



N° 2942

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 7 juillet 2015.

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

en application de l'article 145 du Règlement

PAR LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES

sur les **circuits courts** *et la relocalisation des filières agricoles et alimentaires*,

ET PRÉSENTÉ PAR

MME BRIGITTE ALLAIN,

Députée

La mission d'information sur les circuits courts et la relocalisation des filières agricoles et alimentaires est composée de : M. Jean-Charles Taugourdeau, président, Mme Brigitte Allain, rapporteure, M. Bruno Nestor Azerot, M. Thierry Benoit, M. Yves Daniel, Mme Marie-Hélène Fabre, M. Hervé Pellois et M. Jean-Marie Tétart.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	9
POUR RELOCALISER NOTRE ALIMENTATION, TOUS LES SIGNAUX SONT AU VERT	13
I. UN INTÉRÊT MULTIDIMENSIONNEL POUR DES PRODUITS LOCAUX, DE QUALITÉ, DISTRIBUÉS EN CIRCUITS COURTS	13
A. UNE DEMANDE SOCIÉTALE DE LIEN SOCIAL ET D'ÉTHIQUE	14
1. De la part des citoyens-consommateurs	14
2. De la part des collectivités territoriales et de l'État	17
3. De la part des agriculteurs	17
B. LES BIENFAITS POUR LA SANTÉ	18
1. Connaître le contenu de nos assiettes	18
2. Garanties des produits issus de l'agriculture biologique	18
C. UN INTÉRÊT EN TERME ENVIRONNEMENTAL	18
1. L'agriculture biologique, la plus respectueuse de son environnement	19
2. Les appellations d'origine protégée (AOP)	21
3. L'intégration logique dans l'économie circulaire	22
a. Relation entre producteurs et consommateurs	22
b. Ajustement de l'offre à la demande	23
4. Les externalités positives pour l'aménagement du territoire	24
5. L'impact sur le climat	25
D. « NOS EMPLETTES SONT NOS EMPLOIS »	26
E. SÉCURISER L'ALIMENTATION DANS LES OUTRE-MER EST UN VÉRITABLE ENJEU	28
1. Les spécificités liées à l'insularité	28
2. La prégnance des circuits courts	29
3. Une forte présence des importations sauf pour les produits frais	31
4. Un marché de dégagement	32
F. SOUVERAINETÉ ALIMENTAIRE : UN DROIT DES PEUPLES À RESPECTER	33
1. La spirale destructrice de l'exportation de produits à bas coûts asphyxie les pays du Sud sans produire de la valeur ajoutée locale	33

2. Des risques commerciaux importants dans un contexte géopolitique tendu	34
3. Le commerce équitable	35
II. DES DÉMARCHES FOISSONNANTES	36
A. DE NOUVEAUX MODES DE COMMERCIALISATION : LES CIRCUITS COURTS ET DE PROXIMITÉ.....	36
1. À la recherche de définitions communément partagées	36
2. Chiffres clés	37
1. Une grande diversité de commercialisation de proximité.....	40
a. Les marchés de plein vent, le plus ancien mode de commercialisation.....	40
b. Vente à la ferme, le plus court circuit de commercialisation	40
c. Magasins de producteurs	41
d. Plateformes de ventes aux collectivités territoriales et à l'État	42
e. Les associations pour le maintien d'une agriculture paysanne (AMAP).....	43
f. L'e-commerce	44
B. LA CROISSANCE DE MODES DE PRODUCTION AXÉS SUR LA QUALITÉ ET LE LIEN AU SOL	45
1. L'agriculture biologique	46
2. Les produits fermiers	47
3. Les signes d'identification de la qualité et de l'origine	48
4. La mention valorisante « montagne »	50
5. La mention valorisante « produits de pays » et les marques collectives de type « Nou la fé »	51
C. LA CRÉATION DE NOUVEAUX MODES D'ORGANISATION DES ACTEURS LOCAUX.....	52
1. Les projets alimentaires territoriaux	52
2. Les groupements d'intérêt économique et environnementaux (GIEE).....	54
3. L'économie sociale et solidaire	54
a. Les sociétés coopératives d'intérêt collectif (SCIC).....	54
b. Les pôles territoriaux de coopération économique (PTCE).....	55
c. Les actions d'insertion	55
LES CONDITIONS DE LA RELOCALISATION DES PRODUCTIONS AGRICOLES ET ALIMENTAIRES	57
I. CONSTRUIRE DES STRATÉGIES TERRITORIALES POUR ORGANISER L'OFFRE ET LA DEMANDE	57
A. DES STRATÉGIES ALIMENTAIRES QUI DEMANDENT À ÊTRE STRUCTURÉES.....	57
1. La grande spécialisation des cultures de certaines régions est un frein aux productions alimentaires	57

