l'alimentation durable. Il préconise de :

- sensibiliser les élus et les populations sur l'empreinte spatiale, sociale et environnementale de l'alimentation en fonction des modes de production et des régimes alimentaires ;
- inclure une Stratégie alimentaire de territoire dans tous les documents d'aménagement et d'urbanisme (SRADDET, SCOT, PLU) en les articulant avec une stratégie foncière permettant une politique d'installation de nouveaux producteurs :
- objectifs chiffrés déclinant la Zéro Artificialisation Nette, création de zones agricoles protégées sur le long terme, reconquête agroécologique des friches ;
- élargir le moratoire des zones commerciales périphériques annoncé par le Gouvernement aux entrepôts de commerce en ligne, et refonder la politique d'aménagement commercial en donnant la priorité dans les centres-villes, aux activités liées à une alimentation durable et locale ;
- démultiplier les actions « Cœur de ville » permettant d'organiser le soutien aux artisans et commerçants alimentaires locaux.

Compte tenu de l'amplification des défis globaux et liés que sont le changement climatique, la sécurité sanitaire et alimentaire et la préservation de la biodiversité, le CESE considère qu'il y a urgence à accélérer le déploiement d'une approche agroécologique des systèmes alimentaires, qu'il a appelé plusieurs fois de ses vœux, notamment dans l'avis qui lui est dédié. Le Comité économique et social européen a également souligné le lien entre agroécologie et promotion des chaînes alimentaires courtes et alternatives dans l'Union européenne⁷⁰.

Le constat des effets très limités de la PAC pour préserver l'environnement amène à relever ses exigences environnementales, en premier lieu par une conditionnalité renforcée. Les Paiements pour services environnementaux (PSE) permettent de rémunérer les pratiques favorables à l'environnement de façon proportionnelle aux services rendus. Les PSE pourront concerner les aspects eau, prairies permanentes, biodiversité et le maintien des fermes en agriculture biologique. Une évaluation des résultats des expérimentations PSE actuellement financées sur le budget des Agences de l'Eau, devra contribuer à leur définition précise.

A l'image des PSE qui pourraient être proposés dans le Plan stratégique national (PSN) *via* les éco-programmes, la France peut envisager un dispositif qui rémunère plus celui qui fait mieux au niveau social et, à l'image de mesures agro-environnementales et climatiques, des aides pour financer les transitions. Concrètement, le PSN pourrait prévoir d'accompagner financièrement la création ou l'adhésion à des démarches collectives d'emplois partagés visant à pérenniser l'emploi de qualité et la sécurisation des parcours professionnels : Groupements d'employeurs, en particulier pour l'insertion et la qualification (GEIQ), CUMA..., en finançant l'ingénierie nécessaire à l'élaboration de ces projets. Il devrait aussi encourager la pérennisation des emplois déclarés comme saisonniers, mais en réalité permanents dans les exploitations. Des mesures accompagneraient les employeurs qui modifient leur structure d'emploi entre permanents et précaires ou qui mettent en œuvre des actions volontaires pour permettre l'accès à la formation de leurs salariés (chèque remplacement salariés, accompagnement emploi formation...).

L'ampleur des changements et des innovations nécessaires suppose de soutenir *« la construction de filières locales complètes et cohérentes incluant la production et la valorisation des productions nouvelles qui répondent tout à la fois aux enjeux et besoins agroécologiques et à la demande alimentaire du territoire »*, comme l'avait souligné le CESE dans son avis de 2016. Le développement de systèmes alimentaires territoriaux permet de conserver la valeur sur les territoires, de mieux la partager et ainsi de garantir des prix rémunérateurs pour les producteurs et de favoriser la création d'emplois pérennes au sein des nouveaux systèmes territorialisés.

Des filières alimentaires durables se mettent en place à l'initiative de coopératives, d'entreprises ou de réseaux d'acteurs agricoles. Lors de son audition, la CAVAC⁷¹ a exposé sa démarche de contractualisation pluriannuelle portant sur les productions à encourager auprès des agriculteurs adhérents, (blé, œufs, porc en AB, légumes

⁷⁰ « Promouvoir des chaînes alimentaires courtes et alternatives dans l'Union européenne : le rôle de l'agroécologie » avis NAT/763 du 24 /01/2019

⁷¹ Coopérative Agricole Vendée Approvisionnement Céréales

secs...), en s'appuyant sur les principes du commerce équitable, précisés par une loi en 2014⁷². En 2018, la CAVAC a créé une filière bio équitable complète associant producteurs de blé panifiable et d'œufs bio (contrats de 5 ans avec un prix garanti supérieur de 15 à 20% à celui du marché bio), des meuniers partenaires et une entreprise de boulangerie industrielle qui cherchait à garantir l'approvisionnement et la traçabilité pour ses matières premières. Par ailleurs, le réseau FNAB accompagne la structuration d'une soixantaine de filières territoriales de différentes tailles. Une enquête menée fin 2019 a permis de dresser une typologie des projets accompagnés et des déterminants de leur réussite. Parmi ces derniers, les enjeux du prix équitable et de la juste répartition de la valeur au sein de la filière apparaissent centraux, voire déterminants, ce qui nécessite un appui méthodologique et la création d'un cadre de confiance susceptible d'amener chaque partenaire à un minimum de transparence sur ses coûts.

Préconisation 14 :

Le CESE propose que la prochaine PAC soit profondément réformée et réorientée vers la souveraineté alimentaire de l'Europe, organisée par territoire, en inscrivant la transition agroécologique dans l'ensemble de ses dispositifs de financement. Dans cet objectif, il préconise de renforcer la conditionnalité environnementale, d'introduire la conditionnalité sociale dans l'attribution des aides PAC, d'accroître la part du premier pilier consacrée aux paiements pour services environnementaux (via les éco-programmes) en ciblant sur les pratiques favorables à l'eau, à la biodiversité, aux prairies permanentes et au maintien des fermes en agriculture biologique, de façon proportionnelle aux services rendus. Il propose également de mettre en place des aides couplées pour les légumineuses, les fruits et légumes frais, ainsi que les prairies pâturées et fauchées.

Au sein du Plan stratégique national (PSN) de la France, en vue de la prochaine PAC, le CESE préconise d'inscrire une priorité aux filières alimentaires territoriales durables par :

- le renforcement des mesures agroenvironnementales et climatiques (MAEC) permettant d'accompagner les transitions selon les enjeux locaux, notamment la reconquête de la qualité des eaux dans les zones de captages ;**
- la création de mesures en matière sociale (prise en compte de l'emploi dans les aides directes, dispositifs incitatifs destinés aux employeurs pour améliorer les conditions d'emploi des salariés en particulier saisonniers) ;**
- le soutien aux démarches collectives visant la diversification et l'autonomie des fermes, l'amélioration du maillage des outils de transformation et des lieux/dispositifs de commercialisation des produits locaux, en s'appuyant sur les Groupements d'intérêt économique et environnemental (GIEE) dont le champ pourrait être élargi à l'alimentation durable.**

⁷² Article 94 de la loi du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire

La précarité de l'emploi en agriculture, avec quelques cas médiatisés de conditions d'emploi, de travail et de logement indignes, constitue une forte vulnérabilité de l'agriculture française comme nous avons pu le constater lors de la crise de la Covid. Le sujet de la relocalisation de l'emploi a été posé quant à notre dépendance au fort pourcentage de main-d'œuvre étrangère utilisée (30% de la main-d'œuvre saisonnière). Sans s'opposer au travail détaché, le CESE appelle à trouver des équilibres favorisant notre résilience, encadrer le travail détaché par une action pour sécuriser les parcours et améliorer les conditions de travail et de logement des salariés.

Ainsi, les projets alimentaires territoriaux doivent aussi prendre en compte les enjeux sociaux. La relocalisation de l'alimentation doit permettre d'assurer un approvisionnement local avec un haut niveau d'exigences sociales et environnementales, qui suppose un engagement des producteurs, des collectivités locales, des acteurs de la restauration collective et des acteurs de la transformation et de la distribution.

L'emploi local peut être un fort levier comme cela a été montré pendant le confinement en avril 2020. Les opérations spécifiques de propositions d'emploi ont ainsi permis de pourvoir sept fois plus d'offres que les années précédentes, sans résoudre toutes les difficultés liées à l'emploi salarié dans l'agriculture (précarité, logement, recours à la main-d'œuvre étrangère, etc.).

Par ailleurs, l'intégration de critères sociaux dans les certifications de produits alimentaires, en particulier des signes officiels de qualité et d'origine, permettrait d'une part de prendre en compte la performance sociale dans ces produits de qualité et d'autre part, d'offrir la possibilité aux consommateurs de choisir des produits qui garantissent de meilleures conditions d'emploi et de travail. Aujourd'hui, un consommateur qui achète un produit issu de l'agriculture biologique ou d'une filière de qualité AOP ignore que le cahier des charges de ces produits ne contient aucune exigence relative aux conditions d'emploi des travailleurs agricoles ou de ceux qui sont engagés dans le processus de transformation.

L'avis du CESE portant sur les SIQO avait préconisé un signe officiel de qualité « agriculture biologique locale et équitable », intégrant une exigence sociale. Par ailleurs, les avis portant sur les travailleurs saisonniers, ainsi que celui portant sur les groupements d'employeurs, ont souligné l'enjeu d'assurer une stabilité et des perspectives d'emploi qualifié et de qualité pour les salariés dans le secteur agricole.

Préconisation 15 :

Le CESE préconise de reconnaître la haute valeur sociale de l'emploi en production agricole et transformation agroalimentaire en :

- intégrant les enjeux sociaux dans les cahiers des charges des Signes officiels de la qualité et de l'origine (SIQO) et les Projets alimentaires territoriaux ;

- encadrant le travail détaché notamment par des accords de branches et en instaurant des partenariats transnationaux de contrôle ;

- favorisant l'emploi local grâce au développement d'outils pour les recrutements saisonniers et l'amélioration des conditions d'emploi, de travail et la prise en compte des qualifications, en lien avec les structures développées par les partenaires sociaux ;

- privilégiant les emplois pérennes et de qualité face aux dérives constatées s'agissant des « emplois saisonniers permanents » ;

- promouvant le développement de l'emploi partagé, notamment *via* des groupements d'employeurs adaptés aux bassins économiques.

En 2007, le Grenelle de l'Environnement avait recommandé un objectif de 20 % de produits issus de l'agriculture biologique dans la restauration collective. La loi EGalim a fixé un objectif de 50 % de produits de qualité dont 20 % de produits issus de l'agriculture biologique dans les repas d'ici 2022⁷³. Or, en 2019, le pourcentage global de produits bio n'atteint que 4,5 %⁷⁴. Même si le contexte apparaît plus favorable aujourd'hui, multiplier par 5 ce taux ne pourra pas se faire sans un plan d'action et de financement à la hauteur des enjeux, notamment pour les productions agricoles locales.

Pourtant, certaines cantines offrent 100% de produits bio en s'inscrivant dans une démarche territoriale progressive, construisant un socle de bonnes pratiques et en s'appuyant sur un plan organisationnel, financier et réglementaire. Les retours d'expérience de ces collectivités montrent la nécessité d'avoir une démarche progressive et régulière afin d'offrir une visibilité aux producteurs et d'aider les filières territoriales à se structurer en organisant les complémentarités entre producteurs, en tenant compte de la saisonnalité agricole et en anticipant au maximum les commandes afin que puissent être planifiés les cultures et produits d'élevage.

Au-delà des produits bios, la notion d'alimentation de qualité, introduite dans la loi EGalim, pose un certain nombre de questions, faute de pouvoir la définir juridiquement de manière indiscutable. Ainsi certains s'interrogent sur les garanties réelles apportées par les mentions « Haute valeur environnementale » et « Pêche durable » qu'il conviendrait de rendre plus exigeantes. Il en est de même s'agissant de la dimension territoriale difficile à traduire dans un texte, si ce n'est en s'appuyant sur les SIQO (AOP, IGP) pour lesquels elle constitue un critère déterminant. Là aussi, le 6^{ème} SIQO « biologique, local et équitable » proposé dans l'avis du CESE, trouverait tout son sens.

Par ailleurs, la formation et la constitution de réseaux d'acteurs locaux pour reconnecter l'offre des agriculteurs avec la demande des équipes de cuisine est un levier essentiel. En effet, il convient à la fois que les agriculteurs produisent des aliments prenant en compte les contraintes de la restauration collective et que celle-ci modifie ses recettes et process pour valoriser plus de produits bruts et intégrer la variabilité saisonnière propre à chaque territoire, les disponibilités locales étant très hétérogènes. Il apparaît nécessaire de faire se rencontrer régulièrement tous les

⁷³ Articles L. 230-5-1 et L. 230-5-7 du code rural et de la pêche maritime

⁷⁴ Source : Marie-Noëlle Delaby, Que Choisir, Alimentation « *Le bio progresse dans la restauration collective* », publié le : 19/11/2019

acteurs concernés (producteurs, élus, enseignants, intendants, acheteurs publics, équipes de cuisine et usagers). Enfin, toutes les réussites passent par une sensibilisation des convives, pour les accompagner dans la découverte d'autres goûts, d'aliments moins transformés et dans des démarches de forte réduction du gaspillage alimentaire. La capitalisation de ces retours d'expériences et leur diffusion par des réseaux territoriaux d'élus et d'acteurs professionnels ou des formations dédiées s'avèrent essentielles pour permettre l'atteinte des objectifs de la loi EGalim en 2022, y compris dans la perspective de les étendre à la restauration d'entreprise. Certaines structures ont mis en place une gouvernance participative qui facilite ces démarches et s'inscrit pleinement dans la démocratie alimentaire⁷⁵. Des Comités sociaux et économiques (CSE) d'entreprises jouent également un rôle important dans ce cadre.

L'accompagnement des collectivités pour les aider à mieux connaître leur potentiel agricole, afin de rédiger des marchés publics cohérents et soutenir l'agriculture locale de qualité, est un axe essentiel de progrès. Comme cela a déjà été souligné par le CESE dans son étude sur la Commande Publique Responsable, les leviers légaux introduits récemment dans les cadres réglementaires européen et français, permettent d'encourager les achats durables ou issus des TPE et PME. Il s'agit de développer la pratique du *sourcing* qui autorise légalement un repérage en amont, des entreprises pouvant répondre aux critères attendus par la collectivité publique afin de lui permettre de mieux calibrer, par un allotissement fin et des clauses de marché adaptées, les appels d'offres au regard des possibilités réelles de réponses des fournisseurs identifiés. Il s'agit également de faciliter l'accès des TPE/PME, de mieux prendre en compte les labels RSE, d'élargir la notion de clauses sociales au-delà de l'insertion.

Comme l'a souligné lors de son entretien Jérôme Michon, avocat spécialiste des marchés publics, les récents outils proposés par la commande publique sont tout à fait mobilisables pour les prestations alimentaires de qualité, en prenant en compte le caractère local de l'approvisionnement. Parmi de nombreux exemples, le syndicat Eau du Bassin Rennais a organisé la « territorialisation » des marchés de restauration collective de la ville de Rennes en 2015, puis de 15 communes de la métropole en 2017, via une clause de prestation de service « protection de la ressource en eau », dans laquelle les agriculteurs exerçant leur activité sur les aires d'alimentation de captage s'engagent dans un « projet de progrès » à 4 ans, évalué chaque année sur la base d'indicateurs concertés.

Par ailleurs, la constitution de groupements d'achats, comme Breizh Alim en Bretagne et les démarches regroupant l'offre de producteurs locaux (réseaux Agrilocal, plateformes Bio et Local du réseau FNAB, initiatives locales comme « Cagettes et Fourchettes ») avec leurs outils numériques permettant de mieux ajuster offre et demande, constituent aussi un pilier de l'ancrage territorial de la restauration collective qu'il convient d'encourager.

Enfin le renforcement de la présence des équipes de cuisine, pour faire des repas des temps d'éducation à l'alimentation durable, en articulant réduction du gaspillage

⁷⁵ Par exemple la démarche mon Restau Responsable proposé par le réseau Restau'Co et la Fondation Nicolas Hulot

alimentaire et découverte de nouveaux plats cuisinés, constitue un autre facteur certain de réussite de la transformation durable de la restauration collective en cours. Tous les personnels concernés doivent donc être formés dans cet objectif.

La mise à jour annoncée des recommandations nutritionnelles des différentes restaurations collectives pourrait intégrer ces bonnes pratiques, comme la réduction des grammages utiles à la fois sur un plan nutritionnel, environnemental et économique. Parmi ces recommandations, la réduction des protéines animales revêt une importance particulière. Pour le CESE, il ne s'agit pas d'imposer un régime alimentaire mais de proposer une diversification des sources de protéines qui peuvent être animales mais aussi végétales. Une étude de Greenpeace portant sur l'expérimentation de la loi EGalim s'achevant en 2021, d'un repas végétarien dans la restauration scolaire, évalue la réduction des gaz à effet de serre de 14 à 19 % pour un seul menu végétarien hebdomadaire. Un repas sans viande ni poisson permet de réduire les risques pour la santé et de diminuer l'impact environnemental. La restauration peut ainsi favoriser l'évolution des pratiques alimentaires, y compris au domicile, en démontrant qu'il est aussi possible de proposer des plats équilibrés, sains et de qualité, à base de protéines végétales issues de filières locales.

Enfin, un soutien à l'investissement est indispensable pour accompagner les restaurants collectifs dans l'atteinte des objectifs de la loi EGalim. Or, à ce stade, seules 1 500 cantines scolaires de petites communes bénéficieraient d'une aide dans le cadre du Projet de Loi de Finances 2021. Pourtant, les lycéens, les étudiants, les résidents des EHPAD, les patients des hôpitaux, les personnes isolées recevant des plateaux-repas et les résidents des prisons ont, eux-aussi, droit à une restauration collective durable et de qualité. Elle offre de surcroît des perspectives économiques intéressantes au secteur agricole en apportant des débouchés structurels et en favorisant une juste rémunération des producteurs. Une récente étude⁷⁶ a montré qu'un soutien à l'investissement de 330 M€ pendant 3 ans dans les secteurs de l'enseignement, du social et de la santé, serait nécessaire à l'impulsion du changement de pratiques nécessaire. Un tel investissement serait conforme aux objectifs de relocalisation et de durabilité prévus par France Relance et également à la proposition SN 1.1.1 de la Convention Citoyenne pour le Climat concernant la *"mise en place d'une prime à l'investissement pour les établissements, permettant de s'équiper en matériel, de former les personnels, de mener des campagnes de sensibilisation, afin d'atteindre les objectifs de la loi EGalim"*.

Préconisation 16 :

Le CESE estime nécessaire de mettre en œuvre un accompagnement structuré (formations, équipements, soutien aux réseaux collectifs...) assorti d'un fonds de soutien financé dans le cadre du Plan de relance, pour aider tous les restaurants collectifs, y compris d'entreprise et d'université, à atteindre les objectifs de la loi EGalim. Il préconise ainsi de :

- construire un socle environnemental commun aux signes officiels de la qualité et de l'origine (SIQO) intégrant le 6^{ème} « biologique, local et équitable »

⁷⁶ FNH, Restau'Co et Secours catholique, mai/ juin 2019 : www.fondation-nature-homme.org/sites/default/files/note_prime_restau_co-_fnh_rrc_secours_catholique_1.pdf

et permettre à la marque « Valeur Parc » des Parcs naturels régionaux (PNR), enrichie sur le plan environnemental, d'intégrer la liste des produits de qualité ;

- renforcer l'information des convives sur l'alimentation durable, notamment par la généralisation du Nutriscore en lien avec la diffusion des nouvelles recommandations nutritionnelles du Programme National pour l'Alimentation⁷⁷ ;

- rendre obligatoire la proposition chaque semaine d'un repas végétarien ou d'une alternative végétale en plat principal, en prenant notamment en compte le bilan de l'expérimentation menée dans le cadre de la loi EGalim ;

- faire évoluer au plan européen, le droit de la commande publique pour autoriser des critères explicites de proximité favorisant l'alimentation durable, tout en soulignant la nécessité de mieux utiliser les outils actuels permettant un approvisionnement local et durable.

La politique publique de lutte contre le gaspillage alimentaire qui vise à le réduire de moitié d'ici 2025, met en œuvre des obligations réglementaires en matière de diagnostic, d'informations et de dons alimentaires, aujourd'hui étendues à l'ensemble des entreprises de restauration collective publique et privée ainsi qu'aux entreprises agroalimentaires au chiffre d'affaires supérieur à 50 M€. Elle encourage également la création de Réseaux de lutte contre le gaspillage alimentaire (REGAL), dont l'objectif est de mobiliser, à l'échelle d'une région, l'ensemble des acteurs de la chaîne alimentaire *via* une diffusion de l'information, la création de savoirs collectifs, l'émergence de projets innovants entre des acteurs de la chaîne alimentaire, le partage et capitalisation des bonnes pratiques professionnelles... Avec actuellement 7 REGAL dont un récent à la Réunion, cette structuration en réseau collaboratif ne permet pas de couvrir la totalité du territoire national.

L'entretien avec le REGAL Normandie a montré la nécessité de renforcer la prévention à la source, ce qui suppose d'étudier les process de production, de prévoir la production de référentiels de procédures anti-gaspillage et de rénover certains équipements, mais également de renforcer cette approche préventive dans tous les parcours de formation initiale et continue (agriculteurs et salariés agricoles, techniciens de la transformation agro-alimentaire, logisticiens, cuisiniers).

Pour les exploitations agricoles, cela peut s'opérer grâce à des améliorations du matériel de récolte, la réduction des contraintes de calibrage ainsi que des opérations de glanage solidaire destinées aux structures d'aide alimentaire et réalisées dans un cadre légal. Il est plus difficile d'agir sur les pertes alimentaires liées au faible coût d'achat des denrées ou aux phases de surproduction (exemple des pommes de terre pendant la Covid), qui conduisent à « laisser au champ » des productions parfaitement consommables.

Au sein de la transformation agroalimentaire, une démarche expérimentale « *moins de pertes alimentaires pour plus de performance* » pilotée par l'ADEME auprès de 19 entreprises volontaires, a démontré l'intérêt économique et environnemental d'une approche structurée : une réduction moyenne de 15 % des

⁷⁷ Action 25 du PNA 2019/2023

pertes alimentaires, le déploiement d'actions de valorisation permettant de réduire l'empreinte carbone de 86 t équivalent CO² et un gain de 1,3 M€ pour l'ensemble des entreprises. Cette réduction du gaspillage alimentaire pendant la transformation intègre les nouvelles démarches d'écoconception des produits alimentaires.

En restauration collective, toujours selon l'ADEME, il est plus facile de réduire le gaspillage en alternant des menus végétariens et carnés. Dans ce secteur, 17 % des aliments préparés sont perdus. Ces pertes sont beaucoup moins importantes quand la cuisine est faite sur place plutôt que délocalisée. On relève de forts enjeux liés à la catégorie d'aliments viande/poisson/œufs, qui représente 21% des pertes et gaspillage alimentaires, mais 46% des coûts et 77% des émissions de gaz à effet de serre induits par ces pertes.

La loi de 2016 a également stimulé les outils numériques qui mettent en relation les entreprises avec les réseaux d'aide alimentaire (par exemple le partenariat entre l'Association nationale des épicerie solidaires et l'application Too Good To Go) ou bien les habitants et les commerces de proximité, pour faciliter les dons ou acheter à prix réduit les invendus.

De nombreux autres retours d'expériences montrent la variété des solutions à déployer et l'intérêt des synergies locales pour bâtir les circuits courts de la prévention : micro-filières de glanage, de réemploi et de transformation (type conserveries solidaires) facilement accessibles pour les acteurs et mutualisables. Le rôle des REGAL au plan régional et des PAT pour assurer une animation territoriale mettant en relation les différents maillons de la chaîne alimentaire locale, est un facteur de réussite essentiel.

Préconisation 17 :

Le CESE qui estime nécessaire d'intensifier la lutte contre le gaspillage alimentaire préconise de :

- **renforcer et mieux flécher les actions de lutte contre le gaspillage alimentaire au sein du fonds national pour l'économie circulaire créé en 2015 pour financer les actions de suivi, d'études et d'animation territoriales, ainsi que les outils logistiques et de transformation des surplus saisonniers ;**
- **diffuser largement les outils de quantification et de qualification du gaspillage alimentaire et les données ainsi collectées, et renforcer les contrôles ;**
- **alléger les normes de commercialisation relatives au calibrage des fruits et légumes ;**
- **généraliser les Réseaux pour éviter le gaspillage alimentaire (REGAL) afin que se diffusent les retours d'expérience positifs à l'échelle régionale et animer leur réseau au niveau national.**

En présentant l'accès à une alimentation durable ancrée dans les territoires comme objectif de la démocratie alimentaire, le CESE rappelle que le droit à l'alimentation est inscrit dans le préambule de la Constitution de 1946 et dans le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC), traité international multilatéral, signé en décembre 1966 par l'Assemblée générale des

Nations unies. Il fait partie des droits humains reconnus au niveau international ; il est précisé par les travaux de la FAO⁷⁸. Il ne saurait être réduit au droit à ne pas mourir de faim mais correspond à la possibilité pour chaque individu, d'avoir accès à une alimentation suffisante, équilibrée, saine, de qualité et choisie. Il converge avec les objectifs de développement durable⁷⁹, au même titre que l'accès à l'eau potable.

Les États doivent protéger le droit à un régime alimentaire adéquat et le rendre effectif, en particulier par une politique alimentaire cohérente et en prenant des mesures pour renforcer l'accès de la population aux ressources nécessaires.

La loi EGalim réaffirme ce droit dans son article 61 en reconnaissant la « *capacité des personnes à agir pour elles-mêmes et dans leur environnement* », en y définissant la lutte contre la précarité alimentaire à laquelle l'aide alimentaire doit contribuer. Or, du point de vue des politiques publiques, c'est essentiellement l'aide alimentaire, qui constitue l'effectivité de cette disposition. Sans remettre en cause son utilité ni l'engagement des associations qui agissent, a fortiori au moment où les besoins explosent, le CESE souhaite que le droit à l'alimentation ne soit plus seulement considéré comme celui d'être nourri, ce qui ne répond que trop partiellement à l'objectif de rendre acteurs les personnes en situation de précarité alimentaire.

Préconisation 18 :

Le CESE estime nécessaire l'ouverture d'une réflexion portant sur l'effectivité du droit à l'accès des personnes à une alimentation durable, ancrée dans les territoires. Elle devrait être menée avec les instances consultatives dédiées (Conseil national de l'alimentation, Conférence nationale de la santé, Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale...) et les ministères concernés.

⁷⁸ <http://www.fao.org/right-to-food/fr/>

⁷⁹ ODD 2 et 6

Déclarations/ Scrutin

Agriculture

Nous en faisons l'expérience avec la crise sanitaire, l'alimentation est un enjeu de premier plan pour notre pays : un enjeu économique, un enjeu de société, de santé, un enjeu environnemental, un enjeu citoyen...

Les politiques publiques doivent se mettre à la hauteur de cet enjeu en améliorant leur coordination, en renforçant leurs moyens. Une approche plus locale permettrait certainement de répondre de manière plus cohérente aux nombreux défis de l'alimentation et du secteur alimentaire.

C'est ce que propose cet avis et nous adhérons ainsi à cette préconisation de créer une « compétence alimentation » au niveau des communes ou des intercommunalités. Il nous paraît en effet très pertinent de rassembler, au plus près des territoires, autour de la question alimentaire, les différents acteurs sociaux, économiques et environnementaux. Les agents de l'action sociale, les agriculteurs, les artisans, la restauration collective, les commerçants, les services fonciers et bien entendu les citoyens doivent être unis pour permettre la production et la distribution d'une alimentation de proximité, accessible à tous.

C'est d'ailleurs ce qu'ont mis en place certains projets alimentaires territoriaux dont cet avis souligne tout l'intérêt.

Il faut aussi mieux informer les consommateurs sur les conséquences de leurs achats. Acheter à bas prix des denrées alimentaires importées qui pourraient être produites en France ou qui le sont encore mais en quantité insuffisante, c'est affaiblir notre souveraineté alimentaire. C'est aussi empêcher la création d'emplois locaux. Et c'est enfin contribuer à augmenter l'empreinte carbone de l'alimentation.

L'acte d'achat citoyen et responsable c'est privilégier l'origine France et le local, notamment dans les circuits de distribution de proximité. Les collectivités locales et les acteurs publics qui gèrent la restauration collective devraient aussi renforcer leur approvisionnement en produits français et locaux. Il devrait en être de même pour l'ensemble des distributeurs afin de proposer aux consommateurs plus de produits de leurs territoires.

Cette prise de conscience évolue, lentement mais elle se heurte à des questions bien légitimes de pouvoir d'achat qui doivent être mieux prises en compte par les Pouvoirs publics et notamment l'augmentation préoccupante de la précarité.

Il faut aussi permettre aux agriculteurs de vivre de leur métier et les accompagner dans la transition écologique dans laquelle ils se sont engagés.

Cet avis le démontre, la question de l'alimentation durable est complexe, elle comporte de nombreuses dimensions et nécessite une réflexion collective et systémique.

Le groupe a voté pour.

Artisanat

Les études montrent que la proximité est devenue un critère de choix important pour les achats alimentaires. Les consommateurs privilégient désormais les produits français, voire régionaux ou locaux.

La recherche de qualité, le soutien à l'économie locale, mais aussi le souci d'agir pour l'environnement, sont autant de motivations qui appuient cette évolution.

Cette tendance s'est même renforcée lors du confinement.

La crise sanitaire a également vu émerger une attente de la population en faveur d'une reconquête de l'autonomie alimentaire du pays, alors que nous sommes aujourd'hui largement dépendants des importations, notamment sur les fruits et légumes.

Tout ce contexte offre l'opportunité d'appuyer le développement de nouveaux systèmes de production, de transformation et de distribution, plus fortement ancrés dans les territoires, tout en étant porteurs de bénéfices économiques, sociaux et environnementaux.

L'avis identifie une pluralité de leviers pour répondre à cet enjeu.

Il faut tout d'abord reconnaître clairement une « compétence alimentation » aux collectivités locales. Comme la crise sanitaire l'a montré, le rôle des communes ou intercommunalités est essentiel pour organiser la valorisation des productions locales et la coordination des acteurs de l'amont et l'aval, mais aussi pour mener des actions répondant aux besoins des habitants.

Les collectivités peuvent mettre en place des systèmes de monnaies locales apportant un soutien aux agriculteurs et artisans du territoire ; dans ce cadre, les personnes en situation de fragilité économique peuvent se voir attribués des « chèques alimentation durable ».

