

AGRICULTURE ALIMENTATION

Re-territorialisation de l'alimentation et des filières agricoles :
vers des produits de proximité plus résilients



Introduction

La territorialisation des filières a été pensée comme un objectif des politiques publiques agricoles et alimentaires dès 2014 lors de l'introduction des projets alimentaires territoriaux (PAT) dans le Code rural et de la pêche maritime (CRPM). Les enjeux qu'elle adresse sont divers : réduire les impacts environnementaux liés au transport, renforcer le lien social entre les acteurs économiques d'un territoire et les habitants, ou encore réduire la vulnérabilité aux crises mondiales et renforcer la résilience des territoires.

Cette question a connu une nouvelle actualité avec la crise sanitaire liée au COVID-19 et la guerre en Ukraine. Les termes de souveraineté, autonomie, relocalisation, résilience, ont alors fleuri dans le débat public.

Cependant, trop souvent, le débat autour de la territorialisation des filières reste simpliste. Ses détracteurs arguent qu'elle mènerait à soutenir une agriculture vivrière à rendements faibles au détriment d'une agriculture productiviste qu'ils considèrent seule à même de garantir la sécurité alimentaire. A contrario, ses défenseurs valorisent la transparence permise par le modèle, les possibilités de choix démocratique des consommateurs et des producteurs, ou encore l'avancée de pratiques agroécologiques. Ils critiquent le modèle productiviste tourné vers l'export comme bénéficiant à un nombre réduit de producteurs, sans prise en compte des externalités négatives qu'il engendre.

La présente note vise à éclairer les objectifs sociaux, politiques, environnementaux, économiques, géostratégiques ainsi que les obstacles liés à la territorialisation pour l'agriculture et l'alimentation. Pourquoi territorialiser les filières agricoles ? Comment mener à bien cette territorialisation ? En particulier, dans un contexte de crises environnementales et climatiques croissantes, ainsi que de difficultés profondes rencontrées par les mondes agricoles français, la territorialisation des filières peut-elle être source de solutions, d'opportunités pour répondre à ces enjeux ?

Cette note propose en conclusion une série de recommandations relevant du domaine des politiques publiques et de leur mise en œuvre, en vue de soutenir cette dynamique de territorialisation. Elle s'inscrit dans la continuité des autres notes produites par le Lierre sur les enjeux agricoles et alimentaires* : foncier, justice sociale, gouvernance.

*
Note 1 - <https://le-lierre.fr/note1-agriculture-alimentation/>
Note 2 - <https://le-lierre.fr/note2-agriculture-alimentation/>
Note 3 - <https://le-lierre.fr/note3-foncier-agricole/>

Table des matières

1. Définition : d'une territorialisation des chaînes de valeur, à une territorialisation des filières et de leur gouvernance	4
2. Pourquoi reterritorialiser aujourd'hui : Objectifs et enjeux de la reterritorialisation	6
3. Outils et leviers de reterritorialisation	9
3.1. Penser la trajectoire : prospective et planification	9
3.2. Des espaces de gouvernance en vue d'élaborer une approche commune	10
3.3. La mise en place de boucles locales alimentaires et l'élaboration de systèmes alimentaires territoriaux complets	11
3.4. L'émergence de nouveaux modèles : des caisses communes de l'alimentation à l'ordonnance verte	12
3.5. Des leviers législatifs et financiers incitatifs	13
4. Les freins à la reterritorialisation	14
4.1. Les verrous socio-techniques : un modèle agro-alimentaire complexe à transformer	14
4.2. Des incertitudes à lever : modèle économique, emploi, aménagement du territoire et culture agricole	16
4.3. Un cadre législatif réglementaire manquant	17
4.4. Des soutiens financiers et mécanismes de contrôle défaillants	18
4.5. Le levier de la commande publique entravé par des règles contraignantes	21
4.6. Une gouvernance impossible ?	23
4.7. Une traçabilité et une information insuffisantes entravant le choix éclairé du consommateur	24
4.8. Accès et usage du foncier : entre bien commun et bien privé	24
5. Préconisations pour une reterritorialisation de notre alimentation	26
5.1. Réviser la Politique Agricole Commune	26
5.2. Libérer la commande publique	27
5.3. Renforcer les compétences alimentaires à l'échelle locale et leur complémentarité	28
5.4. Mettre en œuvre des contractualisations pluriannuelles pour l'alimentation entre Etat et territoires	29
5.5. Construire des outils de transformation et de distribution à une échelle adaptée	30
5.6. Renforcer les outils de préservation du foncier	31
Bibliographie	33

1. Définition : d'une territorialisation des chaînes de valeur, à une territorialisation des filières et de leur gouvernance.

La territorialisation se définit usuellement, d'un point de vue technique, par un **raccourcissement de la chaîne de valeur (transformation, distribution, production, logistique et stockage) conduisant à réduire la distance en kilomètres entre la production et la consommation**. Elle se distingue de la notion de « circuits courts » qui, dans le Code de la commande publique¹ ne vise que la réduction du nombre d'intermédiaires au sein d'un processus de production sans intégrer de notion géographique ni de distance.

Or, la notion de territoire, espace d'actions cohérent pour déployer une politique alimentaire et agricole², recouvre différentes dimensions :

- **territoire de projets et porteur d'historiques de coopérations** : cette dimension renvoie à la faculté de bâtir une alliance entre acteurs pour porter un projet commun, à l'historique des coopérations et à une approche démocratique de l'alimentation
- **échelle de production** : la production se pense à différentes échelles, tenant compte du niveau de capitalisation des exploitations, de la nature des productions, mais également des ressources du territoire. A titre d'exemple, la structuration de la filière élevage se pense ainsi à une échelle le plus souvent supra-départementale quand le déploiement du maraîchage peut renvoyer à des bassins de production plus réduits ;
- **découpage administratif et compétences** : l'accompagnement des producteurs souvent réalisé via les chambres consulaires, les services déconcentrés de l'Etat et/ou des associations d'agriculteurs (Groupement d'agriculteurs biologiques - GAB, Centres d'initiatives pour valoriser l'agriculture et le milieu rural - CIVAM, etc...) au niveau départemental et régional peut se doubler d'accompagnement à l'échelle des intercommunalités (aide à la perception des fonds européens, espaces tests, soutien de filières ...). Le soutien à la restructuration du foncier s'opère également à des échelles municipales, intercommunales, départementales et régionales selon l'enjeu : portage du foncier, redécoupage, lien direct aux familles d'agriculteurs³. La planification se construit à l'échelon européen, national, régional mais se double de dynamiques intercommunales quand il s'agit de retranscrire ces orientations dans

1 Depuis le décret n° 2011-100 du 25 août 2011, les circuits courts sont définis comme : « un mode de commercialisation des produits agricoles qui s'exerce soit par la vente directe du producteur au consommateur, soit par la vente indirecte, à condition qu'il n'y ait qu'un seul intermédiaire entre l'exploitant et le consommateur ».

2 2021, François Collart Dutilleul, Nourrir. Quand la démocratie alimentaire passe à table, Les Liens qui libèrent "La relocalisation suppose une combinaison choisie des échelles territoriales et non l'exclusion a priori de l'une d'entre elles." p.53

3 A Mouans-Sartoux, les baux sont ainsi signés en mairie pour traduire le caractère de bien commun de proximité du foncier agricole. Dans plusieurs métropoles, des cellules foncières sont mises en place en vue de détecter et préparer les cessions.

les projets alimentaires territoriaux, plans locaux d'urbanisme (PLU) ou schémas de cohérence territoriale (SCOT). Au même titre que pour les politiques de l'eau, la faculté à coller à un périmètre administratif donné est réduite. De fait, le portage d'une politique alimentaire peut être opéré tantôt par un pays (Terres de Lorraine), par un parc, par un département, par une intercommunalité, une commune ... La recherche de l'échelon idéal se heurte à la diversité des configurations territoriales. La volonté de standardisation des modèles pour identifier un pilote unique pourrait de fait avoir des effets contre productifs.

- **espaces vécus et habités**, qui sont façonnés par les activités de leurs habitants et usagers, qui renvoient également à la notion de "terroirs", dont l'étymologie est commune, espaces concrets aux caractéristiques physiques, agronomiques, géologiques données, mais aussi associés à un contexte historique et patrimonial local, qui doit également être intégré dans les logiques de reterritorialisation, afin que celles-ci ne soient pas antagonistes avec les représentations que se font les usagers de leurs territoires et les usages qui y prévalent.

La notion de filières territorialisées, dans la suite de la note, va donc s'efforcer d'embrasser cette quadruple approche de la notion de "territoire", avec des filières :

- **territorialisées techniquement**, avec des chaînes de valeur raccourcies en cohérence avec les zones de production de chaque filière, les petites régions agricoles et les contextes agronomiques locaux.
- **territorialisées dans leur gouvernance**, avec les acteurs impliqués et moteurs, à l'origine des projets ancrés localement, dans les territoires de projets et d'historique de coopération ;
- qui sont appuyées par des **compétences et des acteurs publics associés au développement des filières au niveau local**, avec une action publique adaptée aux spécificités de chaque territoire, et non uniformisé nationalement
- **qui s'insèrent dans les particularités de chaque territoire** et des usagers qui le pratiquent, tant sur le volet alimentaire, que dans leurs impacts sur l'aménagement du territoire.

Dans la suite de cette note, *la territorialisation sera donc entendue comme l'ensemble des processus techniques, économiques, sociaux, administratifs et de politiques publiques permettant de raccourcir la chaîne de valeur entre production et consommation, en l'associant à une relocalisation de la gouvernance y étant associée et des politiques publiques l'appuyant, et en y intégrant l'histoire du territoire sur lequel elles s'insèrent.*

Ces processus s'appliqueront à des échelles dépendant des productions considérées et territoires concernés, mais seront cohérents avec les caractéristiques de ces productions (aires de production notamment, enjeux de mutualisation des outils), les historiques de coopération locaux, les découpages administratifs, et les réalités d'usage des territoires.

2. Pourquoi reterritorialiser aujourd'hui : Objectifs et enjeux de la reterritorialisation

En préambule, plusieurs éléments doivent présider aux réflexions sur la reterritorialisation des systèmes productifs :

- l'origine locale des produits ne répond aux bénéfices attendus de la territorialisation que si la recherche de relocalisation est clairement associée à une durabilité des pratiques de production en matières économiques, sociales, sanitaires et environnementales.
- la reterritorialisation ne vise pas à garantir l'autonomie d'un territoire à petite échelle, mais la capacité de tous les territoires, en coopération, à s'approvisionner quels que soient les chocs climatiques ou géopolitiques, une interdépendance maîtrisée, robuste et choisie par le citoyen⁴, le consommateur et le producteur.