2. Un enjeu majeur encore largement sous-estimé	58
3. Des métropoles européennes ont élaboré de véritables stratégies alimentaires.....	61
4. Quelques belles réussites en France, encouragent à un changement d'échelle	62
5. L'agriculture urbaine, source de respiration en développement.....	63
B. CRÉER DES PROJETS ALIMENTAIRES TERRITORIAUX	64
1. L'échelon local	65
2. L'échelon régional	67
3. L'échelon national	68
4. L'échelon européen.....	69
II. LA PROTECTION DU FONCIER AGRICOLE ET L'ACCÈS AU FONCIER SONT DES ENJEUX MAJEURS	71
A. UN FONCIER AGRICOLE QUI DÉCROÎT ET DEVIENT DE MOINS EN MOINS ACCESSIBLE	71
1. L'artificialisation croissante des sols.....	71
2. Des conflits d'usage à arbitrer	72
3. Une législation évolutive mais peu efficace en matière de protection du foncier agricole.....	72
4. L'accès au foncier reste compliqué.....	74
B. PROTÉGER LE FONCIER AGRICOLE ET AMÉLIORER L'ACCÈS À LA TERRE	74
1. La protection du foncier.....	74
2. L'installation et la formation	75
III. LA RESTAURATION COLLECTIVE : UN POTENTIEL ÉCONOMIQUE À INTÉGRER DANS UNE STRATÉGIE DE DÉVELOPPEMENT DE TERRITOIRE	77
A. UNE RESTAURATION COLLECTIVE OÙ L'IMPORT ET LES PRODUITS STANDARDS DOMINENT	77
1. Un marché colossal où l'import et les produits standards dominant	77
2. La politique des prix bas	81
3. De très belles réussites de relocalisation.....	82
a. Des démarches de plus en plus nombreuses visant à introduire des produits biologiques et locaux en restauration collective.....	82
b. Des outils novateurs.....	84
c. L'exemple réunionnais : haut comité de la commande publique	85
B. DÉVELOPPER L'APPROVISIONNEMENT LOCAL ET DE QUALITÉ DE LA RESTAURATION COLLECTIVE	86
1. Les projets alimentaires d'établissement	86
2. Former et informer.....	87
3. Imposer un pourcentage minimal de produits biologiques et locaux	88