Mobiliser pleinement les crédits européens du programme « Fruits et légumes à l'école » est, par ailleurs, un impératif. Élargir ce dispositif en « fruits et légumes pour tous » serait également une voie à suivre afin de permettre à toutes les familles d'accéder à des produits frais bénéfiques pour la santé.

Mais il importe aussi de développer des actions concrètes qui impliquent les habitants, à travers des ateliers de cuisine et échanges de savoir-faire, autour de la mise en pratique du « manger mieux en dépensant moins ».

Pour favoriser l'ancrage territorial de l'alimentation, la loi a créé, il y a 6 ans, les Projets alimentaires territoriaux (PAT). Mais cet outil peine encore à se déployer ou à apporter les résultats escomptés.

Le bilan montre notamment que l'association de l'ensemble des acteurs économiques sans exclusion, permet d'instaurer une mobilisation partenariale efficace ; c'est donc un gage de réussite pour ces projets de prévoir la participation active notamment de la restauration privée, des artisans, des associations et des représentants des habitants, aux côtés des agriculteurs locaux.

Déclarations des groupes

Par ailleurs, si les PAT sont de nature à renforcer l'attractivité des territoires et à soutenir leur résilience agricole et alimentaire, ils doivent pouvoir s'inscrire dans un écosystème plus large.

C'est pourquoi, il convient d'articuler les différentes politiques d'aménagement d'un territoire avec les enjeux alimentaires qui sont les siens.

C'est le cas par exemple d'une politique commerciale visant à soutenir les activités d'artisans et de commerçants offrant un approvisionnement alimentaire local et des débouchés aux productions d'un territoire.

Enfin, le droit européen de la commande publique doit évoluer de sorte que qu'un pourcentage minimal de produits locaux puisse figurer parmi les critères de sélection des appels d'offre.

Sur tous ces éléments, le groupe de l'artisanat a approuvé les propositions portées par l'avis et il l'a voté.

Associations

Les travaux ayant mené à cet avis ont débuté en janvier 2020 mais ont été, comme beaucoup d'autres, heurtés par l'actualité liée à la crise du coronavirus.

Depuis le début de la crise le Conseil économique social et environnemental (CESE) a pleinement tenu sa place en tant qu'assemblée consultative en répondant aux nouveaux enjeux soulevés par la pandémie et ses conséquences. Ainsi la résilience, la souveraineté, l'autonomie, la faim, sont des sujets venus ou revenus dans le débat public.

Devrions-nous, à l'instar de certains, regretter que le CESE s'interroge et travaille de nouveau en autosaisine, alors qu'avec ses travaux il anticipe les questionnements et les besoins sociétaux comme c'est le cas avec le sujet traité par cet avis ? Loin d'être hors sol, nos autosaisines sont totalement inscrites dans l'actualité voire même dans l'anticipation.

Le présent avis, voté unanimement par le groupe des associations, met ainsi au cœur des préconisations le sujet des Projets alimentaires territoriaux (PAT). À travers de nombreuses préconisations le CESE espère pouvoir donner à ces outils l'importance et l'influence nécessaires à la bonne organisation d'une production alimentaire en cohérence avec les spécificités locales. Il faudra tout de même veiller à ce que les PAT ne soient pas enfermés dans des objectifs nationaux hélas parfois insuffisants.

La préconisation n° 9 aborde quant à elle le principal problème des PAT aujourd'hui, celui de leur financement qui s'avère très largement insuffisant. Les préconisations n° 4 et 14 esquissent des solutions qui, pour le groupe des associations, semblent tout à fait pertinentes.

Ainsi les futures programmations de la Politique agricole commune (PAC) pourraient aller plus loin dans la transition agroécologique, sans pour autant mettre en péril le budget de l'UE, ou demander aux pays européens de mettre davantage la main à la poche. Ces projets d'autres PAC, réellement au service des paysannes et

paysans, de l'environnement et des consommateurs et consommatrices, sont notamment réfléchis et portés par nombre de structures associatives, réunies au sein de plateformes comme par exemple « Pour une autre PAC ». Notre groupe regrette néanmoins que cet avis ne traite pas suffisamment la question des prix payés aux agriculteurs et agricultrices, qui reste l'un des principaux problèmes à résoudre afin de permettre le développement d'une alimentation locale durable pour tous et toutes. C'est pourquoi, en revanche, le groupe des associations soutient la proposition d'un moratoire sur le développement des zones commerciales (préconisation n° 13) et souhaite son élargissement afin de stimuler la vie des centres-villes et centres-bourgs, favorables à la vie locale et à la proximité.

Pour notre groupe et nos organisations nous estimons que l'échelon local, au travers de la démocratie alimentaire dont traite cet avis, est évidemment le bon échelon pour mener à bien les transitions nécessaires à notre agriculture.

Enfin puisque nous parlons de produire, gardons à l'esprit que la lutte contre le gaspillage alimentaire est un levier incontournable de la transition écologique et tente de laver une indignité faite au genre humain. En effet, comment pouvons-nous gaspiller autant alors que certaines et certains ont faim ?

Pour le groupe des associations, l'un des sujets principaux demeure la question de la précarité alimentaire, d'autant plus que celle-ci a explosé ces derniers mois. Les associations de lutte contre la pauvreté – et parmi elles les Banques alimentaires – tirent la sonnette d'alarme en annonçant que désormais plus de 8 millions de Françaises et Français sont contraints de bénéficier de l'aide alimentaire, organisée par l'implication fondamentale de millions de bénévoles et salarié.e.s associatifs.

Nous pensons qu'il est temps de réfléchir à la création d'une sécurité sociale de l'alimentation, projet porté par de nombreuses organisations. Notre groupe affirme qu'en effet, en France, nous pouvons nourrir suffisamment et sainement tout le monde.

CFE-CGC

Si se nourrir est d'abord un besoin vital, la pandémie qui frappe le monde entier depuis début 2020 nous rappelle chaque jour un peu plus que les différents repas de la journée sont aussi une occasion d'échanges, de partage, de découverte, de moments de convivialité avec nos amis, collègues ou membres de la famille...

Ne suffit-t-il pas, parfois, d'un repas pour avoir l'impression d'être parti en voyage ? Ces moments sont également autant d'occasions de se ressourcer, de récupérer, de « recharger les batteries » en faisant parfois de très belles découvertes culinaires, mais aussi des rencontres.

La nourriture rapproche et fait tomber les barrières. C'est ainsi que de nombreux bars, brasseries et restaurants sont (pour certains, pas tous) des lieux de mixité sociale.

L'alimentation est tellement au cœur de la culture de notre pays, que la gastronomie française a ainsi été inscrite au patrimoine culturel immatériel de l'Humanité par l'Unesco.

Déclarations des groupes

Se nourrir en circuit court, aller au contact des producteurs locaux, redécouvrir sa région à cette occasion, telles sont aussi les opportunités que nous offre une alimentation durable ancrée dans les territoires.

Alors que nous sommes toujours en mode confiné, et pour la seconde fois depuis le début de l'année, lutter contre la précarité alimentaire doit être une priorité. En effet, cela touche de plus en plus de personnes y compris les jeunes, les étudiants privés de petits boulots qui leur permettaient de « mettre du beurre dans les épinards ».

Si le gouvernement décide réellement de faire de 2021 « l'année de la gastronomie française », encore faut-il que nos restaurants, brasseries, bars, cafés soient tous rouverts ! Mais aussi faut-il que les Français en aient les moyens, ce qui est loin d'être évident avec la crise économique et sociale qui se profile !

Le pouvoir d'achat, et plus particulièrement « le reste à vivre », devront être au cœur du débat, tout comme la manière de redonner confiance pour que ces lieux, pointés du doigt pendant des mois, retrouvent tous leurs clients et même de nouveaux !

Le groupe CFE-CGC soutient plus particulièrement la préconisation 15 qui propose d'encadrer le travail détaché, notamment par des accords de branches et en instaurant des partenariats transnationaux de contrôle. Elle suggère également de favoriser l'emploi local et de privilégier l'emploi pérenne et de qualité afin d'en finir avec les emplois saisonniers qui parfois sont des emplois permanents déguisés...

Le groupe CFE-CGC soutient également la préconisation 17 qui veut intensifier la lutte contre le gaspillage alimentaire.

En conclusion, l'alimentation durable est également une occasion de travailler au renforcement de la compétitivité des filières de l'agro-alimentaire afin de créer davantage de valeur, et ainsi de l'emploi pérenne correctement rémunéré. Les plans de relance français mais aussi européen pourront être mobilisés à ces fins.

Le groupe CFE-CGC a voté donc cet avis.

CFTC

Les besoins alimentaires croissants au sortir de la seconde guerre mondiale ont amené les pays occidentaux à favoriser l'intensification de l'agriculture en mettant à profit des produits technologiques et scientifiques. Les petites et moyennes exploitations sont remplacées par de grandes productions spécialisées spécifiques à des régions, tuant peu à peu la polyculture. Cela a encouragé l'écoulement des produits à des prix avantageux, concurrentiels. Les évolutions technologiques ont diminué la pénibilité du travail des agriculteurs. Les cultures à grande échelle, favorisées par des machines de plus en plus perfectionnées, ont eu un impact négatif sur la main d'œuvre.

Force est de constater que l'excessivité de ce système a des effets délétères quarante ans après, tant d'un point de vue écologique, social et économique et chacun en conçoit ses limites. S'amorce alors une prise de conscience d'une nécessité impérieuse d'inverser le processus sans pour autant revenir à l'appel du « c'était mieux avant ». C'est ainsi que l'avis qui nous est présenté, analyse et avance

des préconisations qui devraient inciter les élus à mettre en place des politiques permettant à tous les citoyens d'accéder à une nourriture de qualité et diversifiée. Cela concerne un rééquilibrage des territoires, une redistribution des cultures prenant en compte l'évolution climatique, une reterritorialisation. Partir d'une approche systémique et déterminer les axes politiques qui seront choisis pour atteindre l'objectif qui serait de rendre de l'autonomie alimentaire aux départements. Cela passe par l'attractivité du secteur agricole, la pérennisation des emplois dans ce secteur, le redéploiement des lieux d'abattage et de transformation. La France faisant partie d'un tout c'est au niveau de l'Europe, que devrait être pensée une réforme de la prochaine PAC en réorientant la souveraineté alimentaire européenne.

Pour la CFTC, toutes les préconisations sont aussi intéressantes les unes que les autres, et sont des leviers à un changement qui nous concerne tous. Nous retiendrons plus particulièrement les préconisations portant sur la prise en compte des initiatives associatives locales, les créations des maisons de l'alimentation, la sensibilisation à toute une population en commençant par les écoles. Initier les citoyens à redécouvrir, pour leur santé, l'importance de l'équilibre alimentaire, les façons de cuisiner des produits locaux, la réduction du gaspillage alimentaire, c'est aider chacun à accéder à une alimentation durable locale, c'est aussi prendre en compte la précarité que vivent certains.

Le groupe CFTC a voté cet avis.

CGT

S'interroger sur une alimentation ancrée dans les territoires, c'est s'interroger en premier lieu sur son accessibilité pour tous en qualité et en quantité suffisante.

Cet avis souligne un certain nombre de réalités notamment la précarité alimentaire en forte augmentation, le manque d'attractivité des métiers et de l'emploi en l'agriculture, quelques nuances concernant la politique agricole commune considérée insuffisamment « alimentaire », la concentration et spécialisation des territoires en matière de production et de transformation de produits agricoles et le cloisonnement social et culturel que l'offre alimentaire génère.

Certaines dimensions sont toutefois absentes ou insuffisantes en réponse à un enjeu majeur qu'est l'alimentation dans les territoires notamment dans ces préconisations. Nous en citerons deux.

La pauvreté, la misère, le manque de revenus et la qualité de vie ont des répercussions sur la santé physique et psychologique des populations. La conception d'une souveraineté alimentaire, de l'indépendance des peuples et de leur émancipation est posée. La précarité alimentaire ne peut se régler de façon pérenne par une aide alimentaire, des « chèques d'alimentation durable locale », « des programmes d'éco-citoyenneté alimentaire », des actions éducatives à l'école ou ailleurs. Il s'agit de moyens temporaires et illusoire de lutte contre la précarité en ne s'attaquant pas à ce qui l'engendre.

Selon l'avis un repas équilibré ne pourrait se faire sans une diminution des protéines animales tant pour des questions environnementales que de santé. Un certain nombre d'amendements ont permis de nuancer ces propos et nous nous en

Déclarations des groupes

félicitons mais cela ne nous paraît toutefois pas satisfaisant. Sur nos territoires, la problématique va bien au-delà que des seules protéines animales ou végétales, une partie de la population est contrainte à une alimentation déséquilibrée avec un excès de graisse et de sucre et des carences en produits frais. Ce qui repose avec force la question du caractère stratégique des industries agroalimentaires et du contrôle de leurs productions. L'alimentation doit être considérée comme un bien public. Bien public parce que l'accès à une alimentation saine et diverse est un des fondements de la santé publique et sociale de la population au niveau territorial comme national. L'État devrait être un garant politique incontournable, représentant l'intérêt général pour lequel l'alimentation ne pourrait être soumise à de quelconques intérêts privés.

Ce sujet aurait mérité d'être traité de façon plus concrète et plus incisive. Ceci dit les débats en section ont permis de faire avancer un certain nombre de points, c'est pourquoi la Cgt a voté cet avis.

CGT-FO

Cet avis plaide pour l'encouragement et le développement d'une consommation durable. Il cherche à mettre en avant les initiatives citoyennes, comme jalons d'une démocratie alimentaire et s'appuie sur le Conseil national de l'alimentation et les Projets alimentaires territoriaux pour formuler ses principales propositions. Le groupe FO s'inscrit pleinement dans la perspective de permettre à chaque citoyen d'accéder à des produits durables et à une consommation saine qui ne présente aucun risque pour sa santé. Nous reprenons à notre compte la définition de la FAO des régimes alimentaires durables et insistons sur l'importance des dimensions économiques et culturelles pour la réussite de tels régimes. L'accessibilité et l'abordabilité des produits est pour nous essentielle. Aucune démocratie alimentaire ne peut exister si le modèle économique des produits durables est construit sur la base du pouvoir d'achat des revenus supérieurs.

Le texte qui nous est présenté propose de mobiliser une multitude de leviers pour encourager un réel développement de l'alimentation durable dans notre pays. Il faut d'abord agir sur les comportements en facilitant la diffusion d'une culture favorable à cette transition vers le durable. La mise en place de maisons de l'alimentation durable (Préconisation 1) peut y participer. Les actions doivent par ailleurs se concevoir au plus près de la vie des citoyens sur les territoires car c'est aussi à ce niveau que l'alimentation est en interaction avec d'autres dispositifs et enjeux de politiques publiques. Les communes et les intercommunalités sont mises en avant comme cadre pertinent de l'action (préco2 et 3). Plus globalement les dimensions locales sont privilégiées car c'est à ces niveaux que doit s'ancrer une culture d'alimentation qui valorise les produits durables. La proximité, les circuits courts et les produits locaux doivent se développer mais rien ne peut se faire sans le soutien d'une réelle logistique qui intègre ces enjeux du durable (préco6). Les Outre-mer doivent aussi s'inscrire dans cette dynamique et l'école, à travers la restauration scolaire doit y participer (Préconisation 5). Le développement de ce nouveau modèle alimentaire doit par ailleurs se faire en parallèle d'une amélioration des conditions de travail dans le secteur et intégrer la pérennité et la qualité de l'emploi (Préconisation 15).

Bien sûr ce ne sont là que les quelques exemples des préconisations défendues dans ce texte. Globalement le groupe FO adhère à une grande partie des pistes proposées, en particulier s'agissant de la nécessaire amélioration des conditions de travail pour tous les « métiers essentiels » dans ce secteur. Pour nous aucun nouveau modèle d'alimentation axé sur la durabilité des produits ne peut perdurer sans une nette amélioration des conditions de vie des milliers de travailleurs du secteur avec de réelles reconnaissances de leurs métiers, de vraies évolutions de carrières, une pérennité et une sécurité de leurs emplois.

Enfin nous insistons sur l'importance d'une agriculture accessible à l'ensemble de la population et refusons qu'une certaine culture de consommation s'impose dans les dispositifs publics pour défendre une vision militante ou moralisatrice sans tenir compte des intérêts économiques, culturels et sanitaires de l'ensemble de la société. Une alimentation durable n'a de sens que si toute la société a les moyens d'y accéder.

Le groupe FO a voté pour cet avis

Coopération

Le constat des quelques insuffisances de notre système alimentaire issu en grande partie de la révolution agricole du 20^{ème} siècle, conduit à réfléchir à des axes de transition d'ordre structurel.

Et les enjeux sont toujours plus nombreux :

- Enjeu climatique et de préservation des ressources ;
- Enjeu démographique de renouvellement des générations d'agriculteurs ;
- Enjeu économique avec la nécessité de dégager et de répartir équitablement la valeur pour un revenu digne pour les agriculteurs ;
- Enjeu de dialogue et de compréhension mutuelle entre agriculteurs et consommateurs dans un monde ultra connecté où il est facile de se défier au travers du filtre déformant des réseaux sociaux.

Pour le Groupe de la Coopération, les solutions pour y parvenir passent nécessairement par les grands axes suivants :

- L'enracinement territorial du système alimentaire pour ce qui est du champ économique ;
- L'accès de tous à une alimentation satisfaisante à la fois en quantité et en qualité pour ce qui est du champ social ;
- L'évolution agro écologique de la production agricole pour ce qui est du champ environnemental et enfin,
- Le renforcement d'une démocratie locale autour des questions alimentaires pour ce qui est du champ démocratique.

Si l'alimentation durable s'impose comme un défi collectif à relever, il convient de redonner toute leur place aux territoires au sein des stratégies et décisions arrêtées nationalement. C'est en effet avec eux, en concertation permanente, que nous relèverons ce défi d'envergure.

L'ensemble des Préconisations faites par la Section vont dans ce sens en dessinant des axes concrets et pertinents.

Déclarations des groupes

Par exemple :

- La mise en place d'une politique publique de création de « Maisons de l'alimentation durable » au niveau approprié en fonction de la population (Préconisation n° 1) ;
- L'institution d'une compétence « alimentation durable » au sein des communes et/ou des établissements publics de coopération intercommunale (Préconisation n° 2) ou encore ;
- L'augmentation du financement des Projets alimentaires territoriaux (PAT) en utilisant notamment le volet « alimentation durable » du Plan de relance, le 2^{ème} pilier de la prochaine Politique agricole commune, les aides régionales et les financements de la Banque des territoires (Préconisation n° 9).

Les entreprises coopératives agricoles et alimentaires ne s'y trompent pas et participent depuis de nombreuses années, en collaboration étroite avec les Collectivités et les Chambres d'agriculture notamment, à des PAT d'envergure en mesure de participer au « réarmement de nos territoires ».

Au regard de la pertinence du contenu de l'avis, le groupe de la coopération a remercié les rapporteurs et l'a voté favorablement.

Entreprises

Reterritorialisation de l'alimentation : un mot d'avis un peu barbare pour un beau sujet, « très français ». Dans notre culture, l'alimentation joue un rôle essentiel, et la gastronomie un rôle festif. La France métropolitaine et les DROM, sous toutes leurs latitudes et climats, disposent d'une variété incroyable de terroirs, de recettes, de spécialités remarquables. Le repas français est même entré dans la liste du patrimoine de l'UNESCO. Les touristes du monde entier l'apprécient. Soyons fiers de cette variété !

Cet avis a permis de mettre en lumière une myriade d'initiatives locales et le rôle des Projets d'Alimentation Territoriaux ainsi que leurs réalisations très souvent réussies et intéressantes. Le groupe entreprises soutient aussi les préconisations qui visent à décloisonner les politiques publiques :

- créer ou développer au niveau des mairies, une compétence alimentation, avec des « maisons de l'alimentation durable » car c'est un enjeu de santé publique ;
- mieux financer, *via* la future PAC, toutes les actions de lutte contre la précarité alimentaire, coordonnées par les Comités régionaux de l'alimentation ;
- inciter les restaurants à mentionner « qualité durable » sur les produits utilisés, ou encore celle de confier aux mêmes CRALIM l'animation du réseau de PAT.

Une inquiétude : il ne faut pas que l'inclusion d'une stratégie alimentaire de territoire introduise plus de complexité dans les PLU et les SCOT.

Manger français est un acte essentiel pour développer une alimentation plus ancrée sur nos territoires. L'avis proposé ici aurait pu, par exemple, formuler une préconisation sur l'encouragement à la production agricole dans les territoires ultramarins : orientation importante tant pour la santé des ultramarins, que pour

contrer les effets de vie chère et de chômage dans ces territoires. Ces derniers importent en effet 1,5 Mt de produits agricoles et alimentaires par an.

Le groupe entreprises regrette également une vision parfois trop négative ou restrictive. Quelques exemples : toutes les filières ne sont pas déficitaires, les plats préparés ne sont pas tous mauvais pour la santé. Rappelons que les entreprises agroalimentaires sont soucieuses de qualité nutritionnelle et de sécurité alimentaire et que la qualité des produits agricoles progresse régulièrement. De même, quand une offre locale de qualité est proposée à un prix accessible, elle trouve ses clients, que ce soit au supermarché du coin, à son magasin de producteurs locaux, ou directement chez l'agriculteur.

Enfin, le groupe salue le travail très fourni, des deux rapporteurs pour l'éclairage et les pistes de progrès qu'il apporte sur ce sujet qui concerne directement la vie quotidienne de nos concitoyens.

Pour ces raisons le groupe entreprises a voté favorablement ce texte.

Environnement et nature et CFDT

L'alimentation doit être reconnue comme un secteur stratégique national ancré durablement dans les territoires. Voilà comment nous pourrions résumer, en une phrase, ce travail qui était très attendu dans notre section depuis l'avis « fracture et transitions comment réconcilier la France ».

Cet avis est essentiel car il est à la croisée des enjeux et des urgences : la modification des pratiques agricoles industrielles pour assurer la transition agroécologique, le « poids climatique » de notre assiette qui représente ¼ de notre empreinte carbone totale, la précarité alimentaire qui implique désormais de trouver d'autres recettes que l'aide alimentaire actuelle, la malbouffe, qui oblige à une véritable convergence entre santé et environnement, ainsi que l'attractivité des métiers agricoles. Et la crise COVID a rappelé une dimension supplémentaire : le besoin d'autonomie alimentaire des territoires, au plus près des consommateurs.

En réponse à ces enjeux, l'avis propose de repartir des fondamentaux : quels sont nos besoins en protéines végétales et animales pour être en bonne santé et comment les territoires peuvent y répondre durablement ? Pour répondre à cette question, l'avis articule toutes ses préconisations autour du concept de la démocratie alimentaire. La démocratie alimentaire, au plus près du terrain, est effectivement la bonne approche pour une transition juste qui articule économie locale et préservation de l'environnement, tout en participant à la cohésion sociale.

Car il ne peut exister d'alimentation durable sans prise en compte de cette dimension sociale. En ce sens, l'avis préconise de reconnaître la haute valeur sociale de l'emploi, notamment en favorisant l'emploi local et en intégrant les enjeux sociaux dans les cahiers des charges des signes officiels de qualité.

Les Maisons de l'alimentation durable doivent offrir une information éco-citoyenne et s'associer à une compétence « alimentation durable » au sein des communes. Ces maisons devront devenir les têtes de pont des acteurs de l'alimentation durable pour amplifier les Projets alimentaires territoriaux.

Déclarations des groupes

La préconisation 3 propose de s'appuyer sur les monnaies locales complémentaires pour valoriser les productions agroécologiques et les rendre accessibles à tous, y compris aux personnes en précarité alimentaire. Encore anecdotiques car peu déployées, ces monnaies citoyennes méritent d'être mieux connues et confortées, car elles sont un véritable outil de démocratie territoriale au service du lien social et des écosystèmes alimentaires.

L'avis expose sans détour la mise en œuvre d'une nécessité désormais partagée : moins de viande et de poisson dans notre assiette, mais de la viande et du poisson de qualité ! Les protéines issues des légumineuses doivent prendre le relai et cela peut et doit se conjuguer avec de nouveaux plaisirs de la table. La préconisation 16 vise à le démontrer, et nous a permis au passage de résoudre un débat récurrent dans notre section : la proposition d'un repas végétarien par semaine dans les cantines. Mais attention : on parle d'un vrai repas végétarien, cuisiné avec des produits de proximité, et bon au goût, car, oui, bon et végétarien, c'est possible, si certains en doutent encore !

Des moyens devront être mobilisés pour financer ces mesures et le développement des filières agricoles associées. Les Projets Alimentaires Territoriaux devront bénéficier du volet dédié du plan de relance mais aussi d'un financement par la Banque des territoires qui doit d'abord profiter aux entreprises locales. La Politique Agricole Commune devra être révisée comme le propose la préconisation 14, afin de réorienter nos productions alimentaires vers la transition agroécologique et de prendre en compte l'emploi et en particulier la situation des salariés saisonniers. Le Fond social européen+ est également à mobiliser pour organiser, à l'échelle des territoires, des actions de lutte contre la précarité alimentaire qui associent habitants bénéficiaires et producteurs.

Enfin, cet avis reprend des recommandations déjà votées au CESE pour les amplifier : une loi foncière qui mette en cohérence politiques d'aménagement et alimentation durable, la meilleure application de la LOI EGALIM, la valorisation et le partage des recommandations du nouveau Programme National Nutrition Santé, ou encore la construction d'un socle environnemental pour les labels et signes officiels de qualité ainsi que l'émergence d'un nouveau label officiel, très attendu, qui articulera Agriculture Biologique avec production locale et équitable !

En synthèse, cet avis incarne une vision de notre alimentation comme solution aux excès et gaspillages climaticides des uns et à la précarité alimentaire des autres. Il propose de renouer avec les producteurs proches de chez nous, sur des modes agricoles durables et organisés en réseau pour répondre à la commande publique et aux consommateurs. Cet avis nourrit ainsi, au travers des Projets Alimentaires Territoriaux, l'aspiration de rendre nos territoires plus résilients, plus humains et plus solidaires. Et, dans cette période si difficile, nous souhaitons que cette vision devienne réalité au plus tôt.

Nous tenons à remercier les deux rapporteurs pour l'énorme travail d'auditions qui a considérablement enrichi nos débats. Voter cet avis, ce que nous ferons bien sûr, c'est donner un réel espoir à nos concitoyens qu'ils vivront plus sainement dans les territoires qui bénéficient de Projets alimentaires territoriaux. Et c'est, dans le

même temps, rappeler aux élus que ces PAT sont des solutions de cohésion sociale et de développement d'emplois relocalisés.

En cela, cet avis nous semble une très belle pierre à mettre au service de l'édification du monde d'après.

Mutualité

Pour faire face aux vulnérabilités du système alimentaire, il nous faut proposer des voies de résilience à l'échelle des territoires afin de garantir production et consommation locales, justice sociale et économique pour les producteurs et accessibilité des produits pour tous les consommateurs et consommatrices. L'avis qui nous est présenté cherche justement à tracer ces voies.

Selon une enquête récente, à chaque crise sanitaire ou de confiance, « les circuits courts gagnent de nouveaux adeptes, demandeurs de plus de transparence et de lisibilité ». La construction de systèmes alimentaires au niveau des territoires doit donc répondre à ces enjeux ainsi qu'à celui de la précarité alimentaire en forte augmentation. Quels que soient les signaux encourageants au regard du développement des circuits courts et de la recherche 'une alimentation équilibrée, les contraintes économiques demeurent le principal obstacle qui doit être levé en préalable à toute action.

Comme le rappelle l'avis, l'avis sur la grande pauvreté avait déjà pointé la question des inégalités sociales en matière alimentaire. La crise actuelle accentue cette précarité et touche de nouveaux publics, en particulier les jeunes. Le groupe de la mutualité soutient les préconisations 3 et 4 de l'avis qui visent d'une part à attribuer des chèques "alimentation durable locale" aux personnes en situation de précarité alimentaire et d'autre part à mieux financer, *via* les fonds européens, la lutte contre la précarité alimentaire.

De plus, les inégalités sociales en matière d'alimentation provoquent des inégalités de santé importantes, par exemple en termes d'obésité, de carence, de diabète ou de maladies cardio-vasculaires.

L'alimentation est un déterminant de santé majeur : influencée par de multiples facteurs sociaux, culturels et environnementaux, elle joue un rôle clé dans le maintien en bonne santé des populations et représente un enjeu pour la prévention en santé.

Comme le souligne l'avis, de nombreux acteurs de l'ESS ont développé des programmes de prévention et d'éducation pour la santé.

En effet, le réseau de la Mutualité française a mis en place depuis longtemps des outils pour sensibiliser sur une alimentation saine et équilibrée et sur la lutte contre le gaspillage, promouvoir l'accessibilité financière et la proximité géographique.

Par ailleurs, la Mutualité française s'est récemment associée à la semaine nationale de la dénutrition, dénutrition qui touche 2 millions de personnes en France et qui s'est aggravée avec le confinement et la crise sanitaire.

Déclarations des groupes

Le groupe de la mutualité insiste également sur la nécessaire amélioration de la qualité de l'offre de restauration collective, et notamment au sein d'établissements de soins auprès de publics fragilisés

Enfin, il faut sortir d'une approche cloisonnée et mettre en place cette démocratie alimentaire qui semble aujourd'hui sollicitée par les citoyens et les citoyennes. Les Projets alimentaires territoriaux qui répondent à des enjeux économiques, environnementaux et sociaux et rassemblent les acteurs locaux (ESS, collectivités, agriculteurs, recherche et entreprises) doivent être renforcés.

Acteur de proximité, la mutualité ne peut qu'encourager les initiatives qui reposent sur des solidarités de territoire et fournissent aux populations un meilleur contrôle sur leur santé. Le groupe de la mutualité a voté l'avis.

Organisations étudiantes et mouvements de jeunesse

Avant même la crise de la covid 19, 9,2 millions de personnes se trouvaient dans une situation de précarité alimentaire. La crise Covid 19, on le sait, aggrave cette précarité et rend visible la vulnérabilité de certaines populations, à commencer par les jeunes et les étudiant.e.s.

Car face à la contraction des budgets liée à la perte de revenus, l'alimentation constitue souvent la variable d'ajustement, quantitativement mais aussi qualitativement. N'en démontrent les témoignages recueillis auprès de jeunes composant pour une semaine, avec un frigo aux trois quarts vide.

