



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

AVIS	4
RELEVÉ DES PRECONISATIONS	5
Introduction	11
I - LES CONSTATS ET LES ENJEUX RELATIFS À UNE ALIMENTATION DURABLE ET TERRITORIALE	13
A - La démocratie alimentaire en question	13
1. Un foisonnement d'initiatives en faveur de la reterritorialisation	13
2. La précarité alimentaire en forte augmentation	17
3. Un gaspillage alimentaire toujours très important	19
4. La dimension culturelle du fait alimentaire	19
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	23
3. L'agriculture, un secteur économique qui manque d'attractivité	25
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 ?	28
6. La crise de la Covid, accélérateur de la demande de proximité	29
C - La place croissante et stratégique de la restauration collective	30
D - Les défis environnementaux et climatiques	32
1. Les enjeux environnementaux territorialisés : eau, biodiversité et réduction des pesticides	32
2. Une empreinte climatique et énergétique importante	33
II - DES OBSTACLES À UNE PLUS GRANDE AUTONOMIE ALIMENTAIRE DES TERRITOIRES	35
A - Des politiques publiques encore cloisonnées	35
1. Une multiplication des « plans » en faveur d'une agriculture plus durable	35
2. Des lois récentes recherchant une convergence autour de l'agroécologie et l'alimentation	36
3. Une politique agricole commune (PAC) insuffisamment « alimentaire »	38
B - Des recommandations PNNS qui peinent à se traduire dans les faits	39
C - Une politique récente et inachevée de lutte contre le gaspillage alimentaire	41
D - Une aide alimentaire indispensable mais interrogée dans son fonctionnement	42
E - La restauration collective : un levier efficace mais difficile à mettre en œuvre	43
F - Les PAT : atouts et limites actuels pour construire des systèmes alimentaires territoriaux	44
1. Des appels à projets pour atteindre les objectifs du Programme National pour	

l'Alimentation (PNA)	44
2. Une procédure de reconnaissance des PAT exigeante	45
3. Des PAT aux objectifs et aux contenus diversifiés	46
4. Des difficultés rencontrées par les PAT	48
III - LA NÉCESSITÉ D'UNE APPROCHE SYSTÉMIQUE	49
A - Une alimentation durable liée à l'agroécologie	49
B - Une place rééquilibrée pour l'élevage et la promotion des légumineuses	50
C - Des politiques publiques plus cohérentes pour renforcer l'autonomie alimentaire des territoires au service d'une plus grande résilience	52
D - Des analyses et des propositions convergentes	53
IV - LES PRÉCONISATIONS	55
A - Renforcer la démocratie alimentaire	55
B - Développer les systèmes alimentaires locaux et durables	62
C - Mettre en cohérence les politiques publiques au service d'une transition rapide vers une alimentation durable	69
DÉCLARATIONS/ SCRUTIN	82
RAPPORT	86
ANNEXES	88
N°1 Composition de la Section de l'agriculture, de la pêche et de l'alimentation à la date du vote	89
N°2 Liste des auditionnés	91
N°3 Liste des personnes rencontrées	93
N°4 Journée d'échanges avec des acteurs de PAT du 7 Avril 2020	97
N°5 Collaboration avec le Conseil National de l'Alimentation (CNA)	98
N°6 Bibliographie	99
N°7 Table des sigles	100
N°8 Notes de fin de document	101

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 PRÉCONISATIONS

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...

Préconisation 2

Le CESE préconise d'instituer une compétence "alimentation durable" au sein des communes et/ou des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI¹) 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

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.

Synthèse de l'avis

ciblées. La coordination de ces actions et l'octroi des subventions pourraient être confiés au Comité régional de l'Alimentation (CRALIM).

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.

