

Novembre 2021

Analyse comparative de plaidoyers en faveur de l'alimentation

1-Contexte, objet de la note et méthode utilisée

Cette note a pour objet de donner une vue d'ensemble principaux plaidoyers en faveur de l'alimentation. Elle s'inscrit dans le cadre des travaux du Réseau national des PAT (RnPAT) et plus particulièrement dans l'axe 1 « Sensibiliser tous les acteurs aux enjeux de l'alimentation durable et des projets alimentaires territoriaux (PAT) pour élargir le cercle des parties prenantes et consolider le réseau ».

Elle propose une grille de lecture comparative afin de rendre compte de la diversité des plaidoyers existants (en termes d'auteurs, d'approches et de nature des recommandations), d'informer toute parties prenantes de PAT des positions et argumentaires développés par les différentes catégories d'acteurs et enfin de poser les bases des conditions d'un rapprochement entre ces catégories d'acteurs et leurs approches. Il est déjà prévu que cette note fasse l'objet d'un approfondissement par un repérage plus exhaustif des plaidoyers et un traitement approfondi des controverses qui en ressortent.

Quinze plaidoyers ont été collectés et sont repris dans le tableau ci-dessous, classés selon un ordre chronologique remontant jusque 2014. Cette liste ne prétend aucunement à l'exhaustivité, elle est à prendre comme un échantillon suffisamment large pour appréhender la diversité des discours.

Une grille d'analyse commune constituée de six critères a ensuite été appliquée à chacun de ces plaidoyers. Les critères sont les suivants :

- L'entrée thématique privilégiée du plaidoyer
- Le degré d'opérationnalité
- Le degré de remise en cause du modèle sociétal dont/ou agricole
- La référence explicite au PAT
- L'échelle géographique d'analyse et d'intervention privilégiée
- Les modalités d'élaboration du plaidoyer utilisées pour asseoir la légitimité des propos.

Les quinze plaidoyers analysés sont les suivants :

Auteur(s)	Titre	Date
Association des Régions de France (ARF), Résolis	La transition agricole et alimentaire : les régions accompagnent les territoires. Exemples de politiques régionales en faveur d'une agriculture durable et d'une alimentation responsable.	2020
France urbaine	« Impactons ! », Contribution de France urbaine au débat public portant sur l'avenir de la politique agricole commune européenne	2020
Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC)	Climate Change on Land. An IPCC Special Report on climate change, desertification, land degradation, sustainable land management, food security, and greenhouse gas fluxes in terrestrial ecosystems	2019
AGTER, Terre de Liens	La politique foncière agricole en France. Préserver et partager la terre	2019
France urbaine	Pour une transition en faveur d'une alimentation durable, responsable et solidaire	2019
Réseau Action Climat (RAC), Solagro	Politiques publiques : pour une alimentation bénéfique à la santé de tous et au climat	2019
International Panel of Experts on sustainable food system (IPES FOOD)	Vers une politique alimentaire commune pour l'Union Européenne. Les réformes et réalignements nécessaires pour construire des systèmes alimentaires durables en Europe	2019
Les ami.e.s de la Confédération paysanne.	Décidons de notre alimentation ! Comprendre, agir près de chez soi, faire bouger les politiques publiques et lutter pour une véritable démocratie alimentaire.	2019
Collectivités Européennes	Pacte de politique alimentaire urbaine de Milan	2019
Association des Régions de France (ARF)	Le livre blanc des Régions pour une agriculture durable et une alimentation responsable	2018
50 organisations constitutives de la plateforme citoyenne pour une transition agricole et alimentaire (EGA) regroupant des organisations agricoles, rurales, environnementales, de santé, de solidarité internationale ou de réseaux étudiants.	Etat généraux de l'alimentation : priorités de la plateforme citoyenne pour une transition agricole et alimentaire	2017
Association nationale des industries alimentaires (Ania), Coop de France, Fédération du commerce et de la distribution (FCD), Fédération des entreprises et entrepreneurs de France (FEEF), Fédération nationale des syndicats d'exploitations agricoles (FNSEA), Institut de liaisons et d'études des industries de consommation (ILEC)	Diagnostic de la filière alimentaire. Pour une approche économique des états généraux de l'alimentation (EGA)	2017
Réseau Action Climat (RAC), Solagro	Alimentation, agriculture et climat. Etat des lieux des politiques publiques et leviers d'action	2017
Fermes d'avenir	Plaidoyer Fermes d'avenir. Pour une agriculture innovante à impacts négatifs	2016
Association des Régions de France (ARF), Région Bretagne	Déclaration de Rennes : Pour des systèmes alimentaires territorialisés	2014

Plaidoyers utilisés pour l'analyse

2 - Résultats

Les résultats sont présentés ici selon les différents critères de la grille d'analyse comparative.