Cet éclairage brutal sur la précarité alimentaire a permis de rappeler le travail salubre effectué par les associations pour venir en aide aux plus démunis.e.s, qui connaissent, tristement, des records d'affluence.

L'avis qui nous est présenté articule ces situations de précarité et propose des solutions pour mieux conjuguer fin de mois et fin de monde et permettre de rendre accessible une nourriture locale et qualitative à celles et ceux qui en ont le plus besoin. L'avis rappelle également l'enjeu éducatif que constitue l'alimentation pour toutes les classes sociales.

Le groupe rejoint l'avis sur le fait que la restauration collective, qu'il s'agisse des restaurants scolaires, universitaires ou d'entreprise constitue un levier d'action très important pour permettre les transitions nécessaires de l'agriculture française.

Par ailleurs, la restauration collective permet d'influer positivement sur les habitudes alimentaires et d'améliorer la sensibilisation sur l'impact de l'alimentation à la fois sur la santé et sur l'environnement. Manger moins carné mais local et de saison est évidemment bon pour toutes et tous : les consommateurs, les agriculteurs et l'environnement.

Dans le même temps cela nécessite de rendre plus lisibles, plus justes et donc plus efficaces les informations en direction des acheteurs et en particulier les Signes officiels de la qualité et de l'origine (SIQO) comme l'indique la préconisation reprise d'un précédent avis de la section de l'agriculture et complétée en ce sens.

Enfin, il est essentiel de renforcer la mobilisation territoriale des acteur.trice.s de la démocratie alimentaire au travers de Projets alimentaires territoriaux (PAT). Elles et ils sont indispensables si l'on souhaite changer d'échelle et faire en sorte que de nombreux agriculteurs et agricultrices puissent, par les circuits courts, trouver davantage de sens dans leur travail mais également de la valeur ajoutée. Ce travail s'articule nécessairement avec l'installation de nombreux.euse.s porteur.euse.s de projet et un travail sur les transmissions des exploitations. De nombreux PAT montrent d'ores et déjà par l'exemple que ces transformations sont possibles. Il est urgent de renforcer ce mouvement, porteur d'avenir au sortir de cette crise de la COVID.

Le groupe a salué l'intégralité du travail à large spectre effectué dans cet avis, qu'il a voté, et dont les mesures œuvrent à sécuriser l'accès de toutes et tous à une alimentation durable et de qualité.

Outre-mer

Merci beaucoup pour cet avis dont le mérite principal est de rappeler qu'il n'a pas été nécessaire qu'une loi nationale soit votée pour qu'à l'échelle locale, notamment de communes, d'îles, de « terroirs », un foisonnement d'initiatives tant publiques que privées conduisent les habitants à se réapproprier la maîtrise de leur alimentation en substituant dans leur consommation à des produits achetés « ailleurs », et souvent de « très loin ailleurs », des aliments sains produits localement.

Merci d'avoir démontré aussi que ce processus répond en fait à une véritable déclinaison concrète sur le terrain de « projets de développement durable propres à chaque territoire » associant les dimensions économiques, sociales, éducatives, culturelles, sociétales, environnementales et bien sûr sanitaires.

Il n'y a pas de meilleure politique de santé publique possible que celle consistant à promouvoir une alimentation saine et équilibrée à condition qu'elle soit accessible à tous, sans conditions de ressources. C'est le premier des droits fondamentaux que nous devons à tout être humain et ce n'est pas par hasard que le premier des Objectifs de développement durable des Nations unies est celui-là, notamment pour lutter contre ce qui reste l'une des principales causes de mortalité dans le monde : la faim et la malnutrition.

Avec la crise de la Covid 19, nous avons découvert ou redécouvert dans nos territoires ultramarins qu'il n'y avait pas de meilleure protection contre les pandémies que d'avoir une population déjà en bonne santé, apte ainsi à auto-produire des défenses immunitaires efficaces, en lieu et place d'une population malade dès le plus jeune âge du fait d'une alimentation trop sucrée, trop carnée, déséquilibrée et imprégnée de produits cancérigènes non naturels.

Dans les Outre-mer, des communes, des associations, des entrepreneurs individuels, des coopératives, des citoyens engagés n'ont pas attendu que des lois soient votées, que des plans soient élaborés à l'échelle nationale ou même régionale pour promouvoir d'innombrables formes de production alimentaire locale intégrées dans un processus global de réappropriation de la maîtrise de leur alimentation par les populations.

Déclarations des groupes

Ce « foisonnement » d'initiatives ne cesse de s'amplifier dans nos collectivités ultramarines. Mais, comme le préconise l'avis, il convient désormais de généraliser les bonnes solutions, les bonnes pratiques en dotant toutes les collectivités territoriales de « projets agricoles et alimentaires territoriaux », en généralisant les gestions éducatives intégrées pratiquées par les instances communales au travers des écoles et des cantines scolaires.

Formulons le vœu que les « plans de relance » en négociation consacreront une part significative des moyens financiers dégagés pour démultiplier cette politique « pour une alimentation plus durable et plus saine ancrée dans nos territoires » et pour la décliner au plus près des populations c'est-à-dire essentiellement à l'échelon communal.

Le groupe a voté l'avis.

Personnalités qualifiées

Cécile Claveirole : « Un grand merci, Florence et Albert, pour l'écriture de ce projet d'avis, qui vient à la fois synthétiser et affirmer les travaux de notre section de ces 5 années !

Vous avez remis en perspective tous les défis majeurs qui se présentent à nous en ce début de 21^{ème} siècle :

1^{er} de tous, l'enjeu climatique, qui nous impose de ne pas continuer sur les mêmes trajectoires et de changer de paradigme. Cela nous oblige à aborder de front la complexité du vivant, à regarder les innombrables et complexes interactions de ce monde vivant avec nos modes de vie. Nous redécouvrons que nous nourrir, fonction essentielle, présente de nombreux impacts, parfois très délétères, sur les écosystèmes.

2^{ème}, la précarité alimentaire, mise en évidence violemment par les confinements que nous vivons, avec leurs conséquences économiques sur les personnes, les familles, les travailleurs. Nous sommes dans une photo instantanée de la vulnérabilité de notre monde, qui révèle des fragilités structurelles et montre toutes les faiblesses de notre mode de vie, en particulier pour les populations défavorisées et aussi les travailleurs agricoles.

3^{ème}, la santé, la santé publique, notre santé à chacun d'entre nous, est en relation directe avec notre alimentation. Là encore pour la recherche, sécurité alimentaire, changement climatique, environnement et santé représentent des défis et des enjeux complémentaires et imbriqués, dans le cadre de l'approche globale de la santé.

Comme l'affirment certains chercheurs de l'INRAE, « *les faiblesses systémiques qu'a révélé le virus seront aggravées par le changement climatique dans les années à venir. En d'autres termes, la COVID-19 est un signal d'alarme pour les systèmes alimentaires, un signal qu'il faut entendre.* »

4^{ème} défi, la production agricole, celle qui fournit notre alimentation, doit suivre ses pionniers, ceux qui ont déjà mis en œuvre des modes de production respectueux de la biodiversité, qui travaillent avec la nature et s'y intègrent.

5^{ème} défi, nos organisations de la distribution de biens alimentaires doivent se diversifier, pour plus de proximité et de liens aux territoires.

Les réponses que nous apporterons concrètement constituent l'enjeu de demain, par la mise en place de nouveaux systèmes, solidaires et humains. La bonne solution serait d'attacher de l'importance à « l'être ensemble », la solidarité est un précieux facteur de résilience, mais c'est aussi un sacré défi. Les réponses devront ainsi être globales, ne pas considérer les problèmes un par un, mais bien définir des politiques systémiques. C'est ce que vous proposez dans vos préconisations, allons-y ! »

Jacques Pasquier : « Le système agro-alimentaire est pensé dans l'intérêt des filières, avant celui des mangeurs. Deux exemples :

Le ministre de l'Agriculture, Julien Denormandie, a signé début novembre, avec les acteurs de la grande distribution une charte d'engagements pour mettre en évidence dans les rayons, des produits frais ou locaux. Ceux-ci seront reconnaissables grâce à une nouvelle bannière "Plus près de vous et de vos goûts". En théorie, il s'agit de garantir aux consommateurs des informations "simples, lisibles et ne portant pas à confusion" sur l'origine des produits.

Un logo de plus, avec pour seule promesse : 'produit en France', fourre-tout qui mettra dans le même panier, productions sous signes de qualité et tomates produites en toutes saisons sous serres chauffées ou fromages ayant contribué à la déforestation, tout ça au profit des industries agroalimentaires et de la grande distribution.

Déjà, l'aide alimentaire est conçue en France comme outil de régulation des volumes de production agricole.

L'aide alimentaire a été inscrite comme activité agricole dans le code rural par la loi d'orientation de 2010. L'argument était : « *Pour produire assez, il faut produire trop et aider le système agro-industriel à écouler ce trop* ». On est payé pour donner des produits que l'on ne peut pas vendre et pour lesquels on a déjà touché des aides à la production. On est donc subventionnés deux fois ! C'est une logique incompréhensible, c'est l'aveu d'un échec de la politique agricole.

Les aliments, s'ils perdent leur valeur marchande parce qu'ils sont moins frais, moins beaux moins bons, retrouvent une valeur fiscale grâce à ce système. « *La loi revient à autoriser à nourrir les pauvres avec ce qui était destiné à être jeté* » déplore Bénédicte Bonzi, docteure en anthropologie sociale. « *Est-il juste dans une société d'abondance de devoir se contenter des restes ?* » Avec d'autres chercheurs, elle alerte sur les « violences alimentaires ». « *Les personnes qui ont recours à l'aide alimentaire vivent une violence psychologique intense* », « *Une grande vulnérabilité accompagne la précarité du demandeur. Sa demande d'être aidé lui impose d'accepter.* » Ainsi donne-t-on des cours de cuisine aux personnes qui ont besoin de l'aide alimentaire.

Ce n'est pas l'aide alimentaire qu'il faut améliorer – celle-ci doit être réservée aux situations d'urgence – mais l'accès à l'alimentation ». Si la France a bien signé des textes internationaux sur le droit à l'alimentation, elle n'est pas allée au bout du processus. Ce n'est pas appliquer le droit à l'alimentation que de nourrir cinq millions de personnes par l'aide alimentaire et d'avoir huit à neuf millions de personnes en

Déclarations des groupes

précarité alimentaire en permanence. C'est-à-dire de personnes dans l'incapacité de pouvoir choisir leur nourriture. »

Avec d'autres organisations, nous, Confédération paysanne travaillons à la définition d'une « sécurité sociale de l'alimentation ».

Je voterai cet avis qui s'applique à penser (panser) l'alimentation au plus près des territoires, dans une approche systémique, de la fourche à la fourchette. »

Professions libérales

Bien que la France soit la première puissance agricole au sein de l'Union européenne, elle importe 20 % de son alimentation et un quart de ces importations ne respecteraient pas les normes sanitaires françaises. Ce sont à la fois la sécurité alimentaire de nos concitoyens, leur santé mais aussi le revenu de nos agriculteurs qui sont en jeu.

Il faut mettre fin à la course au bas prix qui favorise les produits importés. Chacun sait que l'alimentation constitue un véritable enjeu de développement durable pour les territoires. Une alimentation durable ancrée dans les territoires est donc l'une des voies à privilégier pour « regagner en souveraineté alimentaire ».

Pour autant, comme le souligne l'avis, les obstacles à une plus grande autonomie alimentaires des territoires sont nombreux :

Le cloisonnement et le manque de cohérence globale entre les différentes politiques publiques de l'alimentation, les décalages entre les recommandations nutritionnelles et les habitudes de consommation, l'insuffisante réduction du gaspillage alimentaire à toutes les étapes des filières jusqu'à la commercialisation, l'approvisionnement de la restauration collective ou encore les nombreuses difficultés rencontrées par les Projets alimentaires territoriaux.

La levée de ces obstacles supposera non seulement de mieux produire, de mieux travailler, mais également de mieux transporter, de mieux transformer et de mieux consommer. C'est le sens des 18 préconisations de l'avis et, à ce titre, le groupe des professions libérales souhaiterait insister sur plusieurs d'entre elles :

- D'une part, sur les préconisations favorisant le développement des Projets Alimentaires Territoriaux. Ces dispositifs sont moteurs pour développer une alimentation durable mais leur développement est victime de la complexité administrative à la française. L'objectif était d'atteindre 500 Projets Alimentaires Territoriaux en 2020 alors qu'on n'en dénombrait seulement 41 en août 2020 ;
- D'autre part, sur la préconisation 16 visant notamment à faire évoluer au plan européen le droit de la commande publique afin de favoriser l'approvisionnement local des restaurants collectifs. Comme le souligne l'avis, la restauration collective constitue un formidable levier pour orienter les pratiques alimentaires et favoriser le développement de filières territoriales.

En répondant aux besoins de reconnexion des citoyens à leur alimentation, l'alimentation durable ancrée dans les territoires permet de tisser de nouveaux liens

entre les villes et les campagnes. Elle favorise la sécurité alimentaire de nos concitoyens et contribue au développement durable de nos territoires.

Pour toutes ces raisons, le groupe des professions libérales remercie les rapporteurs et les membres de la section pour leur travail et a voté l'avis.

UNAF

L'alimentation est un système complexe qui va au-delà de la seule satisfaction quantitative, qualitative et sanitaire des besoins nutritionnels : elle est aussi profondément culturelle, elle touche à la consommation de masse mais comporte aussi des enjeux environnementaux, sociaux, économiques et locaux. La question alimentaire se trouve à la croisée de choix individuels à l'échelle du groupe familial et de la grande variété d'acteurs socio-économiques depuis la production, la transformation jusqu'au consommateur. La conséquence en est que chacun appréhende difficilement son impact sur la durabilité des systèmes alimentaires. L'avis fait le pari de l'ancrage à l'échelle du territoire pour le développement d'une alimentation durable. Si le groupe de l'Unaf partage cette approche, il regrette que le levier d'action touchant au consommateur, à l'éducation alimentaire à tous les âges de la vie soit insuffisamment présent dans les préconisations : le consommateur-citoyen est aussi un véritable acteur de changement.

Mis à part cette réserve, le groupe de l'Unaf soutient les préconisations de cet avis et tient à mettre l'accent sur deux d'entre elles.

La préconisation 5 met l'accent sur les territoires ultramarins pour une offre de restauration scolaire de qualité pour développer les productions locales et encourager dans chaque territoire un projet d'éducation alimentaire durable, structurant et porteur d'innovation.

La préconisation 13 fait utilement le lien entre aménagement du territoire et alimentation pour lutter contre la réduction des surfaces agricoles mais aussi développer les cœurs de ville avec des commerces alimentaires de proximité.

En dernière remarque, la notion de proximité souvent parée de toutes les vertus mérite toutefois d'être précisée : pour certains, cela peut se limiter à un rayon de 50 km mais à l'échelle d'une production donnée le bon niveau peut-être le niveau national afin de satisfaire à la définition d'une alimentation durable donnée par la FAO. Cette définition s'appuie sur les trois piliers du développement durable, environnemental, social et économique appliqués à l'alimentation – je cite- « *Les régimes alimentaires durables contribuent à protéger et à respecter la biodiversité et les écosystèmes, sont culturellement acceptables, économiquement équitables et accessibles, abordables, nutritionnellement sûrs et sains, et permettent d'optimiser les ressources naturelles et humaines* ».

Le groupe de l'UNAF a voté l'avis.

Déclarations des groupes

UNSA

Comment nourrir la population en sortant du modèle de l'après-guerre ? Telle est la question posée par cet avis. Il montre combien les leviers à activer sont nombreux et divers pour pouvoir nourrir convenablement les populations dans le cadre d'une gestion raisonnée et durable des espaces et des ressources.

Ainsi progresser dans le sens d'une alimentation durable nécessite de tracer des caps politiques clairs, d'impulser des orientations publiques volontaristes et de soutenir les dynamiques déjà à l'œuvre. Cela doit se faire au plan national mais aussi à l'échelle européenne, comme le précise la préconisation 14 qui souligne, à juste titre, la nécessité de repenser la PAC à l'aune de l'indispensable transition agroécologique et d'une autonomie alimentaire européenne repensée.

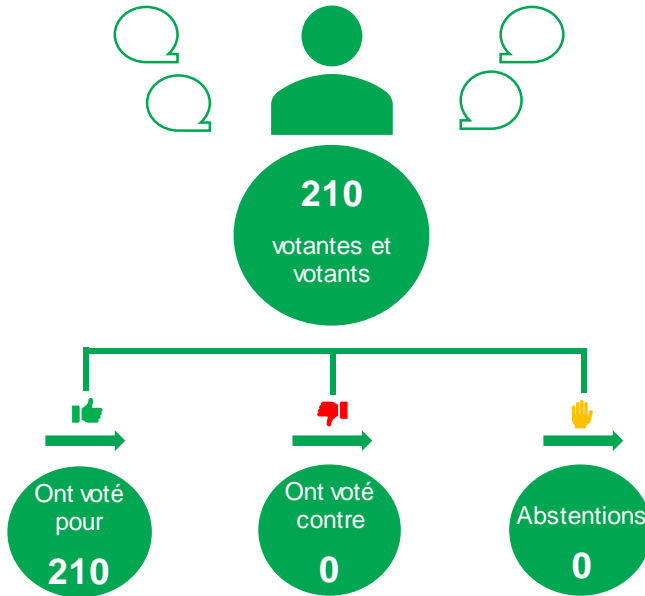
Cet avis n'ignore pas non plus la question sociale et le fait qu'une partie non négligeable de nos concitoyens, pour des raisons économiques, non seulement ne mangent pas à leur faim mais se nourrissent aussi de façon déséquilibrée. Le phénomène de précarité alimentaire, touchant des millions de personnes dans notre pays, s'est largement accru avec la crise de la COVID 19. Il doit être traité de façon concomitante avec la question du gaspillage alimentaire et de l'éducation.

L'éducation, indispensable, doit interroger nos habitudes alimentaires et nous apprendre à consommer différemment en intégrant les notions de circuits courts, de sobriété énergétique, en achetant légumes et fruits de saison.... Là encore l'avis trace des pistes utiles qui viennent renforcer des prises de conscience déjà à l'œuvre.

Enfin, l'avis constate le foisonnement d'initiatives locales et met en avant la question des territoires, de leurs populations, de leur géographie agricole, de leurs circuits de distribution, de leurs instances politiques ou associatives mais aussi de l'emploi. Il fait référence aux outils de décision notamment les SRADDET, discutés dans les CESER. Ainsi, il propose de renforcer les Projets alimentaires territoriaux, au plus près des réalités et dynamiques territoriales rejoignant en cela d'autres avis du CESE, permettant ainsi de réduire les fractures, de préparer les nécessaires transitions et d'inscrire les citoyens dans des projets communs de développement durable co-construits.

L'Unsa a voté cet avis.

Sur l'ensemble du projet d'avis présenté par
Florence Denier-Pasquier et Albert Ritzenthaler



L'ensemble du projet d'avis a été adopté au scrutin public lors de la séance plénière du Conseil économique, social et environnemental, le 9 décembre 2020

Pour : 210

| | |
|---------------------|---|
| <i>Agriculture</i> | M. Bernard, Mme Bonneau, MM. Coué, Dagès, Davesne, Mme Dutoit, M. Épron, Mme Even, MM. Ferey, Gangneron, Mme Gautier, M. Lainé, Mmes Lion, Maginot, Pisani, M. Roguet, Mme Valentin, M. Verger, Mme Vial. |
| <i>Artisanat</i> | Mme Amoros, M. Crouzet, Mme Foucher, MM. Fourny, Le Lann, Mme Marteau, MM. Munerot, Quenet, Mmes Sahuét, Teysse de. |
| <i>Associations</i> | MM. Deschamps, Jahshan, Mmes Lalu, Martel, Sauvageot, M. Serres, Mme Trellu-Kane. |
| <i>CFDT</i> | Mme Blancard, M. Cadart, Mmes Canieux, Château, Duboc, M. Duchemin, Mme Esch, M. Gillier, Mme Houbairi, M. Mariani, Mme Meyling, M. Mussot, Mme Nathan, M. Nau, Mme Pajares y Sanchez, MM. Quarez, Ritzenthaler, Saint-Aubin. |

| | |
|---|---|
| <i>CFE-CGC</i> | M. Artero, Mmes Biarnaix-Roche, Couvert, MM. Delage, Dos Santos, Mme Roche. |
| <i>CFTC</i> | Mmes Coton, Lecerf, Roger, MM. Sagez, Thouvenel, Vivier. |
| <i>CGT</i> | Mmes Bordenave, Cailletaud, Chay, MM. Dru, Fournel, Mme Gallet, M. Garcia, Mmes Garreta, Lamontagne, Landas, Lejeune, Manière, MM. Meyer, Naton, Oussedik, Rabhi, Teskouk. |
| <i>CGT-FO</i> | M. André, Mmes Brugère, Chazaud, Derobert, Desiano, Fauvel, Gillard, MM. Goulm, Homez, Kottelat, Legagnoa, Mme Marot, MM. Pérès, Techer. |
| <i>Coopération</i> | Mme Blin, MM. Grison, Landriot, Mugnier, Mmes Roudil, Saint Martin. |
| <i>Entreprises</i> | M. Asselin, Mmes Boidin Dubrulle, Castéra, MM. Cavagné, Chanut, Cordesse, Mmes Couderc, Dubrac, Duhamel, Duprez, MM. Dutruc, Gardinal, Grivot, Guillaume, Mme Ingelaere, MM. Lejeune, Nibourel, Mme Pautat, M. Pottier, Mmes Prévot-Madère, Roy, Tissot-Colle. |
| <i>Environnement et nature</i> | M. Badré, Mme de Béthencourt, MM. Bonduelle, Bougrain Dubourg, Compain, Mmes Denier-Pasquier, Ducroux, M. Le Boulter-Le Quilliec, Mme Martinie-Cousty, M. Mayol, Mme Popelin. |
| <i>Mutualité</i> | M. Caniard, Mme Joseph, M. Junique. |
| <i>Organisations étudiantes et mouvements de jeunesse</i> | MM. Coly, Dulin, Mmes Le Bas, Weber. |
| <i>Outre-mer</i> | M. Antoinette, Mme Bouchaut-Choisy, MM. Cambray, Edmond-Mariette, Lobeau, Mme Mouhoussoune, MM. Rivière, Suve, Togna, Vernaudon. |
| <i>Personnalités qualifiées</i> | Mme Adam, MM. Adom'Megaa, Amsalem, Mme Autissier, MM. Bennahmias, Boccara, Bontems, Bussy, Cabrespines, Cambacérès, Mmes Castaigne, Claveirole, Collin, Djouadi, M. Eledjam, Mmes Gibault, Goujon, Gard, Groison, MM. Grosset, Guglielmi, Joseph, Jouzel, Keller, Kettane, Mmes Lechatellier, Le Floc'h, Levaux, Mathieu Houillon, Mignot-Verscheure, MM. Molinoz, Pasquier, Pilliard, Roustan, Mme Rudetzki, MM. Thieulin, Thomiche, Mmes Trostiansky, Verdier-Naves, M. Wargnier. |
| <i>Professions libérales</i> | MM. Chassang, Lafont, Noël, Mme Riquier-Sauvage. |
| <i>UNAF</i> | Mmes Allaume-Bobe, Blanc, MM. Chrétien, Clévenot, Mmes Gariel, Koné, MM. Marmier, Renard, Tranchand. |
| <i>UNSA</i> | Mme Arav, MM. Bérille, Chevalier, Mme Vignau. |

Annexes

Annexes

N°1 COMPOSITION DE LA SECTION DE L'AGRICULTURE, DE LA PÊCHE ET DE L'ALIMENTATION À LA DATE DU VOTE

| | |
|--------------------------|---|
| ✓ | Président: Etienne GANGNERON |
| ✓ | Vice-présidents: Anne GARRETA et Dominique MARMIER |
| <input type="checkbox"/> | Agriculture |
| ✓ | Marie-Thérèse BONNEAU, Hervé DAVESNE, Etienne GANGNERON, Catherine LION, Anne-Claire VIAL |
| <input type="checkbox"/> | Artisanat |
| ✓ | Christian LE LANN |
| <input type="checkbox"/> | Associations |
| ✓ | Marie-Claire MARTEL |
| <input type="checkbox"/> | CFDT |
| ✓ | Albert RITZENTHALER |
| <input type="checkbox"/> | CFTC |
| ✓ | Laurence ROGER |
| <input type="checkbox"/> | CGT |
| ✓ | Anne GARRETA |
| <input type="checkbox"/> | CGT-FO |
| ✓ | Carole DESIANO |
| <input type="checkbox"/> | Coopération |
| ✓ | Christophe GRISON |
| <input type="checkbox"/> | Entreprises |
| ✓ | Marie-Hélène BOIDIN-DUBRULE, Joëlle PRÉ VOT-MADÈ RE |
| <input type="checkbox"/> | Environnement et Nature |
| ✓ | Florence DENIER-PASQUIER, Elodie MARTINIE-COUSTY, Pascal MAYOL |
| <input type="checkbox"/> | Organisations étudiantes et mouvements de jeunesse |
| ✓ | Bertrand COLY |
| <input type="checkbox"/> | Outre-mer |
| ✓ | Yannick CAMBRAY, Didier GUÉ NANT-JE ANS ON |
| <input type="checkbox"/> | Personnalités qualifiées |
| ✓ | Cécile CLAVEIROLE, Jean-Louis JOSEPH, Véronique LE FLOC'H, Véronique MATHIEU-HOUILLON, Marie-Eugenia MIGNOT, Jacques PASQUIER |

UNAF

✓ Dominique MARMIER

Personnalités associées

✓ Antoine d'AMECOURT, Régis HOCHART, Marie-Noëlle ORAIN,
Gérard ROMITI

Annexes

N°2 LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES⁸⁰

En vue de parfaire son information, la section de l'agriculture, de la pêche et de l'alimentation a entendu :

- ✓ **Mme Huguette BOISSONNAT**
Docteure ATD-Quart Monde
- ✓ **M. Serge BONNEFOY**
Chef de projet RNPAT
- ✓ **Mme Yuna CHIFFOLEAU**
Ingénieur agronome et sociologue, spécialiste des circuits courts INRAE
- ✓ **M. Marc GAUCHÉE**
Chargé des relations parlementaires et institutionnelles, à l'INRAE
- ✓ **M. Franck GERETZHUBER**
Secrétaire général des filières agricoles, du groupe Auchan
- ✓ **M. Olivier JOREAU**
Directeur général adjoint de la CAVAC
- ✓ **Mme Sarah MARTIN**
Service Forêt, Alimentation et Bioéconomie de l'ADEME
- ✓ **M. Jérôme MOUSSET**
Chef du service Forêt, Alimentation et Bioéconomie de l'ADEME
- ✓ **M. Marc NIELSEN**
Directeur Association Terres en ville
- ✓ **M. Olivier PAGEAU**
Directeur des filières agricoles, du groupe Auchan
- ✓ **Mme Dominique PATUREL**
Docteur en sciences de gestion et chercheuse INRAE de Montpellier
- ✓ **M. Didier THEVENET**
Directeur de cuisine centrale de Lons-le-Saunier
- ✓ **Mme Viviane TIRLICIEN**
Militante département santé ATD-Quart Monde

⁸⁰ Liste par ordre alphabétique avec l'indication des fonctions exercées au moment du contact ou de l'entretien

N°3 LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES⁸¹

- ✓ **M. Christophe ALLIOT**
Co-fondateur Bureau Le BASIC
- ✓ **M. Pierre-Marie AUBERT**
Chercheur, coordinateur de l'initiative Agriculture européenne IDDR
- ✓ **M. Pascal AUBREE**
Coordinateur alimentation & dynamiques territoriales FNCIVAM
- ✓ **M. Jean-Claude BALBOT**
Administrateur FNCIVAM
- ✓ **M. Raphaël BERRUYER**
Administrateur Réseau AMAP IDF
- ✓ **M. Patrice BLANC**
Président Les Restaurants du Cœur
- ✓ **M. Frédéric BOSQUÉ**
Co-fondateur Projet TERA
- ✓ **Mme Elise BRAHY**
Coordinatrice du PAT Cagette & Fourchette
- ✓ **M. Charles BRAINE**
Co-fondateur Poisaille
- ✓ **M. Nicolas BRICAS**
Chercheur, socio-économiste de l'alimentation CIRAD
- ✓ **M. Louis CANTUEL**
Responsable Les Restaurants du Cœur
- ✓ **M. Olivier de CARNE**
Directeur Stratégies Filières INTERFEL
- ✓ **Mme Claire CERDAN**
PAT Ultramarins CIRAD
- ✓ **Mme Madeleine CHARRU**
Directrice SOLAGRO
- ✓ **M. Valentin CHAUMARD**
Stagiaire CNA

⁸¹ Liste par ordre alphabétique avec l'indication des fonctions exercées au moment du contact ou de l'entretien

Annexes

- ✓ **M. Clément CHEISSOUX**
Responsable de programme Fondation CARASSO
- ✓ **Mme France DRUGMANT**
Responsable agriculture et alimentation Fédération des PNRF
- ✓ **M. Julien FOSSE**
Vétérinaire et biologiste France Stratégie
- ✓ **Mme Carole FOULON**
Cheffe de bureau pilote PAT DGAL
- ✓ **M. Antoine JAN**
Consultant associé Cabinet CERESCO
- ✓ **M. Stéphane LINO**
Auteur "Résilience alimentaire et sécurité nationale" Locavore
- ✓ **M. Nicolas MEUNIER**
Consultant LA ROUE
- ✓ **M. Jérôme MICHON**
Avocat formateur en marchés publics
- ✓ **M. Franck le MORVAN**
Inspecteur général IGAS
- ✓ **M. Nicolas PORTAS**
Directeur association nationale Agrilocal CD Puy-de-Dôme
- ✓ **M. Cédric PREVOST**
Sous-Directeur DGAL
- ✓ **M. Daniel PRIEUR**
Président CA du Doubs APCA
- ✓ **M. Damien RABOURDIN**
Coordinateur bénévole LA ROUE du Pays d'Aix
- ✓ **M. Guillaume RIOU**
Président FNAB
- ✓ **M. Pierrick de RONNE**
Président du CA BIOCOOP
- ✓ **Mme Pauline SCHERER**
Sociologue Laboratoire LERIS
- ✓ **M. Hugo SEGRÉ**
Chargé d'études Bureau Le BASIC
- ✓ **Mme Christel TEYSSEDE**
Administratrice INTERFEL

-
- ✓ **Mme Mélanie THÉODORE**
Coordinatrice accueil en milieu rural FNCIVAM
 - ✓ **M. Vivien le TURQ**
Co-fondateur LA ROUE
 - ✓ **Mme Anne VANDENBOSSCHE**
Présidente de la Note globale
 - ✓ **M. Stéphane VEYRAT**
Directeur Un Plus Bio
 - ✓ **Mme Nathalie VILLERMET**
Pôle éco-consommation et déchets CREPAN Normandie

JOURNÉE D'ÉCHANGES AVEC DES ACTEURS DE PAT DU 7 AVRIL 2020

- ✓ **M. Maxime ALBERT**
Chargé de mission alimentation de proximité CD Nièvre
- ✓ **Mme Mélanie BRIAND**
Responsable pôle agriculture et alimentation Le Havre-Seine-Métropole
- ✓ **Mme Camille CHAUVET**
Chargée de mission Alimentation Syndicat mixte du Pays des châteaux
- ✓ **Mme Christèle GAILLAC**
Directrice du développement MIN Toulouse
- ✓ **M. Benoit GUERARD**
Directeur Pays PAT Terres de Lorraine
- ✓ **M. Julien LIGNEAU**
Chargé de mission Alimentation CA Bretagne
- ✓ **Mme Mylène MAUREL**
Coordinatrice du PAT PNR Lubéron
- ✓ **M. Jérôme ORVAIN**
Vice-président du PNR Millevaches
- ✓ **M. Grégoire OUDIN**
Stagiaire Pays des Châteaux
- ✓ **M. Gilles PEROLE**
Adjoint au Maire de Mouans Sarthoux
- ✓ **Mme Marie- Martine POIROT**
Directrice Pôle Développement Territorial Douaisis Agglo

- ✓ **M. Jérôme PROUHEZE**
Directeur adj. au Développement PAT Grand Clermont + PNR Livradois Forez

COLLABORATION AVEC LE CONSEIL NATIONAL DE L'ALIMENTATION (CNA)

- ✓ **M. Daniel NIZRI**
*Président du groupe de travail sur l'alimentation favorable à la santé
du Conseil National de l'Alimentation*
- ✓ **Mme Karine BOQUET**
Secrétaire interministérielle du Conseil National de l'Alimentation
- ✓ **Mme Margaux DENIS**
Responsable de concertations du Conseil National de l'Alimentation
- ✓ **Mme Chloé ABEL**
Secrétariat interministériel du Conseil National de l'Alimentation

N°4 BIBLIOGRAPHIE

ADEME Projet CECAM (Contenu énergétique et carbone de l'alimentation des ménages), piloté par le Club Ingénierie Prospective Energie et Environnement.