Les objectifs de la reterritorialisation sont ainsi de plusieurs ordres :

- **participer à la sécurité alimentaire des territoires** : le raccourcissement de la chaîne de production, allant de pair avec une recherche d'autonomie des exploitations (produire ses semences, sa matière organique, son alimentation animale, réduire sa consommation en eau et en énergie...), réduit les aléas et vulnérabilités aussi bien sur le coût que sur la disponibilité des ressources : coût des intrants importés liés à la hausse du coût des énergies fossiles, aléas sur le coût et la disponibilité des phosphates concentrés sur quelques sites de production, fragilité des chaînes logistiques mondialisées en cas de choc géopolitique⁵.
- **être source de bénéfices environnementaux et sociaux** : la France est émettrice de près de 18,7 MtCO₂eq⁶ du fait de la consommation de denrées importées. Sur ces émissions, la part du transport est de l'ordre de 15%. L'augmentation des distances entre production et consommation génère également une perte de traçabilité et de contrôle sur les processus de production au risque de favoriser des pratiques aux coûts sociaux et environnementaux élevés (déforestation, conditions de travail dégradées, déstructuration du système productif local, précarité alimentaire dans les pays d'importation, usage de pesticides interdits⁷). Enfin, la mondialisation des échanges renforce la spécialisation territoriale au détriment d'une approche plus durable des systèmes productifs assis sur la diversification.

4 François Collart Dutilleul, voir son essai sur «la démocratie alimentaire passe à table»

5 "En cumulant les denrées disponibles (...), on estime disposer des denrées nécessaires pour alimenter Paris et ses habitants pendant 5 à 7 jours.(...) Les actions et plans déjà engagés par les collectivités, la Ville de Paris et la Métropole du Grand Paris visent notamment à développer des circuits courts plus résilients aux impacts sociaux-économiques mais également moins impactant sur l'environnement et plus durables. Développer et structurer des filières biologiques de production, décarboner le transport des denrées sont autant de leviers d'action mobilisés. En particulier, la mobilisation de la restauration collective et la loi EGalim permettent d'impliquer les principaux acteurs en termes de volumes de denrées, mais également d'étendre l'accès à une alimentation durable à l'ensemble des populations, notamment via les cantines scolaires." chrome-extension://efaidnbmninnibpcapjpcgiclfndmkaj/https://www.apur.org/sites/default/files/2025-02/16p261_nourrir_paris_mgp_etat_lieux_filiere_alimentation_resilience.pdf?token=_k0xYcfl

6 https://presse.ademe.fr/wp-content/uploads/2021/04/DP_ADEME_Atelier-Alimentation_13-avril-2021.pdf

7 24 septembre 2024, Stéphane Mandard, "Pesticides : la France continue à exporter des substances interdites... qui reviennent ensuite dans les fruits et légumes importés", Le Monde

- **favoriser une approche systémique et « One Health » des enjeux agricoles, la dimension politique de la territorialisation** : les dynamiques à l'œuvre, les conflits d'usage s'observent à l'échelle territoriale, qui devient de fait l'échelon de mise en cohérence de démarches parfois engagées en silos aux échelles supérieures. C'est ainsi à l'échelle du bassin de vie que s'observent les impacts directs sur l'emploi de la fermeture d'un abattoir, les effets des pesticides sur les habitants résidant à proximité des exploitations (exemple de La Rochelle⁸), les impacts de la raréfaction de la ressource en eau et de la fermeture des bassins de captage conduisant à adopter des mesures spécifiques au niveau local, en assumant notamment les coûts de la dépollution de l'eau via la dépense publique et donc in fine via la contribution des citoyens⁹. L'échelon local est ainsi celui de la conflictualité, de la prise de conscience, de la négociation mais également pour les élus locaux de la redevabilité démocratique. Au vu du croisement des enjeux et des leviers, il constitue aussi un échelon adapté pour une approche "en santé globale". La territorialisation des filières doit donc permettre de favoriser ces approches systémiques locales.
- **permettre une maîtrise renforcée de la chaîne de valeur au profit d'une meilleure rémunération des producteurs** : la reterritorialisation réduit les intermédiaires, les marges et coûts afférents, modifie la répartition de la valeur et peut ainsi favoriser en théorie une meilleure rémunération sous réserve de déployer les outils de conservation et transformation adéquats au niveau local et de mettre en place des mécanismes pour assurer une juste répartition.
- **favoriser la démocratie alimentaire et la souveraineté alimentaire**¹⁰ : ces notions désignent la faculté des citoyens à conserver le choix et le contrôle du système alimentaire de la production jusqu'à la consommation. La reterritorialisation des systèmes alimentaires facilite l'interaction entre consommateurs et producteurs, la transparence des processus de production et la traçabilité et accroît théoriquement la faculté du citoyen d'opérer des choix éclairés et/ou de se constituer partie prenante de modèles économiques locaux. Au sens large, la reterritorialisation ne recouvre pas uniquement les processus techniques, mais aussi la relocalisation de la gouvernance et des politiques publiques entourant les filières agricoles, nécessaires à une démocratie alimentaire efficace et une souveraineté alimentaire au sens large.

Au delà des objectifs qu'elle poursuit spécifiquement, la mise en oeuvre et la planification d'une politique de territorialisation nécessitent de **prendre en compte certains enjeux en vue de garantir sa crédibilité et ses effets bénéfiques** :

8 https://www.lemonde.fr/planete/article/2024/10/12/des-pesticides-interdits-retrouves-chez-les-enfants-de-la-plaine-d-aunis-ou-se-multiplient-les-cancers-pediatriques_6349719_3244.html

9 <https://www.communaute-paysbasque.fr/a-la-une-2/actualites/actualite/jusqua-20-000-eur-daides-pour-preserver-leau-sur-les-exploitations-agricoles> - CA Pays Basque, plan sécheresse

10 La souveraineté alimentaire est ici à lire comme définie en droit international par la Déclaration des Nations unies sur les droits des paysans et des autres personnes travaillant dans les zones rurales (UNDROP). Il s'agit du droit des citoyens citoyen.e.s de participer aux processus décisionnels concernant la politique alimentaire et agricole et du droit à une nourriture saine et suffisante produite par des méthodes écologiques et durables respectueuses de leur culture (article 15.4). Développée dès les années 1990, la notion de démocratie alimentaire renvoie aux mêmes principes. Cf Via Campesina, Déclaration pour la souveraineté alimentaire, Rome, Sommet mondial de l'alimentation de la FAO, 1996.

- **produire durablement, de manière suffisante et diversifiée** pour nourrir la population nationale et assurer l'approvisionnement des territoires soumis à des tensions.
- **garantir la disponibilité de denrées à coûts accessibles**, avec soutien financier associé si cela s'avère nécessaire.
- **assurer la bonne insertion des activités de production et transformation territorialisées** dans le tissu économique et l'emploi local, et leur articulation avec les autres usages du territoire.
- **prendre en compte les contraintes associées à l'accroissement de la tension autour de la ressource en eau et en énergies fossiles** et prendre en compte le rythme de développement des solutions post-pétrole et/ou intégrant de moindres consommations d'énergie.
- de façon liée, **garantir la préservation des écosystèmes et des ressources pouvant être affectés par les changements engendrés** par la reterritorialisation.
- **identifier les impacts des démarches de relocalisation** sur la balance commerciale nationale et sur l'ensemble de la chaîne de valeur et en corriger les effets indésirables éventuels.

Dans le respect de ces enjeux pré-listés, la reterritorialisation des filières agricoles, au sens large, est donc une formidable opportunité pour appuyer les transitions nécessaires de nos systèmes agricoles et alimentaires, face aux enjeux environnementaux, sociaux et sociétaux auxquels ils font face.

Comment, alors, la faire advenir, quels sont les freins aux processus de reterritorialisation, et quelles préconisations peut-on identifier pour les contourner ou les lever ?

3. Outils et leviers de reterritorialisation

En préambule des freins et préconisations pour la reterritorialisation des filières, **plusieurs outils se déploient déjà aujourd'hui**, et peuvent appuyer les dynamiques de reterritorialisation.

3.1. Penser la trajectoire : prospective et planification

Élaborer une stratégie en faveur d'une relocalisation alimentaire implique de travailler sur un approvisionnement en nourriture plus responsable, intégrant notamment une réduction de la distance parcourue par l'alimentation. Cela implique aussi de cerner les besoins d'une population et de tenter d'y répondre par la production et la transformation locale, à partir de producteurs et d'entreprises présentes sur le territoire fonctionnant en réseaux.

Les outils prospectifs se présentent alors comme précieux pour identifier le champ des possibles, des probables, des souhaitables au regard d'objectifs partagés pour le territoire. La reterritorialisation est donc un processus et amène de ce fait à s'interroger sur les modalités de **planification et construction de cibles** à différentes échelles.

Les outils prospectifs et de planification visent à **penser la déclinaison, de l'échelle internationale à l'échelle locale, d'objectifs partagés et ainsi à rendre crédible une trajectoire de transformation**. Des arbitrages à chaque échelle doivent être pensés entre lutte contre l'artificialisation et implantation de nouveaux outils de transformation ou logements pour les actifs agricoles ou, s'agissant de l'usage de la biomasse, entre usage énergétique, matériel ou nourricier, et s'agissant enfin des terres nourricières, entre cultures à destination de l'alimentation humaine ou animale.

De nombreux travaux au niveau national ou européen mettent en lumière les trajectoires possibles et les arbitrages à réaliser : scénarios de bouclage biomasse du Secrétariat général à la planification écologique (SGPE), rapport du Shift Project sur l'agriculture, prospective TYFA (Ten Years for Agroecology) pour une agriculture européenne agroécologique en capacité de nourrir durablement 530 millions d'Européens en 2050, scénario Afterres 2050 de Solagro, scénario INRAE sur une Europe sans pesticides de synthèse.

Ces démarches se doublent d'études au niveau local visant à définir les surfaces à mobiliser, les objectifs de relocalisation en nombre de tonnes, d'exploitants (ex. études menées sur les territoires de Rennes Métropole dans le cadre du projet alimentaire de territoire¹¹, stratégie élaborée sur le territoire de Dijon¹² etc.)... Des

¹¹ PAT de Rennes - Métropoles - <https://france-pat.fr/pat/pat-de-rennes-metropole/>

¹² Présentation de la démarche sur le site de la métropole de Dijon

études de marchés sont également engagées en vue de garantir la faculté à trouver des débouchés pertinents et le volume des outils de transformation existants ou à installer sur un territoire. **Ces expériences de prospective sont des modèles à suivre et à intégrer dans les choix nationaux d'orientation des crédits européens.**

3.2. Des espaces de gouvernance en vue d'élaborer une approche commune

Penser de manière prospective une reterritorialisation des productions exige la **coopération d'acteurs de différentes natures** : acteurs économiques (producteurs, institutions publiques et parapubliques (chambres consulaires, SAFER), acteurs de la recherche, société civile et citoyens.