Entrée thématique privilégiée

Certains plaidoyers ont une approche **fortement transversale** à commencer par l'IPES FOOD qui aborde, dans le cadre des travaux sur la future PAC, tant l'environnement que la santé et la dimension socio-économique des enjeux et politiques alimentaires. Le document critique des politiques européennes et nationales aux objectifs contradictoires du fait de leur adoption au cas par cas et plaide pour davantage de transversalité par l'alimentation au détriment de politiques sectorielles.

La transversalité est également privilégiée par la plateforme citoyenne constituée dans le cadre des Etats généraux de l'alimentation (EGA) avec la particularité que chaque thème est souvent rattaché à sa composante économique (une agriculture qui réponde aux enjeux environnementaux et climatiques et créatrice de valeur ; le bien vivre du métier de paysan par un revenu décent ; le développement de l'emploi par la préservation du foncier agricole...) mais pas toujours (cas de la démocratie alimentaire, du bien-être animal ou de l'articulation des politiques).

Le Pacte de Milan, qui se distingue par l'engagement politique des villes signataires (ce qui n'est pas le cas des autres documents analysés) aborde également toutes les facettes de l'alimentation, même s'il est bien moins critique en termes de constat.

L'entrée **économique** devient omniprésente dans le diagnostic de la filière alimentaire produit par l'Ania, la FCD, la FEEF, la FNSEA et l'ILEC. C'est le cas également de l'ARF (2018) où l'agriculture est abordée sous l'angle de sa nécessaire performance économique pour garantir un revenu décent aux agriculteurs en donnant, en toute logique, une place déterminante à la Région, notamment pour l'organisation des filières. Mais, toujours selon l'ARF, l'agriculture est multi performante car aussi porteuse d'enjeux et de solutions en matières

sociales et environnementales. Cette entrée agricole s'ouvre ensuite vers l'alimentation.

L'entrée **environnementale** et plus particulièrement climatique est régulièrement privilégiée, comme c'est le cas pour Réseau Action Climat (RAC) et Solagro, où en 2017 est abordée la dimension climatique des politiques alimentaires et agricoles, assortie de recommandations, notamment en termes d'implication de la société civile. C'est moins le cas en 2019 où un élargissement du propos permet d'évoquer les comportements alimentaires (éclairer le choix du consommateur), l'accessibilité sociale (rendre l'alimentation saine et durable accessible à tous) ou encore la production (encourager la production d'une alimentation saine et durable).

L'entrée par l'**agriculture** est privilégiée par Agter et Terre de Liens ainsi que par Fermes d'avenir. Si le foncier agricole est surplombant dans le premier cas (même s'il s'ouvre ensuite aux systèmes agraires), le deuxième est plus large et aborde l'agriculture en invoquant la notion de permaculture dans sa dimension holistique, en insistant fortement sur son caractère multifonctionnel et les formes de services écosystémiques rendus au travers du concept de «Ferme d'avenir». Sont néanmoins traités les aspects économiques (viabilité du modèle, rendements des productions), écologiques, de santé et social (réseaux d'entraide, de partage et de mutualisation, juste rémunération des agriculteurs, insertion de publics fragiles). Six familles d'impacts sont identifiées (rendements agricoles, économiques, emploi, environnement, santé, social/éducation).

Pour Les ami.e.s de la Confédération Paysanne, l'entrée est résolument **sociale** en se focalisant sur la démocratie alimentaire dans une approche très opérationnelle (voir plus loin).

Enfin, France Urbaine, dans son manifeste « impactons ! » constitue une catégorie à part car l'entrée privilégiée est moins thématique que territoriale puisqu'il s'agit de montrer l'importance des agglomérations urbaines comme enjeu et levier d'une évolution de la PAC

(notamment dans le contexte post-covid d'insécurité et de précarité alimentaires urbaines). L'insuffisance de la prise en compte des dimensions environnementale, sociale et de juste rémunération dans la PAC reviennent régulièrement.