ADEME, « Alimentation Les circuits courts de proximité » Juin 2017

ADEME, État des lieux des masses de gaspillages alimentaires et de sa gestion aux différentes étapes de la chaîne alimentaire, Étude, mai 2016

Agreste, « Population agricole, formation et recherche » Graph'agri, 2019

AgriMonde: Scénarios et défis pour nourrir le monde en 2050

ANSES et Haut Conseil de la Santé Publique, Plan National Nutrition Santé 2001

ANSES et Haut Conseil de la Santé Publique, Plan National Nutrition Santé, PNNS4, 2019/2023.

ANSES, « Étude sur les habitudes alimentaires des Français (INCA 3) », Source ANSES, juin 2017

Assemblée Nationale, Rapport d'information sur l'évaluation de la loi Garot de 2016

Assemblée nationale, rapport d'information sur l'évaluation de la loi de 2016

Cabinet Utopies, « Autonomie alimentaire des villes, état des lieux et enjeux pour la filière agro-alimentaire française » Mai 2017

Cese Avis, « Le rôle de l'UE dans la lutte contre la déforestation importée » mai 2020

Cese, Avis, « Les circuits de distribution des produits alimentaires », 2016

Cese, Avis, « Entre transmettre et s'installer, l'avenir de l'agriculture ! », juin 2020

Cese, Avis, « Éradiquer la grande pauvreté à l'horizon 2030 », juin 2019

Cese, Avis, « La bonne gestion des sols agricoles » 2015,

Cese, Avis, « L'agriculture urbaine : un outil déterminant pour des villes durables », juin 2019

Cese, Avis, « Le rôle de l'Union européenne dans la lutte contre la déforestation importée » mai 2020

Cese, Avis, « Les enjeux relatifs aux conditions d'élevage, de transport et d'abattage en matière de bien-être animal » novembre 2019

Cese, Avis, « Les fermes aquacoles marines et continentales : enjeux et conditions d'un développement durable réussi » juin 2017

Cese, Avis, « Se donner un nouveau cap ». Rapport annuel sur l'état de la France en 2020, 9 juillet 2020

Cese, Avis, Quels leviers pour renforcer la compétitivité de l'agriculture et de l'agroalimentaire français, janvier 2018

Annexes

Cese, Résolution présentée par le Bureau « Construire demain » 23 juin 2020

CGAAER, Rapport, « Plans régionaux d'agriculture durable - Bilan et perspectives » septembre 2015

CNA, « Pour une alimentation favorable à la santé », Avis N° 81 2018

CNRS, études expérimentales sur la zone de Chizé (79)

Comité économique et social européen, « Promouvoir des chaînes alimentaires courtes et alternatives dans l'Union européenne : le rôle de l'agroécologie » avis NAT/763 du 24 Janvier 2019

Commission européenne « Évaluation de l'impact de la PAC sur l'eau », 2020

Commission européenne : « Étude d'évaluation de l'impact de la PAC sur les habitats, les paysages et la biodiversité » 2019

Coopération agricole & agroalimentaire, L'essentiel La coopération agricole 2019,

Cour des Comptes européenne « Biodiversité des terres agricoles : la contribution de la PAC n'a pas permis d'enrayer le déclin », rapport spécial, juin 2020

Cour des Comptes européenne « L'intégration dans la PAC des objectifs de la politique de l'UE dans le domaine de l'eau : une réussite partielle, rapport spécial », 2014

Cour des Comptes européenne « Le verdissement : complexité accrue du régime d'aide au revenu et encore aucun bénéfice pour l'environnement » rapport spécial, 2017,

Cour des Comptes, « Les services communaux de la restauration collective : une maîtrise des coûts inégale, des attentes nouvelles » Rapport public annuel 2020

CREDOC, Consommation et modes de vie « Consommer plus sobre : une tendance que la crise de la Covid-19 pourrait amplifier » Ludivine Blanc, Chloé Six, Thierry Mathé et Pascale Hébel, Juin 2020,

Département de la Réunion « Agripéi 2030 : Un modèle agricole ambitieux pour La Réunion » 20 août 2019

Dominique Paturel et Magali Ramel, « Éthique du care et démocratie alimentaire : les enjeux du droit à une alimentation durable » Revue française d'éthique appliquée, 2017

Dominique Paturel et Patrice Ndiaye, « Démocratie alimentaire : de quoi parle-t-on ? » mars 2019.

FAO, Commentaire général 12 (Committee on Economic, Social and Cultural Rights, CESCR, 1999

FNH, Restau'Co et Secours catholique, Étude Mai/Juin 2019

France Stratégie, Étude, « Les projets alimentaires, un levier pour une transition écologique partagée. Le cas de l'Albigeois » juillet 2020

France Stratégie, Rapport « Faire de la PAC un levier de la transition agroécologique », Octobre 2019

FranceAgriMer « Les chiffres-clés de la filière Fruits & Légumes frais et transformés » 2018

FranceAgriMer par le cabinet Blézat consulting, « Étude sur les marchés d'intérêt national et les marchés de gros en France Diagnostic stratégique et perspectives » 2012

FranceAgriMer, « Les marchés des produits laitiers, carnés et avicoles données des 3 filières » Bilan 2019 Perspectives 2020 »

Frédéric Decosse « Wanted but not welcome. Les programmes de migration temporaire à l'épreuve du temps » 2017

Haut Conseil pour le Climat, rapport annuel 2020,

IDDR « Scénario TYFA », Septembre 2018

IGAS N°2017-124R / CGEDD N°011624-01 / CGAAER N°17096 rapport, « Utilisation des produits phytopharmaceutiques » 2017

IGAS ; « La lutte contre la précarité alimentaire. Évolution du soutien public à une politique sociale, agricole et de santé publique » Franck Le Morvan et Thomas Wanecq, décembre 2019

Industries agroalimentaires « Légumineuses : bilan 2019 et perspectives 2020, Interprofession des huiles et protéines végétales » Mars 2020

INSEE, « Tableaux de l'économie française, Industrie agroalimentaire » 26 mars 2019

INSEE, Tableaux de l'économie française, Édition 2020, 27 février 2020

Institut de recherche pour le développement, expertise scientifique collective « Alimentation et nutrition dans les départements et régions d'Outre-mer » 19 novembre 2019

Institut Gira Conseil, « Restauration 2018 – Consommation Alimentaire Hors domicile » Mai 2019

Kantar, Newsletter n°56 Étude, « LinkQ Labels/Mentions » Kantar Worldpanel septembre 2017,

Le Monde, « Un million de nouveaux pauvres fin 2020 en raison de la crise due au Covid 19 », 06 Octobre 2020

Le Monde, « En flux tendu depuis le confinement les associations d'aide alimentaire s'inquiètent », 19 Juin 2020

Les propositions de la Convention Citoyenne pour le Climat, Thématique Se Nourrir, Juin 2020

Loi d'Avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt, 2014

Annexes

Loi Egalim, Loi pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et une alimentation saine et durable, promulguée le 1er novembre 2018

Loi Garot, Loi n° 2016-138 du 11 février 2016 relative à la lutte contre le gaspillage alimentaire

Loi n° 2010-874 du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche

Loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt

Loi n° 2014-344 du 17 mars 2014 relative à la consommation

Loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire, Article 94

Loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte

Loi n° 2020-105 du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire

Loi n° 2020-699 du 10 juin 2020 relative à la transparence de l'information sur les produits agricoles et alimentaires

Loi NOTRe du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République

Ministère de l'Agriculture et de l'alimentation « Panorama des industries agroalimentaires » Chiffres et indicateurs clés édition 2020,

Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation, Faire reconnaître un projet alimentaire territorial, 07 Août 2020

Ministère de l'Agriculture, Service statistique, « L'agriculture française depuis 50 ans : des petites exploitations familiales aux droits à paiement unique », Maurice DESRIERS, 2007

Mission d'étude sur les monnaies locales complémentaires et les systèmes d'échange locaux, Jean-Philippe MAGNEN, Vice-président de la région Pays de la Loire, chargé de l'Emploi, de la Formation professionnelle et des métiers de demain et Christophe Fourel, chef de la Mission analyse stratégique, synthèses et prospective à la Direction générale de la cohésion sociale Avril 2015

MSA, « L'emploi salarié agricole en 2017-18 décembre 2019 »

PWC, Étude consommateur de biens alimentaires « Confinement / Post confinement COVID-19 » avril 2020

Que Choisir, Alimentation « Le bio progresse dans la restauration collective », Marie-Noëlle Delaby, 19 Novembre 2019

Recherches familiales, « L'éducation alimentaire en collège à l'épreuve de l'histoire familiale des élèves », Aurélie Maurice 2013

Santé Publique France, Esteban : étude de santé sur l'environnement, la bio-surveillance, l'activité physique et la nutrition, évaluation 2015

Scénario Afterres 2050, Solagro, 2016

Sénat, « Vers une alimentation durable : un enjeu sanitaire, social, territorial et environnemental majeur pour la France », rapport d'information de Mme Françoise CARTRON et M. Jean-Luc FICHET, mai 2020

Sénat, mission d'information ayant analysé les documents budgétaires de 2018, le soutien public à la lutte contre la précarité alimentaire réalisée par les sénateurs Arnaud Bazin et Éric Bocquet, octobre 2018

Sénat, Rapport, « Vers une alimentation durable : Un enjeu sanitaire, social, territorial et environnemental majeur pour la France » 11 Décembre 2020

Sénat, rapport, « Vers une alimentation durable : un enjeu sanitaire, social, territorial et environnemental majeur pour la France », rapport d'information de Mme Françoise CARTRON et M. Jean-Luc FICHET, mai 2020

Solagro, Étude « Le revers de notre assiette : changer d'alimentation pour préserver notre santé et notre environnement » juin 2019

Stéphane Linou, « résilience alimentaire et sécurité nationale », 2019

Tera, « un écosystème pour le XXIème siècle »

WWF, Étude, « Pour le même prix, manger mieux tout en réduisant notre impact sur la planète, c'est possible ! » 09. Novembre 2017

N°5 TABLE DES SIGLES

| | |
|---------|---|
| AB | Agriculture biologique |
| ADEME | Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie |
| AMAP | Associations pour le maintien d'une agriculture paysanne |
| ANSES | Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail |
| AOP | Appellation d'origine protégée |
| CAVAC | Coopérative agricole vendée approvisionnement céréales |
| CCAS | Centre communal d'action sociale |
| CCC | Convention citoyenne pour le climat |
| CDD | Contrat à durée déterminée |
| CDPENAF | Commission départementale de préservations des espaces naturels, agricoles et forestiers |
| CECAM | Contenu énergétique et carbone de l'alimentation des ménages |
| CESER | Conseil économique, social et environnemental régional |
| CGAAER | Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux |
| CIVAM | Centre d'initiative pour valoriser l'agriculture et le milieu rural |
| CNA | Conseil national de l'alimentation |
| CNDP | Commission nationale du débat public |
| CNRS | Centre national de la recherche scientifique |
| CRALIM | Comité régional de l'Alimentation |
| CREDOC | Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie |
| CSE | Comité social et économique |
| CUMA | Coopérative d'utilisation de matériel agricole |
| EGalim | Loi pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous |
| EHPAD | Établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes |
| EPCI | Établissement public de coopération intercommunale |
| ESS | Économie sociale et solidaire |
| FAO | Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture |
| FEAD | Fonds européen d'aide aux plus démunis |
| FEADER | Fonds européen agricole pour le développement rural |
| FEDER | Fonds européen de développement régional |
| FNAB | Fédération nationale d'agriculture biologique |
| FSE | Fonds social européen |
| GEIQ | Groupements d'employeurs pour l'insertion et la qualification |
| GES | Gaz à effet de serre |
| GIEE | Groupement d'intérêt économique et environnemental |

| | |
|--------|--|
| HCC | Haut Conseil pour le climat |
| ICHN | Indemnité compensatoire de handicaps naturels |
| IGAS | Inspection générale des affaires sociales |
| IGP | Indication géographique protégée |
| INRAe | Institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement |
| IRD | Institut de recherche pour le développement |
| LEADER | Liaison entre actions de développement de l'économie rurale |
| MAEC | Mesures agro-environnementales et climatiques |
| MIAM | Maison Interculturelle de l'alimentation et des mangeurs |
| MIN | Marché d'intérêt national |
| MLC | Monnaies locales complémentaires |
| MRJC | Mouvement rural de jeunesse chrétienne |
| OGM | Organisme génétiquement modifié |
| PAC | Politique agricole commune |
| PAAC | Politique agricole et alimentaire commune |
| PAT | Projets alimentaires territoriaux |
| PETR | Pôle d'équilibre territorial et rural |
| PIDESC | Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels |
| PLU | Plan local d'urbanisme |
| PME | Petites et moyennes entreprises |
| PNA | Programme national pour l'alimentation |
| PNNS | Programme national nutrition santé |
| PNNSC | Programme National Nutrition Santé Climat |
| PNR | Parc naturel régional |
| POSEI | Programme d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité |
| PRAD | Plan régional de l'agriculture durable |
| PSE | Paiements pour services environnementaux |
| PSN | Plan stratégique national |
| REGAL | Réseau pour éviter le gaspillage alimentaire |
| RHD | Restauration hors domicile |
| RHF | Restauration hors foyer |
| RMT | Réseau mixte technologique |
| RNPAT | Réseau national des PAT |
| RSE | Responsabilité sociétale des entreprises |
| RUP | Régions ultrapériphériques |
| SAU | Surface agricole utile |
| SCOT | Schéma de cohérence territoriale |
| SIQO | Signes officiels de la qualité et de l'origine |
| SNBC | Stratégie nationale bas carbone |

Annexes

| | |
|---------|--|
| SRADDET | Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires |
| TPE | Très petite entreprise |
| UNAF | Union nationale des associations familiales |
| UNESCO | Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture |
| WWF | <i>World Wildlife Fund</i> |
| ZAN | Zéro artificialisation nette |
| ZAP | Zone agricole protégée |

N°6 CONTRIBUTION PAT OUTRE-MER

La saisine de la section de l'agriculture, de la pêche et de l'alimentation *Pour une alimentation durable ancrée dans les territoires (rapporteurs Mme Florence Denier-Pasquier et M. Albert Ritzenthaler)* met l'accent sur la nécessité de structurer le système alimentaire territorial sur la base d'une territorialisation des filières, d'une concertation des acteurs et du développement de circuits courts. L'enjeu est de mieux couvrir les besoins alimentaires dans les territoires.

Les Outre-mer apparaissent particulièrement concernés dans la mesure où ceux-ci s'inscrivent dans une forte dépendance alimentaire vis-à-vis de l'extérieur et notamment de l'hexagone. Les cultures d'exportation, telles que la banane aux Antilles ou la canne (sucre, rhum, fibre, biocarburants)⁸² à la Réunion, sont des piliers de l'économie de ces territoires. Mais si les revenus procurés par ces cultures aidées ont pu contribuer pour une part à une certaine diversification agricole, la plupart des territoires ultramarins, avec des résultats assez contrastés, ne sont pas parvenus à développer une agriculture vivrière suffisante pour nourrir leurs populations dans une perspective d'autosuffisance alimentaire. Les pouvoirs publics doivent à présent accompagner ces grandes filières traditionnelles vers des modes de production plus respectueux de l'environnement, éradiquant les produits toxiques pour l'environnement et la santé, et inciter à la diversification des productions. L'article 349 du Traité de fonctionnement de l'Union européenne reconnaît la spécificité de la situation économique et sociale de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique, de la Réunion et de Saint-Martin, ce qui justifie, tant que ces spécificités existent, des mesures d'aides financières. **La "Trajectoire 5.0", déclinée lors du Comité interministériel Outre-mer du 18 septembre 2019, fixe notamment des objectifs d'autonomie alimentaire des territoires à l'horizon 2030, que la Délégation Outre-mer partage en jugeant souhaitable d'associer davantage à leur mise en œuvre l'ensemble des parties prenantes notamment les élus, les producteurs locaux et plus globalement la société civile.**

Pour la délégation, la protection de l'environnement et la valorisation de la biodiversité sont des points essentiels à prendre en compte pour mieux valoriser le potentiel agricole de ces territoires et renforcer leur autonomie alimentaire. Les agricultures des Outre-mer doivent à présent accélérer leur transformation vers une production alimentaire plus durable et diversifiée, véritablement ancrées dans chaque territoire. C'est le sens de cette contribution.

⁸² D'après M. François-Régis Goebel, chargé de mission filière canne à sucre au Cirad Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (CIRAD), la canne à sucre est une plante unique. Grâce à la bagasse, le résidu fibreux issu du broyage de la canne, on fabrique de l'électricité à La Réunion, et aux Antilles. En Martinique, la centrale Galion 2 devrait produire, selon la Région, 15 % de l'énergie consommée localement. Voir : Cécile Baquay, "La canne à sucre : une plante... A tout faire !", Outre-mer première, 24 janvier 2015.

2. L'autonomie alimentaire des territoires ultramarins doit reposer sur une diversification de leurs productions

2.1. Les filières agricoles ultramarines restent principalement tournées vers l'exportation

La relation d'exclusivité a laissé des traces dans les structures productives agricoles en Outre-mer⁸³. Le partenaire privilégié des producteurs agricoles ultramarins est toujours l'hexagone, au détriment des débouchés locaux ou du commerce régional. La production reste soumise à une logique commerciale d'« exportations de produits agricoles tropicaux contre l'importation de produits manufacturés »⁸⁴. Ce modèle d'économie de plantation a été repris et encouragé par la départementalisation dans les DROM⁸⁵. Ce choix historique a conduit à un sous-dimensionnement de la production domestique, à l'essor de filières tournées vers l'exportation, qui bénéficient d'une part prépondérante des aides publiques accordées aux productions ultramarines⁸⁶, et à l'importation massive de produits alimentaires transformés. Cette concentration de la production agricole expose les économies ultramarines aux aléas climatiques⁸⁷ et aux fluctuations de prix (clients et fournisseurs) sur les marchés internationaux. Le secteur agricole en Outre-mer représente proportionnellement le double de ce qu'il est en termes d'emploi dans l'hexagone : 40 000 personnes vivent ainsi de manière directe, indirecte ou induite de l'agriculture dans les DROM⁸⁸. Les petites exploitations sont les plus nombreuses (70 %) et concentrent une part majoritaire des emplois. Les petites exploitations sont peu structurées en filières agricoles locales. Seul un quart des exploitants ont suivi un enseignement agricole.

⁸³ Voir notamment : Hoarau, J.F., « Un état des lieux du modèle économique réunionnais hérité de la Départementalisation : entre miracle et incomplétude », *La lettre du CEMOI*, n°14, 2ème trimestre 2018.

⁸⁴ Jean-François Hoarau, CEMOI, Université de La Réunion, note dans le cadre de la conférence « Lutter contre la vie chère en Outre-Mer : Enjeux et perspectives » organisée par l'Agence Française de Développement et le Ministère des Outre-Mer, le 12 décembre 2019 à Paris.

⁸⁵ À l'exception de Mayotte qui n'a pas connue d'économie de plantation et ne dispose pas d'agriculture d'exportation. En ce qui concerne les Collectivités d'Outre-mer, la compétence agricole relève du gouvernement de la Polynésie française et des provinces de Nouvelle Calédonie. La contribution traite à titre principal des départements et régions d'Outre-mer pour ce qui est de la politique de transformation agricole actuellement impulsée par les pouvoirs publics. Audebert, C., « Les Antilles françaises à la croisée des chemins : de nouveaux enjeux de développement pour des sociétés en crise », *Les Cahiers d'Outre-Mer*, 256(4), 2011, p. 523-549.

⁸⁶ Les grandes cultures, banane et canne, drainent l'essentiel des subventions. Sur le programme d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité (POSEI) et le Fonds européen agricole de garantie (FEAGA), soit 278 millions d'euros par an, la banane reçoit 129 millions d'euros, la filière canne-sucre-rhum 75 millions d'euros, et le reste est redistribué pour les produits de consommation locale. La banane n'a pas de complément national État, contrairement à la filière canne. Le secteur de la canne est ainsi très aidé puisqu'il reçoit tous les ans 90 millions d'euros de crédits de l'État supplémentaires, payés par l'Agence de service et de paiement, qui sont eux-mêmes complétés par 38 millions d'euros payés par l'ODEADOM de crédits de l'État mis en place suite à la fin des quotas sucriers. Voir l'audition de M. Arnaud Martrenchar, Délégué interministériel à la transition agricole des Outre-mer, le 10 mars 2020 devant la délégation à l'Outre-mer du CESE.

⁸⁷ Le cyclone Georges a détruit 80% des bananeraies en 1998 en Guadeloupe.

⁸⁸ Colloque organisé par l'ODEADOM le 25 février 2020 durant le Salon International de l'Agriculture.

Le secteur productif agricole est très spécialisé en Outre-mer dans les cultures d'exportation : canne à sucre, banane, rhum, ananas, et dans une moindre mesure : agrumes, vanille, melons, mangues, litchis, fruits de la passion, café, fleurs tropicales... au détriment des cultures vivrières. La filière canne-sucre-rhum est un pilier des économies de La Réunion, de la Guadeloupe et de la Martinique. Elle joue un rôle important dans la balance commerciale de ces territoires. À la Réunion, cette filière constitue le premier secteur agro-industriel, et la deuxième source d'énergie (10 % des besoins). Elle concentre l'essentiel des subventions agricoles (142 millions d'euros), représentant 13 % de l'emploi privé (soit 18 300 emplois directs) et générant 33 % des 400 millions de chiffres d'affaires de l'agriculture réunionnaise, tandis que la filière fruits et légumes (et l'horticulture) en génère 38% et la filière animale 28 %⁸⁹. Après l'arrêt des quotas sucriers, le gouvernement a récemment confirmé le maintien d'aides nationales en complément des fonds européens, pour la durée des conventions canne signées en Guadeloupe et à La Réunion, à hauteur de 193,6 millions d'euros par an. Toutefois ces aides sont prévues seulement pour la durée des conventions cannes signées en Guadeloupe et à la Réunion, courant jusqu'en 2021, alors que les perspectives présentées par la Commission européenne pour la PAC post- 2020 annoncent une baisse du budget agricole et une subsidiarité importante des États membres, avec une dégressivité et un plafonnement des aides nationales directes.

En contrepartie, les acteurs de la filière doivent s'engager à bâtir, en lien avec les autres filières agricoles et les élus des collectivités territoriales et acteurs de l'enseignement agricole, un modèle agricole qui permette de relever les défis climatiques et sociétaux : une montée en gamme, la valorisation de l'origine ultramarine, le renforcement du BIO dans la production, la transition vers la canne énergie et le développement de nouvelles filières pour se substituer aux importations d'aliment du bétail. De plus, certaines productions locales, telles que les épices, les fleurs tropicales, la production aquacole... pourraient être davantage valorisées à l'exportation sur des marchés de niche, comme c'est le cas en Polynésie française pour la vanille de Tahiti, épice rare, dont le cours a été multiplié par cinq en dix ans, et recherchée sur le marché de la grande restauration, de la pâtisserie de luxe et depuis peu de la pharmacopée.

Pour l'ensemble des territoires ultramarins, la production agricole destinée à l'approvisionnement des marchés locaux a enregistré une baisse sur la période 2007-2016⁹⁰, avec une diminution estimée à environ 10 000 tonnes par an. Celle-ci a été particulièrement forte aux Antilles avec un rythme de - 3 000 à - 4 000 tonnes /an, tandis que la Guyane a accru sa production de 3 000 tonnes /an, et que la Réunion a vu sa production alimentaire stagner malgré des progrès dans certains secteurs. Ces évolutions s'observent également à travers l'analyse des surfaces agricoles en diversification végétales et animales, qui diminuent fortement aux Antilles (- 1 600 ha en moyenne par an), augmentent légèrement à la Réunion

⁸⁹ Direction de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Forêt de La Réunion. "La marche vers l'autosuffisance alimentaire", *L'éco austral*, 1 juillet 2016, par M. Philippe Stéphan, n°310.

⁹⁰ ODEADOM, "Quelles conditions pour améliorer la couverture des besoins alimentaires dans les départements d'Outre-mer ?", novembre 2018.

Annexes

(+ 146 ha en moyenne par an), et plus fortement en Guyane (+ 1 129 ha par an)⁹¹. Ainsi, toutes filières confondues pour l'ensemble des DROM, on constate qu'en moyenne, la production locale ne couvre que 40 % du marché alimentaire global, avec cependant des différences marquées. Ainsi, la Guyane est pratiquement à l'autonomie alimentaire en fruits et légumes frais, tandis que la Réunion couvre 80 % de ses besoins en fruits et légumes frais et 55 % de l'ensemble de ses besoins alimentaires. Les Antilles couvrent un peu moins de 50 % de leurs besoins en légumes et fruits frais, tandis que Mayotte dispose d'une agriculture vivrière familiale permettant une autoconsommation locale en produits frais. Les besoins en œufs sont bien satisfaits avec un taux de couverture de plus de 70 % en moyenne, 100 % à la Réunion. De même, en matière de productions animales, pour les besoins locaux en produits frais, c'est pour la viande de porc que le taux de couverture est le meilleur (100 % à La Réunion), suivie par la viande bovine (aux alentours de 70 %), et la volaille allant de 30 % à 90 % selon les territoires. Mais ces productions locales sont fortement concurrencées par l'importation de viandes congelées qui a fortement augmenté ces dernières années dans certains territoires, proposant une offre sans doute de qualité inférieure mais à plus faible coût⁹².

Au final, la couverture du marché par la production locale⁹³ demeure relativement faible, même si la situation est différente d'un territoire à un autre et d'une filière à l'autre : voir tableau ci-dessous pour les données détaillées par filières et par territoire⁹⁴. **Pour atteindre l'autosuffisance alimentaire, la production manquante de viande est estimée entre 130 000 et 170 000 tonnes pour l'ensemble des DROM. Il manque aussi des abattoirs agréés, notamment à Mayotte qui n'en compte qu'un seul, ainsi que dans les hauts de La Réunion.**

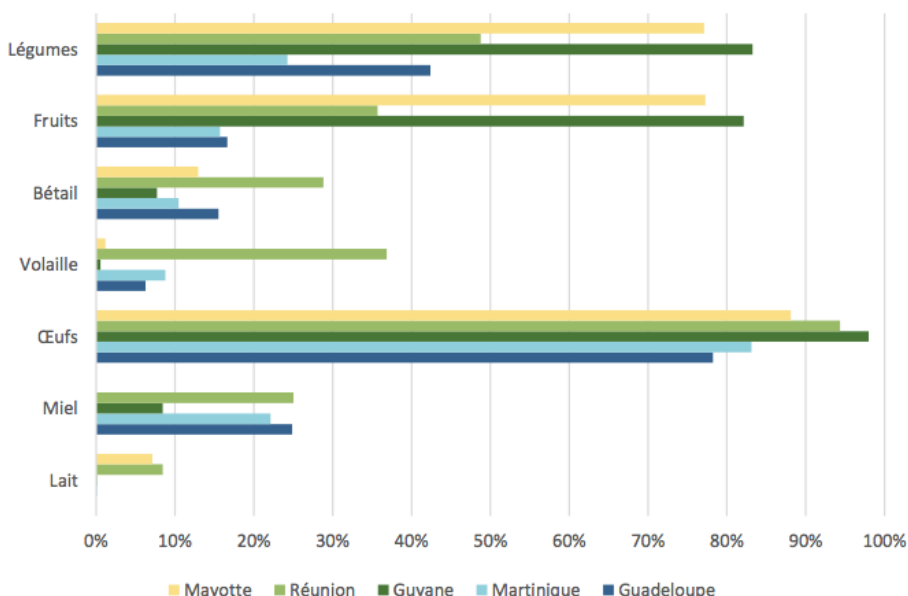
⁹¹ ODEADOM /<http://www.odeadom.fr/wp-content/uploads/2019/04/Couverture-des-besoins-alimentaires-dans-les-DOM.pdf>

⁹² Les produits de dégel exercent une forte concurrence face aux producteurs locaux qui ne peuvent pas s'aligner sur ces prix. La viande de poulet qui arrive par bateau en produits congelés est à moins d'un euro du kilo.