4. Transférer la tutelle des gestionnaires des collèges et lycées	88
IV. CONSTRUIRE UN ENVIRONNEMENT RÉGLEMENTAIRE FAVORABLE.....	89
A. DES EXIGENCES RÉGLEMENTAIRES MAL DIMENSIONNÉES.....	89
1. L'organisation mondiale du commerce et les accords bilatéraux de libre-échange.....	89
a. Les règles du commerce international	89
b. Le partenariat transatlantique de commerce et d'investissement (TTIP)	90
2. L'UE a développé une réglementation sanitaire rigoureuse et un droit de la concurrence qui peuvent nuire aux circuits courts.....	90
a. Les principes fondateurs de non-discrimination et d'égal accès aux marchés publics et leurs exceptions	90
b. Une réglementation complexe mal adaptée aux petites structures	92
c. Des possibilités de flexibilité pour les petites structures trop aléatoires.....	93
3. La France tarde à créer un environnement réglementaire favorable aux circuits courts.....	94
a. Un besoin de pédagogie sur la réglementation liée à l'achat public.....	94
b. Une déclinaison réglementaire insuffisante des dérogations possibles au niveau européen pour les petites exploitations	96
B. CONSTRUIRE UN CADRE RÉGLEMENTAIRE FAVORABLE AUX CIRCUITS DE PROXIMITÉ ET DE QUALITÉ.....	96
1. Pour un paquet européen « Petites fermes »	96
2. Une fiscalité incitative pour les produits biologiques.....	97
3. Renforcer les critères de durabilité dans les marchés publics.....	97
4. Des souplesses françaises à créer.....	97
V. DES HABITUDES DE CONSOMMATION QUI PEUVENT ENCORE ÉVOLUER	98
A. MALGRÉ UNE DEMANDE POUR LES PRODUITS LOCAUX, LES HABITUDES DE CONSOMMATION PEINENT À CHANGER	98
1. Des consommateurs aux habitudes de consommations diverses	98
2. Apprendre à cuisiner et à y passer du temps.....	98
3. Consommer des produits plus en saison	99
4. Le prix d'une agriculture locale et de qualité	100
a. Côté consommateur	100
b. Un accès aux produits locaux et de qualité pour tous.....	101
c. Côté producteur	102
5. Acheter local, c'est prendre le temps de vivre.....	102
B. CRÉER LES CONDITIONS DE LA FORMATION D'UN PRIX LOCAL ÉQUITABLE	103
1. Communiquer sur l'ensemble des externalités de la production alimentaire	103

2. Généraliser la mise en place de prix en fonction du revenu des personnes dans la restauration collective	104
VI. LES DIFFICULTÉS À ORGANISER L'OFFRE.....	105
A. UN NÉCESSAIRE CHANGEMENT DE L'ORGANISATION DE FILIÈRES DE L'AMONT À L'AVAL	105
1. Les relations commerciales très tendues ne favorisent pas la recherche d'une stratégie commune	105
2. L'organisation collective des acteurs, encore débutante, est nécessaire pour un changement d'échelle.....	107
3. Intégrer les grossistes et les commerçants dans la logique des circuits de proximité	107
4. La disparition inquiétante de certains maillons de la chaîne de transformation	108
a. La quasi-disparition du maillage des abattoirs de proximité multi-espèces.....	108
b. La question de la fin des quotas laitiers qui fixaient la production sur les territoires	111
c. Les outils de transformation collectifs sont très peu développés.....	111
B. STRUCTURER LA FILIÈRE « CIRCUITS COURTS »	113
1. Promouvoir la contractualisation	113
2. Répondre aux appels d'offres et optimiser la logistique : les plateformes et les marchés d'intérêts national et régional	113
3. Encourager la constitution de petits outils de transformation.....	113
VII. ORDONNER LES DÉMARCHES ARTICULÉES AUTOUR DE L'ORIGINE DES PRODUITS ET DU « LOCAL »	114
A. LA JUNGLE DES DÉMARCHES ARTICULÉES AUTOUR DE L'ORIGINE DES PRODUITS ET DU « LOCAL ».....	114
1. Un effet de mode qui attire des démarches surfant sur le « local »	114
a. L'utilisation de la mention « fermier »	114
b. Les corners « produits locaux » et les magasins de distribution de produits locaux.....	115
c. La « francisation » et la « localisation » frauduleuse des produits agricoles transformés.....	116
d. Les bannières régionales	117
2. Articuler les démarches locales et les signes officiels de la qualité et de l'origine.....	118
B. DÉFINIR LES PRODUITS FERMIERS	119
CONCLUSION.....	121
EXAMEN EN COMMISSION	123
SYNTHÈSE DES PROPOSITIONS.....	139

SYNTHÈSE DES PROPOSITIONS 2	143
SYNTHÈSE DU RAPPORT	149
CONTRIBUTION DE JEAN-CHARLES TAUGOURDEAU, PRÉSIDENT DE LA MISSION D'INFORMATION	153
CONTRIBUTION DE THIERRY BENOIT	155
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	159

INTRODUCTION

Mesdames, Messieurs,

La souveraineté alimentaire a été inscrite dans le droit français grâce à la loi du 13 octobre 2014 d'avenir de l'agriculture, de l'alimentation et de la forêt. Cette loi dispose en particulier que **l'ancrage territorial de la production est l'un des objectifs de la politique agricole et alimentaire.**

Pour traduire de manière concrète cette ambition, la loi d'avenir a créé les **projets alimentaires territoriaux** qui sont élaborés de manière concertée avec l'ensemble des citoyens d'un territoire. Ces projets alimentaires s'appuient sur un diagnostic partagé faisant un état des lieux du besoin alimentaire exprimé au niveau d'un bassin de vie ou de consommation, de la production agricole locale et de sa capacité à y répondre, aussi bien en termes de consommation à domicile que de restauration collective.