Elle nécessite également de **dépasser la notion de la juste échelle de gouvernance pour penser une articulation des échelles** en vue de garantir la participation au bon niveau de l'ensemble des parties prenantes. A cet égard la note gouvernance du Lierre repose la question de l'articulation des gouvernances en vue de penser une approche coordonnée.

Pour rappel les espaces de gouvernance sont multiples et visent des politiques sectorielles (agriculture, santé, éducation, eau, emploi) ou des outils (gouvernance foncière) :

- au niveau régional les SDREA¹³, les SRADDET, la gouvernance des filières agricoles, les SRDEII mais également le cas échéant les projets régionaux de santé,
- au niveau départemental et/ou métropolitain la gouvernance des SAFER¹⁴, les CDOA, l'accompagnement à l'installation
- au niveau des bassins versants, les agences de l'eau et contractualisations associées
- au niveau du bassins de vie et des intercommunalités : les contrats locaux de santé, les projets alimentaires territoriaux (PAT), la politique de gestion des déchets et de développement économique, les politiques sociales, la Politique de la Ville, les documents de planifications (SCoT, PLUi¹⁵), les plans climat...
- au niveau régional, départemental et communal : la restauration collective publique doit répondre aux critères de la loi EGalim dans les établissements scolaires, médico-sociaux, administratifs ...

Ces questions de gouvernance partagée sont au cœur (avec plus ou moins de succès) des PAT dont l'enjeu principal est de **mettre en mouvement les acteurs alimentaires pour rapprocher production et consommation à l'échelle locale.**

13 Schémas directeurs régionaux des exploitations agricoles, schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires, Schémas Régionaux de Développement Economique d'Innovation et d'Internationalisation

14 Commissions départementales d'orientation agricole, Sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural

15 Schémas de cohérence territoriale, Plans locaux d'urbanisme intercommunaux

3.3. La mise en place de boucles locales alimentaires et l'élaboration de systèmes alimentaires territoriaux complets

Un système alimentaire territorial est constitué de briques indispensables à sa résilience. On entend par **résilience la faculté d'un système à résister à des chocs tout en préservant ses fonctions principales**. Ici il s'agit de garantir la faculté de nourrir la population à court, moyen et long terme.

Toute brique manquante de ce système alimentaire conduit à entraver ou perturber le phénomène de territorialisation :

- **l'installation et le maintien des producteurs**, qui nécessite l'accès au foncier et à des outils d'exploitation adaptés, un tel enjeu renvoie aux moyens à engager pour acquérir les outils de production d'une part mais également à des stratégies adaptées en vue de découper et mettre à disposition des parcelles d'une taille pertinente et correctement localisées (par le biais d'échanges parcellaires par exemple) ;
- **la mise en place d'outils de conservation et de transformation** en vue de faciliter l'écoulement des denrées produites ;
- **la mise en place d'outils logistiques et de distribution** en vue de garantir la capacité y compris pour les petits producteurs à acheminer leurs produits ...
- **le soutien en ingénierie** : il vise l'accompagnement à la gestion et la production, l'accompagnement dans les certifications et labellisations mais également le soutien dans la réponse aux appels d'offre, ou encore l'ingénierie de projet (mise en relation, suivi, soutien à l'innovation collective) ;
- **la solvabilisation et la sécurisation des productions par la commande publique** via le levier de la restauration collective publique et plus globalement, la mutation des modes de consommation ;
- **la mobilisation de l'écosystème de la formation et du secteur de la restauration.**

De tels outils peuvent être **initiés par le secteur privé** (par exemple les groupements d'agriculteurs bio - GAB) **ou être facilités par le soutien des acteurs publics** dont l'intervention est pleinement légitimée par la carence de l'acteur privé ou l'intérêt à agir au vu des compétences des collectivités. Par exemple, le département de Dordogne soutient la plateforme Manger Bio Périgord qui assure une ingénierie logistique de distribution au bénéfice des producteurs locaux. De même, de nombreux acteurs publics composent la société coopérative d'intérêt collectif (SCIC) Terres de sources qui assure le même type d'ingénierie ainsi que l'accompagnement dans le cadre de démarches de progrès sur le territoire rennais. Enfin, la constitution de légumeries et outils de transformation est régulièrement soutenue par la puissance publique, tels des légumeries mises en place en vue de fournir les besoins liés à la restauration scolaire mais susceptibles de monter en capacité en vue de répondre plus largement aux besoins de l'ensemble de la restauration hors foyer sur un territoire donné.

Le financement et le pilotage renforcé des marchés d'intérêt national par les collectivités et leurs groupements tiennent une place significative dans la faculté à faire de ces espaces des leviers de reterritorialisation via la mise en place d'espaces dédiés aux producteurs locaux (ex : Les MIN de Nantes permettent à une quarantaine de producteurs du grand Ouest de vendre directement leurs produits).

Enfin, **le levier de la commande publique est mobilisé dans de nombreux territoires qui intègrent des objectifs ambitieux** en matière d'approvisionnement de la restauration collective en vue de répondre ou de dépasser les objectifs de la loi EGAlim. Ces démarches ne sont pas une spécificité française et se sont diffusées sur l'ensemble du territoire européen¹⁶.

3.4. L'émergence de nouveaux modèles : des caisses communes de l'alimentation à l'ordonnance verte

16 % des Français déclarent ne pas manger assez en 2022, 45 % déclarent avoir assez à manger, mais ne pas manger toujours les aliments qu'ils souhaiteraient¹⁷. La montée des préoccupations autour de la lutte contre la précarité alimentaire a conduit à **l'élaboration de nouveaux modèles proches des principes d'une sécurité sociale** : des caisses alimentées par des cotisations variables en fonction du revenu et pilotées par un groupe de citoyens financent des chèques alimentaires à utiliser dans un réseau de points de distributions conventionnés via un processus démocratique à destination des contributeurs. Un autre modèle approchant est l'ordonnance verte mise en place sur les territoires de Strasbourg¹⁸ et de Rennes finançant des paniers de produits bios et locaux à destination des femmes enceintes ou venant d'accoucher. De tels modèles conduisent à **penser de nouvelles mécaniques de financement et de réappropriation démocratique de l'alimentation** :

- la prescription alimentaire par les médecins dans le cadre de l'ordonnance verte remet au centre l'alimentation comme structurante pour la santé des mères et des enfants à naître mais conforte également les dépenses de santé intervenant en amont dans une logique de prévention ;
- le financement par cotisation dans le cadre des caisses communes amorce un virage vers la prise de l'alimentation comme bien commun nécessitant une prise en charge socialisée.

Dans ce type de mécaniques, l'ensemble des financements peut être **consacré à des productions locales et durables soutenant ainsi les dynamiques de reterritorialisation par la mutation des pratiques de consommation**. Ces deux démarches pourraient réinterroger en profondeur la structure des financements

16 <https://schoolfood4change.eu/wp-content/uploads/2023/03/joint-mapping-report.pdf>

17 Etude Credoc - mai 2023 - Consommation & Modes de Vie N°CMV329 - <https://www.credoc.fr/publications/en-forte-hausse-la-precarite-alimentaire-sajoute-a-dautres-fragilites>

18 Fin 2024, étaient ainsi intégrés à l'expérimentation sur ce territoire, près de 1600 bénéficiaires et plus de 250 professionnels de santé prescripteurs composés en majorité de gynécologues et médecins généralistes.

publics alloués à l'alimentation en demandant la prise en compte par le système de sécurité sociale de ces dépenses.

3.5. Des leviers législatifs et financiers incitatifs

Le cadre législatif et réglementaire a déjà par le passé soutenu les dynamiques de territorialisation. La loi de 2014 sur l'avenir de l'agriculture a créé les projets alimentaires territoriaux tandis que certains fonds du plan de relance ont largement contribué (avec un amorçage de 80 millions d'euros) à leur développement, poursuivi en 2024 par les crédits de la planification écologique. Plus de 400 PAT sont désormais labellisés.

La loi EGalim¹⁹ (2018) suivie de la loi Climat et résilience (2021) mais également la loi AGECE²⁰ (2020) ont largement soutenu un remodelage des politiques de restauration collective publique. Définissant des critères en matière de commande publique, elle fait de la France l'un des pays à engager une telle démarche aux côtés d'autres pays européens, l'Italie ayant emprunté la même trajectoire. L'effet levier peut être considérable. **4 milliards de repas sont servis par an** dans plus de 90 000 cantines. En 2019, la restauration collective génère 25 milliards d'euros de chiffre d'affaires, contre 56 milliards pour la restauration commerciale hors domicile²¹. A horizon 2022, la restauration collective publique devait ainsi garantir un approvisionnement annuel composé, en valeur d'achat, à 50% de produits sous signe d'origine et de qualité dont 20% issus de l'agriculture biologique. Une telle législation, si elle n'introduit pas directement la notion d'approvisionnement local, a conduit les collectivités, hôpitaux, universités et l'Etat à porter une attention particulière sur l'approvisionnement et la commande publique en vue de soutenir une agriculture plus localisée via leurs pratiques d'achat mais également via des pratiques de soutien à la certification en agriculture biologique. L'objectif de suppression des plastiques, en faisant muter les conditionnements en restauration collective, constitue également un soutien à un approvisionnement de proximité et à la cuisine sur place, les conditionnements étant caractéristiques des chaînes longues.

Ces démarches ont pu être accompagnées financièrement à travers des appels à projets nationaux et/ou régionaux comme le Plan National pour l'Alimentation, le plan de Relance, ... **La généralisation de ces démarches, et le respect des règles introduites par certaines des lois pré-citées, sont cependant encore loin d'être acquis aujourd'hui.**

19 Cette loi a pour objectif de permettre aux agriculteurs d'avoir un revenu digne en répartissant mieux la valeur, d'améliorer les conditions sanitaires et environnementales de production, de renforcer le bien-être animal, de favoriser une alimentation saine, sûre et durable pour tous, de réduire l'utilisation du plastique dans le domaine alimentaire.

20 Loi Anti gaspillage pour une économie circulaire - <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORF-TEXT000041553759/>

21 Source INSEE

4. Les freins à la reterritorialisation

En opposition aux outils et leviers déjà existants ou en puissance qui peuvent aujourd'hui permettre des démarches de reterritorialisation, des verrous de différents ordres (socio-techniques, économiques, législatifs et réglementaires...) **freinent le déploiement et la généralisation de démarches de territorialisation**, ou peuvent aujourd'hui empêcher le succès de démarches pilotes.

4.1. Les verrous socio-techniques : un modèle agro-alimentaire complexe à transformer

La reterritorialisation constitue un objectif ambitieux dans un contexte **où de nombreuses productions consommées en France sont issues de l'importation, et où les zones de production agricole françaises sont fortement spécialisées**. A l'échelle territoriale, le niveau d'autonomie des principales aires urbaines françaises s'établit à environ 2% selon certaines études²². La majeure partie de la production consommée est « importée »²³, tandis que les productions sont exportées²⁴.