⁹³ Le taux de couverture du marché par la production locale permet d'analyser précisément la capacité d'un territoire à couvrir ses besoins propres.

⁹⁴ Voir l'audition de M. Arnaud Martrenchar, Délégué interministériel à la transition agricole des Outre-mer, le 10 mars 2020 devant la délégation à l'Outre-mer du CESE.

Taux de couverture du marché par la production locale, en 2017



Source : ODEADOM

Les économies ultramarines sont marquées par une forte dépendance aux importations de biens alimentaires qui accentue la cherté de la vie. La balance commerciale agricole, largement déficitaire, s'est dégradée de 15 % en valeur entre 2010 et 2017⁹⁵, les exportations ayant diminué de 11% sur la même période. Les DROM importent chaque année 1,5 millions de tonnes de produits agricoles et alimentaires, pour un montant de 2,2 milliards d'euros, soit environ 1 000 euros par habitant et par an⁹⁶. Cette tendance est à la hausse avec des importations qui ont augmenté de 9 % entre 2010 et 2017⁹⁷. Les céréales arrivent en tête des importations, en particulier le riz pour environ 35 000 tonnes par an à La Réunion, suivis des produits laitiers, boissons, viandes, poissons, produits congelés... Pour M. Jean-François Hoarau, économiste⁹⁸, cette situation de dépendance aux importations alimentaires comporte des risques compte tenu de l'importance du poste d'alimentation dans le budget des ménages les plus modestes. **La multiplication des crises de pouvoir d'achat doivent alerter sur les dangers d'un**

⁹⁵ Pour l'ensemble des départements d'Outre-mer.

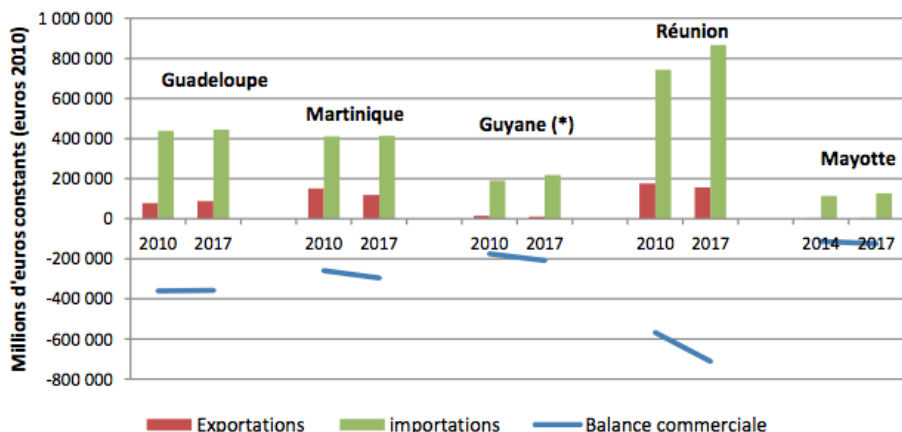
⁹⁶ Avec des variations allant de 560 euros pour Mayotte à 1 260 euros pour la Guadeloupe. La France hexagonale reste le principal fournisseur des produits alimentaires. Voir notamment la note de ODEADOM, "Quelles conditions pour améliorer la couverture des besoins alimentaires dans les départements d'Outre-mer ?", novembre 2018.

⁹⁷ Hors Mayotte.

⁹⁸ Jean-François Hoarau, économiste, directeur du Centre d'Economie et de Management de l'Océan Indien (CEMOI), Université de La Réunion.

renchérissement du coût d'accès à l'alimentation pour les territoires ultramarins⁹⁹.

Évolution de la balance commerciale agricole et agroalimentaire entre 2010 et 2017 dans chaque DROM



Source : ODEADOM, Quelles conditions pour améliorer la couverture des besoins alimentaires dans les départements d'Outre-mer ?, novembre 2018, Douanes

L'enjeu est donc un rééquilibrage entre importations et productions locales par le développement de filières vivrières durables et inclusives, tout en maintenant des potentialités d'exportation. La question de la pérennité de la filière canne est aussi posée suite à la fin des quotas sucriers et à la baisse des cours consécutive. Les filières banane et canne devront être accompagnées par les pouvoirs publics, notamment dans l'arrêt progressif des produits phytosanitaires ou phytopharmaceutiques, nocifs pour la santé humaine et l'environnement. Cette diversification de l'offre devra répondre aux attentes des consommateurs en termes de qualité, de maîtrise des prix et de protection de l'environnement.

2.2. Les Collectivités d'Outre-mer sont dans des situations très spécifiques

Le gouvernement et les provinces de Nouvelle-Calédonie sont compétents en matière de développement rural et maritime (agriculture, pêche, sylviculture, aquaculture), tandis qu'en Polynésie française le gouvernement mène une politique autonome dans ce domaine.

L'agriculture calédonienne se remet d'une crise importante. Les années 2000 ont été marquées par une diminution de 20 % du nombre d'exploitations. Celles-ci sont passées de 8 460 en 1991, à 5 574 en 2002, et 4506 en 2012¹⁰⁰. Le recul des activités agricoles est particulièrement prononcé dans les zones d'implantations des usines métallurgiques qui ont absorbé une grande partie de la

⁹⁹ Jean-François Hoarau, CEMOI, Université de La Réunion, note dans le cadre de la conférence « Lutter contre la vie chère en Outre-Mer : Enjeux et perspectives » organisée par l'Agence Française de Développement et le Ministère des Outre-Mer, le 12 décembre 2019 à Paris.

¹⁰⁰ IEOM, Rapport annuel Nouvelle Calédonie 2018, 2019, page 80.

main-d'œuvre agricole¹⁰¹. L'exode rural a également été marqué aux îles Loyauté avec la disparition d'un quart des exploitations. L'Agence rurale a été créée en 2018 pour redresser le secteur agricole majoritairement constitué de très petites exploitations, et les rendements qui sont relativement bas. En dix ans, le nombre d'exploitations s'est réduit de 20 % et la surface agricole utile (SAU) a baissé de plus d'un quart, avec une réduction marquée du cheptel bovin (- 24 %) et de la surface consacrée à l'élevage (- 27 %). 2018 semble marquer une reprise de la production agricole, + 5,3 %, tirée par la filière végétale, alors que la production animale reste faible.

Le taux de couverture alimentaire de la Nouvelle Calédonie s'établit à 47 % en 2018. Le taux de couverture des besoins de la filière bovine par la production locale est de 53 %, tandis que la production locale de viandes de volaille est très faible à 8 %. Le développement d'une filière locale « petits poulets » est une priorité de l'Agence rurale car chaque année les Calédoniens consomment en moyenne 41 kilos de volaille. Cette demande est principalement satisfaite par l'importation de poulet congelé bas de gamme. La filière fruits et légumes se structure avec la création d'une Interprofession fruits et légumes (Ifel) en novembre 2015, sous l'égide du gouvernement. Celle-ci a pour objectif de formaliser et de consolider les liens entre les acteurs appartenant aux différents segments de la chaîne de valeur (production, distribution, commercialisation) afin d'améliorer la qualité des produits, la compétitivité de la filière et la connaissance des attentes des consommateurs. La production de fruits et légumes représente les deux tiers de la production végétale, devant l'horticulture (15 %) et les céréales (8 %). La couverture des besoins en fruits et légumes frais est de 47 % et 80 % en 2018¹⁰².

L'agriculture polynésienne est dominée par la polyculture pratiquée au sein de petites exploitations familiales. La surface agricole utile est occupée aux trois quarts par les cocoteraies, et son développement est limité par le manque de terres cultivables, notamment en raison des indivisions foncières. L'utilisation des sols varie selon les archipels : la culture du coprah, l'albumen séché de la noix de coco, est particulièrement développée aux Tuamotu-Gambier, les cultures maraîchères sont présentes aux Australes, tandis que la production d'agrumes et de coprah est couplée à l'élevage extensif aux Marquises. L'autoconsommation est très importante en dehors de Tahiti. Ainsi, d'après l'enquête de l'Institut de statistiques de Polynésie française sur le budget des familles menée en 2015, deux tiers des fruits et un quart des légumes consommés en Polynésie française seraient acquis hors du circuit monétaire.

L'autosuffisance alimentaire est un enjeu majeur pour la Polynésie française dont le taux de couverture de la consommation de produits agricoles et agrotransformés (consommation en produits végétaux frais et animaux) par la production locale atteint seulement 26 % en 2016¹⁰³. Les importations sont indispensables pour couvrir la totalité des besoins du marché intérieur, avec cependant des quotas réglementés pour protéger la production locale. D'après

¹⁰¹ IEOM, Rapport annuel Nouvelle Calédonie 2018, 2019.

¹⁰² IEOM, Rapport annuel Nouvelle Calédonie 2018, 2019, page 82.

¹⁰³ Direction de l'Agriculture, Bulletin de statistiques agricoles 2016, dernière année disponible.

les données collectées par l'Institut d'émission d'Outre-mer (IEOM)¹⁰⁴, la Polynésie française importe essentiellement des produits d'origine animale (notamment lait, viande) ainsi que des fruits et légumes. En 2018, les importations alimentaires atteignaient 43 milliards de francs pacifiques (FCFP), soit 360 millions d'euros, avec + 1,1 % en un an, et proviennent principalement de France hexagonale (30 %), des États-Unis (18 %) et de Nouvelle-Zélande (18 %). Un système de quota mensuel d'importations de productions végétales (fruits, légumes), basé sur les prévisions de production effectuées par la Chambre d'agriculture et le Service du développement rural, permet de réguler les quantités à importer tous les mois en tenant compte de la production locale.

L'agriculture vivrière et coutumière est une grande richesse pour Wallis-et-Futuna. C'est une ressource importante d'auto-provisionnement pour toute la population, un moyen de subvenir durablement aux besoins des îles et une richesse culturelle. L'agriculture familiale locale doit être maintenue et soutenue par les pouvoirs publics. La filière agricole reste peu organisée et les petits producteurs ont des niveaux de production relativement faibles et irréguliers. Le niveau élevé des importations montre qu'une demande de fruits et légumes existe et peut être satisfaite localement.

L'agriculture occupe 267 hectares à Saint-Martin, soit 5 % de la superficie de la partie française de l'île. Elle est constituée essentiellement d'élevages bovins avec quelques productions végétales vivrières. Le Comité d'orientation stratégique et de développement agricole a été créé en 2018 après le passage de l'ouragan Irma pour impulser une politique de développement agricole. L'objectif est de diversifier les activités économiques et d'assurer une part de la production alimentaire nécessaire aux besoins de la population. L'avenir passe par une structuration et une coordination des actions de développement, ainsi que la mise en valeur des terres actuellement sous-exploitées.

Le territoire de Saint-Pierre et Miquelon porte une ambition partagée de faire renaître une activité agricole visant à mieux couvrir ses besoins alimentaires. Un plan de développement d'agriculture durable porté par l'État, la Collectivité Territoriale et la Chambre d'agriculture, de commerce, d'industrie, de métiers et de l'artisanat a été adopté en décembre 2018. Ce Plan vise à augmenter la couverture des besoins en produits agricoles par les produits locaux. La plupart des produits agricoles locaux représentent une faible part des besoins. L'objectif est de couvrir 50 % des besoins sur la plupart des productions agricoles. Dans le cas des volailles, ovins et caprins, l'objectif pourrait être de doubler voire tripler la production. L'agriculture et le tourisme peuvent aussi se soutenir l'un l'autre du fait notamment que l'archipel véhicule une image de qualité de la gastronomie. Les produits agricoles de qualité pourraient être mobilisés pour servir la stratégie de communication de l'archipel. À l'export, ces produits serviraient de « carte postale » pour attirer vers l'archipel.

¹⁰⁴ IEOM, Rapport annuel Polynésie française 2018, 2019.

2.3. Un objectif partagé de renforcement de l'autonomie alimentaire régionale

Les orientations récentes de la politique agricole des Outre-mer vont vers une plus grande autonomie alimentaire des territoires et une durabilité des modes de production. La couverture locale des besoins alimentaires répond à des enjeux à la fois sociaux, économiques et politiques dans un contexte de demande croissante en produits frais et locaux. Les États Généraux de l'Alimentation, la loi EGALim du 1^{er} novembre 2018, les Assises des Outre-mer et la trajectoire Outre-mer 5.0 ont placé la question de l'autosuffisance alimentaire au cœur des orientations gouvernementales, avec le développement de l'exportation de produits à forte valeur ajoutée, le développement de la production bio et des circuits courts¹⁰⁵. **Lors de son discours du 25 octobre 2019 à La Réunion, le président de la République a annoncé un objectif d'autonomie alimentaire en 2030 pour les DROM.** Celui-ci a annoncé la création d'un fonds d'action pour la stratégie agricole et l'agro-transformation financé par les ministères de l'Agriculture et de l'Outre-mer, à hauteur de 45 millions d'euros dès 2020. Ces orientations sont prises dans un contexte de « transformation » pour la filière canne, compte tenu de la fin des quotas et de la reconsidération à venir des aides publiques après 2021¹⁰⁶.

Pour la délégation à l'Outre-mer, la transformation des filières agricoles doit être accompagnée par les pouvoirs publics, en associant les Chambres d'agriculture, de commerce et d'industrie, de métiers et de l'artisanat, les élus et la société civile. La production agricole est très soutenue par l'État, les fonds communautaires et les collectivités territoriales. L'ensemble des aides représente 800 millions d'euros par an sur l'ensemble des régions ultrapériphériques françaises, avec des différences importantes entre les filières et entre les territoires¹⁰⁷. L'État a récemment augmenté son soutien en complément des crédits FEAGA et du POSEI¹⁰⁸, passant de 40 millions d'euros en 2010 à 45 millions d'euros en 2020. Le gouvernement identifie actuellement des trajectoires favorisant l'autonomie alimentaire qui pourront être différentes selon les territoires. Le délégué à la transformation agricole Outre-mer a rappelé sa volonté de construire l'avenir de l'agriculture Outre-mer avec les acteurs locaux, les professionnels et les élus des

¹⁰⁵ "Transformer" l'agriculture : L'État affiche ses ambitions", *Clicanoo*, 29 janvier 2020.

¹⁰⁶ En juillet 2019, l'État a obtenu le maintien de l'aide compensatoire d'un montant de 38 millions d'euros pour l'année 2020. La Réunion arrive au terme de la mise en œuvre du programme D.E.F.I. (pour Développement de l'Élevage et des Filières des Interprofessions), porté par tous les acteurs qui agissent au sein des filières viande et lait. Pour la délégation à l'Outre-mer, une évaluation complète doit être réalisée au terme de ce programme. Voir : <http://daaf.reunion.agriculture.gouv.fr/Projet-DEFI>.

¹⁰⁷ Voir l'audition de M. Arnaud Martrenchar, Délégué interministériel à la transition agricole des Outre-mer, le 10 mars 2020 devant la délégation à l'Outre-mer du CESE. La Guyane et Mayotte sont des territoires qui reçoivent moins d'aides que la Guadeloupe, la Martinique et La Réunion.

¹⁰⁸ Le programme d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité (POSEI) est l'outil de mise à disposition des aides européennes et nationales au secteur agricole pour toutes les régions ultrapériphériques (RUP). Il comprend des mesures en faveur des productions agricoles locales (banane, canne/sucre/rhum) ainsi que des aides à la diversification végétale et à l'alimentation animale. Le régime spécifique d'approvisionnement consiste en une aide à l'importation d'intrants nécessaires au développement des filières agricoles (engrais par exemple).

collectivités territoriales, sans oublier les acteurs de l'enseignement agricole¹⁰⁹. Les premiers comités de transformation agricole ont été installés en janvier 2020.

La délégation à l'Outre-mer souligne l'importance d'associer les parlementaires et les Conseils économiques, sociaux et environnementaux régionaux (CESER), en considérant qu'il faut conjuguer les problématiques en prenant en compte la protection de l'environnement, l'emploi, l'accès à une alimentation saine et de qualité, avec la lutte contre la vie chère. La délégation souligne également la nécessité d'accompagner les producteurs locaux par de la formation en mobilisant tous les acteurs de l'enseignement agricole : lycées agricoles, centres de formation d'apprentis et maisons familiales rurales, centres de formation consulaires et instituts de recherche.

Mais il importe aussi dans cette perspective, que dans la négociation sur la PAC, le POSEI et les fonds structurels européens post 2020, le gouvernement s'emploie à obtenir, pour l'agriculture des Régions ultrapériphériques (RUP), un niveau d'intervention en rapport avec les enjeux, les dispositions de l'article 349 du Traité de fonctionnement de l'Union Européenne (TFUE) et les orientations de l'Union Européenne, afin de permettre dans ces territoires une politique agricole et aquacole juste, durable et solidaire. L'UE doit à cet égard prendre pleinement en compte pour les agricultures des RUP leurs fonctions de protection du territoire et des sols, de soutien au maintien des communautés rurales et de leurs valeurs culturelles, ainsi que leur rôle dans le maintien d'un système social actif dans ces régions.

3. Chaque territoire doit élaborer un modèle de développement agricole durable qui lui soit propre

3.1. La protection et la valorisation de la biodiversité doivent être mis au cœur de la démarche

Les territoires ultramarins sont des terres d'une grande richesse de biodiversité à préserver. 80 % de la biodiversité terrestre française et 90 % de la biodiversité marine sont en effet concentrées en Outre-mer. L'inventaire national du Patrimoine naturel recense 35 fois plus de plantes endémiques en Outre-mer que dans l'hexagone : 3 360 plantes, 240 vertébrés endémiques. Ils abritent aussi 10 % des récifs coralliens et des lagons de la planète, dont 29 % sont en recul et doivent absolument être protégés. Pourtant cette biodiversité unique est menacée d'érosion par la surexploitation des ressources, la pollution, le réchauffement climatique et la prolifération d'espèces invasives. La Liste rouge dressée par l'Union mondiale pour la nature en 2009 place ainsi la France au 8^e rang mondial des pays abritant le plus grand nombre d'espèces menacées.

L'utilisation de produits phytosanitaires doit être mieux encadrée en Outre-mer pour permettre aux agriculteurs de développer une agriculture durable, respectueuse de la population et de son environnement. Alors que l'Organisation mondiale de la Santé a alerté dès 1970 sur la dangerosité du chlordécone, ce produit a été utilisé jusqu'en 1993 dans les bananeraies aux Antilles. Son utilisation intensive

¹⁰⁹ Audition de M. Arnaud Martrenchar, Délégué interministériel à la transition agricole des Outre-mer, le 10 mars 2020 devant la délégation à l'Outre-mer du CESE.

pendant des décennies a laissé des traces dans les rivières, dans l'océan et sur des milliers d'hectares en Martinique et en Guadeloupe. La grande majorité des travailleurs agricoles des bananeraies ont été exposés lorsque ce produit était utilisé¹¹⁰. D'après des données publiées par l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques « **à la Martinique et en Guadeloupe, respectivement 19 % et 15 % des surfaces agricoles utiles sont contaminés, et 8 % et 9 % très contaminés, c'est-à-dire avec une concentration supérieure à 1 milligramme par kilo. Elle correspond à la valeur-seuil au-dessus de laquelle la contamination des végétaux est trop importante pour permettre des cultures, notamment des légumes racines** »¹¹¹. La pollution du sol contamine la production de légumes, tubercules, mais aussi les œufs et la viande¹¹². Depuis une dizaine d'années, les producteurs de banane de Guadeloupe et de Martinique ont fait des efforts pour réduire l'utilisation de produits phytosanitaires et développer les pratiques culturales agro-écologiques ou l'agriculture biologique. Ces actions ont permis un retour progressif de la biodiversité¹¹³.

La délégation à l'Outre-mer du CESE s'associe pleinement à la résolution de la délégation aux Outre-mer de l'Assemblée nationale du 24 janvier 2020, en demandant à son tour la réparation des conséquences et l'indemnisation rapide des victimes, ainsi que la nomination d'un délégué interministériel pour assurer la coordination.

Préconisation n°1

La délégation à l'Outre-mer préconise la création au sein de l'Université des Antilles, d'un institut de recherche spécialisé dans la dépollution des sols agricoles, financée par le fond de réparation des conséquences de l'utilisation du chlordécone.

3.2. Chaque territoire doit adapter son projet agricole à ses atouts et contraintes

La disponibilité du foncier est une contrainte forte dans les territoires ultramarins. Le caractère insulaire, souvent montagneux, de ces territoires densément peuplés implique une part importante de surfaces non exploitable. **Les espaces agricoles sont les principales victimes de l'étalement urbain et du mitage croissant.** La situation est devenue préoccupante en Guadeloupe, en

¹¹⁰ Selon une étude publiée par Santé publique France en 2013, plus de 90% des Guadeloupéens et Martiniquais seraient contaminés à la chlordécone, produit classé comme agent cancérigène probable. Voir notamment la présentation du rapport de la commission d'enquête présidée M. Serge Letchimy, rapporté par la députée de Guadeloupe, Justine Benin, 26 novembre 2019. Selon le rapport de la commission d'enquête parlementaire sur l'utilisation aux Antilles du chlordécone, présenté le 26 novembre 2019, l'État est le « *premier responsable* » de la pollution au chlordécone ayant « *fait subir des risques inconsidérés, au vu des connaissances scientifiques de l'époque, aux populations et territoires de Guadeloupe et de Martinique* »

¹¹¹ Catherine Procaccia, Jean-Yves le Déaut

¹¹² Caroline Méjean (dir.), Alimentation et nutrition dans les départements et régions d'Outre-mer, IRD Éditions, Collection Expertise collective, 2020, page 62.

¹¹³ Direction de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Forêt de Guadeloupe.

Martinique et à La Réunion¹¹⁴. De ce fait, les Outre-mer se caractérisent par une part de surface agricole utile (SAU) de 33 % de leur superficie (en moyenne, DROM hors Guyane), soit 19 points de moins que la moyenne nationale. De plus, les grandes cultures couvrent une part importante des surfaces agricoles utiles, ainsi la canne couvre 58 % des 42 000 hectares exploités à La Réunion. En supposant des ratios stables entre les différentes productions (viandes, aliments importés, fourrages), la surface nécessaire pour répondre aux besoins alimentaires des DROM est estimée entre 360 000 et 660 000 hectares, soit 200 à 360 % de la SAU totale actuelle, un objectif difficilement atteignable.

La surface en production manquante pour couvrir l'ensemble des besoins en fruits et légumes est estimée entre 11 000 et 26 000 hectares, soit entre 6 et 14 % de la SAU, un objectif « réalisable » selon l'ODEADOM¹¹⁵. Pour l'atteindre, l'ODEADOM propose de diminuer les surfaces insuffisamment cultivées ou en friches en levant les verrous juridiques et en favorisant les nouvelles installations ou les agrandissements d'exploitation dans les secteurs de diversification.

Préconisation n°2

Il faut en Outre-mer, tout en préservant les espaces naturels protégés, une politique foncière agricole passant : 1. pour les territoires insulaires, par une limitation plus stricte de l'artificialisation des terres et de l'extension des zones constructibles, afin de mieux protéger les espace agricoles et naturels ; et 2. en Guyane, une mise à disposition volontariste par l'État de foncier agricole pour répondre aux besoins de la population.

La diversification des cultures doit être encouragée en privilégiant les variétés locales, les plantes autochtones et les productions traditionnelles. La préservation de la biodiversité des Outre-mer n'est pas liée uniquement à celle de l'environnement, elle est aussi au cœur des modes de vie et des cultures des populations locales et autochtones.

Pour la délégation, il est nécessaire de reconnaître, de valoriser les savoirs, les pratiques agricoles et alimentaires locales. Aux Antilles et à La Réunion, 60 à 80 % de la population utilise les plantes locales pour son usage quotidien¹¹⁶. Les jardins de case sont encore très courants pour l'autoconsommation alimentaire, mais aussi pour un usage cosmétique ou en médecine traditionnelle. Aux côtés de ces

¹¹⁴ Voir le rapport d'information du Sénat : *Conflits d'usage en outre-mer - un foncier disponible rare et sous tension*, MM. Thani MOHAMED SOILIH, rapporteur coordonnateur, Daniel GREMILLET et Antoine KARAM, fait au nom de la Délégation sénatoriale aux Outre-mer, n° 616 (2016-2017) - 6 juillet 2017. D'après M. Bruno Parmentier, consultant sur les questions d'agriculture et administrateur de diverses organisations non-gouvernementales les habitants de La Réunion ne disposent que d'un 1/20e d'hectare de terres agricole par personne, soit 500 m2, alors que les Français de l'hexagone en ont un tiers, soit 3 300 m2. Voir : "Manger à La Réunion", publié le 29 septembre 2015 par Bruno Parmentier sur le blog Nourrir manger.

¹¹⁵ L'Office de développement de l'économie agricole d'Outre-mer (ODEADOM) est chargé d'œuvrer au développement durable de l'économie agricole. C'est aussi l'organisme payeur de l'Union Européenne en charge du paiement des aides du premier pilier de la PAC (POSEI). ODEADOM, "Quelles conditions pour améliorer la couverture des besoins alimentaires dans les départements d'Outre-mer ?", novembre 2018.

¹¹⁶ Ministère de l'agriculture, Outre-mer : une biodiversité exceptionnelle, une bioéconomie à construire, 7 novembre 2018. Voir aussi les Colloque International des Plantes Aromatiques et Médicinales qui s'est tenu à Tahiti du 19 au 23 novembre 2018.

usages, il est également possible de valoriser ces ressources locales en biomasse pour en faire de l'énergie, des biocarburants, des fertilisants ou des matériaux biosourcés dans la construction. L'ODEADOM propose ainsi de coupler les associations de cultures en rotation sur les surfaces dédiées aux productions d'exportations, de diversifier les productions végétales en favorisant les pratiques agro-écologiques, de mieux planifier les productions saisonnières et d'organiser les marchés pour éviter la saturation, et de mener une politique de promotion des produits frais et locaux en redonnant confiance aux consommateurs, autant d'orientations soutenues par la délégation à l'Outre-mer.

La délégation rappelle les préconisations du CESE de développer la filière aquacole Outre-mer¹¹⁷ en utilisant des stratégies éco-systémiques et la mise en place d'une véritable traçabilité des produits. L'éclatement de la gouvernance et le manque de soutien des pouvoirs publics ont retardé l'octroi des aides à l'aquaculture ce qui a provoqué l'arrêt brutal de certaines activités aquacoles en Outre-mer. C'est pourquoi le CESE souhaite que les normes à respecter et les schémas d'aménagement à élaborer soient adaptés aux différents territoires, qui selon les océans dans lesquels ils se situent, peuvent nécessiter des mécanismes distincts, plus appropriés, dans le respect d'un même niveau d'exigences sociales et environnementales.

Préconisation n°3

La délégation rappelle la nécessité d'avoir un appui technique et de formation pour les acteurs par les spécialistes de l'IFREMER. Le financement de cet appui technique et scientifique n'est plus assuré par l'État qui l'a transféré aux Régions. Les Régions, sauf La Réunion à travers Qualitropic, n'ont pas encore pris le relais.

La délégation insiste sur l'importance de promouvoir une vision positive des métiers de l'agriculture en général et de renforcer la formation en agroécologie ceci afin de permettre de constituer le socle de compétences nécessaires. L'enseignement agricole a un rôle primordial à tenir pour former les agriculteurs ultramarins d'aujourd'hui et de demain. Les partenaires de la formation, les Chambres d'agriculture, de commerce et d'industrie, de métiers et de l'artisanat, les lycées agricoles, les maisons familiales rurales (MFR) qui souvent accompagnent les jeunes dans leur projet d'installation sont autant d'acteurs incontournables à mobiliser.

L'innovation agricole nécessite des investissements financiers importants de la part des pouvoirs publics. Le CESE a consacré un avis à *L'innovation en agriculture*¹¹⁸. Les Outre-mer peuvent s'appuyer sur une solide implantation des organismes de recherches agronomiques notamment du CIRAD et de l'INRA qui contribuent déjà à la transformation des modèles agricoles ultramarins vers un mode de production plus durable. **Pour la délégation à l'Outre-mer, la possibilité de**

¹¹⁷ Prévot-Madère, J., Martinie-Cousty, E., *Les fermes aquacoles marines et continentales : enjeux et conditions d'un développement durable réussi*, avis du CESE, juin 2017. L'aquaculture représente 18 400 emplois directs en France dont 25% en Outre-mer.

¹¹⁸ Rapporteurs Mme Betty Hervé et Anne-Claire Vial, janvier 2019

consacrer une part du Programme d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité (POSEI) à l'innovation dans les régions ultrapériphériques doit être étudiée par le gouvernement français et envisagée par la Commission européenne.

Qualitropic est un pôle de compétitivité basé à La Réunion spécialisé dans la bioéconomie tropicale¹¹⁹, unique dans les Outre-mer. Il fédère un réseau de 110 adhérents : entreprises, organismes de recherche, comme le CIRAD¹²⁰, et de formation, visant à développer des systèmes économiques insulaires autosuffisants dans une logique d'économie circulaire. Qualitropic apporte la force d'un réseau en facilitant l'élaboration d'un projet innovant. C'est à la fois un bureau d'études, un centre de ressources pour ses entreprises adhérentes, un lieu de diffusion de l'innovation, une aide aux montages financiers, à la recherche de partenariats... Il a ainsi accompagné des levées de fonds publics¹²¹ de 20,3 millions d'euros pour 51 projets de 2005 à 2017¹²².

Préconisation n°4

La délégation à l'Outre-mer soutient la démarche exemplaire du pôle de compétitivité Qualitropic et préconise son essaimage sous la forme d'un réseau couvrant l'ensemble des Outre-mer.

Le Département de La Réunion a mis en place un plan AGRIPéi 2030 afin de décroisser la politique agricole, au bénéfice d'une approche globale orientée par un projet de territoire. L'étude a débuté en 2018 avec un diagnostic approfondi des besoins à venir de la population et des évolutions du modèle agricole, en privilégiant des exploitations familiales créatrices d'emplois et des circuits courts. La réflexion a été menée dans le cadre d'une large concertation avec la profession agricole et l'ensemble des partenaires. Le Département a adopté une trajectoire à l'horizon 2030 visant à renforcer l'autonomie alimentaire de l'île. Le plan prévoit le développement de la polyculture et du polyélevage en petites unités garantissant une répartition favorable de la chaîne de valeur au profit de l'agriculteur. Le plan favorise également les productions agricoles mettant en place des signes de reconnaissance valorisant les « produits pays », et la limitation de l'utilisation des produits de santé

¹¹⁹ La bioéconomie regroupe les activités économiques liées à l'innovation, au développement, à l'utilisation de produits et de procédés biologiques et renouvelables.