Il faut prendre la mesure d'un changement structurel à l'œuvre dans la société française : dans une recherche de sens, de lien social et de prise en compte des enjeux sanitaires et environnementaux, l'alimentation redevient un enjeu de politique publique et un patrimoine local à protéger et développer. On assiste à la consolidation d'une tendance autour de l'achat responsable qui recouvre de nombreuses dimensions : proximité sociale avec les agriculteurs, valeurs éthiques, agriculture biologique, relocalisation de la production, dynamique de territoire, réduction du gaspillage alimentaire, réduction de la dépendance au pétrole et aux énergies fossiles, atténuation des effets de la mondialisation, dimension locale de l'alimentation.

L'enjeu de la relocalisation de l'alimentation est de mettre en place les conditions du développement des territoires grâce à une large **mobilisation de l'action publique autour de l'alimentation.** Cela permettrait de faire émerger un véritable maillage en exploitations agricoles et des outils de transformation du territoire destinés aux produits locaux.

Un pays développé est un pays capable d'assurer sa sécurité alimentaire : qu'en est-il de la France ?

L'approvisionnement alimentaire des Français était basé sur les circuits courts avant la seconde guerre mondiale. Ils ont progressivement disparu lors des Trente Glorieuses, avec la séparation des acteurs de la production, de la transformation et de la commercialisation. En effet, la loi Pisani, qui devait permettre justement l'indépendance alimentaire de la France après-guerre, a fait

passer en moins de vingt ans la France d'une production vivrière à une production suffisante et planifiée puis excédentaire. Le système des aides européennes avait pour objectif d'aider à la modernisation et à la production à bas prix. L'aide au kilo de blé maintenait un prix abordable pour les consommateurs. Mais quand dans les années 1990, l'organisation mondiale du commerce (OMC) nous a imposé le passage de l'aide au produit à l'aide à l'hectare : le lien entre la production et les aides a ainsi été rompu. Depuis quarante ans, on poursuit cette même politique comme si rien n'avait changé en France, en Europe ou dans le monde. La politique agricole commune est de plus en plus contestée par nos concitoyens.

Plus grave, le lien entre les citoyens et les agriculteurs s'est rompu ! Quant à la confiance des citoyens dans le contenu de leur assiette, elle est bien entamée !

Refonder une politique agricole ambitieuse et moderne n'est pas faire table rase du passé.

Des agriculteurs, conscients d'une perte d'autonomie dans leurs pratiques agronomiques et de la nécessaire construction d'un revenu, ont résisté et maintenu des pratiques de vente directe traditionnelle telles que la vente à la ferme ou les marchés locaux.

Réapparus dans les années 1970 sous des formes diverses, plus militantes et alternatives, les circuits de proximité ont régressé dans les années 1990 pour connaître depuis lors une forte embellie grâce aux associations pour le maintien d'une agriculture paysanne (AMAP).

Aujourd'hui, les circuits courts sont loin de représenter une réalité anecdotique, puisqu'ils sont pratiqués sur au moins un de leurs produits par 103 000 agriculteurs, soit près d'un exploitant sur cinq. Ces exploitations sont souvent de taille modeste, plus intensives en main-d'œuvre et plus économe en foncier. En 2010, environ 6 % des achats alimentaires passaient par les circuits courts ⁽¹⁾.