Plusieurs obstacles freinent la reterritorialisation de nos systèmes alimentaires et agricoles.

Certaines méthodes de production, une spécialisation géographique et une taille des parcelles façonnées par des décennies de politiques publiques tournées vers l'export²⁴ constituent un premier frein : l'accélération de l'industrialisation du système alimentaire au cours de la seconde partie du XX^e siècle a engendré une augmentation des rendements et de la production globale. Elle est concomitante à une diminution drastique du nombre de salariés et d'exploitants agricoles. Le nombre d'exploitations a été divisé par 4 entre 1970 et 2020, passant de 1,58 million à 389 800²⁵. Cette diminution s'est accompagnée d'une spécialisation des exploitations par type de production doublée d'une spécialisation géographique : à l'ouest l'élevage, au centre et à l'est, les grandes cultures. La diffusion massive des produits phytosanitaires et engrais de synthèse a également contribué à cette dissociation à l'échelle régionale des cultures de céréales et de l'élevage²⁶. Le recours aux engrais industriels azotés a permis aux céréaliers de se passer des effluents d'origine animale. Cette spécialisation a été accompagnée par l'agrandissement des fermes et le déploiement de formes sociétaires connectées aux

22 <https://utopies.com/wp-content/uploads/2019/12/autonomie-alimentaire-des-villes-notedeposition12.pdf> – notons que la méthodologie de calcul est largement approximative en lien direct avec la fragilité des données disponibles à l'échelle locale sur ce champ. Comme le rappelle le rapport d'IPES Food – Food From Somewhere, les études robustes portant sur les marchés locaux restent relativement peu nombreuses.

23 Cf. 2024, Etude du BASIC commanditée par l'ADEME sur les régions Normandie et Occitanie. <https://lebasic.com/nos-publications/>). Dans les deux cas, « La production agricole et alimentaire est peu liée à la consommation et à la distribution alimentaire dans la région ».

24 Note du Lierre, Un choc de gouvernance du secteur agricole et alimentaire en faveur de l'agroécologie et des comportements alimentaires soutenables, 2023, 22p. Disponible à : <https://le-lierre.fr/note2-agriculture-alimentation/>

25 François Purseigle, Bertrand Hervieu, Une agriculture sans agriculteurs. La révolution indicible, Paris, Les Presses de Sciences Po, 2022, 224 p.

26 Carl Gaigne. Transitions agricoles et dynamiques de spécialisation. Innovations Agronomiques, 2024, 93, pp.1-25.

marchés mondiaux, en rupture avec le modèle d'exploitation familiale traditionnelle²⁷. L'impact de la taille des parcelles et de la diversification des productions sur la faculté à mener une transition agro-écologique est pourtant documenté depuis de nombreuses années²⁸.

Des exploitants agricoles captifs de modèles de production maintenus par un système oligopolistique²⁹ : les filières de production des machines agricoles, des semences, mais aussi de distribution sont particulièrement concentrées. De ce fait, un nombre d'acteurs réduit détient un pouvoir d'orientation des pratiques agricoles au risque d'une situation paradoxale en Europe et au niveau national. Le marché européen et la politique nationale façonnés par les objectifs de compétitivité, libre concurrence et efficience ont contribué au développement d'un modèle finalement peu transparent et peu concurrentiel. La concentration de la filière des semences et son articulation avec la vente de produits phyto-sanitaires constituent un obstacle à une mutation des modèles de production. Cette concentration³⁰ a aussi entraîné la disparition des petits et moyens semenciers et un rétrécissement de la gamme de variétés³¹, au profit de semences davantage calibrées pour être réactives aux intrants chimiques que pour être adaptées aux spécificités pédoclimatiques des territoires. Selon la FAO, cette industrialisation des semences a contribué à une diminution de la diversité cultivée³². La concentration de la filière rend les agriculteurs dépendants d'une poignée de fournisseurs, érodant leur capacité de choix, leur pouvoir de négociation et leur connaissance en matière de semences³³. Accompagnant le développement du génie génétique dans les années 1990, ces industriels associent par ailleurs de manière systématique, ventes de pesticides et ventes de semences³⁴.

La concentration du secteur de la distribution contribue à la standardisation des produits et un modèle économique défavorable à la production. Pour correspondre aux exigences des procédés techniques de l'agro-industrie, la production agricole a été massifiée et standardisée³⁵. En 2023, cinq grands groupes se partagent en France 80 % des parts de marché (Leclerc, Carrefour, Les Mousquetaires,

27 Purseigle, F., Nguyen, G., & Blanc, P. Le nouveau capitalisme agricole. De la ferme à la firme. 2017 Les Presses de Sciences Po, 305p.

28 Augmenter la diversité végétale des espaces agricoles pour protéger les cultures | INRAE

29 En termes de chiffre d'affaire, les deux mastodontes du secteur agro-industriel sont les marchés de la transformation et de la grande distribution – Sylvie Bonny. Les multinationales des semences : acteurs, marchés et pouvoir. Colloque SFER «Agriculture et Géopolitique – Rivalités, Puissance, Coopération», Société Française d'Economie Rurale (SFER). FRA., Feb 2014, Guyancourt, France. 20 p.

30 Renwick, A., Islam, M., Thomson, S., 2012. Power in Agriculture: Resources, Economics and Politics. Oxford Farming Conference, 51p. ; Bayer, Corteva, Syngenta et BASF contrôlent dans les années 2000 quasi 60 % d'un marché estimé à 57 milliards USD en 2023, Skyquest, Global Seed Market, 2024, 157p)

31 IPES-Food, 2016. De l'Uniformité et la Diversité : Changer de paradigme pour passer de l'agriculture industrielle à des systèmes agroécologiques diversifiés, 110p.

32 FAO, Deuxième rapport sur l'état des ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture dans le monde, Rome, 2010

33 IPES-Food. 2017. Too big to feed: Exploring the impacts of mega-mergers, concentration, concentration of power in the agri-food sector, 108p.

34 En 2018, Bayer, Corteva, Syngenta et BASF contrôlent environ 70 % du marché mondial des pesticides. 25 ans plus tôt, ce chiffre ne s'élevait qu'à 29 % – Fondation Heinrich Böll, Friends of the Earth Europe, BUND et Pesticide Action Network Europe, Atlas des pesticides, faits et chiffres sur les substances chimiques toxiques dans l'agriculture, 2023, 63p.

35 Nicolas Bricas, Damien Conaré et Marie Walser, 2021. L'industrialisation de l'offre alimentaire, in Une écologie de l'alimentation, Bricas, N., Conaré, D., & Walser, M. (eds), éditions Quae, pp.81-93.

Système U et Auchan)³⁶. Le commerce dans les grandes et moyennes surfaces (GMS) représente 73 % des achats en produits alimentaires des Français³⁷. Les acteurs de la GMS possèdent un ascendant sur leurs fournisseurs concernant le partage de la valeur au sein des filières, via notamment l'établissement de contrats qui leur sont favorables et la menace du déréférencement³⁸. Imposant leur raison organisationnelle ou logistique, ils influent sur les techniques de production³⁹ et les modèles de consommation⁴⁰.

Ce modèle, qui oriente le choix des pouvoirs publics en matière de recherche, de conseil aux agriculteurs, de formation, d'orientation des aides, de répartition des financements, agit au détriment de l'indépendance des agriculteurs et du développement d'autres acteurs économiques territorialisés (artisans et PME), constituant **l'un des principaux obstacles à une transition vers des systèmes alimentaires plus durables, divers et ancrés sur les territoires** prenant notamment en considération une autre approche des fonctions de l'agriculture autour de la notion de biens communs⁴¹.

4.2. Des incertitudes à lever : modèle économique, emploi, aménagement du territoire et culture agricole

La mutation du modèle agro-alimentaire et sa territorialisation nécessitent de mettre l'accent sur certaines dimensions, et de **lever en conséquences certaines incertitudes autour de cette mutation**.

Le rapport à l'emploi et aux techniques de production a été revisité. La mécanisation, l'agrandissement des parcelles ont changé la nature du travail agricole. La capitalisation des exploitations a également engendré des problématiques de transmission des exploitations. **La modélisation d'une agriculture déspecialisée, potentiellement plus riche en emplois, nécessite de s'interroger** : qui assumera cet emploi, où et dans quelles conditions ? Quelle mutation du modèle de l'exploitation familiale dès lors que les agriculteurs arrivant sur le marché du travail sont largement non issus du milieu agricole ? Quelle diffusion de modèles coopératifs et sociétaires durables et accessibles ? Quel avenir et quelle mutation du salariat agricole, dans un contexte où de nouveaux arrivants sur le marché du travail pourraient souhaiter un statut plus favorable pour bénéficier de vacances et d'une réelle compatibilité entre vie personnelle et vie familiale ?

36 Données 2024 issues de l'étude de l'institut Kantar, Tendances Consommation et Enseignes P04 2024, avril 2024

37 INSEE, Parts de marché du commerce de détail selon la forme de vente, Données annuelles 2023, juin 2024

38 Billows, S., 2017. La grande distribution et ses fournisseurs. Les usages commerciaux de la loi et du contrat. *Revue Française de Socio-Économie* 19, 177-195.

39 Ricci, P., Bui, S., Lamine, C., 2011. *Repenser la protection des cultures : innovations et transitions*. Editions Quae, 250 p.

40 Burch, D., Lawrence, G., 2007. *Supermarkets and agri-food supply chains: transformations in the production and consumption of foods*. Cheltenham, Edward Elgar, 100-128.

41 IPES-Food, 2016. *De l'Uniformité et la Diversité : Changer de paradigme pour passer de l'agriculture industrielle à des systèmes agroécologiques diversifiés*, 110p. ; Public Eye, 2014, *Agropoly : qui contrôle notre alimentation ?*, 18p.

La nécessité d'afficher un modèle présentant des débouchés et une viabilité économique constitue également un verrou majeur. L'exemple des fermes publiques met en lumière ces difficultés. En vue de renforcer l'approvisionnement des cantines, plusieurs collectivités se sont engagées dans des rachats de ferme et sont de fait amenées à constituer un modèle économique public et respectant les règles statutaires propres à la fonction publique. Un maraîcher en agriculture biologique publique se trouve de ce fait deux à trois fois plus rémunéré qu'un maraîcher privé se finançant exclusivement sur sa production⁴². De tels exemples qui semblent a priori traduire une économie publique "à perte" au vu des surcoûts engendrés conduisent en fait à **réinterroger le modèle économique privé lui-même**. En effet, ces surcoûts illustrent en fait une forme de "socialisation des pertes" par la prise en charge par la collectivité des coûts cachés, la puissance publique rémunérant, dans ce cadre, les impacts du travail réalisé sur les sols, l'eau, la santé des enfants, la sécurité alimentaire du territoire mais également l'amélioration des conditions de travail en milieu agricole. En définitive, **si le coût est plus élevé, c'est qu'il intègre la rémunération de l'ensemble des services rendus**.