¹²⁰ Le Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement est l'organisme français de recherche agronomique et de coopération internationale pour le développement durable des régions tropicales et méditerranéennes. Il contribue au développement agricole et durable des territoires ultramarins par des recherches et des innovations.

¹²¹ Principalement FEDER, mais aussi de la Région, du Département, de l'Etat.

¹²² Citons à titre d'exemple : le projet FRESH de création d'une nouvelle gamme de produits tropicaux de qualité, naturels et moins sucrés ; DIABETIC, un kit innovant d'éducation thérapeutique pour une meilleure appropriation du diabète de type II, basé sur l'automesure et l'accompagnement du patient ; GIROVAR, un projet de gestion intégrée des résidus organiques par la valorisation agronomique, avec comme perspective la réduction des importations d'engrais chimiques et l'augmentation de certains rendements agricoles ; COPOFLOR, un projet de mise au point et de commercialisation d'un support de culture grâce à un mélange de tourbe, d'écorces et de copeaux de cryptomerias. La société Qualicarry porte le projet NUTRIAGE qui prépare des repas pour les seniors en structures d'accueil, adaptés à leurs besoins alors qu'ils sont souvent confrontés à la dénutrition, ou à destination des crèches. Qualitropic lui a permis de trouver des partenaires pour un approvisionnement local avec des produits locaux de qualité, frais et sains.

végétale et animale. Le volet BIO est ainsi particulièrement ambitieux avec 400 exploitations supplémentaires d'ici 2030, alors même que le nombre d'exploitations de l'agriculture biologique a déjà doublé en 5 ans à La Réunion. Le plan AGRIPéi 2030 comprend enfin la création d'unités de transformation et la logistique permettant de répondre à la demande locale. Il soutient ainsi les démarches visant à rapprocher le producteur et le consommateur en assurant une régularité de l'offre et en augmentant l'approvisionnement de produits locaux dans la commande publique, notamment dans la restauration collective. Les produits durables et de qualité représenteront 25 % des produits servis en restauration collective en 2022, et le Bio 10 %.

Préconisation n°5

La délégation à l'Outre-mer préconise que chaque territoire ultramarin se dote d'un Projet agricole territorial porté par les collectivités territoriales. Les pouvoirs publics accompagneront, notamment par la formation, les petits producteurs, qui pourront se regrouper notamment sous forme coopérative, dans un système alimentaire territorial structuré et organisé.

La structuration des filières vivrières territoriales en aval, l'équipement en infrastructures de transformation, de logistique et de distribution en circuits courts et de proximité (via les artisans ou commerçants locaux), sont des priorités à mettre en œuvre à l'échelle de chaque territoire.

3.3. Le système alimentaire territorial doit être au service d'une alimentation plus saine et plus équilibrée

Les pathologies liées à l'alimentation sont particulièrement élevées en Outre-mer où il y a davantage de diabète et de problèmes de surpoids que dans l'hexagone. L'Institut de recherche pour le développement (IRD), mandaté par la Direction générale de la Santé, a réalisé récemment une expertise scientifique collective sur « Alimentation et nutrition dans les départements et régions d'Outre-mer », afin d'orienter les actions du Programme national nutrition santé (PNNS). Le développement des maladies chroniques dans les Outre-mer ces dernières décennies est corrélé aux évolutions alimentaires profondes ainsi qu'aux modifications de l'environnement et des modes de vie. **Cette transition nutritionnelle¹²³ provoque des pathologies de surcharge et maladies chroniques (hypertension artérielle, diabète, maladies cardio-vasculaires...) qui représentent la première cause de mortalité. Les consommations journalières moyennes de boissons sucrées en Guadeloupe et Martinique sont presque trois fois plus élevées que celles de l'hexagone.**

L'information du consommateur et l'éducation alimentaire dès le plus jeune âge, notamment à travers la restauration collective et l'école, sont des priorités sanitaires essentielles à prendre en compte. L'Institut de recherche pour le

¹²³ Sur le plan de l'alimentation, les modèles alimentaires traditionnels cohabitent avec de nouveaux modèles, avec un recul des féculents et tubercules traditionnels, des végétaux et une augmentation de consommation des protéines animales, des sucres et des produits transformés. Voir : Caroline Méjean (dir.), Alimentation et nutrition dans les départements et régions d'Outre-mer, IRD Éditions, Collection Expertise collective, 2020, page 19.

développement préconise la promotion de régimes alimentaires favorables à la santé, comprenant des productions locales existantes ou pouvant être développées localement (fruits et légumes, préparations traditionnelles, jus de fruits moins sucrés, aliments moins salés...) ¹²⁴. La valorisation de repères de consommation traditionnels en Outre-mer est aussi une piste envisagée. À titre d'exemple, les consommations traditionnelles créoles aux Antilles ou le riz cari à La Réunion sont de bonne qualité nutritionnelle, ce qui traduit l'importance de promouvoir les modèles alimentaires locaux.

La restauration scolaire est très insuffisante à Mayotte et en Guyane, où elle est présente dans seulement un tiers des établissements scolaires, et dans la majorité des cas sous forme de collation froide ¹²⁵. Si les autres territoires ultramarins sont mieux couverts, l'IRD recommande d'adapter l'offre dans le cadre du Programme national nutrition santé « restauration scolaire » qui pourrait intégrer : la formation des personnels, des actions d'éducation en santé adaptées culturellement, des améliorations de la qualité nutritionnelle de l'offre, mais aussi des actions visant à diminuer le non-recours à la cantine qui reste élevé dans le secondaire. Le Programme national pour l'alimentation compte quatre projets lauréats issus des Outre-mer qui s'inscrivent dans la perspective d'une alimentation respectueuse de la santé et de l'environnement : le « Réseau d'initiatives de jardins partagés et de boutiques solidaires » du Centre de Culture Populaire Ypiranga de Pastinha Martinique ; les « Centres de distribution alimentaire et sociale de Guyane » de la Croix-Rouge française ; « Agir pour l'environnement – Moi j'y crois » de l'INSIDENS de Mayotte ; et le « Projet Alimentaire Territorial à Mafate : Planté pou manzé » du Parc national de La Réunion. **Ces projets méritent d'être connus et soutenus par les acteurs locaux.**

Préconisation n°6

Pour la délégation à l'Outre-mer, chaque territoire ultramarin doit se doter d'au moins un projet d'éducation alimentaire, structurant et porteur d'innovation, dans le cadre du Programme national pour l'alimentation, permettant de diffuser les messages de prévention en matière de santé nutritionnelle. Un programme spécifique à la restauration scolaire, mis en place dans l'ensemble des Départements et Régions d'Outre-mer, doit permettre l'accès de chaque élève à une offre de restauration scolaire de qualité, fondée sur la priorité donnée aux productions locales et aux circuits courts ou de proximité.

La présence de la leucose bovine suscite l'inquiétude de la population à La Réunion. Le développement de cette maladie infectieuse d'origine virale présente sur le territoire réunionnais depuis plus de 60 ans, suscite des interrogations chez les consommateurs. Bien que ne présentant pas de danger pour la santé humaine, la confiance dans la production locale est mise en doute. Certaines boucheries et

¹²⁴ Caroline Méjean (dir.), Alimentation et nutrition dans les départements et régions d'Outre-mer, IRD Éditions, Collection Expertise collective, 2020, page 139.

¹²⁵ Caroline Méjean (dir.), Alimentation et nutrition dans les départements et régions d'Outre-mer, IRD Éditions, Collection Expertise collective, 2020, page 144.

grandes surfaces refusent de présenter du bœuf « pei »¹²⁶, ainsi que certains points de restauration collective. Un plan global de maîtrise sanitaire bovine a été mis en place par les services de l'État, intégrant l'ensemble des problématiques sanitaires identifiées par l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES). **La délégation à l'Outre-mer du CESE soutient le plan d'éradication de la leucose bovine à La Réunion et demande l'indemnisation par les pouvoirs publics, des producteurs locaux affectés par les pertes d'exploitation consécutives.**

3.4. Les Outre-mer doivent entrer pleinement dans la démarche des projets alimentaires territoriaux

Les projets alimentaires territoriaux (PAT) permettent de répondre à de multiples enjeux autour de l'alimentation et d'enclencher un processus vertueux de transformation à l'échelle du territoire. Sur un ensemble d'environ 190 PAT au niveau national¹²⁷, il y a très peu de projets labélisés dans les Outre-mer : seulement 14 projets lauréats entre 2014 et 2019, et uniquement un lauréat en 2019, le PAT de Mafate « Planté pou manzè » à La Réunion. De nombreuses initiatives apparentées émergent pourtant en Martinique, en Guadeloupe, en Guyane, à Mayotte, à Saint-Pierre-et-Miquelon sans être officiellement labélisées. Les projets ultramarins portent principalement sur les dimensions : « éducation alimentaire et jeunesse » (6/14), « justice sociale » (3/14) et « gaspillage alimentaire » (3/14). Ils sont portés essentiellement par des associations ou des organisations de la société civile (8/14), des collectivités territoriales (4) et des mairies (2)¹²⁸.

Le PAT de Mafate est un projet exemplaire où l'agriculture locale et le patrimoine culinaire redeviennent des vecteurs économiques pour les habitants. Au cœur d'un cirque volcanique enclavé, sans accès routier, et après la disparition progressive de l'agriculture traditionnelle, le site de Mafate ne disposait que d'un recours à l'héliportage pour la livraison de la nourriture et des matériaux. Le projet a permis de développer une agriculture écologique locale capable de nourrir une communauté d'environ 900 habitants et d'approvisionner une activité touristique recevant 100 000 nuitées par an. La démarche a commencé par un diagnostic des pratiques d'élevage et agricoles vivrières, ainsi que des circuits d'approvisionnement possibles pour les gîtes et les écoles. L'instance de gouvernance du PAT, à laquelle est associée le Parc national de La Réunion, est chargé d'accompagner les acteurs vers une gestion optimisée des ressources naturelles par un aménagement concerté de l'espace, la réutilisation des bio-déchets, ainsi que la valorisation du patrimoine naturel et alimentaire.

En Outre-mer, l'intérêt de mettre en place un PAT reste encore mal connu pour les porteurs de projet¹²⁹. De nombreuses initiatives autour de l'agriculture et l'alimentation pourraient contribuer à l'émergence d'un PAT, mais elles nécessitent des dynamiques collectives qui s'inscrivent et se développent sur un temps long. D'où

¹²⁶ « pays ».

¹²⁷ RNPAT, 2020.

¹²⁸ Entretien avec Mme Claire Cerdan, CIRAD, le 11 mars 2020.

¹²⁹ Ces réflexions sont issues de l'entretien réalisé avec Mme Claire Cerdan, CIRAD.

la nécessité d'identifier et d'accompagner les porteurs de projets afin d'évaluer les besoins et les difficultés pour l'intégration de ces initiatives dans des PAT, en accompagnant et en soutenant les acteurs dans leur démarche. Il y a aussi une nécessité de communiquer davantage pour expliquer ce que sont les PAT et la plus-value qu'ils offrent aux acteurs et aux consommateurs.

Les biens et les services élaborés dans le cadre d'un PAT ne sont pas suffisamment valorisés sur les marchés. Des actions de communication pourraient être menées afin d'expliquer la démarche et la valeur pour le consommateur d'un approvisionnement local de qualité. Un système incitatif pourrait être mis en œuvre en direction des collectivités, de la société civile et des acteurs économiques impliqués dans des PAT pour les aider à la commercialisation de ces produits dans leurs réseaux de distribution.

La délégation soutient la proposition d'inscrire dans la liste des produits de qualité et durables du décret d'application concernant la restauration collective de la loi EGALIM, les produits élaborés dans le cadre d'un PAT. La proposition est de créer un nouveau signe d'identification de qualité et d'origine (SIQO) « agriculture biologique locale et équitable » reprenant les caractéristiques agronomiques actuelles de l'agriculture biologique en y ajoutant des critères de proximité entre les lieux de production, de transformation, de commercialisation (RSE) et d'appartenance à un PAT¹³⁰.

Préconisation n°7

La délégation à l'Outre-mer préconise la mise en place d'au moins un projet alimentaire territorial par territoire ultramarin. Les projets émergents doivent être accompagnés et soutenus par les Chambres d'agriculture, de commerce et d'industrie, de métiers et de l'artisanat, les directions de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt, l'ODEADOM, ainsi que par une mobilisation des fonds européens et notamment du POSEI.

¹³⁰ Voir notamment la préconisation n°6 de l'avis du CESE présenté par M. Dominique Marmier et M. Jean-Louis Joseph au nom de la section de l'agriculture, de la pêche et de l'alimentation sur Les signes officiels de qualité et d'origine des produits alimentaires, juin 2018 : « Expérimenter en France la création d'un nouveau SIQO, « agriculture biologique locale et équitable », reprenant les caractéristiques agronomiques actuelles de l'agriculture biologique et en y ajoutant des critères de proximité entre les lieux de production, de transformation et de commercialisation, l'analyse du cycle de vie, la haute valeur environnementale, la RSE... ».

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LA DÉLÉGATION

✓ **Audition**

Dans le cadre de cette contribution, la délégation a reçu en audition :

M. Arnaud Martrenchar,
délégué interministériel à la transformation agricole des Outre-mer.

✓ **Entretiens avec le rapporteur**

M. Jacques Andrieu,
directeur de l'Office de développement de l'économie agricole d'outre-mer (ODEADOM) accompagné de Mme Valérie Gourvennec, directrice-adjointe ;

Mme Claire Cerdan,
chercheuse spécialisée dans la recherche agronomique pour le développement au CIRAD ;

Mme Claire Delfosse,
professeure de géographie à l'Université Lyon 2, directrice du Laboratoire d'Études rurales ;

M. Louis-Georges Soler,
Directeur de l'Unité Alimentation et Sciences sociales de l'INRA d'Ivry ;

Mme Caroline Méjean,
Directrice de recherche à l'unité mixte de recherche Marchés, Organisations, Institutions et Stratégies d'Acteurs (MOISA) de l'Institut national d'enseignement supérieur pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement.

N°7 CONSULTATION DES MEMBRES DU CNA SUR LES PROJETS ET AUTRES DISPOSITIFS ALIMENTAIRES TERRITORIAUX (CONTRIBUTION AUX TRAVAUX DU CESE) MAI 2020

Mai 2020

Consultation des
membres du CNA sur
les projets et autres
dispositifs alimentaires
territoriaux
(contribution aux
travaux du CESE)

Livrable issu de la consultation des membres du CNA



AVERTISSEMENT

Le présent livrable est composé d'un socle commun et d'un recueil de positionnements.
Les propositions et remarques formulées dans le recueil de positionnement engagent les structures ou personnalités qualifiées auxquelles elles sont associées.
Les propositions et remarques formulées dans le socle commun engagent les membres du CNA ayant participé à la réunion de concertation en ligne le 23 avril 2020.
Ce document ne reflète pas l'opinion du CNA en tant qu'instance.

Table des matières

| | |
|---|-----------|
| Introduction | 4 |
| Contexte | 4 |
| Méthode et objectif | 4 |
| Participation | 5 |
| Membres du CNA ayant participé à la consultation et la concertation ciblée associée | 7 |
| Partie 1 : La consultation révèle un socle commun, validé lors de la réunion du 23 avril : 6 facteurs de réussite pour les dispositifs alimentaires territoriaux | 9 |
| 1. Impliquer une diversité d'acteurs | 11 |
| 2. Pouvoir s'appuyer sur un cadre de travail de qualité et une méthode de travail robuste | 11 |
| 3. Disposer d'outils de suivi et d'évaluation | 11 |
| 4. Disposer d'un portage local | 12 |
| 5. Faire de la durabilité la « porte d'entrée » de la conception du DAT | 12 |
| 6. Valoriser et communiquer | 12 |
| Partie 2 : Réponses au questionnaire | 14 |
| Réponses relatives aux bilans des dispositifs territoriaux | 14 |
| Identification d'autres dispositifs territoriaux de gouvernance de l'alimentation | 14 |
| Acteurs à solliciter pour réaliser le bilan des PAT et des autres dispositifs identifiés par les membres | 17 |
| Autres réactions | 20 |
| Réponses relatives au financement des PAT | 21 |
| Réponses relatives aux conditions de réussite de la gouvernance des PAT | 25 |
| Réponses relatives à l'approche intégrative de l'alimentation | 29 |
| Réponses relatives aux conditions de réussite des PAT | 32 |
| Conclusion de la consultation numérique | 36 |
| Annexe 1 : Questionnaire diffusé lors de la phase de consultation en ligne | 37 |
| Annexe 2 : Éléments de référence | 38 |
| Guide concernant les modalités de financement d'un PAT | 38 |
| Guide concernant l'évaluation des PAT | 38 |

INTRODUCTION

Contexte

Le principe de collaboration entre le CESE et le CNA a été acté lors d'une rencontre entre le président du CNA Monsieur Guillaume Garot et le président du CESE, Monsieur Patrick Bernasconi, qui s'est tenue le 9 octobre 2019. Ceci s'est inscrit dans le prolongement des liens initiés dans le cadre des travaux respectifs sur le bien-être animal¹. Le président du CESE a ainsi saisi le président du CNA par courrier début 2020 afin de contribuer à l'élaboration de l'avis « Pour une alimentation durable ancrée dans les territoires » qui traite notamment des projets et autres dispositifs alimentaires territoriaux (PAT/DAT) et de la reterritorialisation de l'alimentation.

Dans ce cadre, les équipes du CNA et du CESE ont souhaité une articulation fonctionnelle entre les deux structures pour enrichir le futur avis du CESE. Il a été retenu d'organiser une contribution des membres du CNA ciblée sur la question des projets et autres dispositifs alimentaires territoriaux, en lien [avec l'avis n°81 portant sur l'alimentation favorable à la santé](#) et sous la forme d'une consultation enrichie (consultation numérique complétée d'une réunion de concertation ciblée sur la thématiques des facteurs de réussite. La décision a été validée lors de la séance plénière du CNA le 29 janvier 2020, en présence de Monsieur Albert Ritzenthaler, rapporteur de l'avis « Pour une alimentation durable ancrée dans les territoires » au CESE.

Méthode et objectif

Phase 1 – Consultation numérique

La consultation numérique s'est déroulée du **12 février au 5 mars 2020** et reposait sur un questionnaire hébergé sur une plateforme mise à disposition par la Direction Interministérielle de la Transformation Publique.

Le questionnaire² a été établi par les rapporteurs de l'avis du CESE en lien avec le secrétariat interministériel du CNA. Il comportait 5 axes :

1. Bilan des dispositifs territoriaux
2. Financement
3. Gouvernance
4. Approche intégrative de l'alimentation
5. Autres conditions de réussite des PAT.

Les contributions issues de la consultation numérique ont été analysées par le secrétariat interministériel du CNA en s'appuyant sur les principes d'argumentation, d'équivalence et d'égalité de traitement en lien avec les principes portés par la Charte de la Participation du Public, à laquelle le CNA est adhérent, mais aussi des

¹ Avis du CNA relatif à l'éthique dans les abattoirs ([avis n°82](#)) et avis du CESE Enjeux relatifs aux conditions d'élevage, de transport et d'abattage en matière de bien-être animal (novembre 2019).

² Le questionnaire diffusé est présenté en annexe.

principes portés par la Commission Nationale du Débat Public qui accompagne le CNA dans sa démarche d'ouverture à la participation citoyenne.

Phase 2 – Réunion de concertation ciblée

Il a été proposé aux contributeurs de la consultation de valider le document produit à l'issue de celle-ci par l'organisation d'une réunion de concertation. Les échanges ont permis de stabiliser un socle commun de facteurs de réussite pour les DAT/PAT. Il s'agit ainsi d'une réunion de concertation ciblée sur le 5ème axe du questionnaire. Pour tenir compte du contexte de confinement lié à la crise sanitaire Covid 19, les modalités de la réunion dite de concertation ciblée se sont appuyées sur l'outil Zoom, sous la forme d'une visio conférence. Cette visio conférence s'est tenue le 23 avril 2020.

La synthèse de l'ensemble des propositions a été présentée et validée lors de cette séance, sous la présidence du Pr. Daniel Nizri, personnalité qualifiée du CNA et président du groupe de concertation ayant produit l'avis 81. La séance a réuni 60% des contributeurs, respectant l'équilibre des collèges.

Au-delà de la validation du recueil de positionnements, cette séance de travail avait pour **objectif d'approfondir la question des conditions de réussite des dispositifs alimentaires territoriaux**. Les débats ont permis de faire émerger et de préciser 6 conditions de réussite majeures, déclinées en différentes sous-dimensions. À la différence du recueil de positionnements qui est composé d'un ensemble de positionnements propres aux structures qui les portent, **le document relatif aux 6 conditions de réussite des DAT constitue un socle commun partagé par l'ensemble des participants à la consultation.**

Participation

Chiffres clés

Au total, **30 des 64 structures** siégeant au CNA ont participé au moins à l'une des deux étapes de la consultation³

Le taux de participation s'élève ainsi à **46 %**.

Tous les collèges visés par la consultation ont compté au moins une structure membre ayant participé.

La procédure de consultation numérique s'est déroulée sur 22 jours.



³ (le collège des membres de plein droit n'étant pas considéré comme directement visé par l'exercice).

| | | |
|---|---|---|
| PLUS DE 115 CONTRIBUTIONS | |  |
|  | PARTICIPATION D'AU MOINS 1 MEMBRE DANS CHAQUE COLLÈGE | |
| 1 RÉUNION DE CONCERTATION CIBLÉE PAR VISIO CONFÉRENCE | |  |

Dans le reste du document, les participants à la consultation sont nommés participants ou contributeurs.

Membres du CNA ayant participé à la consultation et la concertation ciblée associée

30 STRUCTURES OU PERSONNALITÉS QUALIFIÉES ONT PARTICIPÉ À AU MOINS 1 DES ÉTAPES

(TAUX DE PARTICIPATION DE 46 %)

Consommateurs (5 structures sur 9)

Conseil National des Associations Familiales Laiques (CNAFAL)
Conseil National des Associations de Familles Catholiques (CNAFC)
Consommation, Logement et Cadre de Vie (CLCV)
Familles de France
Association Léo Lagrange de Défense des Consommateurs (ALLDC)

Producteurs agricoles (5 structures sur 7)

Chambres d'Agricultures France (APCA)
Coordination Rurale (CRUN)
La Coopération Agricole
Confédération Paysanne
Fédération nationale des Syndicats d'Exploitants Agricoles (FNSEA)

Transformation (2 structures sur 4)

La Coopération Agricole
Confédération Générale de l'Alimentation en détail (CGAD)

Distribution (2 structures sur 3)

Confédération du Commerce de Gros et Intereprises (CGI)
Marché de Rungis (SEMMARIS)

Restauration (3 structures sur 6)

Syndicat National de l'Alimentation et de Restauration Rapide (SNARR)
Syndicat National de la Restauration Collective (SNRC)
Restau'co

Salariés de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la distribution des produits alimentaires (2 structures sur 4)

Confédération Française de l'Encadrement, Confédération Générale des Cadres – Fédération nationale agroalimentaire (CFE-CGC AGRO)
Fédération Générale Agroalimentaire – Confédération Française Démocratique du Travail (FGA – CFDT)

Associations de la société civile (4 structures sur 7)

France Assos Santé

France Nature Environnement (FNE)

Restos du Cœur

Réseau Français des Étudiants pour le Développement Durable (REFEDD)

Personnalités qualifiées

(4 personnalités sur 13)

Daniel Benamouzig – Sociologue, CNRS-Sciences Po

Nicole Darmon – Directrice de recherche à l'INRAE

Jean-Pierre Corbeau - Professeur émérite des universités en sociologie

Gilles Trystram – Directeur Général d'AgroParisTech

Représentants du Parlement

(1 représentant sur 2)

Laurence Maillart-Méhaignerie (Assemblée Nationale)

Membres de droit

(2 membres sur 9)

Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME)

Institut nationale de la recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement (INRAE)

PARTIE 1 : LA CONSULTATION RÉVÈLE UN SOCLE COMMUN, VALIDÉ LORS DE LA RÉUNION DU 23 AVRIL : 6 FACTEURS DE RÉUSSITE POUR LES DISPOSITIFS ALIMENTAIRES TERRITORIAUX

Ce socle commun est ici présenté en premier lieu dans la mesure où ces éléments font l'objet de l'adhésion de l'ensemble des participants à la consultation. La visio-réunion a ainsi permis de débattre et d'aller au-delà de certaines observations et propositions rassemblées dans le recueil de positionnements en les ajustant et en les complétant pour aboutir à un ensemble d'éléments partagés.

Il a été retenu de traiter de la question des conditions de réussite des dispositifs de gouvernance de l'alimentation (DAT)⁴ dans la mesure où il est apparu que cette dimension était abordée dans chacune des questions adressées aux membres du CNA.

Les participants à la consultation ont identifié **6 blocs de conditions de réussite des dispositifs de gouvernance de l'alimentation à l'échelle territoriale**. Le schéma ci-après reprend l'ensemble de ces 6 blocs (blocs avec pictogramme) et en précise les dimensions majeures (blocs de couleur). Pour chacune des dimensions, des expressions plus spécifiques pourront être retrouvées dans le recueil de positionnement (partie 2).

Il est précisé que les participants n'ont pas souhaité établir de hiérarchie entre ces blocs. Ils sont ainsi développés dans l'ordre dans lequel ils apparaissent au sein du schéma

⁴ Le terme de Dispositif Alimentaire Territorial (DAT) est ici employé pour définir les différents outils de gouvernance de l'alimentation existant sur les territoires. Il est entendu que les Projets Alimentaires Territoriaux (PAT) font partie des DAT.

Quelles conditions de réussite majeures pour un dispositif de gouvernance de l'alimentation à l'échelle territoriale ?

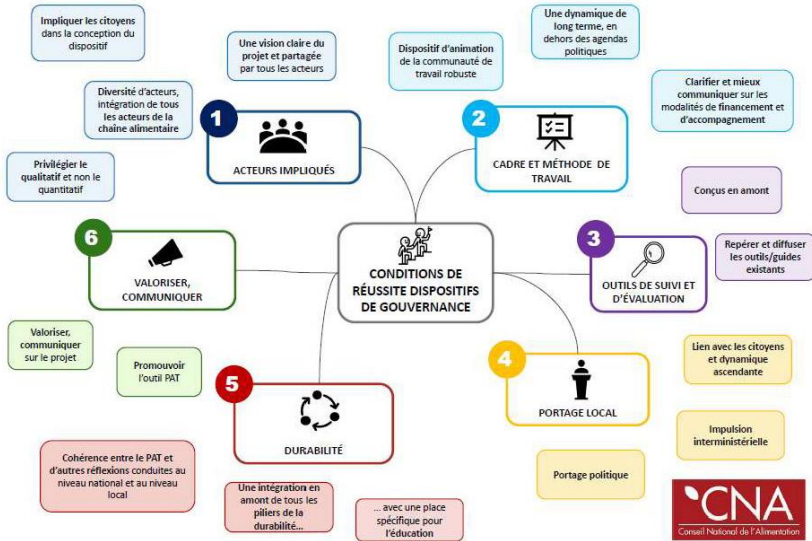


Figure 1 : Schéma des 6 blocs de conditions de réussite

Les éléments de rédaction ci-dessous visent à accompagner la lecture du présent schéma.

1. Impliquer une diversité d'acteurs

Les participants considèrent qu'il est **essentiel d'associer à l'élaboration, au suivi et à l'évaluation des DAT, la plus grande diversité d'acteurs**. La richesse du tour de table permettra d'enrichir les débats des problématiques portées par ces acteurs. Il s'agit **d'associer tous les maillons de la chaîne alimentaire**, mais aussi de pouvoir impliquer les citoyens du territoire à l'élaboration même du projet. Cette gouvernance doit pouvoir être nourrie par une vision claire et partagée par tous les acteurs. Enfin, il a été souligné l'importance de privilégier le qualitatif et non le quantitatif dans le développement des DAT, dans une optique de cohérence mais aussi d'optimisation de la capacité d'investissement des acteurs.

2. Pouvoir s'appuyer sur un cadre de travail de qualité et une méthode de travail robuste

Les participants soulignent l'importance de la qualité du cadre de travail dont les pilotes du projet doivent pouvoir bénéficier. Il s'agit de pouvoir disposer d'un **calendrier satisfaisant mais aussi de financements qui soient en phase avec les enjeux et les objectifs du projet**. Il s'agit par ailleurs de pouvoir bénéficier d'un **dispositif d'animation et de gestion de projet** au cours des différentes phases du DAT, avec les ETP⁵ nécessaires dédiés. Pour les acteurs étant en phase d'initiation de projet, cela renvoie également à l'idée de pouvoir s'appuyer sur des informations claires et facilement accessibles quant aux possibilités de financement et d'accompagnement existantes. Le groupe contributeur fait en effet le constat qu'il peut être difficile de se repérer face à un **éclatement des sources de financement et d'accompagnement**. La réalisation et la diffusion d'un **vade-mecum** dans le prolongement du guide relatif aux possibilités de financement conçu par le RnPat, Terres en Ville et Cap Rural⁶ pourrait être un outil utile aux acteurs.

3. Disposer d'outils de suivi et d'évaluation

Le groupe contributeur préconise de **disposer d'outils de suivi et d'évaluation des dispositifs alimentaires territoriaux**. Ces outils sont complémentaires. Les outils de suivis permettent de suivre l'exécution des actions liés aux DAT. Les outils d'évaluation permettent de comparer les résultats aux objectifs assignés et aux moyens mis en œuvre et ainsi, de mesurer l'efficacité en terme d'impacts de durabilité. De tels outils **doivent être intégrés dès la conception des DAT**. Le portage des dispositifs, plus spécifiquement lorsqu'il est politique, pourra orienter les critères et indicateurs de l'évaluation selon des priorités, politiques notamment. Pour certains membres du groupe, cela peut être une difficulté puisque l'objectif général des DAT doit être la durabilité de

⁵ Équivalents temps plein

⁶ Réseau National des Projets alimentaires territoriaux (RnPat), Terres en Ville et Cap Rural [« Construire une stratégie de financement d'un projet alimentaire territorial »](#) Guide Méthodologique, Juin 2018.

l'alimentation et des systèmes alimentaires associés, sans distinction de priorité des axes qui la composent. Enfin, il serait utile de disposer d'outils génériques de suivi et d'évaluation reconnus, à décliner par DAT.