Ce rapport met en lumière **les freins au développement de l'ancrage territorial de la production et cherche à dégager des pistes et propositions** pour favoriser le développement de filières agricoles et alimentaires localisées sur nos territoires. En effet, le développement économique des territoires s'est construit dans un passé récent autour de leur capacité à valoriser leurs atouts endogènes. Un bassin de vie se définit autour de synergies naturelles ou historiques, qui ont construit la vie sociale et économique. Ainsi, des pays d'élevage développeront des industries agroalimentaires autour de la transformation de la viande mais aussi des tanneries et les métiers de cuir. Ce mode de développement a l'avantage de maintenir une valeur ajoutée, de l'emploi et du lien social sur ces bassins de vie.

(1) Recensement agricole de 2010.

Aujourd'hui, face à une mondialisation des marchandises et à une urbanisation croissante, de nombreux élus de collectivités locales cherchent à orienter à nouveau leur politique de territoire de manière plus systémique.

De multiples initiatives d'organisation de la production locale autour de l'alimentation existent. Leurs retours d'expérience nous permettent d'élaborer **des préconisations permettant un changement d'échelle.**

Il ne sera pas aisé d'enclencher cette transition tant les structures actuelles et les mentalités sont rétives au changement : une agriculture spécialisée et tournée vers l'exportation, des élevages en schémas intégrés, une verticalité des filières agroalimentaires. **Ce système coûteux pour la société, doit chercher une issue à travers la durabilité en faisant converger, sur le long terme, les points de vue des acteurs en place et émergents.** Après des décennies de désintérêt, les consommateurs prennent conscience des effets directs (sur leur santé et celle de leurs enfants, sur le commerce dans leur centre-ville ou dans les champs) et indirects (sur nos comptes publics et l'agriculture des pays du Sud) de ce mode de consommation et chacun demande davantage de transparence et de qualité. L'alimentation revient au centre du débat public et la France dispose de nombreux atouts pour mener à bien cette transition.

L'approvisionnement local de la restauration collective sera évidemment un support indéniable pour le développement de cette nouvelle économie. Le Président de la République a fixé un objectif d'approvisionnement à hauteur de 40 % de la restauration collective par des produits de proximité en 2017 et 20 % en produits issus de l'agriculture biologique. La restauration collective sert dix millions de repas par jour, elle peut donc constituer un formidable débouché pour les filières agricoles et alimentaires locales et bio. Elle peut également être un levier considérable pour faire évoluer les habitudes alimentaires de nos concitoyens. Bien manger à l'école, c'est prendre des habitudes que l'on conservera tout au long de sa vie d'adulte. Bien manger à l'hôpital, c'est contribuer à sa guérison...

Les grands objectifs du Grenelle de l'environnement n'ont pas été atteints du fait de l'absence d'une politique publique d'accompagnement de l'offre et de la demande.

Il faut noter qu'**en Europe, ce sujet émerge dans de nombreux pays, en particulier en Italie.** La Vénétie a ainsi voté une loi régionale imposant qu'au moins 30 % des produits servis dans la restauration collective soient issus de la région ⁽¹⁾ et en Allemagne l'accord de coalition entre le parti social-démocrate – SPD – et le parti conservateur – CDU – mentionne la relocalisation des marchés publics ⁽²⁾.

(1) *Audition de Maurizio Reale, vice-président du Conseil économique et social européen.*

(2) *Audition de la direction générale du marché intérieur de la Commission européenne.*

Cette mission se donne donc pour objectif **de poser les conditions de la réussite de la relocalisation de l'alimentation.**

Comment faire sortir les circuits courts, de proximité et de qualité de leur « niche » pour faire émerger un projet global de société ?

POUR RELOCALISER NOTRE ALIMENTATION, TOUS LES SIGNAUX SONT AU VERT

I. UN INTÉRÊT MULTIDIMENSIONNEL POUR DES PRODUITS LOCAUX, DE QUALITÉ, DISTRIBUÉS EN CIRCUITS COURTS

L'alimentation durable est celle qui permet d'assurer le besoin primaire fondamental de nourrir tous les humains en qualité et en quantité, aujourd'hui et demain. Pour reprendre la définition de l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie, (ADEME), l'agriculture durable est celle qui :

- contribue à la sécurité alimentaire des pays et populations ;
- est accessible économiquement et rémunératrice sur l'ensemble de la chaîne alimentaire ;
- limite les impacts environnementaux, préserve les ressources naturelles et respecte le vivant ;
- est pour chaque individu, de bonne qualité nutritionnelle et sanitaire ;
- est en adéquation avec la diversité des attentes sociales et culturelles ;
- maintient la capacité de produire pour les générations futures ⁽¹⁾.