Degré d'opérationnalité

Certains plaidoyers **ne font pas de l'opérationnalité une priorité** (même si elle n'est jamais tout à fait absente). C'est le cas de l'IPCC qui dresse un état des lieux scientifique des services écosystémiques (régulation de paramètres climatiques, équilibre des espèces...), des pressions auxquelles ils sont soumis (intensification de l'usage des sols, émissions industrielles...) et des conséquences de celles-ci (érosion des sols, événements météorologiques extrêmes, insécurité alimentaire...). Du fait de la portée internationale du document, les modalités d'application des mesures ne sont pas abordées. Mais une proposition claire d'options de réponses à portée globale est formulée en termes d'atténuation, d'adaptation, de lutte contre la désertification, de dégradation des sols et de lutte contre l'insécurité alimentaire.

C'est le cas également du Pacte de Milan qui, également du fait de sa portée internationale mais surtout de sa vocation fédératrice large, ne peut prétendre à l'opérationnalité. Il a davantage vocation à formaliser un engagement politique des villes signataires. Cependant, 37 actions sont recommandées en matière d'efficacité de gouvernance, de nutrition, d'équité sociale et économique, de production alimentaire (territorialisée), d'approvisionnement et de distribution alimentaire ou encore de prévention du gaspillage alimentaire. L'ARF, au travers de la Déclaration de Rennes, s'inscrit dans la même catégorie par la promesse d'un engagement futur en faveur de la mise en place de systèmes alimentaires territoriaux mettant en avant la légitimité des Régions pour intervenir sur les questions de structuration de filières, de mise en réseau d'acteurs et d'impact environnementale de la production agricole.

Le «Diagnostic de la filière alimentaire» se retrouve également dans cette catégorie d'opérationnalité limitée, puisqu'il s'agit d'un diagnostic accompagné de points d'alerte fermes sur les évolutions récentes et possibles de la filière alimentaire (baisse de compétitivité, santé

financière des entreprises, manque d'investissements, concurrence sur les prix).

D'autres plaidoyers ont une **position intermédiaire** comme France urbaine (Impactons !), où, si les préconisations sont larges, le document détaille les enjeux et mécanismes (financiers, organisationnels), à l'image de l'accès indispensable des territoires urbains aux FESI ou d'une commande publique privilégiant la proximité et l'environnement favorisant des modèles économiques innovants.

Ou encore Terre de Liens et Agter, qui élaborent une réflexion sur la nécessité d'une Loi foncière (qui n'a pas vu le jour à l'heure actuelle) et les mesures que celle-ci devrait comporter, notamment au travers d'une proposition aboutie de régulation foncière au niveau départemental.

C'est le cas également d'IPES Food puisque le consortium s'adresse aux grands mécanismes européens (subsidiarité, cadres de coopération). Cependant, des propositions à court, moyen et long terme sont élaborées.

On retiendra enfin la plateforme citoyenne qui, dans le cadre des EGA, propose des dispositifs (pacte bio, Plan de transformation agricole...) et de grandes modalités d'action (AAP, partenariats institutionnels...) voire invoque de grandes thématiques (accessibilité sociale, usage collectif de biens, appropriation du vivant...) mais sans aller plus loin que l'incantation pour celles-ci, peut-être faute de consensus au sein d'un consortium particulièrement large (50 organisations).

Parmi les documents à **forte opérationnalité**, on retiendra l'ARF et Resolis qui en 2020, se soumettent à un exercice de description des actions menées par les Régions et favorables à une agriculture responsable et à une alimentation durable. Les actions sont classées selon les thèmes défendus par le livre blanc de 2019.

On retient également RAC et Solagro (2017), qui élaborent plusieurs recommandations assorties de mesures relatives aux politiques nationales et régionales, les questions de gouvernance mais également des recommandations en direction de la recherche, ce qui est plus rare. Parmi les principales recommandations, on retrouve un inventaire des émissions liées à la consommation nationale, une stratégie nationale pour l'alimentation et l'agriculture, une stratégie d'atténuation des GES, la dimension alimentaire de la PAC, la conditionnalité des aides européennes aux

pratiques environnementales ou encore la nécessaire évolution des pratiques alimentaires vers des régimes moins carnés. Les politiques agricoles, alimentaires et climatiques de deux Régions sont analysées (Pays de la Loire et Nord-pas de Calais) et critiquées, notamment en termes de mise en cohérence ou de faible implication de certains acteurs, dont la société civile et la population agricole.