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 par 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. A 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

Synthèse de l'avis

pratiques et d'expériences et faciliter les collaborations inter-EPCI. Il convient aussi de flécher les prochains Contrats de plan Etat- Région 2021-2027 vers le renforcement des Pôles d'Equilibre 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 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 :

Synthèse de l'avis

- construire un socle environnemental commun aux SIQO intégrant le 6^{ème} « biologique locale 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 notion de 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 XXe 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 ni aux défis redoutables qui sont face à nous. 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 leur traduction concrète et leur 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 été la segmentation des productions, des marchés, de la distribution, portant 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 amènent 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 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*

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

Synthèse de l'avis

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 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 : sa 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 : cueillettes et ventes 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 leurs entretiens, les responsables de la Fédération 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. A 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 ainsi à réduire la demande sur celles, comme le cabillaud, qui connaissent la plus forte pression.

Enfin, des associations apportent également des solutions de différentes natures en matière d'organisation des circuits de proximité. Agrilocal, présente dans une trentaine de départements, met ainsi en relation via une plateforme des producteurs et 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 trouvent des débouchés.

A 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 menées : 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 être 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)*

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 la Direction générale de cohésion sociale Avril 2015

participent à leur dynamisation et à la promotion d'une économie locale responsable et citoyenne avec à la clef, une stimulation de l'économie ».

A 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, développement des productions alimentaires bios 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 et à intervenir aux différents échelons des filières alimentaires : location de terres appartenant à la commune à des maraichers, 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'Etat 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.

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

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 quant à lui estimé, début septembre, que 8 millions de personnes ont désormais recours à une aide alimentaire.⁹

Pour Dominique Paturel, chercheure 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 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'Etat.

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

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

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 proches, 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 tonnes de nourriture ont été distribuées à 5,5 millions de personnes. Sachant qu'on évalue à 9,2 millions les personnes en situation de précarité alimentaire, il n'y a donc qu'environ 60% d'entre elles qui ont recours à cet 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 n'ayant pas accès aux mesures de chômage mises en œuvre ou, 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, pour se nourrir, 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.

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

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 millions de tonnes par an, représente une valeur théorique de 16 milliards d'euros annuels et pèse 3% du bilan carbone national (soit 15,3 millions de tonnes 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.

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

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

13 Etat 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

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 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. A 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 sur 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

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>

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.

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€ dont 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€ dont milliard d'euros 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 rouge (corail) et blonde 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

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

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 millions d'euros) 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 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 causes 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

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

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 au niveau des entreprises, avec la création de grands groupes de taille mondiale, et 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 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 des territoires sur la base de la polyculture élevage souhaitable 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'attention des marchés locaux (consommateurs, artisans...).

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

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

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 maraichage ou d'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 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. A La Réunion, en Guadeloupe et Martinique, les productions agricoles, essentiellement végétales, y sont très spécialisées et majoritairement destinées à l'exportation (canne 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

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

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

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 millions de tonnes 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 lui 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 tout 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, a 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 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

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

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

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 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 que de répondre 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'agricultrices 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.

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

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

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, participe 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, la situation est sans doute la plus difficile dans les zones agglomérées périphériques où se conjuguent bas niveau de revenu et insuffisance

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

d'une offre satisfaisante. Les circuits alternatifs de type vente directe, y sont 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 y ont pu 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 millions de tonnes 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.* »

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

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

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.

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.

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

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). 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 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

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 : Etude 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

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 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 Mrds d'€ soit 67 % de la consommation hors domicile⁴², la composition et l'origine des produits utilisée est difficile à évaluer. En effet, elle n'est que très peu encadrée, 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, d'avoir au moins 5 jours par semaine 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.

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

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.

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 et 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

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

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

Outre les impacts des pesticides sur la biodiversité et sur 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

Concernant 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, cela représente bien entendu la

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.

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'ajoute notamment les tourteaux de soja importés.