Le traitement du verrou de l'emploi et du verrou économique doivent soutenir le traitement du verrou culturel. La territorialisation et le renforcement des pratiques agro-écologiques constituent un tournant majeur faisant suite à des décennies de formation et d'investissement tournées vers l'export. Le modèle agricole et alimentaire conçu pendant des années comme désirable et progressiste, mettant en avant la transformation du « paysan » en « exploitant agricole », la substitution du travail chimique et mécanique au travail physique, l'augmentation des rendements et le cas échéant des bénéfices conduisent à une impasse. Toutefois le mythe sous-jacent à ce modèle perdure. Son remplacement par un nouveau modèle dominant nécessite une **profonde mutation du discours et un travail fin de proximité auprès des agriculteurs et de l'ensemble des acteurs de la formation pour lever le sentiment d'un "retour en arrière" associé à ces changements, présent dans certaines franges du milieu agricole**⁴³.

4.3. Un cadre législatif réglementaire manquant

Le maintien d'un discours productiviste au niveau national et le détournement du concept de souveraineté sont particulièrement problématiques pour accélérer la territorialisation : au niveau national, au référentiel productiviste des années 1960-1962 a succédé le référentiel de la compétitivité sur les marchés internationaux (bas coût, homogénéisation des productions, impositions de normes de commerce international, etc.). De nombreuses études ont analysé les « verrous » institutionnels et politiques qui bloquent les réformes des politiques agricoles. La mise en avant récente par le gouvernement et les syndicats agricoles majori-

42 Webinaire ALTAA sur les fermes agricoles – « Les fermes municipales, catalyseurs des transitions agricoles et alimentaires ? » – <https://www.altaa.org/decouvrez-les-ressources-de-latelier-les-fermes-municipales-catalyseurs-des-transitions-agricoles-et-alimentaires/>

43 <https://www.radiofrance.fr/franceculture/podcasts/lsd-la-serie-documentaire/agroecologie-au-programme-et-resistances-6474998>

taires de la notion de souveraineté alimentaire conforte cette orientation : loin du concept déployé par la Via Campesina (cf supra), cette notion est ici employée pour désigner la capacité des exploitations françaises à exporter leurs produits sur les marchés internationaux.

Des objectifs contradictoires et un manque d'arbitrage face à des données scientifiques étayées s'ajoutent à ce discours bloquant : le déploiement de démarches interministérielles par le secrétariat général à la planification écologique⁴⁴ ou les travaux du Shift Project mettent en lumière les objectifs contradictoires poursuivis par la puissance publique mais n'aboutissent pas nécessairement à une mise en cohérence:

- la culture industrielle est encore tournée vers le mythe des "giga factories" largement mis en avant dans les débats autour du projet de loi industrie verte quand le maillage territorial français est essentiellement constitué de TPE et PME, au risque de maintenir des financements et des soutiens à des modèles frappés d'obsolescence programmée. Les risques pesant sur les projets de méthaniseurs illustrent ces paradoxes, la mise en place de méga-méthaniseurs étant à éviter pour ne pas figer les modèles productifs, et adapter le méthaniseur à l'activité locale plutôt que l'inverse
- la montée en puissance de la territorialisation est difficilement compatible avec les coupes budgétaires sur les finances locales (cf. infra)
- les cibles multiples sur l'usage de la biomasse et donc des sols rendent complexe l'élaboration d'une trajectoire lisible : cultures énergétiques, bois de construction, cultures nourricières
- la nécessité d'une baisse de la consommation de viande et de produits animaux, et des émissions liées à l'élevage y étant liées, et l'enjeu de soutien à la mutation de l'élevage et des modèles de consommation se heurtent au discours peu clair de la puissance publique sur la fréquence des menus végétariens en dépit des positions explicites de l'ANSES⁴⁵,
- la revendication d'une plus grande efficacité dans l'allocation des fonds publics s'opère sans remise en question de la prise en charge publique des externalités négatives générées par le système agro-alimentaire actuel à hauteur de 19 milliards d'euros⁴⁶.

4.4. Des soutiens financiers et mécanismes de contrôle défaillants

Le respect de la loi EGalim se heurte à l'absence de contrôle et de moyens. Les obligations posées par le législateur ne font pas l'objet de contrôles ni de sanc-

44 00d496ed6c39499c18e94e799f0803c87649b3f5.pdf / scénario bouclage biomasse SGPE 2024

45 En 2021, l'ANSES indique qu'il n'est pas pertinent de proposer une fréquence maximale de menus végétariens à l'école, <https://www.anses.fr/fr/content/menu-v%C3%A9g%C3%A9tarien-hebdomadaire-%C3%A0-l%E2%80%99C3%A9cole-l%E2%80%99anses-en-appui-%C3%A0-l%E2%80%99exp%C3%A9ri-mentation>

46 2024, BASIC, L'injuste prix de notre alimentation

tions à ce jour, seul une télédéclaration des cantines étant mise en place sur le site MaCantine⁴⁷.

La mise en œuvre de la loi EGalim engendre une augmentation des coûts des repas de 1,3 à 5%⁴⁸. Le prix d'un repas scolaire en régie est de 10€, financé à environ 50% par les familles et 50% par la collectivité. La charge imputée aux collectivités est en outre d'autant plus importante que la population est modeste en raison du choix de ces dernières de mettre en place des tarifications sociales voire la gratuité sur la première tranche de quotient familial⁴⁹. A l'échelle nationale, 28% des écoles primaires et maternelles ont atteint les objectifs d'EGalim en 2023 avec en moyenne 20% de denrées sous label bio et 19% sous autres labels, 0% des établissements de santé, 5% des restaurations administratives d'Etat. Si la hausse du coût matière généré peut être réduite via la végétalisation des menus et la lutte contre le gaspillage alimentaire, certaines dépenses sont assumées par les collectivités : formation, recrutement, notamment en cas de reprise en régie de la restauration collective, investissement dans de nouveaux outils de transformation, installation de cuisine sur site.

Si les Plan National pour l'Alimentation et Plan de Relance ont financé en partie l'ingénierie et/ou l'investissement, le coût matière, les fluides et les frais de personnel restent du ressort du budget de fonctionnement des collectivités. La métropole de Milan, considérée particulièrement à la pointe en la matière, a constitué une équipe de 12 personnes exclusivement consacrée à l'achat alimentaire. La ville de Gand et celle de Copenhague sont également dotées de fonctions spécialisées dans l'achat alimentaire. Le département de Dordogne assume le financement d'un poste exclusivement dédié à la formation des cuisiniers⁵⁰.

Indépendamment des soutiens à l'assiette ponctuellement accordés notamment pour les collectivités les plus petites, **il existe un profond hiatus entre le discours volontariste et les coupes de plus en plus drastiques opérées sur les finances locales**. En Grande Bretagne, la politique de stop and go en matière de soutien à l'alimentation durable dans les cantines alternant soutien aux collectivités et coupes budgétaires s'est traduite tour à tour par des créations et suppressions de service conduisant de fait à une inefficience particulièrement dispendieuse des politiques publiques⁵¹.

Le soutien financier aux stratégies de territorialisation de l'agriculture et de l'alimentation est par ailleurs instable : dotés de 80 millions d'euros à l'occasion

47 <https://ma-cantine.agriculture.gouv.fr/>

48 2023, ADEME, « Coûts complets et recettes financières de la restauration scolaire : quelles marges de manœuvre pour la transition écologique ? », <https://librairie.ademe.fr/consommer-autrement/6542-couts-complets-et-recettes-financieres-de-la-restauration-scolaire-queelles-marges-de-manoeuvre-pour-la-transition-ecologique-.html>

49 Op.cit

50 Best Practice – Dordogne (FR) – Urgenci Hub – <https://hub.urgenci.net/resource/best-practice-dordogne-fr/>

51 Sustainable Food Procurement – Legal, Social and Organisational Challenges – Mark Stein, Maurizio Mariani, Roberto Caranta, Yiannis Polychronakis, Routledge, 2024

du plan de relance, les PAT ont ensuite vu le budget leur étant alloué diminuer, fixé à 20 millions d'euros en 2024 puis apparaissant à 10 millions d'euros dans la loi de finances initiale pour 2025.

Les financements octroyés répondent en outre à une logique d'appel à projets.

Utilisé initialement pour financer des innovations, expérimentations ou le maillage de zones blanches, l'appel à projets se déploie aujourd'hui pour financer des actions ayant vocation à se pérenniser. Des politiques publiques sont ainsi financées de manière temporaire durant une durée d'un à trois ans. Les porteurs de projet sont ensuite sommés de présenter des actions nouvelles dites « innovantes », nécessitant concrètement d'interrompre les premières actions financées ou de travestir les projets existants en « innovation ». Les frais de personnels et d'animation engagés, en particulier lorsqu'ils sont recrutés au sein des collectivités, sont le plus souvent exclus, ce qui peut contraindre de ce fait à des **stratégies d'externalisation artificielles**. La raréfaction des financements est associée à des logiques de labellisation de plus en plus exigeantes accompagnées de demandes d'analyse d'impact poussées et de difficulté à trouver des cofinancements : présenter une action financée via différents dispositifs de subventionnement peut ainsi constituer un motif de rejet.

De telles logiques administratives poussent à des financements en silos, au saupoudrage tandis que l'évaluation opérée à la maille de chaque micro-financement est rendue totalement impossible s'agissant de politiques multi-partenariales croisant des leviers particulièrement nombreux, le projet alimentaire jouant de ce fait un rôle d'ensemblier ne se limitant pas à la ligne budgétaire de plus en plus réduite qui leur est consacré. Faute de pouvoir justifier de ce rôle d'animateur de la coopération, ces financements sont aujourd'hui très largement menacés. A rebours de ce modèle, **le financement de démonstrateurs territoriaux** porté via la banque des territoires ou le programme TETRAA a pu dégager des moyens conséquents et pluriannuels pour doter différents territoires d'outils de transformation structurants. Au terme de ces quelques années de financement toutefois, la question de la pérennisation sera inévitablement soulevée⁵². **La politique de financement des dispositifs de lutte contre la précarité alimentaire** en vue de soutenir l'accroissement de la qualité des produits a également bénéficié de financements pluriannuels via le programme Mieux Manger pour Tous. Ce dernier soutient ainsi une approche plus sécurisée via la pluri-annualité mais continue d'alimenter l'incessante rotation des appels à projet ministériels.

Au niveau régional, depuis 2023, les objectifs du second pilier de la PAC sont intégrés dans les Plans stratégiques nationaux des Etats-membres. En France, chaque Région a pour certaines mesures, la responsabilité de son propre programme de développement rural régional (PDRR). Les mesures de soutien à la transformation des modèles sont donc hétérogènes et certains soutiens peuvent être absents ou insuffisants dans certains territoires. Le montant trop réduit des

Mesures AgroEnvironnementales et Climatiques (MAEC) et des paiements pour services environnementaux est ainsi régulièrement pointé.