Fermes d'avenir s'appuie également sur des cas concrets pour illustrer et démontrer la solidité des propositions par une modélisation sur l'Alsace et la Lorraine. Des fiches par type de bénéfices (économiques, écologiques, de santé, sociaux) sont proposées, afin d'illustrer et de démontrer la faisabilité des propositions.

Enfin, on retiendra Les ami.e.s de la Confédération Paysanne qui définissent leur document comme un « kit de mobilisation ». Mobilisation de candidats, actions de plaidoyers, devenir candidat sont au programme. Quatre exemples concrets de mise en place d'une démocratie alimentaire locale sont détaillés (Juras, Alpes-Maritimes, Nièvre, Isère).

Degré de remise en cause du modèle sociétal dont/ou agricole

Peu de plaidoyers ont une **remise en cause faible** du modèle sociétal et agricole actuel. C'est néanmoins le cas du « Diagnostic de la filière alimentaire » où une part importante est consacrée à la démonstration de l'importance économique de la filière alimentaire existante ainsi que ses perspectives d'avenir (accompagnées de signaux d'alerte en termes économiques et de comportements alimentaires). Les membres du collectif montrent qu'ils sont des acteurs incontournables ayant su s'adapter aux évolutions sociétales contemporaines (demandes en produits locaux, nouveaux circuits de proximité, importance des sico, commerce équitable, agriculture bio...).

L'IPCC, même s'il constitue une catégorie particulière de par sa nature scientifique, est à classer ici car il ne s'immisce pas dans une analyse ou une critique socio-économique du mode d'organisation des sociétés.

Beaucoup d'organismes, faute d'inventer un modèle différent, s'appliquent à **améliorer et orienter le système existant**. C'est le cas des réseaux institutionnels tels

France Urbaine (2019 mais 2020 dans une moindre mesure), l'ARF, le Pacte de Milan ou encore la Plateforme citoyenne des EGA.

Une forte remise en cause du modèle dominant se retrouve chez Fermes d'avenir par l'appel à une transition des systèmes de valeurs actuellement marqués par la performance vers une revalorisation du capital humain et naturel. Une analyse détaillée estime par ailleurs les couts économiques des externalités du système agro-industriel dominant (traitement des pollutions, mauvaise nutrition, altération de la biodiversité...).

IPES Food est également à classer ici puisqu'il est question de la refonte de la politique agricole européenne par l'alimentation. Cinq objectifs sont à atteindre pour permettre le changement de paradigme : garantir l'accès à la terre, à l'eau et à des sols en bonne santé; reconstruire des agro écosystèmes sains et résistants au changement climatique; promouvoir une alimentation suffisante, saine et durable pour tous, mettre en place des chaînes d'approvisionnement plus équitables, plus courtes et plus propres, mettre le commerce au service du développement durable.

Certains organismes mobilisent des concepts qui sont de nature à profondément questionner nos modes organisationnels. C'est le cas de Terre de Liens et AGTER avec la notion de « communs » qui irrigue de plus en plus les débats en faveur d'une évolution radicale des politiques territoriales et en particulier foncières. Ou dans une moindre mesure Les ami.e.s de la Confédération Paysanne avec la notion de démocratie alimentaire.

Référence explicite au PAT

Seuls quatre des quinze plaidoyers analysés font une référence explicite au dispositif PAT. C'est le cas des Ami.e.s de la Confédération Paysanne pour qui la mise en place des PAT est à encourager fortement comme moyen pour relocaliser la production et permettre l'accessibilité des produits. Les premières étapes de mise en place d'un PAT sont d'ailleurs esquissées.

La plateforme citoyenne évoque également le PAT afin qu'il bénéficie d'un appel à projet annuel «Vers 1 000 territoires bio ou agroécologiques en 2022 ».