La production agricole est le deuxième secteur d'émissions de GES, en particulier de méthane (CH₄) dues 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 apparaît 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 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 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 ;

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

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

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'Etat 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 Etats 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'efficience 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 de 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 :

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

- 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 Directives 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, 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 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-111 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 Economique 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 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 CRALIM dont les missions sont précisées par le décret du 12 avril 2019. Il 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 représentant les associations environnementales sont présents ou non, de même que les représentants des usagers de la restauration collective.

⁵⁰ <http://www.giee.fr>

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

Ce cloisonnement des politiques publiques intéressant 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 Mds€ d'euros. 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 (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.

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.

⁵¹ <https://www.reseaurural.fr>

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 : « Etude d'évaluation de l'impact de la PAC sur les habitats, les paysages et la biodiversité » 2019 et « Evaluation de l'impact de la PAC sur l'eau », 2020

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.

B - Des recommandations 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. Etabli 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 comme 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 cardio-vasculaires, diabète et cancers), en intégrant les enjeux des inégalités sociales. Comme le souligne 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

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

et que 87 % d'entre elles n'atteignent par la recommandation d'une consommation de légumes secs au moins deux fois par semaine.

Devant 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 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 à 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 visant 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 avec 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 par 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 puis par 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 le gaspillage alimentaire 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. Il souligne que l'action de l'Etat 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 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 (85M€ UE plus Etat). 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. A 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* ».

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

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 que l'aide alimentaire est devenue 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'assistanat 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.

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 le 1er janvier 2022. Le Programme national de l'alimentation (PNA) 2019/2023 identifie la restauration collective comme le 2ème levier pour accélérer la transition alimentaire avec 6 objectifs dont le 1er est l'atteinte 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»

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 le renforcement de 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*

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

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 millions d'euros.

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 à 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 projet 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 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.

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

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 de la demande en produits locaux et de l'alimentation des populations du territoire considéré). Pour cela, toutes les données disponibles (sociales, économiques, ressources naturelles, climatiques...) doivent être analysées.

La gouvernance doit être clairement définie, en impliquant dans une démarche concertée 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.

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 eux sont portés par un Etablissement 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 même caractéristiques que les précédents, mais qui prévoient que leur actions entraîneront automatiquement des

apports d'autre nature: 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. Ils 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 de 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 faute de motivation des décideurs locaux, soient délaissées, 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 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 cela a été souligné par les acteurs de PAT, pouvoir disposer des terres agricoles nécessaires, en particulier pour y installer des 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 donne 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 (filères 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 est un facteur incontournable du point de vue de la santé publique et des enjeux climatiques. D'autres aspects, liés à la spécialisation régionale des productions animales, à 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 leur 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 pour 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 à 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 plusieurs années, est à articuler avec une réorientation de la consommation vers des produits issus des systèmes plus durables améliorant le bien-être animal et ancrés sur les territoires.

Par ailleurs, une place renforcée des légumineuses est la clé de voûte d'une transition vers les systèmes alimentaires durables. Du côté de l'alimentation humaine, les légumes secs sont à la fois des aliments sains, énergétiques et peu coûteux. Ils permettant 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'expériences 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 PNNS.

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

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 courts de proximité présentent un réel potentiel en matière de consommation durable. Au travers de la priorité donnée par le « consom'acteur » 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 inadaptés, 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 est d'ailleurs de même pour les enjeux sociaux, 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 en leur faveur 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*

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

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

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'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 le renforcement de l'autonomie alimentaire des territoires au service d'une plus grande résilience, reste un défi difficile à relever.

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

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

public organisé par la CNDP. Concernant spécifiquement les produits alimentaires, la CCC propose notamment un encadrement des produits alimentaires en fonction de leurs impacts sanitaires et environnementaux, l'interdiction de publicité des produits proscrits ou déconseillés par le PNNS, 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, développer le recyclage, proposer systématiquement un double choix dans les cantines afin de limiter le gaspillage. Toutes ces propositions rejoignent les préconisations du CESE dans plusieurs de ces avis votés, ainsi que celles proposées dans le 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 urbaines. Il soulignait également la nécessité de créer une gouvernance de la souveraineté et de la démocratie alimentaires. Il proposait pour cela de relocaliser la production dans le cadre de la transition agroécologique, atteindre l'autonomie protéique par un plan « légumineuses » et construire un modèle économique et social attractif.