Différents concepts et initiatives existent d'ores et déjà et ont pour vocation de créer de la valeur ajoutée sur les territoires. Ils peuvent donc se recouper – totalement ou partiellement – mais parfois également entrer en contradiction. À ce stade, et sans prétendre à l'exhaustivité, il faut présenter les deux principaux modes de commercialisation qui intéressent ce rapport :

Les **circuits courts** ont fait l'objet d'une définition par le ministère de l'agriculture en 2009. Un circuit court est un mode de commercialisation des produits agricoles qui s'exerce soit par la vente directe du producteur au consommateur – vente à la ferme, marché de producteurs... –, soit par la vente indirecte, à condition qu'il n'y ait qu'un seul intermédiaire entre l'exploitant et le consommateur – commerçants détaillants de type épicier, bouchers, ou restaurateur.

Les **circuits de proximité** correspondent à l'idée d'une distance spatiale maximale mesurant le chemin à parcourir entre le lieu de production et celui de vente. Cette distance, qui n'a fait l'objet d'aucune définition officielle, peut varier selon le type de production concernée – d'environ 30 km pour des produits

(1) ADEME, rapport « Alléger l'empreinte environnementale de la consommation des Français en 2030 », 2015.

agricoles simples, comme les fruits et légumes, à 80 km pour ceux nécessitant une transformation ⁽¹⁾. Ces circuits s'inscrivent dans une vraie complémentarité avec les artisans, commerces de bouche et autres commerces de proximité.

Des études européennes portant sur le comportement d'achat ont révélé un haut niveau d'intérêt pour l'achat de denrées alimentaires locales. Une étude a par exemple montré qu'au Royaume-Uni, 70 % des habitants disent vouloir acheter local et 60 % disent déjà le faire ⁽²⁾. D'après le *Natural Marketing Institute*, 71 % des consommateurs français et 47 % des consommateurs espagnols et britanniques affirment qu'acheter local est important ⁽³⁾.

Selon un récent sondage ⁽⁴⁾, pour une écrasante majorité – 91 % – des Français, consommer responsable correspond à une consommation de produits issus de la production locale.

Depuis le scandale de la viande de cheval il y a deux ans l'image de l'industrie alimentaire s'améliore doucement mais **les Français ont désormais besoin d'être rassurés**. Plus d'un consommateur sur deux regarde désormais la composition des produits mis dans leurs caddies alors qu'ils n'étaient seulement que 35 % en 2013 ⁽⁵⁾.

Désormais, les acheteurs avertis sont de plus en plus attirés par la qualité des ingrédients. En effet, **huit Français sur dix sont prêts à acheter des produits plus chers s'ils contiennent des ingrédients de grande qualité**. Les labels sont donc devenus un critère de séduction tout comme l'origine du produit. C'est un gage de sécurité supplémentaire car nous avons désormais besoin de **savoir d'où vient le produit et quel a été son circuit, quasiment du champ à l'assiette**. Dans les supermarchés, les rayons consacrés au terroir se multiplient et dans un contexte de crise cela donne l'impression de soutenir l'emploi ainsi qu'un savoir-faire à la française.

Cette demande mérite toutefois d'être analysée car elle comporte de nombreuses dimensions.

A. UNE DEMANDE SOCIÉTALE DE LIEN SOCIAL ET D'ÉTHIQUE

1. De la part des citoyens-consommateurs

De plus en plus de citoyens français souhaitent mettre davantage de sens dans leurs actes de consommation. Face à la multiplication des crises alimentaires

(1) ADEME, *Lettre Eco Acteurs Ensemble*, n° 15, décembre 2011.

(2) *Local Government Regulation*, "Buying food with geographical descriptions – How "local" is "local"?" 2011.