RAC et Solagro font mention du PAT dans les recommandations relatives à l'accessibilité sociale, comme

moyen de structurer des filières alimentaires locales durables et le développement de lieux de distribution optimisés. Il est également proposé de rendre éligible au deuxième pilier de la PAC les frais de fonctionnement du PAT.

Enfin, pour l'ARF (2018), l'observation nationale des PAT n'est pas suffisante. Il convient de l'élargir à toutes les initiatives de transition des systèmes agricoles et alimentaires.

Echelle géographique d'analyse et d'intervention privilégiée

Les échelles d'analyse et d'intervention sont généralement **multiples** au sein du même plaidoyer, tant en termes de constat qu'en termes de propositions. C'est le cas de RAC et Solagro (2019 et 2017) au travers de propositions pour assurer une cohérence des politiques nationales et internationales (libre échange, PAAC, lien entre politiques agricoles et aides au développement). Ou le Pacte de Milan où le constat dont il est issu est porté à l'échelle mondiale et les recommandations sont à portée locale et à mettre en œuvre par les signataires.

Certains organismes s'inscrivent à une **échelle (quasi) unique** . Soit de par leur horizon institutionnel soit de par la cible de leurs propos.

Le premier cas est illustré par l'ARF. En toute logique, l'échelle géographique d'intervention privilégiée est la région, que ce soit en termes d'interprétation du système alimentaire, de gouvernance, de coopération ou de modalités de gestion des financements. L'international est abordé par la prise en compte des exportations qui constituent un atout national ou encore par la contribution

des Régions au Programme européen H2020.

Le deuxième cas, est illustré par les plaidoyers portant sur la PAC. C'est le cas par exemple de France urbaine (Impactons !) ou IPES Food.

Modalités d'élaboration du plaidoyer

Certains plaidoyers détaillent la manière dont il a été élaboré. C'est le cas d'IPES Food qui évoque une méthode d'intelligence collective regroupant 400 agriculteurs, entrepreneurs du secteur agroalimentaire, acteurs de la société civile, chercheurs et décideurs politiques. Sont également pris en compte les grandes évaluations scientifiques multipartites et les grands documents cadres (comités européens notamment). Le processus s'est étalé sur trois ans. De manière similaire, les Régions de France (2018) s'appuient sur une large consultation des régions, qui servira également l'ouvrage de 2020.

C'est le cas également des Ami.e.s de la Confédération Paysanne qui s'inscrivent dans une réflexion continue lancée en mars 2018 au Salon International de l'Agriculture.

Fermes d'avenir a la particularité de s'appuyer l'expérimentation de la Ferme de La Bourdaisière en sus de recherches bibliographiques et entretiens d'experts.

Dans la plupart des cas, les modalités d'élaboration ne sont pas détaillées, sans doute car elles relèvent d'un travail interne de capitalisation continu des réflexions ou qu'elles font suite à des conclusions et engagements passés (déclarations, forums urbains mondiaux...).