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

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 des enjeux et acteurs et 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.

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 et des temps d'échanges collectifs sont dispensés. 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'avoir une approche ouverte de l'éducation à l'alimentation, ne cherchant pas à multiplier les injonctions mais permettant 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 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 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, ainsi que 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 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'Ecopole 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 ;

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

- 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 revenu d'autonomie d'un euro supérieur au seuil de pauvreté pour chacun de ses habitants* »⁶⁶.

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'Etat, 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

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

⁶⁶ <http://www.tera.coop/>

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 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 (EPCI⁶⁷) 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 co-financements participatifs pour des ateliers de transformation et des outils logistiques, contribue également à ces démarches.

67 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 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'Etat 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'offre, 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'offre 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 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 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 labellisent

les démarches progressive 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'Eloignement 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 projet du PNA pour les PAT est limité : l'édition 2017-2018 a apporté aux 33 projets lauréats un soutien moyen de 47 000 euros. Les Régions disposent d'une enveloppe spécifique de 80 000 euros 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 projet 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 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.

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 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 par 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.**

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'Etat, la loi d'Avenir a prévu leur co-élaboration entre l'Etat 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'Egalité des Territoires (SRADDET).

Dans son rapport de 2015 sur les PRAD⁶⁸, 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

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

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. A 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.

Une étude de France Stratégie⁶⁹ 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,

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

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 Etat-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 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 Etat- Région 2021-2027 vers le renforcement des Pôles d'Equilibre 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 (CDPENAF⁷⁰) 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 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

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

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 européenne⁷¹.

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

⁷¹ « Promouvoir des chaînes alimentaires courtes et alternatives dans l'Union européenne: le rôle de l'agroécologie » avis NAT/763 du 24 /01/2019

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 CAVAC⁷² a exposé sa démarche de contractualisation pluriannuelle portant sur les productions à encourager auprès des agriculteurs adhérents, (blé, œufs, porc en AB, légumes secs...), en s'appuyant sur les principes du commerce équitable, précisés par une loi en 2014⁷³. 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.

72 Coopérative Agricole Vendée Approvisionnement Céréales

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

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.

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 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 ;**
- **privilegiant 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 2022⁷⁴. Or, en 2019, le pourcentage global de produits bio n'atteint que 4,5 %⁷⁵. 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 planifiées 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 et 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 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 alimentaire⁷⁶. Des comités

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

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

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

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 le cadre réglementaire 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 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 marche 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 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 de 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 étude⁷⁷ 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 SIQO intégrant le 6^{ème} « biologique locale 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'Alimentation⁷⁸ ;**
- **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 ;**

⁷⁷ 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

⁷⁸ Action 25 du PNA 2019/2023

- 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 processus de production, 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 pertes alimentaires, le déploiement d'actions de valorisation permettant de réduire l'empreinte carbone de 86 tonnes 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 épiceries 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 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 FAO⁷⁹. 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 durable⁸⁰, au même titre que l'accès à l'eau potable.

⁷⁹ <http://www.fao.org/right-to-food/fr/>

⁸⁰ ODD 2 et 6

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.