Au niveau européen, les financements de la PAC maintiennent une logique de paiement à l'hectare défavorable au soutien aux exploitations de petite taille. La faculté des acteurs locaux à déployer des aides dédiées en vue d'engager un travail de structuration de filière est limitée par les règles relatives aux aides économiques. Certaines dynamiques favorables apparaissent entravées. Ainsi, la loi cadre sur les systèmes alimentaires durables en Europe prévue pour une publication en 2023 a été repoussée à la faveur de la crise agricole au profit d'un dialogue stratégique sur l'avenir de l'agriculture en UE avec les filières⁵³.

4.5. Le levier de la commande publique entravé par des règles contraignantes :

Des leviers à droit constant existent en vue de s'adresser aux producteurs locaux dans le cadre de la commande publique en dépit des risques pesant sur l'introduction de critères géographiques dans les marchés publics :

- **en contribuant à structurer les filières** : il s'agit de soutenir les producteurs dans leur réponse aux appels d'offre, en facilitant l'installation de plateformes "B to B" telle la plateforme Agrilocal, ou en assumant à part la fonction de livraison – le producteur n'a ainsi qu'à assurer la fourniture de denrées sans contrainte logistique...
- **en déployant des procédures ciblées** : les principales stratégies engagées sont l'allotissement (découpage d'un marché global en lots plus petits), un poids plus grand accordée à la qualité technique du marché plutôt qu'à la note économique, l'intégration de d'exigences spécifiques tels les circuits courts, certains labels, l'achat en vrac et la réduction des emballages (les circuits longs exigent de nombreux conditionnements), la mise en place d'actions pédagogiques (il est complexe de visiter une ferme située à 1000 km), l'exigence de produits frais et de saison... Les marchés les plus complexes articulent des prestations de service autour des bassins de captage et l'approvisionnement des cantines (Terres de source⁵⁴). En vue de maintenir un volume sous les seuils, la commande peut aussi être passée à l'échelle de l'établissement scolaire lorsqu'il constitue une entité de production autonome.

Toutefois, il est à observer en Europe ou en France que **les territoires les plus avancés s'efforcent d'user de toutes les techniques pour rester sous le seuil des procédures formalisées** : commande à l'échelle d'un établissement et non d'une collectivité (Dordogne, Milan), mobilisation de marchés réservés aux travailleurs en insertion, etc... Ce constat conduit à **questionner la performance des procédures**

53 <https://www.cncd.be/Pacte-vert-europeen-une-loi-cadre>

54 <https://terresdesources.fr/>

formalisées et la cohérence du dispositif actuel qui voit l'Europe afficher l'appel d'offres élargi comme un gage d'efficience, de libre accès et de transparence, et la multiplication de dispositifs performants échappant à ce modèle.

Des obstacles persistants sont à observer :

- **l'organisation institutionnelle peut rendre complexe l'élaboration de commandes à l'échelle d'un établissement scolaire** (ainsi lorsqu'une cuisine centrale est mise en place, cela peut conduire à dépasser des seuils d'achat non atteints à la seule échelle d'une cuisine sur site) ;
- **les seuils en-deçà desquels il est possible de négocier ou de choisir la procédure et les formalités de publicité sont très rapidement atteints.** On peut observer des spécificités nationales. En Italie, les acheteurs peuvent faire le choix du niveau de publicité jusqu'au seuil européen de 221 000 €⁵⁵. En Belgique⁵⁶, il est possible de passer des marchés avec mise en concurrence limitée jusqu'à 143 000 € ;
- **l'usage des appels d'offre classique se heurte à des conditions financières complexes** lorsqu'il s'agit de réviser les prix (pourtant parfois très volatils), de régler à l'avance la prestation ou de gérer des quantités variables ;
- il est **délicat d'articuler rémunération des services écosystémiques territoriaux et achat de denrées** ;
- **l'usage des circuits-courts, la revendication de traçabilité, la revendication d'une juste rémunération restent complexes** : dans la négociation avec les grossistes, les exigences de transparence sur les conditions de rémunération sont entravées faute de soutien réglementaire ;
- **la multiplication des critères** peut rendre difficile l'accès des plus petits producteurs,
- il est délicat d'user du levier des marchés publics pour soutenir les nouvelles installations alors que, dans le même temps, sécuriser les débouchés de ces nouveaux installés est une clé pour favoriser le renouvellement des exploitants.

De ce fait l'Europe est confrontée à de nombreux paradoxes

- la reterritorialisation est pointée comme facteur de résilience globale, mais le critère géographique n'a jamais été reformulé de manière à permettre à l'acheteur public de contribuer à cet enjeu de résilience européen via les marchés publics en dépit de certaines ouvertures du droit européen ;
- la libre concurrence est érigée en objectif, mais le fonctionnement actuel favorise les phénomènes oligopolistiques ;
- les procédures sont posées comme gage d'efficience, mais plus le volume d'un marché est important, plus les marges de négociation autorisées sont réduites ;
- des approches et interprétations divergentes se font jour en Europe : quand la loi EGalim exclut l'introduction de critères locaux dans ses dispositions au profit

55 <https://www.asea-avocats.com/wp-content/uploads/2023/03/Reforme-du-Code-de-la-commande-publique-en-Italie.pdf>

56 <https://www.tenderexperts.be/fr/blog-fr/seuils-marches-publics/>

des seuls circuits courts, la loi relative au zéro kilomètre en Italie introduit explicitement de tels critères, qui s'ils ne sont pas obligatoires permettent néanmoins d'introduire des éléments de notation favorables aux productions locales.

4.6. Une gouvernance impossible ?

L'enjeu de territorialisation doit être pensé au regard de l'intensité capitalistique de la filière concernée. Un travail sur la reterritorialisation de filières émergentes avec des opérateurs de transformation présents sur le territoire ou de filières avec des débouchés majoritaires en circuits courts peut se penser à l'échelle intercommunale ou inter-territoriale. Une réorganisation de filières longues et plus intensives nécessite un dimensionnement régional ou interrégional. Un accompagnement à la restructuration d'outils de transformation massifs ou une stratégie de dé-spécialisation nécessite le soutien de l'État et de l'Union européenne.

L'articulation de ces échelles et la qualité de ces gouvernances est à ce stade à améliorer :

- la dimension foncière et l'orientation des exploitations restent encore largement assumées via les Sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER), les Schémas directeurs régionaux des exploitations agricoles (SDREA), les Commissions Départementales d'Orientation de l'Agriculture (CDOA), **sans être pleinement connectées aux projets alimentaires territoriaux et sans pleinement intégrer la société civile ;**
- les **PAT assumant la mise en cohérence des politiques associées à l'alimentation sont faiblement dotés** et courent le risque de s'essouffler faute de soutien public, leur caractère systémique est encore émergent avec des briques du système alimentaire plus ou moins investies selon le caractère récent du PAT et les moyens du territoire (logistique, formation, artificialisation, économie des filières, ...) ;
- **la connexion entre ces espaces de gouvernances et les politiques de l'emploi et de la formation reste faible.** Aussi la faculté des acteurs territoriaux à anticiper la conversion d'abattoirs ou outils de transformation obsolètes et les risques de perte d'emploi afférents restent particulièrement réduites ;
- la **gouvernance autour de l'élaboration de schémas logistiques apparaît encore faiblement outillée ;**
- au niveau régional, **dans le cadre des conférences des parties (COP) de la planification écologique, l'agriculture a pu largement être mise de côté** et ces espaces de négociation ont souffert de l'incapacité à penser une contractualisation des financements, faute de faculté à réorienter ces financements et à assumer une priorisation territorialisée ;

- **la mobilisation de certains acteurs à chaque échelle reste encore à parfaire** en France, comme les acteurs de la distribution, qui participent pas ou peu aux démarches de PAT par exemple.

4.7. Une traçabilité et une information insuffisantes entravant le choix éclairé du consommateur

L'obligation d'indiquer l'origine de produits agricoles concerne uniquement les produits bruts et s'est élargie progressivement⁵⁷. Cette obligation tombe pour les produits transformés même lors d'une transformation a minima de ces produits (par exemple l'ajout de sel). Les produits à base de viande sont une exception mais l'origine est peu explicite. De manière volontariste, certains labels ont pu être créés tels le label « origine France garantie », ou la récente démarche « origine-info » ; toutefois l'UFC Que Choisir révèle dans une étude que l'approche volontariste conduit à une réelle opacité des informations communiquées : pour 69% des ingrédients examinés, 47 % n'ont aucune origine mentionnée et 22 % une origine générique avec des mentions floues du type « origine UE » ou « non UE » : selon cette étude, on note 84 % d'ingrédients sans origine précise mentionnée pour les céréales et les légumes, suivie par la volaille (64 %), le porc (38 %) et le bœuf (32 %)⁵⁸. La fraude à la viande de cheval à l'échelle européenne en 2013 avait déjà mis en avant à la fois le nombre conséquent d'intermédiaires entre production et consommation (5 à 10) et l'opacité de la chaîne de production.

La notion de circuit court n'est également pas suffisante : un acheteur public normand peut acheter une compote de pommes fabriquée dans sa région mais à base de pommes venant de partout dans le monde.

Ces insuffisances restreignent l'information des consommateurs, et donc leur capacité à choisir en connaissance de cause leurs produits alimentaires, et peuvent ainsi les empêcher de soutenir des démarches de territorialisation.

4.8. Accès et usage du foncier : entre bien commun et bien privé⁵⁹

Le sujet du foncier a été largement abordé dans le cadre d'une note spécifique du Lierre publiée en mars 2024⁶⁰. Il ne s'agit pas ici de reprendre cette thématique dans le détail. Cependant **les enjeux liés à l'accès au foncier sont au cœur même de la question de la reterritorialisation de notre alimentation** et des préoccupations des acteurs locaux.

57 <https://www.economie.gouv.fr/particuliers/reglementation-origine-geographique-produits-alimentaires>

58 <https://www.quechoisir.org/action-ufc-que-choisir-69-des-origines-masquees-dans-les-produits-transformes-une-obligation-d-affichage-s-impose-n120318/>

59 Voir. 2024, Note n°3 : « Réforme de l'accès et de la gestion du foncier agricole dans la perspective du pacte et de la loi d'orientation et d'avenir agricoles » (<https://le-lierre.fr/note3-foncier-agricole/>)

60 Voir. 2024, Note n°3 : « Réforme de l'accès et de la gestion du foncier agricole dans la perspective du pacte et de la loi d'orientation et d'avenir agricoles » (<https://le-lierre.fr/note3-foncier-agricole/>)

Dans les 10 prochaines années, près de 50% des agriculteurs actuels partiront en retraite. Au vu des verrous évoqués notamment relatifs à la taille des parcelles et l'orientation des cultures, **la transmission et la réorientation du foncier constituent une opportunité majeure de transformation.**

De nombreux outils existent permettant de mobiliser le foncier et de réguler ses usages : portage temporaire par les SAFER, déploiement de systèmes de portage collectif via des SCIC (SCIC ceintures vertes par exemple) ou des fondations (Terres de Lien), ou de portage public par les collectivités louant ensuite les terres via des baux agricoles à clause environnementale, cellules et observatoires fonciers en vue d'identifier les cessions et reprises à anticiper.