Ces éléments de conclusion sont formulés dans le prolongement de la recommandation n°2 de l'avis n°81 du CNA. Cette recommandation vise la mise en cohérence et la coordination des politiques alimentaires au niveau local.

4. Disposer d'un portage local

Le groupe contributeur souligne qu'il est essentiel que le DAT puisse être **porté localement**. Pour certains, cela doit passer par un **portage politique**, car cela permettrait notamment au projet de bénéficier de la capacité d'action et d'entraînement d'élus locaux (capacité à mobiliser des acteurs et des financements spécifiques, incarnation d'une "vision" sur un sujet et portage des projets associés etc.) Cet élan peut également être accentué par une implication interministérielle forte et un portage des objectifs au sein des services déconcentrés. Pour d'autres, il s'agit plutôt d'encourager une **dynamique ascendante** sur la base d'un haut degré d'interconnaissance des habitants (ceci étant facilité lorsqu'un projet est pensé à l'échelle d'un bassin de vie, où les acteurs se connaissent bien).

5. Faire de la durabilité la « porte d'entrée » de la conception du DAT

La cinquième condition de réussite consiste à **penser les dispositifs de gouvernance alimentaire selon une approche durable de l'alimentation et des systèmes alimentaires territoriaux**. Cela revient à privilégier une approche intégrative de l'alimentation, c'est à dire à prendre en compte toutes ses dimensions (santé, environnement, social, économique), comme le CNA le recommande dans son avis n°81 sur l'alimentation favorable à la santé. Cette approche qui peut être qualifiée d'holistique ou d'« écosystémique » est présentée comme une condition de réussite majeure car elle constitue, selon les participants, le point de départ fondamental pour un développement cohérent et vertueux des politiques publiques en matière d'alimentation durable. Ainsi, les axes et actions d'un PAT se doivent d'être en cohérence avec d'autres réflexions nationales ou locales sur les différents piliers de la durabilité. Une place spécifique aux questions d'éducation mérite d'être réservée au sein des projets ; l'objectif d'éducation à l'alimentation tel que défini [dans l'avis 84 du CNA](#) peut être un socle commun aux différents acteurs d'un PAT.

6. Valoriser et communiquer

Les DAT n'étant pas des outils « obligatoires », le groupe contributeur estime qu'il est important que ceux-ci puissent bénéficier d'un travail de **valorisation et de communication**. Il s'agit de mettre en avant non seulement leur existence, leurs potentialités, mais aussi des retours d'expérience pour que les acteurs du territoire puissent disposer des informations leur permettant de se saisir pleinement de ces outils de gouvernance. Par ailleurs, un travail de valorisation et de communication est également indispensable tout au long de l'élaboration, du suivi et de l'évaluation des DAT, afin de faciliter, sur le long terme, leur appropriation par les acteurs du territoire.

PARTIE 2 : RÉPONSES AU QUESTIONNAIRE

Cette partie donne à voir les réponses reçues suite à la transmission du questionnaire élaboré par les équipes du CESE et de CNA. Les noms des structures ou des personnalités qualifiées associées aux arguments et observations présentées ci-dessous sont précisés en note de bas de page.

Réponses relatives aux bilans des dispositifs territoriaux

Il était demandé aux membres du CNA de réagir à [la recommandation suivante du CNA issue de l'avis 81](#) : « Faire le bilan des dispositifs territoriaux de gouvernance de l'alimentation et de leur efficacité via une mission interministérielle ».

Questions posées aux membres du CNA

- En dehors des PAT, avez-vous identifié d'autres dispositifs territoriaux de gouvernance de l'alimentation qu'il conviendrait selon vous d'analyser/de porter à connaissance des membres du CNA et du CESE ?
- Quel(s) acteur(s) serait selon vous à solliciter pour réaliser le bilan des PAT et de ces autres dispositifs ?
- Avez-vous des compléments à transmettre concernant cette recommandation du CNA (pour compléter/aller plus loin) ?

Identification d'autres dispositifs territoriaux de gouvernance de l'alimentation

Les participants ont souligné la **diversité des initiatives de gouvernance de l'alimentation existantes au niveau territorial** et ont notamment mentionné :

- Les **dispositifs sous formules associatives** et plus ou moins reliés aux collectivités territoriales⁷ ;
- Les **projets de développement du bio et des circuits courts dans les collèges et lycées**⁸ (exemple de la création d'une plateforme logistique en lien avec les producteurs en Ariège à l'initiative d'une élue locale et du Civam⁹ bio Ariégeois ou du développement du bio dans les collèges par le Conseil départemental de l'Aude via la plateforme Agrilocal)¹⁰ ;
- Les **dispositifs déployés au niveau communal**, à l'initiative d'un élu par exemple (exemple du projet « La Petite Fourchette » à Labastide Murat¹¹) ;
- Les **territoires d'innovation** tels que celui de **Dijon Métropole**¹² ;

⁷ Gilles Trystram

⁸ CNAFAL

⁹ Centres d'Initiatives pour Valoriser l'Agriculture et le Milieu rural (CIVAM)

¹⁰ Confédération Paysanne

¹¹ CNAFAL

¹² FNE, INRAE

« On peut mentionner certaines initiatives conduites dans le cadre des Territoires d'innovation (TIGA) qui sont directement liées à l'alimentation. Je pense par exemple au TI de la métropole dijonnaise qui a pour objectif la promotion de l'agroécologie en production "locale" en considérant l'ensemble de la filière depuis le niveau agricole jusqu'aux régimes alimentaires des consommateurs. L'idée est bien de promouvoir une agriculture locale et des filières de transformation durables pour une alimentation saine et durable. » Louis-Georges Soler, INRAE

- Les démarches d'alimentation durable impliquant les différents acteurs de la chaîne alimentaire en restauration collective telle que la démarche « **Mon Restau Responsable** »¹³
- Les **Comités Régionaux de l'alimentation** (CRALIM)¹⁴ ;
- Les **Conseils locaux de l'alimentation durable**¹⁵ sur le modèle des *food policy councils* tels que celui de Lyon¹⁶

« Ce conseil était orienté vers « une meilleure interconnaissance et l'émergence de différents projets collectifs adaptés aux besoins du territoire ». Il serait intéressant d'étudier ce dispositif territorial de gouvernance de l'alimentation, qui n'est pour le moment que peu déployé, et qui pourrait permettre de mettre en perspective de nouvelles stratégies alimentaires. » FNSEA

Ces initiatives seraient porteuses d'effets vertueux multiples :

« Ces initiatives ont permis de gagner en souveraineté alimentaire, maintenir et installer des paysans ainsi qu'un mode de diffusion multiple sans ou peu d'intermédiaire, et vecteur de création d'emplois durables. » Confédération Paysanne

Selon la Confédération Paysanne, une attention particulière devrait toutefois être portée sur les questions d'accessibilité (accès des produits issus de l'agriculture durable aux plus démunis) et sur l'approvisionnement de certains secteurs d'activités (l'approvisionnement du secteur de la transformation et de la restauration commerciale en produits issus d'une agriculture durable) dans le développement de ces initiatives¹⁷.

Par ailleurs, il est souligné que de nombreux outils de type plans ou projets territoriaux comportent des dimensions sur l'alimentation qu'il peut être intéressant de prendre en compte pour l'analyse. C'est par exemple le cas :

¹³ Restauco

¹⁴ APCA, SNARR, SNRC. La Direction Générale de l'Alimentation (Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation) précise à ce titre que les comités régionaux de l'alimentation, réunis sous l'égide des préfets de région, ont pour mission de décliner les actions du Programme National de l'Alimentation, dont le développement des PAT.

¹⁵ SEMMARIS

¹⁶ FNSEA

¹⁷ La Direction Générale de l'Alimentation (Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation) précise à ce titre que la loi EGAlim a introduit 2 nouveaux objectifs aux PAT: la lutte contre le gaspillage alimentaire et la lutte contre la précarité alimentaire (art.L.111-2-2 du CRPM). Le développement de filières territorialisées en produits durables et de qualité est également un objectif.

- Des **Plans Climat Air énergie territoriaux (PCAET)**¹⁸
- Des **Contrats de Transition Écologique (CTE)**¹⁹
- Des **Contrats Locaux de Santé (CLS)**²⁰
- Des **Programmes Pour et Sur le développement régional (PSDR)**²¹
- Des **Schémas de Cohérence Territoriale (SCOT)** et les **Plans Locaux d'Urbanisme (PLU)**²²
- Des projets portés par les syndicats mixtes de gestion d'eau tels que le projet « **Terres de sources porté par la collectivité "Eau du bassin rennais" »**

« La Collectivité Eau du Bassin Rennais définit et met en œuvre une politique destinée à accompagner les agriculteurs présents sur les aires d'alimentation de ses captages visant à réduire leur impact sur la qualité des eaux. Un des axes de travail est d'encourager l'évolution des modes de production en valorisant économiquement les produits des exploitations respectueuses de la ressource en eau. Depuis 2015, en partenariat avec Rennes Métropole et la Ville de Rennes, les élus ont trouvé une méthode permettant d'organiser des marchés publics affectés aux seules exploitations agricoles situées en amont des captages d'eau potable. Il s'agit d'une innovation nationale et européenne dans le cadre des marchés publics européens. Bientôt une centrale d'achats "Terre de sources" existera afin de mutualiser les achats des acheteurs publics et privés du bassin rennais et ouvrir le marché aux particuliers. » Laurence Maillart-Méhaignerie (Assemblée Nationale)

- Les **programmes et démarches Leader, Cit'Ergie, Clim'Agri**, les référentiels d'économie circulaire²³

Parce qu'il est **multidimensionnel**, le sujet de l'alimentation serait ainsi caractérisé par une certaine **porosité** entre différents projets ou initiatives. Dans cet esprit, il apparaît important de **créer des synergies entre acteurs** pour que chacun puisse avoir connaissance des différents projets existants et que ceux-ci puissent **se développer en toute cohérence au niveau des territoires**.

Par ailleurs les participants ont souligné le rôle des acteurs ci-dessous dans la dynamique de structuration d'initiatives autour de l'alimentation au niveau territorial :

- Les **Centres Communaux d'Action Sociale (CCAS)** ²⁴ ;
- Les **Instances Régionales d'Éducation et de Promotion de la Santé (IREPS)**, ainsi que leur déclinaison départementale si elle existe²⁵ ;
- Le **réseau du Groupement Régional d'Animation et d'Information sur la Nature et l'Environnement**²⁶ ;

¹⁸ Ademe, APCA, Familles de France

¹⁹ APCA

²⁰ APCA, Daniel Benamouzig

²¹ FNE

²² Familles de France

²³ Ademe

²⁴ Nicole Darmon, personnalité qualifiée

²⁵ Nicole Darmon, personnalité qualifiée

²⁶ Nicole Darmon, personnalité qualifiée

- Le réseau des **Agences Régionales de Santé (ARS)**²⁷ ;
- Le réseau des **Directions Régionales de l'Ademe**²⁸ ;
- Les **Groupements d'Agriculteurs Biologique**²⁹
- Des acteurs économiques tels que les **magasins de producteurs**.³⁰

La Coopération Agricole souligne tout particulièrement l'importance du tissu social entre agriculteurs, coopérative, milieu associatif et consommateurs dans la structuration de ces dynamiques autour de l'alimentation durable.

« L'initiative de projet alimentaire de proximité résulte bien souvent des liens construits sur la base de tissu social entre les acteurs Agriculteur - coopérative - association - consommateurs. Les collectivités publiques sont souvent des freins dans le développement du projet (vision politique). Il est important de faire des recensements de l'existant au sein des départements. Bien souvent les conseils régionaux n'ont pas la connaissance des initiatives alimentaires existantes. Les Projets engagés dans une démarche PAT - MAA sont la partie immergée de l'iceberg. » La Coopération Agricole

Acteurs à solliciter pour réaliser le bilan des PAT et des autres dispositifs identifiés par les membres

Les participants à la consultation ont cité une diversité d'acteurs, et notamment :

Des représentants des acteurs de la chaîne alimentaire et parties prenantes des PAT évalués

- des représentants des **associations de consommateurs**³¹,
- des représentants des **associations d'aide alimentaire habilitées**³²;
- des représentants des **producteurs agricoles**³³ (groupement de producteurs (dont la Fédération Nationale d'Agriculteurs Bio)³⁴, groupement d'intérêts économiques et environnemental (GIEE), coopératives, chambres d'agricultures, Coopératives d'utilisation de matériel agricole) ;
- des représentants de la **mise en marché et du commerce**³⁵;
- des représentants du **commerce de gros**³⁶;

²⁷ Nicole Darmon, personnalité qualifiée

²⁸ Nicole Darmon, personnalité qualifiée

²⁹ Confédération Paysanne

³⁰ FNE

³¹ FNE, FNSEA, CFE CGC Agro

³² Restos du Cœur

³³ FNE, FNSEA, Coopération agricole, Confédération Paysanne, CFE CGC Agro

³⁴ Confédération Paysanne

³⁵ CGI

³⁶ CGI

- des représentants du **secteur de la distribution**³⁷ et du **secteur de la transformation**³⁸
- des représentants des **organisations syndicales des salariés dans les territoires**³⁹
- des représentants du secteur de la **restauration collective**⁴⁰
- des représentants des **Sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER)**⁴¹

La CGAD souligne l'importance d'associer **tous les maillons de la filière alimentaire** dans cette démarche de bilan.

Des acteurs issus du milieu associatif engagés sur le sujet de l'alimentation durable

- les **associations de maintien d'une agriculture paysanne (AMAP)**⁴²
- des **associations de protection de l'environnement** engagées sur le sujet de l'alimentation⁴³
- des associations spécialisées dans la **recherche, l'évaluation et la valorisation des pratiques de terrain** telles que RESOLIS⁴⁴.
- Les **associations de santé régionales, seules ou via les URAASS**, dans la mesure où certaines d'entre elles ont pris des initiatives concernant l'alimentation (événements type « journée santé famille et nutrition »)⁴⁵
- Des **acteurs de l'économie sociale et solidaire** dont les Chambres régionales de l'économie sociale et solidaire (CRESS)⁴⁶

Le monde de la recherche et de l'expertise scientifique

- Des **acteurs du milieu de la recherche dans une approche pluridisciplinaire** (chercheurs en économie, nutrition, sociologie, géographie et en environnement/écologie)⁴⁷
- Les instituts ou agences d'expertise scientifiques suivantes⁴⁸ : l'INRAE, l'Anses, l'Ademe.

D'autres acteurs, espaces de concertation ou structures en lien avec les thématiques d'alimentation durable ancrées dans les territoires

³⁷ FNSEA, CFE CGC Agro
³⁸ CFE CGC Agro
³⁹ FGA CFDT, Confédération Paysanne
⁴⁰ SNRC, Familles de France, REFEDD, Restauco, FNSEA
⁴¹ Confédération Paysanne
⁴² REFEDD
⁴³ FNE, REFEDD
⁴⁴ APCA
⁴⁵ France Assos Santé
⁴⁶ FNSEA, Familles de France, Coopération Agricole
⁴⁷ FNE, Nicole Darmon personnalité qualifiée, Daniel Benamouzig personnalité qualifiée
⁴⁸ FNSEA, CFE CGC Agro, Ademe

- Des fondations mobilisées sur le sujet des PAT telles que la **Fondation Daniel et Nina Carasso**⁴⁹ ;
- Des **représentants de réseaux pertinents** tels que
 - Le Réseau National des Projets alimentaires territoriaux⁵⁰ (RnPAT) (en sachant que le RnPAT travaille à la question de l'évaluation des PAT par le biais de son observatoire des PAT)
 - Les réseaux régionaux des PAT et les parties prenantes de PAT⁵¹, pour inclure les accompagnateurs et les acteurs des projets à l'échelle territoriale.
 - Le réseau des Initiatives Pour une Agriculture Citoyenne et Territoriale (INPACT)⁵²
- Les **CRALIM** ;
- Les **Conseils de l'alimentation durable**⁵³ ;
- Le **Conseil National de la Restauration Collective** (CNRC)⁵⁴

Des acteurs publics à différents niveaux

- Des **représentants de collectivités territoriales** (grandes métropoles, régions, communes, EPCI)⁵⁵. Certaines collectivités sont mentionnées comme étant particulièrement mobilisées sur le sujet de l'alimentation comme par exemple la Région Occitanie.
- Des **représentants des administrations dans une logique de travail interministériel**⁵⁶ (le Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation et le Ministère de la Transition Écologique et Solidaire sont cités.)
- Des **représentants des syndicats mixte de gestion des bassins versants**, voire les agences de l'Eau.⁵⁷

Enfin, il a été aussi mentionné l'intérêt d'associer des **conseillers techniques et scientifiques**⁵⁸ mais aussi des **citoyens du territoire**⁵⁹, dans une optique de démarche d'évaluation participative, mais aussi dans une optique d'information de l'existence du PAT.

⁴⁹ Gilles Trystram

⁵⁰ APCA

⁵¹ APCA

⁵² Confédération Paysanne

⁵³ APCA, Semmaris, FNSEA

⁵⁴ SNRC

⁵⁵ SEMMARIS, CGAD, FNE, CNAFAL, Confédération Paysanne

⁵⁶ CGAD

⁵⁷ Confédération Paysanne

⁵⁸ APCA

⁵⁹ Familles de France

Autres réactions

Travaux en cours

Il est souligné que la question du bilan des PAT fait actuellement l'objet de travaux au sein de l'INRAE (travaux notamment conduits par Yuna Chiffolleau)⁶⁰ mais aussi au sein du RnPAT qui a prévu de lancer un groupe de travail dédié à ce sujet au cours du printemps 2020⁶¹.

Objectifs du bilan et moyens nécessaires

Il est avancé que ce bilan doit notamment permettre :

- **D'analyser l'impact du dispositif PAT sur la création et la répartition de la valeur ajoutée sur le territoire**, étant rappelé que l'outil PAT a été notamment pensé par le législateur (Loi d'Avenir pour l'Agriculture l'Alimentation et la Forêt de 2014) comme une réponse à la crise du secteur agricole⁶² ;
- **D'analyser les différentes pratiques en termes de gouvernance et d'analyser leurs impacts**⁶³ ;
- **De mesurer les enjeux économiques et de l'impact social du projet**, notamment sur les questions d'employabilité pérenne au sein des secteurs de **production, de transformation et de distribution**⁶⁴.
- **D'analyser la manière dont les dispositifs territoriaux de gouvernance de l'alimentation permettent ou non d'atteindre les objectifs de durabilité qu'ils se sont fixés** et ce sur différentes dimensions (nutrition/santé, équité économique (abordable pour le consommateur et rémunérateur pour le producteur et les acteurs de la chaîne), acceptabilité sociale et culturelle, et impact environnemental)⁶⁵.

Pour conduire un tel bilan, il est rappelé l'importance **de pouvoir mobiliser des équipes pluridisciplinaires dotées des moyens nécessaires en temps et en financements** pour conduire des travaux de qualité au plus près des acteurs et des mangeurs⁶⁶. Il est également souligné l'importance de l'**équilibre des représentations dans les acteurs** associés à cette évaluation⁶⁷.

Enfin, il est souligné l'importance de pouvoir **diffuser largement les résultats de travail d'évaluation** de manière à ce que toutes les parties prenantes puissent s'en saisir.

Sujet de la résilience des circuits d'approvisionnement alimentaire des bassins de consommation

Dans le contexte de crise sanitaire lié à la pandémie de Covid-19, il est souligné l'intérêt d'étudier **le lien entre PAT et résilience des circuits d'approvisionnement à l'échelle territoriale**.

⁶⁰ CGAD

⁶¹ APCA

⁶² APCA

⁶³ CFE CGC Agro

⁶⁴ CFE CGC Agro

⁶⁵ Nicole Darmon, personnalité qualifiée

⁶⁶ Nicole Darmon, personnalité qualifiée

⁶⁷ CNAFC

« La crise actuelle amène à intégrer des éléments peu mentionnés jusqu'à présent dans cette thématique des PAT. Je pense particulièrement aux questions de résilience des circuits d'approvisionnement alimentaire des bassins de consommation. Comment garantir la pérennité des approvisionnements alimentaires dans chaque territoire face à des crises et des chocs globaux sanitaires ou d'offre ? Les circuits locaux sont-ils déstabilisés ou au contraire facteurs de résilience dans ces contextes de crises ? Sous quelles conditions ? Comment jouer sur, et organiser, la complémentarité entre circuits locaux et circuits plus longs ? Les PAT devront probablement intégrer de façon plus forte ces enjeux à l'avenir. »
Louis-Georges Soler, INRAE

Sujet de la précarité alimentaire

Enfin, il est suggéré qu'un réseau d'acteurs ainsi structuré pourrait constituer l'entité pertinente pour travailler activement sur les questions de précarité alimentaire, en **expérimentant la mise en place du principe de sécurité sociale de l'alimentation sur un territoire donné.**

« Compte tenu des failles de notre système alimentaire et du très grand nombre de foyers qui vivent en permanence au bord du précipice en ce qui concerne leur alimentation et que la crise sanitaire liée au Covid-19 a suffi à faire basculer, je pense qu'il convient d'aborder le principe de sécurité sociale de l'alimentation, et de la façon dont un réseau coordonné de PAT pourrait contribuer à la réflexion sur un tel outil de redistribution et de sécurisation de la population, à son test (car je pense qu'il faudrait le tester) avant déploiement, puis à sa mise en place. » Nicole Darmon, personnalité qualifiée⁶⁸

Certaines associations d'aide alimentaire soulignent l'importance de la prise en compte de la question de l'accès à l'alimentation des plus démunis dans la conception des DAT. Cela pourrait, notamment, se manifester par une réflexion quant à l'appui à l'organisation logistique du don alimentaire⁶⁹.

« La question de l'accès à l'alimentation des plus démunis est une question qui doit être centrale au sein des politiques sociales, y compris au niveau local et à l'échelle des PAT. Le soutien à l'organisation logistique du don alimentaire serait particulièrement utile pour lutter contre la précarité alimentaire tout en luttant contre le gaspillage. Certaines initiatives récemment prises par certaines collectivités pourraient être encouragées, comme l'achat, pris en charge par des collectivités territoriales, de produits alimentaires issus de producteurs locaux redistribués aux associations d'aide alimentaire du territoire. De même, la contractualisation avec les producteurs locaux, via les MIN, peut-être une piste intéressante, comme les Restos en ont pris l'initiative à Montpellier. » Restos du Cœur

Réponses relatives au financement des PAT

Dans cette partie du questionnaire, il était demandé aux membres du CNA de réagir aux 2 recommandations issues de l'avis n°81.

⁶⁸ La Confédération Paysanne signale qu'elle soutient cette proposition.

⁶⁹ Restos du Cœur

1. Augmenter les financements des PAT via les appels à projets ministériels, régionaux et locaux et via la Caisse des dépôts et des consignations. Financer en particulier la phase d'initiation et l'ingénierie d'accompagnement des PAT.
2. Simplifier, recenser et expliquer les différents moyens de financement et d'accompagnement des PAT.

Question posée aux membres du CNA

Avez-vous des compléments à transmettre concernant ces recommandations du CNA (pour compléter/aller plus loin) ?

Les contributions des participants ont permis de souligner les aspects suivants.

Mieux communiquer et clarifier les moyens de financement et d'accompagnement des PAT⁷⁰

Une grande partie des contributions ici reçues insistent sur l'importance de **mieux communiquer** et d'expliquer par quels moyens il est possible de **financer un PAT** mais aussi de **bénéficier d'un accompagnement plus global**. Les recommandations du CNA extraites de l'avis n°81 ci-dessus sont donc confirmées par les participants.

Pour appuyer leurs propos, les acteurs partent d'un constat **d'éclatement des sources de financements et d'informations**.

« Aujourd'hui, en dehors de la validation par le tampon PAT, il n'y a pas de financement direct. Pour les acteurs portant un projet alimentaire de proximité, il est nécessaire d'aller solliciter les financements Conseil régional, Ademe, fondation privée. En effet, il est important d'appuyer l'aide au montage des projets ». La Coopération Agricole

Ce constat explique le **besoin de clarification** voire **d'accompagnement spécifique⁷¹**.

« Plus que d'augmenter les financements, il me semble important de recenser les différents leviers de financement possibles pour les structures s'intégrant dans les PAT. Il existe beaucoup de levier financiers, mais beaucoup d'acteur.trice.s ne les connaissent pas ». REFEDD

Selon la Coopération Agricole, cet accompagnement pourrait passer par la **mise en place d'un correspondant à l'échelle régionale** qui serait capable d'orienter les démarches et de donner de l'information sur l'ingénierie financière.⁷²

Orientation des financements

L'importance de pouvoir **appuyer les PAT sur des financements substantiels et pérennes** est soulignée.

⁷⁰ CNAFAL, REFEDD, CLCV, Coopération Agricole

⁷¹ Coopération Agricole

⁷² Coopération Agricole

« Les PAT actuels les plus pertinents comme par exemple Mouans Sarthoux ou Grenoble sont dans des zones économiques vivantes. Ces deux cas ayant les moyens de créer ou maintenir les cuisines existantes, voire d'acheter des terres pour y installer les paysans. Ce sont des exceptions au vue de la déprise économique subie par la majorité des territoires ruraux. » Confédération Paysanne

Au-delà du principe d'augmentation des financements alloués aux PAT, il est avancé que ceux-ci pourraient être interrogés et orientés sur la base de leurs résultats (bilans de PAT faisant état d'objectifs atteints voire dépassés).

Il convient d'« identifier dans un premier temps des PAT dont les objectifs sont atteints voire dépassés dans les temps impartis, puis mettre en place des échanges à l'échelle locale, régionale ou nationale rassemblant des représentants de ces PAT, afin de mettre en évidence les enjeux, le contexte, et les méthodes, afin que ce type de retour d'expérience puisse servir à l'identification de potentielles nouvelles sources de financement⁷³ ». FNSEA

Par ailleurs il est avancé la nécessité de prendre en compte, dans la répartition des financements, les besoins créés par les **objectifs de la loi EGALIM**, notamment en matière de **formation des professionnels de la restauration collective**.⁷⁴

Enfin, il est précisé que les financements doivent être **pluriannuels et consolidés** pour assurer l'animation des PAT tout en confortant les emplois dédiés⁷⁵. Sur la question des contributeurs et sur la base des liens entre l'alimentation et la santé soulignés par l'avis n°81 du CNA, il est suggéré que les **Agences Régionales de Santé (ARS)** puissent contribuer au financement des PAT⁷⁶.

Travaux en cours

Sur la question des financements, il est recommandé de suivre avec attention les travaux de l'association Terres en villes en lien avec le centre de ressources et réseau rural régional (Cap rural) qui traitent en particulier des **stratégies financières de PAT et des différentes sources de financement mobilisables**⁷⁷.

Point de vigilance

Il a enfin été souligné l'importance **d'évaluer les PAT à l'aune des objectifs de durabilité associés dans un premier temps** avant d'établir s'il convient ou non d'augmenter leur financement⁷⁸.

⁷³ La Direction Générale de l'Alimentation précise à ce titre que cette proposition va dans le sens des actions (organisations de rencontres) prévues dans le cadre du PNA3 (journée d'échanges, séminaire ou réunions organisées par les DRAAF en régions).

⁷⁴ Restau'co

⁷⁵ FGA CFDT

⁷⁶ Confédération Paysanne

⁷⁷ APCA

⁷⁸ Nicole Darmon, personnalité qualifiée

Réponses relatives aux conditions de réussite de la gouvernance des PAT

Question posée aux membres du CNA

Quelles sont selon vous les conditions de réussite de la gouvernance d'un PAT (acteurs à impliquer, dispositifs d'animation, participation citoyenne, échelle géographique et administrative du PAT, etc.)?

Impliquer une diversité d'acteurs

La diversité des acteurs impliqués dans l'élaboration des PAT est présentée comme une **condition de réussite essentielle des projets alimentaires territoriaux**, qui ont tout intérêt à être déployés dans une démarche de **co-construction**⁷⁹.

L'ensemble des acteurs de la chaîne alimentaire doivent pouvoir être représentés. Il s'agit ainsi d'aller au-delà du seul secteur de la production agricole et d'inclure les acteurs des maillons intermédiaires « qui sont souvent oubliés »⁸⁰ et notamment les métiers de bouche⁸¹.

Il est aussi rappelé l'importance de pouvoir impliquer les **acteurs de l'économie sociale et solidaire**⁸², les **associations de solidarité**⁸³, les acteurs de la **restauration collective**⁸⁴ (collectivités, gestionnaires, mandataires), les **marchés d'intérêts nationaux**⁸⁵, les **représentants locaux de l'éducation nationale**⁸⁶ mais aussi des **acteurs du monde de la recherche**⁸⁷.

L'importance de l'implication active des **élus locaux est enfin particulièrement soulignée**⁸⁸ pour leur capacité à **porter politiquement le projet** mais aussi car « ce sont eux qui sont les décideurs sur le terrain »⁸⁹.

Accorder aux acteurs du projet un cadre de travail de qualité

Une fois engagée dans la gouvernance des PAT, cette diversité d'acteurs doit pouvoir disposer d'un **dispositif d'animation et de moyens en temps et en financement** leur permettant de conduire des travaux de qualité et de **s'impliquer activement sur le long terme**⁹⁰.

⁷⁹ Familles de France, CGAD, Ademe, FNE, FNSEA, Gilles Trystram, CFE CGC Agro.

⁸⁰ Ademe

⁸¹ CGAD

⁸² FNSEA

⁸³ Restos du Coeur

⁸⁴ SNRC

⁸⁵ SEMMARIS

⁸⁶ SNARR SNRC

⁸⁷ Daniel Benamouzig (personnalité qualifiée), FNSEA, Nicole Darmon (personnalité qualifiée)

⁸⁸ SNRC, SNARR, Ademe

⁸⁹ Ademe. La Direction Générale de l'Alimentation précise à ce titre que l'implication des élus locaux est un critère de labellisation des PAT primordial pour le Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation.

⁹⁰ FNE, REFEDD, Nicole Darmon (personnalité qualifiée)

Selon l'Ademe, **1 équivalent temps plein (ETP) doit être a minima dédié à la coordination du projet.**

Selon la FNSEA, ce dispositif d'animation pourrait par exemple prendre la forme d'une **instance collégiale**, avec un **soutien éventuel de la Direction régionale de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Forêt (DRAAF)**. Il doit dans tous les cas pouvoir être adapté aux spécificités des territoires⁹¹.

