

Les systèmes alimentaires territorialisés durables

FICHE **QUESTIONS SUR...** n° 10.07.Q04

Mots clés : système alimentaire - développement durable - territoire

Le contexte de crise sociétale et environnementale, conscientisé de façon croissante depuis les années 1990, a été brutalement amplifié par la pandémie Covid-19.

Ce contexte incite à repenser les modes de gouvernance qui déterminent le fonctionnement de nos sociétés, et donc leurs fonctions vitales au premier rang desquelles figure l'alimentation.

Dans la quête d'une alimentation durable, on observe un foisonnement d'initiatives locales en réaction aux chaînes globales de valeur alimentaires. Ces micro-projets – qu'il convient d'encourager – présentent cependant des limites, qui appellent un cadre opérationnel performant entre local et global. On peut les qualifier de *systèmes alimentaires territorialisés durables* (SATD), dont l'échelle pertinente de gouvernance serait – en France – la Région.

Un foisonnement d'initiatives locales sous forme de micro-projets participatifs, en réaction aux chaînes globales de valeur alimentaires

L'*Observatoire de l'alimentation*, créé par Resolis¹ en 2015, compte plus de 750 fiches d'initiatives pour une alimentation responsable et durable (IARD, en France principalement et dans une cinquantaine de pays étrangers, ce qui témoigne d'un mouvement de grande ampleur se chiffrant probablement en dizaines de milliers de projets à travers le monde.

Ces projets concernent toutes les composantes du système alimentaire tel que défini par le professeur Louis Malassis : "*Le système alimentaire est la façon dont les Hommes s'organisent, dans l'espace et dans le temps, pour obtenir et consommer leur nourriture*" : la production agricole et ses intrants, la transformation artisanale ou industrielle agroalimentaire, la commercialisation, la restauration hors foyer, la consommation à domicile, ainsi que les activités périphériques nécessaires au fonctionnement du système alimentaire (R&D, formation, institutions financières, services aux entreprises, administration publique)².

Les IARD ont souvent pour caractéristique d'associer plusieurs composantes du système alimentaire, par exemple la production et la vente directe de produits laitiers, l'approvisionnement en circuit court de cantines scolaires, la production en coopérative d'énergies renouvelables telles que le méthane, etc. Ils partagent :

- Un objectif de contribution aux 3 critères du développement durable (triple performance sociale, environnementale et économique).
- De ce fait, un caractère innovant en termes de produit, de technologie et/ou d'organisation.
- Une gouvernance participative multi-acteurs s'inspirant souvent de la théorie des *communs*.
- Des activités à taille humaine (TPE et PME)

La contribution des IARD à la construction de systèmes alimentaires, alternatifs au modèle hégémonique agroindustriel, est importante. En effet, ce modèle agro-industriel est intensif, spécialisé, concentré, globalisé et financiarisé, alors que les fondamentaux des IARD sont :

- la sobriété énergétique et chimique,
- la diversification productive,
- la déconcentration des entreprises et la débanalisation et démassification de la consommation,
- l'ancrage territorial des activités,
- et la gouvernance partenariale au lieu de la gouvernance actionnariale.

Les IARD constituent des leviers indispensables à la transition socio-écologique du fait du haut niveau de risque atteint par les externalités négatives imputables au modèle agroindustriel ; ces externalités sont attestées par une abondante littérature scientifique, ainsi que par les alertes des grandes organisations

¹ <https://www.resolis.org/observatoire-alimentation> L'*Observatoire de l'alimentation* de Resolis est animé par Henri Rouillé d'Orfeuil, membre de l'AAF.

² Cf. fiche 10.07.Q02 *Qu'est-ce qu'un système alimentaire ?*

intergouvernementales fin 2019, tels les rapports :

- du GIEC, sur les menaces du changement climatique et le rôle des terres cultivées,
- de l'IPBES, sur la chute de la biodiversité,
- de l'OCDE, sur la montée des inégalités,
- de l'IFPRI et de la FAO, sur l'insécurité alimentaire et nutritionnelle.

Les limites des micro-projets d'alimentation responsable et durable

Les IARD, à leur modeste échelle, sont autant

- d'expérimentations et de propositions de solutions de résilience à ces externalités négatives,
- et d'impacts positifs en termes de développement durable.

Cependant, les IARD apparaissent comme une condition nécessaire, mais non suffisante pour assurer le succès de la transition socio-écologique.