Toutefois, **la reprise et le redécoupage du foncier se heurtent à différentes problématiques** :

- La rétention foncière reste importante au vu du modèle patrimonial des exploitations, les agriculteurs ayant fondé leurs revenus sur des perspectives de rente patrimoniale et/ou de cession intra-familiale et peuvent se trouver de fait bloqués par l'absence de reprise de l'exploitation par les descendants et rétifs à la vente.
- La pratique de constitution de parts via les SCI passe sous les radars des SAFER et des autorités dotées du pouvoir de préemption qui n'ont pas de droit de regard sur les cessions de parts.
- La capacité de reprise par des exploitants non issus du milieu agricole qui constitue une large part des agriculteurs est entravée par la nécessité de disposer d'un capital de départ dont ces nouveaux entrants sont dépourvus.
- Enfin, les plans stratégiques et la gouvernance des SAFER n'intègrent pas toujours les orientations issues des projets alimentaires territoriaux. De ce fait existe un risque réel que les parcelles cédées concourent à l'agrandissement d'exploitations existantes, mouvement contraire aux objectifs de diversification posés par la reterritorialisation.

5. Préconisations pour une reterritorialisation de notre alimentation

Afin d'atteindre les ambitions de la reterritorialisation de l'alimentation pré-citées, de mobiliser les leviers pour permettre cette reterritorialisation identifiés en partie III et lever les freins et verrous évoqués en partie IV, un **changement profond de conception et de fonctionnement du système agro-agri alimentaire est nécessaire** :

- **Une mutation des modes de consommation est à affirmer et porter.** Par exemple, le rapport du SGPE pré-cité sur le bouclage biomasse, interrogeant l'usage des sols dans les décennies à venir met en avant une équation impossible sans mutation des modèles de consommation et, notamment une réduction de la consommation de viande. A cet égard, la territorialisation, invitant à assumer une consommation réduite associée à une révision de la chaîne de valeur en faveur des producteurs aux pratiques les plus durables doit être portée de manière nette aux côtés de la filière élevage comme un horizon désirable et favorable à une amélioration en profondeur des conditions de travail et de rémunération de cette filière.
- **Une mutation du système productif est à afficher et préparer.** Il s'agit de repenser l'usage des sols, du bâti, la trajectoire en matière d'emploi, de prendre en considération les ressources environnementales et la santé humaine en vue d'engager la déspecialisation des territoires. Les rapports du Shift Project et du SGPE pré-cités mettent ainsi en avant différentes priorisations possibles intégrant à des degrés variables la production alimentaire, la production énergétique, la production à vocation d'importation. Des arbitrages doivent être pris en vue de définir les orientations futures et d'y associer les signaux prix et réglementaires correspondants en intégrant les impacts sur l'environnement et la santé humaine.

C'est en considérant ce contexte que **Le Lierre propose un certain nombre de pistes d'actions pour objectiver et mettre en œuvre la territorialisation de l'alimentation.**

5.1. Réviser la Politique Agricole Commune

La loi cadre sur les systèmes alimentaires durables prévue au niveau européen devait marquer une avancée non négligeable prenant en compte des enjeux en matière de marché public et de traçabilité. La remise à l'agenda de cet outil constituerait un important signal en direction d'une politique alimentaire européenne. **La définition de l'alimentation non comme une simple marchandise mais un bien commun** rattaché à des conditions de productions et des enjeux sociaux, culturels, environnementaux, sanitaires⁶¹ révélerait une étape importante en vue de reconsidérer la notion de compétitivité.

⁶¹ « Seule une politique coordonnée, entraînant des changements dans toutes ces différentes composantes, peut avoir un impact systématique et vaincre l'inertie du système » – Olivier De Schutter, A Food Policy for Europe, Green European Journal, 26 septembre 2017

L'approche par l'alimentation conduit à reconsidérer les espaces de négociation et de conduite des politiques publiques et à amener de nouvelles alliances en vue de transcender les clivages observés sur les politiques agricoles. **De manière récurrente, il en est ainsi appelé à une politique agricole et alimentaire commune.**

Nous préconisons alors le renforcement, au sein de la PAC, des soutiens à l'installation et au maintien d'agriculteurs exerçant une activité effective, la révision du principe de paiement à l'hectare et le soutien renforcé aux pratiques durables notamment à l'agriculture biologique (R1).

5.2. Libérer la commande publique

La révision prochaine des directives marchés publics pourrait également être l'opportunité de **reconsidérer la commande publique en matière d'alimentation et permettre alors aux producteurs locaux de répondre plus facilement aux besoins de la restauration collective.**

Le flou résidant sur l'usage de critères locaux doit être levé face à l'écart d'interprétation entre pays européens. Si le critère de 70km et la définition d'une distance n'est pas nécessairement à intégrer, **la notion plus large de « distance utile »** existant dans la loi italienne pourrait être inspirante.

De même, la fin **des seuils intermédiaires en France** en vue de pouvoir avoir le choix de la publicité la plus adaptée liée à une commande publique jusqu'à 220 999€ constitue une mesure facile à engager.

Enfin, dès lors qu'il est désormais démontré que les collectivités les plus performantes et les plus engagées (Milan, Gand, Copenhague...) ont déployé tous les leviers nécessaires pour maintenir leurs procédures sous les seuils des appels d'offre tout en respectant strictement des critères d'efficience et de transparence, il apparaît désormais évident que ces procédures négociées y compris à publicité limitée sont les plus compétitives et que les collectivités sont en capacité de les mener de manière responsable. Certaines organisations comme France urbaine⁶² en appellent ainsi **au choix de la procédure la plus adaptée pour 50% du volume d'achat annuel des denrées sous réserve que cette latitude soit adossée à une stratégie alimentaire locale** publique et partenariale objectivant de manière transparente les choix présidant à la politique achat.

Enfin pour renforcer les capacités des acheteurs publics à s'approvisionner en denrées alimentaires locales **et** durables et ainsi participer à la nécessaire mutation et adaptation des filières locales, **il faut renforcer (par le contrôle et le financement) l'atteinte des enjeux de la loi EGalim.**

Nous préconisons alors un assouplissement des règles de la commande publique pour l'achat des denrées alimentaires (R2.1), comprenant :

- la définition et l'usage d'un critère local uniforme à l'échelle européenne,
- l'abrogation des seuils intermédiaires dans la loi française
- la possibilité de choisir la procédure la plus adaptée pour 50% des denrées alimentaires dans le cadre d'une stratégie locale publique et sous réserve d'exigences sociales, environnementales, sanitaires bien précisées (PAT par ex)

Cet assouplissement devra s'accompagner d'une réelle mise en application de loi EGAlim en contrôlant l'atteinte des objectifs de la loi en matière d'alimentation (R2.2).

5.3. Renforcer les compétences alimentaires à l'échelle locale et leur complémentarité⁶³

Au vu des clivages particulièrement importants au niveau national, **doter les autorités locales de moyens renforcés pour structurer la mutation des systèmes productifs en vue de favoriser une transformation, avec et par les acteurs du territoire est un enjeu majeur.**

Plusieurs propositions mettent en avant, pour chaque strate de collectivités, la nécessité de définir une compétence alimentaire rassemblant les compétences et/ou missions déjà reconnues (restauration collective publique, action sociale facultative, développement économique) pour légitimer l'action locale dans une véritable approche complémentaire.

La proposition émanant des travaux ATLASS2 met ainsi en avant la notion de compétence **partagée**.

Dans ce cadre de compétence partagée, **la mise en œuvre d'une stratégie territoriale, peut nécessiter un chef de file.** Ce dernier n'est pas forcément identique sur tout le territoire national puisqu'il doit prendre en compte l'historique des coopérations et à la diversité des échelles d'action au niveau territorial. Il ne s'agit pas d'engager des mécanismes difficilement lisibles de transferts financiers, un détricotage des démarches historiquement ancrées et à une mise en concurrence des échelles. En vue de répondre à une telle contrainte, certains modes de fonctionnement peuvent être proposés s'inspirant de modèles déjà existants en matière d'habitat et de mobilité, celui **d'autorité organisatrice**. L'autorité organisatrice le

63

Cf L'Etat qu'il nous faut - Des relations à renouer dans le nouveau régime climatique - Grand Format, Daniel Agacinski, Romain Beaucher, Céline Danion - les auteurs mettent en avant une logique de subsidiarité « enca-pacitante » pour donner les moyens aux acteurs les plus à mêmes de traiter un sujet et un renouvellement des formes de coopération notamment entre l'Etat et les collectivités locales

deviendrait au terme d'un processus de labellisation par lequel l'entité reconnue aurait démontré sa légitimité et faculté à agir au niveau territorial et en lien avec les territoires voisins. Elle serait dotée de prérogatives (compétences, moyens humains et financiers) renforcées et devra articuler la planification territoriale afin de mieux intégrer les différents schémas régionaux par exemple (Schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires – SRADDET, SDREA...) et repenser l'agencement des instances de concertation (Comité régional de l'alimentation – CRALIM, Conseils territoriaux de l'alimentation...).

Nous préconisons alors un renforcement des compétences et des leviers réglementaires et financiers des collectivités afin de légitimer leurs actions et complémentarités dans le domaine agricole et alimentaire (R3.1) ainsi que la définition d'une autorité organisatrice de l'alimentation, dotée de prérogatives renforcées et qui articulerait la stratégie alimentaire au niveau d'un territoire (R3).

5.4. Mettre en œuvre des contractualisations pluriannuelles pour l'alimentation entre Etat et territoires

A l'échelle des bassins de vie, la fragilité des projets alimentaires territoriaux précédemment évoquée est liée à différentes difficultés déjà détaillées (difficile prise en compte de dynamiques relevant de plusieurs échelles, insuffisante intégration d'autres schémas et plans, financements fragiles...).