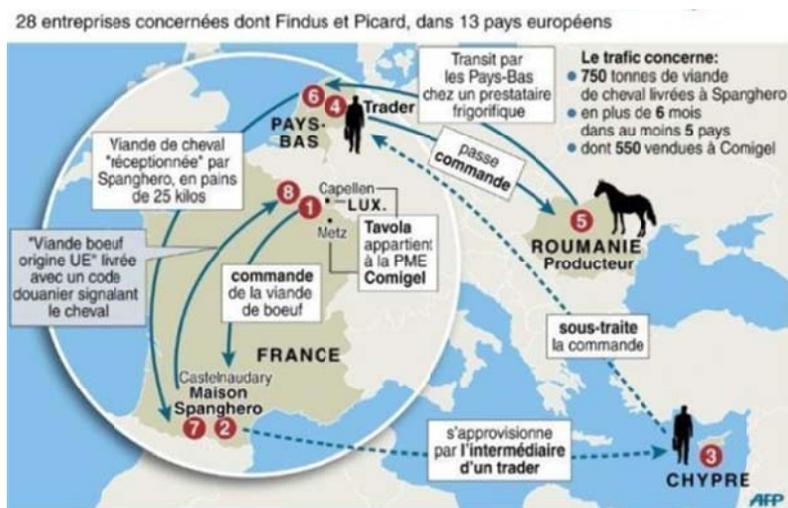
(3) <http://mescoursespourlaplanete.com/media/pd/rapportwebVF-2010.pdf>

(4) *Fondation Max Havelaar*, sondage BVA réalisé auprès de 1010 personnes, « Les Français et le commerce équitable », mars 2015.

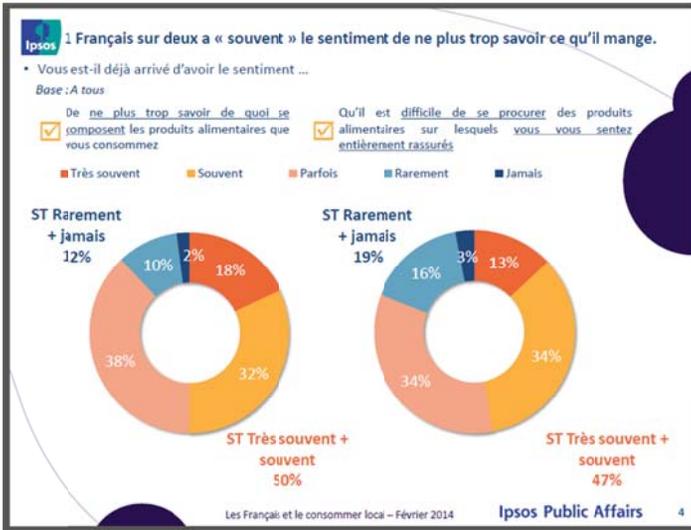
(5) *Sondage Opinion Way-ANIA* juin 2015.

et sanitaires, on assiste à l'émergence d'une tendance de fond : la recherche de lien social au travers de l'acte d'achat. De plus en plus de consommateurs souhaitent savoir qui produit ce qu'ils mangent – et ce qu'ils font manger à ses enfants – et dans quelles conditions. Ainsi, de nombreux sondages montrent que pour près d'une personne sur deux, un achat direct est une assurance sur la qualité et l'origine du produit.