Condition nécessaire, car émanant de la société civile, avec une démarche multi-acteurs *bottom up*, basée sur les critères du Développement Durable et à ce titre véritables moteurs d'une dynamique de transition.

Condition non suffisante, car l'essaimage des micro-projets que sont les IARD et leur consolidation sont handicapés par :

- Leur taille, souvent trop faible pour mobiliser des ressources humaines, technologiques et financières suffisantes et pérennes pour atteindre un équilibre économique de longue durée.
- Le nombre restreint des acteurs concernés, tant du côté des producteurs que des consommateurs.
- Leur vulnérabilité aux risques locaux qu'ils soient agro-climatiques, logistiques ou économiques.
- L'individualisme parfois excessif des porteurs de projet, et donc les difficultés de création de synergies entre les IARD.
- Leur ancrage dans un territoire de taille restreinte.

Les IARD et une de leurs formes élaborées les PAT – *projets alimentaires territoriaux* institués en France par l'article 29 de la *Loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt* de 2014 – s'observent dans la très grande majorité des cas à une échelle géographique limitée : commune ou communauté de communes. Les projets existant à une échelle plus grande, par exemple les programmes d'alimentation durable des métropoles (Dijon, Lyon, Montpellier, Nantes, Rennes), ou même le seul exemple de PAT départemental dans le Gard, souffrent d'une incomplétude, l'absence de connexion organisée avec les filières productives situées dans les zones rurales voisines.

La nécessité d'un cadre opérationnel performant entre local et global : les SATD

Pour dépasser les limites des IARD, l'existence d'un dispositif de mise en cohérence et de pilotage est nécessaire. Il doit répondre à 2 impératifs :

- Un espace géographique suffisant pour répondre à l'objectif d'une alimentation durable, c'est-à-dire (selon la FAO), en quantité suffisante et diversifiée, de bonne qualité nutritionnelle, élaborée et commercialisée dans des conditions optimisant les ressources humaines et naturelles
- Une structure administrative territoriale permettant de mobiliser les moyens humains et financiers adéquats, c'est-à-dire dotés de pouvoirs délibératifs, exécutifs et budgétaires

Pour les raisons qui viennent d'être évoquées à propos des IARD, l'espace géographique et administratif pertinent dans l'Union européenne³ est le *niveau 1* de la nomenclature NUTS "*Grandes régions socio-économiques*" qui sont au nombre de 104 en 2020 (avant le Brexit) ; en effet, cette circonscription administrative permet de combiner les 4 piliers des SATD tels que suggérés par les chercheurs :

- Qualité multifactorielle des aliments (nutritionnelle, organoleptique et culturelle).
- Accroissement de l'autonomie territoriale pour un panier de produits diversifié.
- Triple proximité intersectorielle (agriculture-élevage-forêt / biomasse-industrie de transformation / producteurs-consommateurs) par des réseaux physiques et numériques d'entreprises à taille humaine.
- Coopération et solidarité entre acteurs du territoire, entre territoires et entre pays par des gouvernances partenariales à chaque échelle.

³ Dans les pays à structure fédérale comme le Brésil, le Canada, la Chine, les États-Unis ou l'Inde, la circonscription administrative pertinente pour construire des SAT pourra être l'État ou la Province ou une subdivision telle que les Régions économiques au Québec ou une association de plusieurs de ces régions permettant d'offrir aux habitants un panier de produits alimentaires suffisamment diversifié.

Les effets d'agglomération, en facilitant la construction de connaissance, de confiance et de coopération par la proximité des acteurs, sont générateurs d'innovations et de valeurs.

Il n'existe pas à ce jour d'exemples de SAT tels qu'ils ont été définis de façon normative plus haut. Plusieurs approches dans ce sens ont été conduites en France depuis quelques années, notamment dans l'ancienne région Nord-Pas de Calais (*Schéma régional d'alimentation et d'agriculture durables*, SRAAD, 2012, animé par Jean-Louis Robillard, Vice-président de la région) et le volet *Agriculture et alimentation* du *Plan de transformation et de développement* (Green New Deal) de la région Occitanie (2020).