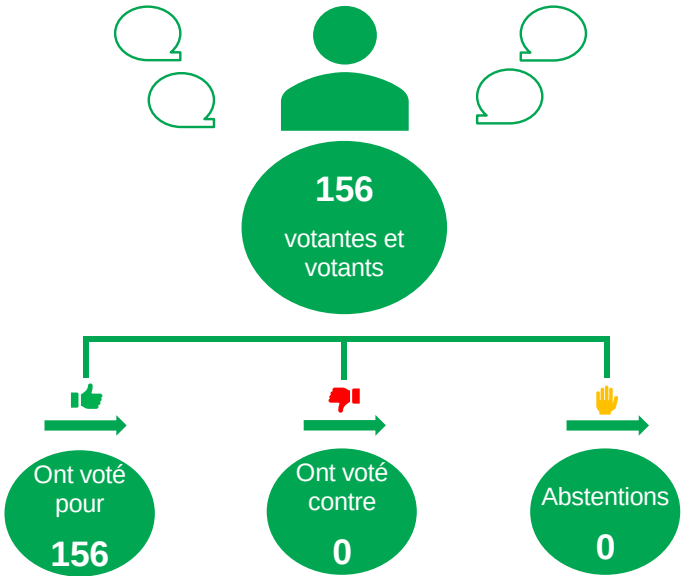
La loi EGalim réaffirme ce droit dans son article 61 en reconnaissant la « *capacité des personnes à agir pour elles-mêmes et dans leur environnement* », en y définissant la lutte contre la précarité alimentaire à laquelle l'aide alimentaire doit contribuer. Or, du point de vue des politiques publiques, 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.

Déclarations/ Scrutin

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

Rapport

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

POUR UNE ALIMENTATION DURABLE ANCRÉE DANS LES TERRITOIRES

Florence Denier-Pasquier et Albert Ritzenhaler

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
☐	Agriculture
✓	Marie-Thérèse BONNEAU, Hervé DAVESNE, Etienne GANGNERON, Catherine LION, Anne-Claire VIAL
☐	Artisanat
✓	Christian LE LANN
☐	Associations
✓	Marie-Claire MARTEL
☐	CFDT
✓	Betty HERVÉ, Albert RITZENTHALER
☐	CFTC
✓	Laurence ROGER
☐	CGT
✓	Anne GARRETA
☐	CGT-FO
✓	Carole DESIANO
☐	Coopération
✓	Christophe GRISON
☐	Entreprises
✓	Marie-Hélène BOIDIN-DUBRULE, Joëlle PRÉ VOT-MADÈRE
☐	Environnement et Nature
✓	Florence DENIER-PASQUIER, Elodie MARTINIE-COUSTY, Pascal MAYOL
☐	Organisations étudiantes et mouvements de jeunesse
✓	Bertrand COLY
☐	Outre-mer
✓	Yannick CAMBRAY, Didier GUÉNANT-JEANSON
☐	Personnalités qualifiées
✓	Cécile CLAVEIROLE, Jean-Louis JOSEPH, Véronique LE FLOC'H, Véronique MATHIEU-HOUILLON, Marie-Eugenia MIGNOT, Jacques PASQUIER
☐	Professions libérales
✓	Pierre LAFONT

☐ **UNAF**

✓ Dominique MARMIER

☐ **Personnalités associées**

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

N°2 LISTE DES AUDITIONNÉS⁸¹

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

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

Annexes

- ✓ **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

N°3 LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES⁸²

- ✓ **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 Poiscaille

⁸² Liste par ordre alphabétique avec l'indication des fonctions exercées au moment du contact ou de l'entretien

Annexes

- ✓ **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
- ✓ **M. Clément CHEISSOUX**
Responsable de programme Fondation CARASSO
- ✓ **Mme France DRUGMANT**
Responsable agriculture et alimentation Fédération des PNR
- ✓ **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 LINOU**
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

Annexes

- ✓ **M. Hugo SEGRÉ**
Chargé d'études Bureau Le BASIC
- ✓ **Mme Christel TEYSSÉDRE**
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

N°4 JOURNÉE D'ÉCHANGES AVEC DES ACTEURS DE PAT DU 7 AVRIL 2020

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

N°5 COLLABORATION AVEC LE CONSEIL NATIONAL DE L'ALIMENTATION (CNA)

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

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 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 citoyens d'être acteurs de ce changement.

L'avis formule des préconisations pour permettre l'accès de 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