VOIR TABLEAU RECAPITULATIF PLUS BAS

Auteur(s)	Titre	Date	Entrée privilégiée	Degré d'opérationalité	Degré de remise en cause du modèle sociétal dont/ou agricole	Référence explicite au PAT	Echelle(s) d'analyse(s) et d'intervention(s) privilégiée(s)	Modalités d'élaboration du plaidoyer (pour asseoir la légitimité du propos)
Association des Régions de France (ARF), Résolis	La transition agricole et alimentaire : les régions accompagnent les territoires. Exemples de politiques régionales en faveur d'une agriculture durable et d'une alimentation responsable.	2020	Economique, sociale, environnementale	Fort	Moyen	Non	Régionale	Inventaire des actions menées par les Régions
France urbaine	« Impactons ! », Contribution de France urbaine au débat public portant sur l'avenir de la politique agricole commune européenne	2020	Territoriale	Moyen	Fort	Non	Européenne	Non spécifiées
Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC)	Climate Change on Land. An IPCC Special Report on climate change, desertification, land degradation, sustainable land management, food security, and greenhouse gas fluxes in terrestrial ecosystems	2019	Environnementale (changement climatique).	Moyen	Faible	Non	Locale, nationale et européenne	Rapports scientifiques du GIEC
AGTER, Terre de Liens	La politique foncière agricole en France. Préserver et partager la terre	2019	Agricole (foncier)	Faible	Fort	Non	Exploitation et système parcellaire	Non spécifiées
France urbaine	Pour une transition en faveur d'une alimentation durable, responsable et solidaire	2019	Agricole (foncier et approvisionnement), social, culturel, environnementale (transition écologique)	Faible	Moyen	Non	Locale, nationale et européenne	75 villes et communautés urbaines signataires du processus.
Réseau Action Climat (RAC), Solagro	Politiques publiques : pour une alimentation bénéfique à la santé de tous et au climat	2019	Comportements alimentaires, accessibilité sociale, production agricole.	Fort	Moyen	Oui	Locale, nationale et européenne	Non spécifiées
International Panel of Experts on sustainable food system (IPES FOOD)	Vers une politique alimentaire commune pour l'Union Européenne. Les réformes et réalignements nécessaires pour construire des systèmes alimentaires durables en Europe	2019	Environnement, santé, socio-économique.	Moyen	Fort	Non	Européenne	Intelligence collective
Les ami.e.s de la Confédération paysanne.	Décidons de notre alimentation ! Comprendre, agir près de chez soi, faire bouger les politiques publiques et lutter pour une véritable démocratie alimentaire.	2019	Sociale (démocratie alimentaire).	Fort	Fort	Oui	Locale (nationale)	Réflexion continue lancée en 2018
Collectivités Européennes	Pacte de politique alimentaire urbaine de Milan	2019	Economique, sociale, environnementale	Faible	Moyen	Non	Locale, nationale et mondiale	Non spécifié (lignée des engagements des Forums urbains mondiaux et des Conférences des Nations Unies).

Auteur(s)	Titre	Date	Entrée privilégiée	Degré d'opérationalité	Degré de remise en cause du modèle sociétal dont/ou agricole	Référence explicite au PAT	Echelle(s) d'analyse(s) et d'intervention(s) privilégiée(s)	Modalités d'élaboration du plaidoyer (pour asseoir la légitimité du propos)
Association des Régions de France (ARF)	Le livre blanc des Régions pour une agriculture durable et une alimentation responsable	2018	Agricole (multi performante).	Moyen	Moyen	Oui	Régionale (internationale)	Consultation des régions
50 organisations constitutives de la plateforme citoyenne pour une transition agricole et alimentaire (EGA) regroupant des organisations agricoles, rurales, environnementales, de santé, de solidarité internationale ou de réseaux étudiants.	Etat généraux de l'alimentation : priorités de la plateforme citoyenne pour une transition agricole et alimentaire	2017	Environnement, démocratie alimentaire, social, économique, santé, foncier agricole, bien-être animal.	Moyen	Moyen	Oui	Nationale et internationale	Travaux des EGA
Association nationale des industries alimentaires (Ania), Coop de France, Fédération du commerce et de la distribution (FCD), Fédération des entreprises et entrepreneurs de France (FEEF), Fédération nationale des syndicats d'exploitations agricoles (FNSEA), Institut de liaisons et d'études des industries de consommation (ILEC)	Diagnostic de la filière alimentaire. Pour une approche économique des états généraux de l'alimentation	2017	Economique.	Faible	Faible	Non	Nationale et internationale	Non spécifiées
Réseau Action Climat (RAC), Solagro	Alimentation, agriculture et climat. Etat des lieux des politiques publiques et leviers d'action	2017	Environnement (changement climatique)	Fort	Fort	Non	Nationale et européenne	Non spécifiées
Fermes d'avenir	Plaidoyer Fermes d'avenir. Pour une agriculture innovante à impacts négatifs	2016	Agricole (multifonctionnelle).	Fort	Fort	Non	Exploitation, territoire Région.	Expérimentation, recherche bibliographique et entretien d'experts
Association des Régions de France (ARF), Région Bretagne	Déclaration de Rennes : Pour des systèmes alimentaires territorialisés	2014	Economique, sociale, environnementale	Faible	Moyen	Non	International pas absent, en abordant les solidarités nord-sud	A l'initiative du Conseil Régional de Bretagne



Rn PAT

Réseau national
des Projets Alimentaires Territoriaux

UN PROJET MULTIPARTENARIAL



AVEC LE SOUTIEN FINANCIER DE



Cette action est cofinancée par le Fonds européen agricole pour le développement rural : l'Europe investit dans les zones rurales.