Réflexions et propositions de l'Académie d'Agriculture de France

Un rapport de l'Académie d'agriculture de France propose 9 pistes d'action pour aider à l'émergence de systèmes alimentaires territorialisés, en insistant sur le rôle central d'une "stratégie nationale d'alimentation durable" s'appuyant sur une recherche pluridisciplinaire, l'innovation et la formation, l'aide aux investissements et les incitations fiscales⁴.

Pour opérationnaliser la mise en place de SATD, on pourrait, notamment, s'appuyer sur les conférences régionales de l'alimentation (CORALIM), instances associant les services compétents de l'État, les Conseils régionaux et le monde associatif ; en effet, la loi Egalim de 2018 prévoit de donner un rôle accru à cette instance, dans le cadre du programme national pour l'alimentation et la nutrition (PNAN 2019-2023). Plus globalement, les SATD devraient constituer un élément-clé des SRADDET (schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires) issus de la Loi NOTRe de 2015.

Conclusion

La crise sanitaire covid-19 et ses impacts socio-économiques ont montré des inflexions de la demande alimentaire en faveur des produits locaux et durables, ainsi que le besoin de renforcer la résilience et la triple performance des filières agroalimentaires.

Cette tendance devrait s'inscrire dans la durée et conforte le scénario des SATD. Elle est cependant freinée par certains lobbies et par une inadaptation d'une gouvernance alimentaire⁵ (territoriale, nationale et européenne) organisée en silo et en millefeuille administratif. Une nouvelle organisation plus transparente et participative, ainsi qu'une approche holistique, seront nécessaires pour une avancée significative dans la transition socio-écologique désormais inscrite dans les narratifs médiatiques et politiques.

La stratégie "*De la Ferme à la Table*" de l'Union européenne et le plan de relance français sont encourageants, mais demeurent insuffisants : ils n'optent pas clairement pour la transition, comme en témoignent les grandes difficultés à réformer la politique agricole commune (PAC) pour en faire une véritable politique alimentaire et agricole commune (PAAC). C'est donc d'une pression accrue et coordonnée des sociétés civiles des territoires que l'on peut attendre un changement de paradigme alimentaire, intégrant une échelle de gouvernance adéquate qui aujourd'hui est encore au stade embryonnaire.

Jean-Louis RASTOIN, membre de l'Académie d'Agriculture de France

juin 2021

Ce qu'il faut retenir :

La 5^e transition alimentaire de l'histoire de l'humanité⁶ accompagne de profonds changements :

- dans les modes de production et de consommation des aliments,
- et dans la relation avec les espaces géographiques et les structures de gouvernance.

On passe ainsi d'un système industriel de masse globalisé et financiarisé, à un système ancré dans les territoires et orienté par les objectifs d'un développement durable privilégiant une économie sociale et solidaire. Ce nouveau cap stratégique implique la mise en place de politiques alimentaires robustes et articulées entre elles, aux échelles locales, nationales, européenne et internationale.

⁴ Rapport collectif : *Transition alimentaire, filières et territoires, Rapport du groupe de travail*, Académie d'agriculture de France, 2019

<https://www.academie-agriculture.fr/publications/publications-academie/avis/rapport-transition-alimentaire-pour-une-politique-nationale>

⁵ Cf. fiche 10.07.Q01 *Gouvernance des systèmes alimentaires*.

⁶ Cf. Fiche 10.07.Q03 de l'Encyclopédie de l'AAF " Histoire et prospective des systèmes alimentaires ".

Pour en savoir plus :

- Pierre-Marie AUBERT, Baptiste GARDIN, Christophe ALLIOT : *Vers une transition juste des systèmes alimentaires, Enjeux et leviers politiques pour la France*, IDDRI, 2021
- GLOBAL PANEL ON AGRICULTURE AND FOOD SYSTEMS FOR NUTRITION : *Future Food Systems: For people, our planet, and prosperity*, London, 2020, <https://www.glopan.org/press-release/>
- IPES-Food & ETC Group : *Un mouvement visionnaire pour une alimentation durable : Comment transformer nos systèmes alimentaires d'ici 2045*, 2021
- Louis MALASSIS : *Nourrir les hommes*, Flammarion, 1994
- Jean-Louis RASTOIN : *Éditorial, Crises sanitaires, résilience et refondation des systèmes alimentaires, Systèmes alimentaires-Food Systems*, 5, Éditions Garnier, 2020, <https://classiques-garnier.com/systemes-alimentaires-food-systems-2020-n-5-varia-editorial.html?displaymode=full>