Face à ces contraintes qui émaillent l'ensemble des politiques publiques relevant de compétences partagées, **différents modèles de contractualisation ont émergé ces dernières années** : les contrats de plan Etat-Région, les contrats de relance et de transition écologique⁶⁴ (CRTE), les pactes locaux des solidarités. Dotés de moyens pluriannuels, ces derniers ont vocation à composer une contractualisation « ensemblier ». Une telle logique pourrait demain **s'appliquer aux projets alimentaires territoriaux au sein de contractualisations dédiées ou via un volet "politique alimentaire" dans les contractualisations territoriales intégrées**. Un tel schéma signe une véritable révolution culturelle et administrative actant la faculté de décentraliser les crédits sur la base de quelques objectifs en nombre resserré et de mettre un terme à la multitude des appels à projets ministériels et interministériels dont la perpétuation est assise sur des ressources rares, le maintien de crédits centraux mais également la difficulté d'envisager des logiques de coopération plus matures. En vue de permettre un usage plus efficace des deniers publics et l'équité territoriale, tout en évitant une multiplication des appels à projet, un nouveau modèle contractualisé pourrait être promu où le niveau central définit un cap et laisse au niveau local la latitude de s'organiser. Au même titre qu'une contractualisation pauvreté ou qu'un contrat de ville, ce volet alimentation des contrats de territoire aurait vocation à articuler les compétences et actions de chaque échelon et d'identifier les financements afférents.

Comme proposé suite aux travaux d'ATLASS, les notions de « **contrats alimentaires territoriaux** » et de « **plans régionaux de résilience alimentaire** » pourraient ainsi voir le jour. Les contrats alimentaires territoriaux (par exemple sur le modèle des programmes de rénovation urbaine mais intégrant également des dépenses de fonctionnement), seraient plus prescriptifs que les PAT en rendant obligatoire, via un acte juridique, l'engagement de chacun des acteurs de la stratégie alimentaire (publics, privés). Les plans régionaux de résilience alimentaire auront vocation à préparer les territoires aux crises d'approvisionnement alimentaire en élargissant les capacités d'intervention des collectivités locales sur les filières alimentaires (de la production à la consommation).

Ces contractualisations pourront aussi adresser des questions de santé en finançant des projets de caisses communes, de sécurité sociale de l'alimentation ou d'ordonnances vertes. Les caisses communes, l'ordonnance verte questionnent en effet le financement des politiques alimentaires. L'expérimentation et la mise à l'étude de nouveaux modèles financiers serait à envisager :

- Financement de politiques territorialisées de prévention engagées par les collectivités territoriales via les financements de l'assurance maladie,
- Financement via les cotisations employeurs/salariés et via les mutuelles des caisses communes de l'alimentation

Nous préconisons de véritables contractualisations pluriannuelles pour l'alimentation, incluant des objectifs et des moyens associés sur plusieurs années entre l'Etat et les territoires afin de mettre en œuvre de véritables Contrats Alimentaires territoriaux (R4).

5.5. Construire des outils de transformation et de distribution à une échelle adaptée

L'articulation des politiques publiques de l'alimentation avec le secteur privé au sein d'un territoire donné reste à construire. De nombreux territoires sont confrontés à l'obsolescence du système agro-industriel local : outils de production menacés de fermeture à court terme, taille des parcelles, des outils de transformation et de distribution inadaptées, risque pesant sur la maîtrise des sols en cas de reprise non régulée des parcelles cédées, cultures menacées du fait du changement climatique...

De nombreuses démarches et outils financiers existent visant à la reconversion économique des territoires : territoires d'industrie, crédits de la banque européenne d'investissement ou de la caisse des dépôts et consignation, outils de portage foncier, diagnostic territoriaux de résilience alimentaire, outils de veille économique en vue d'anticiper les risques de liquidation,... Cependant la construction de stratégies de mutation en profondeur du système agro-alimentaire se heurte au manque de coordination ou à l'incapacité d'engager un dialogue avec des acteurs d'envergure

supranationale dont le poids économique et financier peut induire une asymétrie dans les négociations. C'est notamment le cas des grands groupes ayant la propriété des outils de transformation et/ou les chaînes de distribution.

Dans un tel contexte se pose ainsi la question de tester de nouveaux modèles économiques notamment pour faire vivre des outils de transformation et de distribution à l'échelle des territoires. Il s'agira alors de s'appuyer sur les dynamiques en cours en corrigeant les obstacles observés. La mise en place d'une structure de défaisance identifiant les actifs échoués dans le milieu agricole serait à considérer par exemple⁶⁵. Elle permettrait d'éviter les effets d'aubaine, avec un phénomène de captation de la rente par les acteurs privés durant les phases de croissance, et récupération des dettes par le secteur public, des mécaniques de financement équilibrées devraient être pensées et s'appuyer sur les études réalisées permettant de réorienter des flux financiers aujourd'hui largement consacrés au maintien d'un système défaillant pour l'emploi, l'environnement et la santé⁶⁶...

Les plans locaux d'adaptation et de résilience alimentaires introduits dans les contractualisations citées ci-dessus, auraient pour vocation d'identifier les investissements à mener en matière de formation et de soutien des réseaux d'acteurs, les reconversions d'outils à engager et les nouveaux investissements à conduire.

Nous préconisons alors, dans le cadre des Contrats Alimentaires territoriaux pré-cités, de repenser en termes de taille et de fonctionnement économique les différents outils de transformation et de distribution afin de les adapter à la production et la consommation territoriales (R5).

5.6. Renforcer les outils de préservation du foncier

La taille des parcelles, le soutien à l'installation et la transmission constituent des enjeux majeurs à la reterritorialisation de l'alimentation, déjà évoqués précédemment.

En complément des recommandations déjà effectuées dans la note n°3 du Lierre pré-citée, nous préconisons :

- Des objectifs quantifiés et clairs de reterritorialisation dans les plans stratégiques des SAFER (R6.1.1) : ils devront d'appuyer sur les plans d'action des projets alimentaires territoriaux et des autres planifications territoriales évoquées dans cette note.
- Il faudra aussi revoir la gouvernance des SAFER (R6.1.2) en permettant une plus grande diversité des acteurs locaux, notamment en intégrant une représen-

65 Grenier d'abondance - https://publications.resiliencealimentaire.org/vers-la-resilience-alimentaire/vr08_developper_des_outils_locaux_de_stockage_et_de_transformation/

66 Op.cit. L'injuste prix de notre alimentation

tativité de modèles agricoles ayant la capacité de conduire des pratiques agro-écologiques ;

- Une ouverture plus large du droit de préemption des terres agricoles et friches industrielles par les collectivités locales (R6.2) dès lors que ces acquisitions participent de la consolidation d'un système alimentaire territorial résilient et sous réserve qu'aucune entreprise privée n'ait accepté de prendre en charge l'acquisition et de développer l'activité qui y est liée. Une telle approche pourrait être à connecter avec les plans de résilience évoqués dans le cadre de la présente note ;
- Un renforcement des capacités prescriptives des acteurs locaux sur la nature des cultures et une clarification de certaines dispositions (R6.3) : on peut ainsi s'étonner qu'un PLU puisse prescrire la couleur et la hauteur des façades dans les centres urbains et n'ait aucune faculté à prescrire la hauteur des serres, ou bien puisse être revu afin de reclasser une parcelle agricole en terrain constructible. Il pourrait être envisagé d'ouvrir davantage cette faculté en ouvrant le cas échéant la faculté d'interdire certains usages de produits phytosanitaires autour des bassins de captage.
- La levée de certaines problématiques serait aussi à examiner (R6.3.2), comme la faculté d'intégrer du logement sur les parcelles agricoles, en vue de pouvoir maintenir les agriculteurs existants ayant cédé leur parcelle ou en vue de loger des saisonniers.
- Enfin il faudrait faire mieux connaître et utiliser les périmètres de protection des espaces agricoles et naturels périurbains (R6.3.3) (PENAP, ENAP ou PAEN) afin de figer la vocation agricole et/ou naturelle des parcelles.

Bibliographie

NB : Bibliographie complémentaire aux sources déjà intégrées dans la note

- **Rapport CGAAER : La dépendance des industries agroalimentaires à l'égard des biens et services étrangers et les priorités pour s'en affranchir**
Juin 2023 – Thierry Berlizot & Nicolas Mazières
- **Rapport de : Chambre d'agriculture Auvergne-Rhône-Alpes / La Coopérative agricole Auvergne-Rhône-Alpes / Cap Rural / ISARA : RELOCALISATION DE L'ALIMENTATION : Vers un dialogue renforcé entre Filières et Territoires en faveur de la complémentarité des circuits d'approvisionnement infrarégionaux**
2021 – Manon Gallien – Noémie Barlet – Dominique Bernier – Carole Chazoule
- **Publication des Greniers d'Abondance : Qui veille au Grain ?**
2022 – coordonné par Félix Lallemand et Arthur Grimonpont
- **Publication de l'ADEME : Evaluer l'impact des Projets Alimentaire Territoriaux (PAT) sur les territoires**
Février 2024 – QUADRANT CONSEIL – Vincent Honoré
- **Publication de SOLAGRO : AFTERRE 2050 – Un horizon pour l'agriculture et l'alimentation**
2016 – Christian Couturier, Madeleine Charru, Sylvain Doublet, Philippe Pointereau
- **Rapport de FranceAgriMer : Souveraineté Alimentaire : Un éclairage par les indicateurs de bilan**
2023 – Directrice de la publication : Christine Avelin
- **Rapport du Ministère de la transition écologique et de l'Office français de la Biodiversité : Bilan de la mise en œuvre de la directive « nitrates » en France**
période 2016-2019 – sous la direction de Emmanuel Steinmann, Marie Lehouck et Károly Vizy
- **Rapport de France Nature Environnement : Pesticides : 2013-2023, une décennie de perdue pour protéger notre santé et notre environnement**
Décembre 2023
- **Rapport ADEME : Démarche d'adaptation au changement climatique dans les secteurs agricole et forestier et leurs filières**
Février 2022 – Acterra, Decid&Risk, Solagro et IEFC
- **Rapport Réseau Action Climat : Adaptation de l'Agriculture Aux changements climatiques recueil d'expériences territoriales**
Septembre 2014 – Sous la direction de Cyrielle Denhartigh
- **Rapport d'IPES Food : Food from Somewhere – Building food security and resilience through territorial Markets**
Juillet 2024 – Jane Battersby, Million Belay, Jennifer Clapp, Shalmali Guttal, Phil Howard, Pat Mooney, & Raj Patel

Notes du Lierre sur l'Agriculture

- **Note 1** sur l'agriculture et l'alimentation : mettre en place une véritable stratégie de transformation agricole et alimentaire – Juin 2023

- **Note 2** sur l'agriculture et l'alimentation : Un choc de gouvernance - Juillet 2023
- **Note 3** sur l'agriculture et l'alimentation : Réforme de l'accès et de la gestion du foncier agricole dans la perspective du PLOAA - Mars 2024

Fondé en 2019, Le Lierre rassemble plus de 2000 fonctionnaires, agents publics, contractuels experts, consultants, acteurs et actrices des politiques publiques, convaincus que la transformation profonde de l'action publique est indispensable pour répondre aux urgences écologique, sociale et démocratique.

Contacts du Lierre



contact@le-lierre.fr



<https://le-lierre.fr>



@Le Lierre

Adam Forrai, secrétaire général



adam.forrai@le-lierre.fr