Par ailleurs et afin d'éviter la dispersion des acteurs, il est conseillé de « **déployer deux projets fédérateurs maximum sur un même territoire** »⁹².

*S'appuyer sur une dynamique ascendante, nourrie par une interconnaissance des acteurs*⁹³

Il est par ailleurs souligné qu'une **bonne connaissance des acteurs entre eux sur un même territoire** constitue un **terrain fertile à l'émergence d'initiatives dans le domaine de l'alimentation**. L'alimentation est présentée comme un sujet ayant un potentiel de « mise en mouvement » des acteurs dans la mesure où cela touche au quotidien et que chacun peut facilement se sentir concerné. Le degré d'interconnaissance constitue ainsi un facteur favorisant le développement des démarches ascendantes. Les opportunités permettant aux acteurs de la chaîne alimentaire de se rencontrer et d'échanger seraient ainsi à encourager afin de stimuler le **développement spontané de démarches vertueuses**.

La Coopération Rurale cite à ce titre, comme cas d'étude intéressant, le PAT de la commune de **Puy Sainte Réparate**⁹⁴ qui, sous l'impulsion d'une dynamique citoyenne forte, a permis en l'espace de deux ans de mener des actions significatives en matière d'alimentation, et ce aussi bien sur le plan de l'accompagnement à l'installation d'agriculteurs, de lutte contre le gaspillage alimentaire, d'actions pédagogiques en milieu scolaire mais aussi d'initiatives transgénérationnelles (EHPAD/collège). Cet élan citoyen est par ailleurs présenté comme étant nourri d'une **volonté partagée de mettre en place un nouveau rapport à l'alimentation et à la solidarité**.

« Toutes ces actions émanent de la volonté des citoyens de mettre en place un nouveau rapport à l'alimentation et à la solidarité. Nous pensons que la rapidité et l'efficacité de celles-ci ont été obtenues par le fait que tous les acteurs se connaissent physiquement. Qu'à cette échelle, un PAT est une évidence humaine. Enfants, parents et anciens sont unanimes quant à sa pertinence. Une succession de boucles vertueuses. À cette échelle, un PAT renforce les liens républicains et l'agriculture en est le ciment. Une manière efficace de lutter contre l'agribashing. » Coordination Rurale

Donner aux habitants les moyens de s'approprier le projet

L'appropriation du projet par les habitants du territoire concerné est présentée comme un autre facteur de réussite. Cette appropriation passe par des **moyens de communication suffisants** pour faire connaître le projet mais aussi par des efforts réalisés par les porteurs du projet pour le **rendre lisible et transparent aux yeux des habitants**. Il est en effet souligné l'importance pour les habitants de pouvoir comprendre la manière dont a été développé le projet et dont il est conduit⁹⁵. À ce titre, les outils numériques tels que les sites internet sont

⁹¹ REFEDD

⁹² Nicole Darmon, personnalité qualifiée

⁹³ Coopération Agricole

⁹⁴ Présenté sur le site internet suivant : <https://lou-fadarie.epsyllum.net/>

⁹⁵ FNE, CNAFAL

présentés comme des outils intéressants pour favoriser la connaissance des PAT auprès des habitants et donner à voir la diversité des acteurs qu'ils impliquent⁹⁶.

Pour d'autres, ce lien doit être plus ambitieux et les habitants du territoire doivent pouvoir être pleinement associés à la **conception et au suivi du PAT qui les concernent**, ceci constituant une condition de réussite du projet⁹⁷. Pour la Confédération Paysanne, cela implique de **mettre en place des dispositifs d'éducation populaire** visant à « apporter à la population les connaissances nécessaires pour qu'elle puisse contribuer aux choix qui concernent son assiette et son environnement ». Ces dispositifs doivent être complétés **d'ateliers participatifs** mais aussi de **réunions publiques** permettant la participation effective de tout un chacun⁹⁸.

Sur la question de la participation citoyenne, certains alertent sur le risque associé au fait de faire reposer l'élaboration d'un PAT sur une « **vision idéalisée de l'agriculture** » que pourraient avoir les consommateurs⁹⁹.

Enfin, si recours à la participation citoyenne il y a, il est rappelé que celui-ci doit se faire dans le **respect des principes de clarté et de sincérité de la démarche**, pour garantir l'efficacité du processus et éviter **tout phénomène de découragement potentiel**¹⁰⁰.

Points de complément

D'autres éléments en lien avec questions de gouvernance ont été avancés.

L'échelle à privilégier

Pour certains, l'état de la connaissance montrerait qu'il n'y a pas d'échelle qui soit a priori à favoriser¹⁰¹.

Pour d'autres, l'échelle de la région serait à privilégier :

« L'échelle régionale est selon le REFEDD la meilleure à avoir pour avoir la possibilité de recenser de créer des groupes de gouvernance brassant suffisamment de sujets liés à l'alimentation durable, mais ayant aussi une connaissance concrète du territoire. » REFEDD

Sur ce point, la Coopération Agricole rappelle qu'il serait erroné de lier l'échelle aux acteurs qui y sont strictement associés.

« Nous notons que certaines régions rejettent la participation de coopérative agricole au motif qu'elles couvrent plusieurs territoires ou bien que les outils de transformation existants ne soient pas sur le territoire porteur du projet. La limitation des financements publics ne doit pas générer des nouveaux outils de transformation en concurrence directe avec ceux qui existe dans un bassin de vie. Cette notion de bassin de vie est selon les acteurs Consommateur – politique définie locavore alors même que les

⁹⁶ SNRC, SNARR

⁹⁷ Nicole Darmon (personnalité qualifiée), Daniel Benamouzig (personnalité qualifiée), Familles de France

⁹⁸ Confédération Paysanne

⁹⁹ Coopération Agricole

¹⁰⁰ CNAFC

¹⁰¹ Ademe

filières de production raisonnent sur un bassin de flux qui peut couvrir un département ou une région. »

La Coopération Agricole

S'appuyer sur les travaux en cours

Il est signalé que des projets de recherche sur les conditions de réussite des PAT sont actuellement en cours.

Parmi ces travaux, l'APCA mentionne des études mettant en avant l'**hétérogénéité des formes de gouvernance** avec des degrés d'ouverture à des structures externes (chambres consulaires, services de l'Etat, organismes de développement agricole etc.) plus ou moins marqués. Dans ces travaux, il est noté que les types de gouvernance de PAT sont fortement corrélés aux historiques de partenariats, à la culture du développement territorial, aux rapports de force entre les différents organismes de développement agricole (mais pas uniquement), etc.

Il est par ailleurs relevé que les gouvernances très élargies à des acteurs associatifs et de la société civile représenteraient 1/3 des PAT en émergence ou en cours de mise en œuvre.

Enfin, ces études mettent en avant que **le degré d'ouverture de la gouvernance des projets dépend de plusieurs conditions** :

- **Le type de portage politique** ;
- **Les moyens dédiés à l'animation de la dynamique territoriale** mise en place autour de l'alimentation (identification d'un animateur du PAT disposant du temps et des moyens nécessaires afin d'assurer la mission de coordination et d'animation de la démarche) ;
- **Le degré de « légitimation » de la démarche territoriale auprès des acteurs du territoire** (passant par un travail d'explication, de vulgarisation) ;
- **Le degré d'association dès la phase d'émergence du plus grand nombre** (encourager la transversalité en interne de la structure porteuse, décloisonner et inviter des acteurs aux profils divers) ;
- **La nature de l'animation** (adapter les animations au regard des objectifs fixés, mettre en place des actions opérationnelles mais aussi d'actions pilotes pour donner à voir et entrer dans du concret etc.).

Réponses relatives à l'approche intégrative de l'alimentation

Question posée aux membres du CNA

Comment avoir une approche la plus intégrative possible de l'alimentation dans ces dispositifs, c'est à dire considérer l'alimentation favorable à la santé au sens de l'avis 81 du CNA, ne pas oublier l'une des thématiques (durabilité, lutte contre la précarité, aspects environnementaux et climatiques, structuration des filières, santé, accessibilité, solidarités alimentaires, vitalité des territoires, etc.) ?

La **nécessité** d'adopter une approche intégrative (parfois également appelée « systémique » ou « écosystémique ») est tout d'abord **soulignée**¹⁰².

« Je ne crois pas qu'il existe une solution sans prendre en compte la dimension sociale, l'emploi, la dynamisation globale des territoires » Gilles Trystram, personnalité qualifiée du CNA

La **pluralité des dimensions qu'elle comporte** est également développée que ce soit au niveau de la préservation des terres agricoles avec des pratiques agronomiques adaptées, de la diversification de la production, du partage dans la chaîne de valeur, mais aussi de l'organisation territoriale des circuits d'approvisionnement¹⁰³. Pour la CFE CGC Agro, il s'agit également de pouvoir traiter de la promotion de l'agro-écologie, de l'usage des nouvelles technologies, ou encore des questions de bio contrôles. Pour la Confédération Paysanne, le système agricole diversifié et basé sur le respect de la biodiversité de la faune et de la flore est la **condition de la bonne intégration de l'homme dans son environnement naturel**, permettant ainsi un partage des immunités¹⁰⁴.

Pour développer cette approche intégrative, il est jugé utile de **diffuser la définition d'une alimentation favorable à la santé** telle qu'elle est développée dans le cadre de l'avis n°81 du CNA¹⁰⁵, avec des logiques spécifiques à chaque territoire¹⁰⁶.

L'Ademe précise cependant qu'il conviendrait de **revoir le titre de la définition** qui ne reflète pas suffisamment son approche intégrative.

« Le titre "l'alimentation favorable à la santé" ne nous semble pas favoriser une approche intégrative contrairement à la définition apportée qui intègre le côté durabilité » Ademe

Enfin, dans ce travail de promotion de l'approche intégrative il est également proposé de s'appuyer sur le travail de **valorisation des PAT qualifiés de « systémiques »** réalisé par l'APCA et le RnPAT¹⁰⁷.

¹⁰² Gilles Trystram (personnalité qualifiée), FNE, CGAD, APCA, Confédération Paysanne

¹⁰³ FNE

¹⁰⁴ Le contexte de crise sanitaire liée à l'épidémie de covid-19 et les questions de résilience de certaines populations telles que les personnes souffrant de maladies alimentaires chroniques comme le diabète de type 2 sont évoqués.

¹⁰⁵ CGAD, CNAFC, Familles de France

¹⁰⁶ CGAD

¹⁰⁷ APCA

Connecter les réflexions relatives aux PAT à d'autres réflexions conduites au niveau national ou au niveau local

L'idée de réaliser un travail de connexion entre les différents outils de politique publique et les actions à déployer au niveau territorial qu'ils comportent est par ailleurs avancée.

Il s'agit par exemple de favoriser l'appropriation des plans de filières¹⁰⁸ mais aussi des dispositions des lois EGAUM¹⁰⁹ ou AGECS¹¹⁰, ou encore des politiques et dispositifs d'éducation à l'alimentation déployés sur les territoires¹¹¹.

Pour d'autres, la dimension intégrative pourrait être encouragée en abordant certaines thématiques liées à l'alimentation de manière plus globale, comme le sujet de la gastronomie par exemple qui pourrait être traité sous l'angle de la durabilité¹¹².

Un maillage territorial propice au développement d'une approche holistique de l'alimentation

Par ailleurs, pour pouvoir développer les approches intégratives, il est proposé de créer un maillage du territoire avec des structures qui puissent porter des projets de recherche-action et de prévention sur la thématique de l'alimentation durable.

« L'échelle doit être celle du quartier, pas plus grand, mais la structuration doit être nationale, avec un renforcement dans les zones dites sensibles et les quartiers prioritaires de la ville. Il faudrait auditionner des porteurs de projets comme "Voisins Malins" pour étudier comment leur démarche pourrait essaimer plus vite, et intégrer explicitement la thématique de l'alimentation durable considérée dans toute sa complexité (c'est-à-dire en ne la réduisant pas à quelques mots clés comme BIO, local, de saison, dont on n'est même pas sûrs qu'ils soient une garantie de durabilité) » Nicole Darmon, Personnalité qualifiée

La structuration de l'Union nationale des centres communaux d'action sociale (UNCCAS) est présentée comme réseau potentiel idéal compte tenu de son maillage du territoire¹¹³. Dans cette optique il serait toutefois nécessaire de soulager les équipes des CCAS de leurs tâches administratives et de les accompagner dans le développement d'une culture de la co-construction comprenant une familiarisation avec des méthodes d'émancipation des publics telles qu'elles sont pratiquées par des acteurs comme « Voisins Malins » ou des entrepreneurs sociaux¹¹⁴. Les communautés de communes et les institutions d'enseignement agricole sont

¹⁰⁸ FNSEA

¹⁰⁹ En lien, notamment, avec les engagements pris par les signataires de [la charte d'engagements pour viser en restauration collective 50% de produits de qualité et durables, dont 20% de produits bio d'ici 2022 et, pour tous les produits, favoriser une alimentation ancrée dans les territoires](#). (contribution CGI)

¹¹⁰ SNARR, SNRC

¹¹¹ SNARR, SNRC, REFEDD

¹¹² REFEDD

¹¹³ Confédération Paysanne et Nicole Darmon, personnalité qualifiée.

¹¹⁴ Nicole Darmon, personnalité qualifiée

présentés comme des acteurs pouvant contribuer à ce travail de maillage territorial, aux côtés des centres communaux d'action sociale¹¹⁵.

Au cours de ce processus de maillage territorial pourront être identifiées « des personnes reconnues par les habitants d'un bassin de vie et pouvant potentiellement intervenir comme des **médiateurs pour la recherche de consensus sur les projets territoriaux, ou comme des personnes motrices pour susciter la mobilisation.** »¹¹⁶

Enfin, pour certains, cette structuration doit permettre d'aller dans le sens d'un renforcement de la **cohésion sociale au travers du développement des solidarités alimentaires**¹¹⁷ mais aussi via la **transmission des connaissances et des savoirs faire**s « tant sur les aspects généraux liés à l'alimentation favorable à la santé que sur les spécificités liées aux territoires »¹¹⁸.

¹¹⁵ Confédération Paysanne

¹¹⁶ Confédération Paysanne

¹¹⁷ FGA CFDT

¹¹⁸ Confédération Paysanne

Réponses relatives aux conditions de réussite des PAT

Les participants étaient ici invités à s'exprimer sur les autres conditions de réussite des PAT qu'ils n'ont pas pu aborder dans le cadre des questions précédentes du questionnaire.

Certains ont ainsi pu souligner des éléments déjà soulevés par d'autres structures ou brièvement évoqués par eux-mêmes (diversité des parties prenantes, présence d'un dispositif d'animation, etc.), tandis que d'autres ont pu évoquer des éléments nouveaux (question de l'évaluation par exemple) mais aussi certains points de vigilance sur la base d'observations de PAT existants.

La diversité des acteurs et leur implication sur le long terme

La **diversité des parties prenantes** impliquées¹¹⁹ dans les PAT, déjà évoquée précédemment, est largement citée comme étant un facteur de réussite essentiel. Ce tour de table doit pouvoir refléter la création de **synergies à différents niveaux** : entre acteurs de terrain, entre collectivités¹²⁰, mais aussi entre les élus et les services techniques de la structure porteuse¹²¹.

Il s'agit pour certains de développer une **approche fédératrice** vis-à-vis des acteurs concernés¹²².

« Ne pas exclure mais être fédérateur. Il n'y a pas de taille d'exploitation, il n'y a pas de SIQO meilleur, il n'y a qu'une agriculture ». La Coopération Agricole

« Le PAT peut être porté par une seule personnalité, mais ne doit pas reposer que sur la volonté d'un seul élu ». APCA

De même il est rappelé l'**importance de l'association des citoyens** dans l'élaboration et la conduite du projet, les plaçant ainsi en position d'acteurs.

« La condition majeure pour sa réussite est que les consommateurs soient acteurs. On peut faire des partenariats élus, structures, sans l'action active des citoyennes, [cela restera à l'état de] rapports dans les tiroirs. » Familles de France

Au-delà des acteurs qui composent le tour de table, l'inscription de la conduite du projet dans une **dynamique de long terme, en dehors des agendas politiques**¹²³ est également soulignée.

Cette inscription dans la durée doit être rendue possible par **des moyens humains, financiers et techniques pérennisés**¹²⁴.

¹¹⁹ Gilles Trystram, personnalité qualifiée, SNARR SNRC, CFE CGC Agro

¹²⁰ CNAFAL.

¹²¹ APCA, CNAFAL

¹²² Coopération Agricole

¹²³ Gilles Trystram, personnalité qualifiée.

¹²⁴ Nicole Darmon (personnalité qualifiée) et APCA.

Élaborer une méthode de travail structurée et consacrer un dispositif d'animation propre au PAT

Il s'agit ici dans un premier temps de **structurer les étapes d'élaboration du PAT** qui doivent notamment comporter une phase de définition de la problématique et de son périmètre, l'identification et l'association des parties prenantes concernées et la réalisation d'un état des lieux de l'existant¹²⁵. Cette étape de diagnostic est un préalable essentiel qui permet de mieux connaître et comprendre le territoire¹²⁶.

Ensuite, il s'agit de définir d'un **plan d'actions opérationnelles concrètes**¹²⁷ dont les acteurs sont en capacité d'évaluer les impacts à différents niveaux¹²⁸ et à la **hauteur des enjeux posés par les défis du développement de l'alimentation durable**¹²⁹.

Sur ce point, il est souligné l'importance d'une certaine vigilance par rapport à certains types de projets pouvant nécessiter du temps et des financements importants mais dont la potentialité par rapport aux enjeux de l'alimentation durable reste limitée.

« Il ne me semble pas que passer du temps et dépenser de l'argent à soutenir des projets de "fermes urbaines" va vraiment aider à faire progresser l'alimentation durable dans le pays. C'est par exemple le cas de certains projets très high-tech et/ou ceux qui ciblent un marché de niche de produits trop chers pour la population tout venant. Ces projets qui peuvent certes être intéressants sur certains aspects contribuent également parfois à creuser les inégalités sociales en matière d'alimentation au lieu de lutter contre. » Nicole Darmon, personnalité qualifiée

Au cours de cette phase, il est également souligné l'importance d'intégrer dès l'amont de l'élaboration du PAT **tous les piliers de la durabilité** (dimensions environnementale, économique, sanitaire, sociale)¹³⁰.

Ces étapes doivent par ailleurs permettre d'aboutir à une **vision claire et partagée du projet par les acteurs**, ce qui constitue selon l'APCA, un autre facteur de réussite important. Dans ce processus, l'importance du dispositif d'animation est par ailleurs rappelée¹³¹.

Enfin, pour garantir la pérennité du PAT et l'efficacité des actions qu'il comporte, il convient d'**inscrire ces en cohérence avec les autres outils de politiques publiques à l'échelle territoriale** (SCOT, Contrats de bassin, Plans régionaux pour l'alimentation etc.)¹³².

¹²⁵ CGAD

¹²⁶ CGAD, Coopération Agricole

¹²⁷ La Direction Générale de l'Alimentation précise à ce titre que ces 2 phases (diagnostic puis plan opérationnel stratégique) sont bien celles qui sont prévues à la fois pour bénéficier des aides de l'appel à projets PNA et de la labellisation.

¹²⁸ APCA

¹²⁹ Nicole Darmon, personnalité qualifiée et FNE

¹³⁰ Ademe

¹³¹ FNSEA

¹³² FNSEA. La Direction Générale de l'Alimentation précise que ce critère de cohérence est un critère majeur pour la labellisation des PAT.

Réaliser des bilans et ajuster le PAT

Il est souligné l'importance de pouvoir réaliser des **bilans intermédiaires** tout au long du déploiement du projet. Cette évaluation pourrait être réalisée en lien avec les habitants du territoire qui pourraient **définir en amont ce qui serait pour eux un PAT réussi**, et ainsi faire émerger des critères d'évaluation¹³³.

Ce processus d'évaluation en continu doit permettre d'**ajuster le projet alimentaire territorial**.

Ce bilan doit pouvoir permettre de mesurer le « **respect des uns et des autres et l'application de ce qui a été décidé collégialement.** »¹³⁴

Les éléments issus du bilan doivent pouvoir être **partagés au niveau national**.

« Il nous manque aujourd'hui un moyen de suivi des travaux lancés par les différents PAT, et des indicateurs communs à tous les PAT pour évaluer la progression et les résultats. » SNARR, SNRC.

Promouvoir l'outil PAT dans un contexte cohérent et favorable à leur développement

Pour certains, la promotion globale de l'outil PAT fait partie des conditions essentielles de réussite :

« [Il faut] que leur organisation ne reste pas marginale, il ne s'agit pas d'approvisionner 5% du marché, mais bien 80% ! il faut être ambitieux et oser secouer les lignes traditionnelles ! » FNE

Cette promotion doit toutefois s'inscrire dans un **contexte cohérent et favorable** reposant sur des politiques de préservation du foncier, de formation, de revalorisation et de promotion des métiers agricoles¹³⁵. Les dispositifs d'accompagnement sur les questions d'installation et de transmission des fermes doivent être mieux adaptés aux enjeux actuels et la réforme de la formation professionnelle prévue pour janvier 2021 doit être à la hauteur de ces enjeux¹³⁶. De même et pour éviter tout effet destructurant, il convient que les positions françaises relatives au commerce international (notamment vis-à-vis des accords de libre-échanges) **s'inscrivent en cohérence avec la promotion de la re-territorialisation de l'alimentation qu'impliquent les PAT**¹³⁷.

Points de vigilance

Enfin, en écho à ces conditions de réussite, certains points de vigilance ont également pu être soulignés.

Il s'agit par exemple de la nécessité d'**ajuster les attentes aux potentialités de l'échelon territorial**.

¹³³ FGA CFDT

¹³⁴ CFE CGC Agro

¹³⁵ Sur cette question, la Direction Générale de l'Alimentation précise que dans le contexte de crise Covid-19, certains PAT ont été particulièrement réactifs pour développer des circuits de proximité ou l'aide alimentaire, et qu'il serait intéressant de pouvoir faire un bilan post crise.

¹³⁶ Confédération Paysanne

¹³⁷ Confédération Paysanne

« L'échelon territorial est intéressant pour créer une dynamique sur les questions d'emploi, de production, mais aussi sur les logiques de distribution. L'échelon territorial permet de construire des projets qui ont tout leur sens sur ces questions. En revanche certaines problématiques faisant partie intégrante de la question alimentaire ne peuvent être pleinement appréhendées au niveau territorial car les acteurs ne disposent pas à cet échelon des capacités d'action nécessaires : c'est par exemple le cas de l'aide alimentaire, ou de l'éducation alimentaire. » Jean-Pierre Corbeau, personnalité qualifiée

En parallèle, il reste indispensable de réaliser des choix relatifs à la politique de l'alimentation au niveau national.

« L'incitation à développer des projets alimentaires à l'échelle territoriale ne doit pas justifier une absence de choix politiques sur les questions alimentaires au niveau national. Ces décisions sont nécessaires pour des raisons de compétences associées aux différents échelons (tout ne peut être fait au niveau territorial) mais aussi de cohérence (risque d'une politique alimentaire fragmentée). Les projets alimentaires sont des outils intéressants pour construire des dynamiques depuis des expériences regroupant de multiples partenaires territoriaux, mais l'élan national reste indispensable. » Jean-Pierre Corbeau, personnalité qualifiée

Aussi, il est rappelé que l'essence même du PAT doit se situer dans la structuration d'une pensée d'action collective.

« Le PAT ne doit pas être synonyme de repli sur soi ou de retour à l'autarcie, mais un outil pour promouvoir le développement d'une pensée d'action collective. Le PAT ne doit pas être l'expression d'une nouvelle forme de féodalisme mais le déclencheur (ou au moins le lieu de passage obligé), la matérialisation d'une dynamique entre les multiples échelons de la politique alimentaire, le moyen d'agir sur des décisions d'actions trop centralisées, obéissant à des formes de rationalisation réductrices et trop éloignées de la complexité du terrain. » Jean-Pierre Corbeau, personnalité qualifiée

Enfin, il est souligné l'importance de pouvoir assurer une diversité de programmes adaptés aux spécificités des territoires, étant entendu qu'il n'y a pas de raison qu'un seul programme soit a priori plus pertinent qu'un autre¹³⁸.

¹³⁸ Gilles Trystram, personnalité qualifiée

Conclusion de la consultation numérique

L'analyse des résultats de cette consultation permet dans un premier temps de **souligner l'intérêt des membres pour les dispositifs territoriaux de gouvernance de l'alimentation**, tel que cela avait déjà été souligné par les participants au groupe de concertation « alimentation favorable à la santé » (avis n°81).

En particulier la consultation permet de faire ressortir **des conditions de réussite de différents niveaux** avec un poids particulier accordé aux éléments relevant du « facteur humain » (diversité des parties prenantes, portage politique, vision partagée) associés à la qualité du cadre de travail dont ces parties prenantes doivent disposer.

Ces résultats ont été mis en discussion parmi les membres du CNA puis transmis aux membres du CESE travaillant sur la question de l'alimentation durable dans les territoires.

ANNEXE I : QUESTIONNAIRE DIFFUSÉ LORS DE LA PHASE DE CONSULTATION EN LIGNE

Questionnaire – CESE / CNA sur les PAT

I. Bilan des dispositifs territoriaux

Avis 81 : faire le bilan des dispositifs territoriaux de gouvernance de l'alimentation et de leur efficacité via une mission interministérielle

- En dehors des PAT, avez-vous identifié d'autres dispositifs territoriaux de gouvernance de l'alimentation qu'il conviendrait selon vous d'analyser/de porter à connaissance des membres du CNA et du CESE ?
- Quel(s) acteur(s) seraient selon vous à solliciter pour réaliser le bilan des PAT et de ces autres dispositifs ?
- Avez-vous des compléments à transmettre concernant cette recommandation du CNA (pour compléter/aller plus loin) ?

II. Financement

Avis 81 : augmenter les financements des PAT via les appels à projets ministériels, régionaux et locaux et via la Caisse des dépôts et des consignations. Financer en particulier la phase d'initiation et l'ingénierie d'accompagnement des PAT.

Simplifier, recenser et expliquer les différents moyens de financement et d'accompagnement des PAT.

- Avez-vous des compléments à transmettre concernant ces recommandations du CNA (pour compléter/aller plus loin) ?

III. Gouvernance

- Quelles sont selon vous les conditions de réussite de la gouvernance d'un PAT (acteurs à impliquer, dispositifs d'animation, participation citoyenne, échelle géographique et administrative du PAT, etc.) ?

IV. Approche intégrative de l'alimentation

- Comment avoir une approche la plus intégrative possible de l'alimentation dans ces dispositifs, c'est à dire considérer l'alimentation favorable à la santé au sens de l'avis 81 du CNA, ne pas oublier l'une des thématiques (durabilité, lutte contre la précarité, aspects environnementaux et climatiques, structuration des filières, santé, accessibilité, solidarités alimentaires, vitalité des territoires, etc.) ?

V. Autres conditions de réussite des PAT

- Quelles autres conditions de réussite majeures identifiez-vous ?

ANNEXE 2 : ÉLÉMENTS DE RÉFÉRENCE

Sont ici listés les sources d'informations et guides évoqués par les participants à la visio-réunion du 23 avril 2020.

Guide concernant les modalités de financement d'un PAT

- RnPat, Terres en Ville et Cap Rural « [Construire une stratégie de financement d'un projet alimentaire territorial](#) » Guide Méthodologique, Juin 2018.

Voir également [la page du site internet du RnPat intitulée « Financer un PAT »](#)

[Guide concernant l'évaluation des PAT](#)

- « [Comment mesurer l'impact d'un projet alimentaire ?](#) » Méthode d'évaluation par Syalinnov avec le soutien de la Fondation Daniel et Nina Carasso

Dernières publications de la section de l'agriculture, de la pêche et de l'alimentation

LES AVIS DU CESE



L'agriculture urbaine : un outil déterminant pour des villes durables
Pascal Mayol et Étienne Gangneron

LES AVIS DU CESE



Les enjeux relatifs aux conditions d'élevage, de transport et d'abattage en matière de bien-être animal
Anne Garreta et Marie-Noëlle Orain

LES AVIS DU CESE



Entre transmettre et s'installer, l'avenir de l'agriculture !
Bertrand Coly

Dernières publications du Conseil économique, social et environnemental

LES ÉTUDES DU CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL



LES ÉTUDES DU CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL



LES ÉTUDES DU CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL



Retrouvez l'intégralité des travaux du CESE sur le site

www.lecese.fr

Imprimé par la Direction de l'information légale et administrative, 26, rue Desaix, Paris 15^e,
d'après les documents fournis par le Conseil économique, social et environnemental.
N° 411200027-001220 - Dépôt légal : décembre 2020

Crédit photo : Getty images



PEFC 10-31-2190 / Certifié PEFC



IMPRIM'VERT®

LES AVIS DU CESE



Les effets de la récente crise sanitaire : nombre croissant de personnes en situation précaire, fragilités de certains modèles de production et circuits de distribution..., ont contribué à refaire de l'alimentation un enjeu de société majeur. Le système alimentaire mondialisé construit au XX^{ème} siècle, du fait de ses impacts sur le climat, la santé et les ressources naturelles, n'est pas durable et doit être repensé en privilégiant une approche territoriale systémique.

Les initiatives autour des circuits courts et de proximité et des Projets alimentaires territoriaux qui se multiplient, amorcent une transition vers des modèles plus résilients mais restent cependant encore éparpillées. Les politiques publiques trop cloisonnées se confrontent aux stratégies économiques de segmentation commerciale, avec le risque de renforcer les ségrégations sociales. La transition alimentaire suppose une large accessibilité des régimes alimentaires durables, en permettant aux citoyennes et aux citoyens d'être acteurs de ce changement.

L'avis formule des préconisations pour permettre l'accès de toutes et tous à une alimentation durable, de qualité, saine, équilibrée et ancrée dans les territoires.

CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL
ET ENVIRONNEMENTAL

9, place d'Iéna
75775 Paris Cedex 16
Tél. : 01 44 43 60 00
www.lecese.fr

N° 41120-0027

ISSN 0767-4538 ISBN 978-2-11-155690-4



9 782111 556904



Direction de l'information
légale et administrative
Les éditions des *Journaux officiels*

www.vie-publique.fr/publications