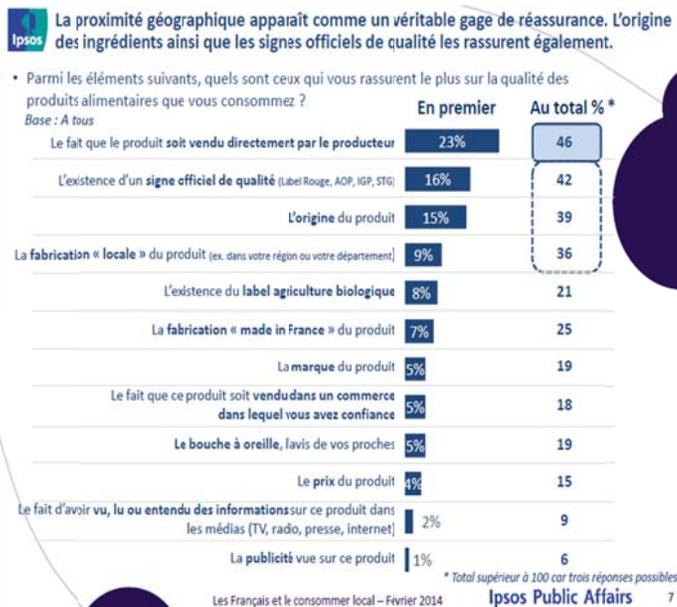
En effet, il ne faut pas négliger l'impact délétère sur la confiance du consommateur de crises telles que celle des « lasagnes à la viande de cheval » en 2013, quand de la viande de cheval avait été découverte en lieu en place de viande de bœuf, dans des plats cuisinés. S'il ne s'agissait pas d'un scandale sanitaire au sens où les consommateurs ne couraient aucun danger, cette affaire a mis en lumière des circuits commerciaux complexifiés à l'extrême.



La défiance à l'égard de pratiques industrielles uniquement axées autour du toujours moins cher ne cesse de croître. L'alimentation est devenue un acte anxiogène pour beaucoup de Français qui ont peur que le contenu de leur assiette ne leur soit néfaste. 62 % des Français déclarent ainsi manger moins de plats industriels depuis les crises.



Pour remédier à cette défiance, les consommateurs se sont tournés vers deux moyens distincts, qui peuvent par ailleurs être complémentaires : l'origine France et la recherche du lien social, fondée sur l'idée qu'en connaissant le producteur, le boucher, le charcutier ou le primeur, l'assurance quant à l'origine et à la qualité du produit sera plus grande. Cela permet de dépasser la vente largement impersonnelle de la grande et moyenne distribution.



2. De la part des collectivités territoriales et de l'État

De nombreuses collectivités territoriales cherchent à créer une stratégie alimentaire. **Les enjeux sont multiples.** Ils sont **économiques**, en créant autour des agglomérations des ceintures alimentaires, ou en maintenant des fermes en zones rurales, de nature à garantir l'approvisionnement des villes, et en préservant une activité agricole dynamique, mise en danger par le grignotage du foncier et l'étalement urbain.

Ils sont également **sociaux** en créant une solidarité entre les villes et les campagnes, en fournissant aux publics de la restauration collective – enfants, personnes âgées – des produits de qualité, locaux et sains. Cela est souvent l'occasion d'articuler ces projets avec une dynamique éducative : lutte contre le gaspillage, apprentissage du bien et mieux manger, connaissance des produits et donc du patrimoine gastronomique de la région...

Ainsi, la métropole de Rennes a lancé une étude prospective, entre 2010 et 2013, avec des étudiants du « Master Agriculture durable et développement du territoire » pour imaginer des scénarios de modèle agricole local et alimentaire à l'horizon 2020-2030. L'une des propositions est la mise en culture de « trames vertes » dans les villes. Ce travail a montré qu'en conservant le modèle actuel, il faut environ 0,30 hectare par habitant, contre moins de 0,20 hectare dans un modèle d'autonomie alimentaire.

3. De la part des agriculteurs

S'agissant des agriculteurs, ils sont également de plus en plus nombreux à être séduits par les circuits courts et de proximité. Les raisons économiques sont évidentes – même si elles ne se vérifient pas toujours. Ces modes de commercialisation doivent permettre, en réduisant le nombre d'intermédiaires de fixer un prix qui permette aux agriculteurs de conserver une marge supérieure et d'être moins dépendants tant de l'industrie agroalimentaire que de la grande distribution.

Mais, il ne faut pas réduire cette offre grandissante à la seule approche économique. Beaucoup d'agriculteurs sont en demande d'une meilleure reconnaissance sociale et apprécient le fait, par le rapport direct avec le client, de faire connaître leur métier et de pouvoir échanger avec leurs consommateurs. D'ailleurs, on observe que beaucoup d'agriculteurs pratiquant les circuits courts ou de proximité organisent des visites dans leurs fermes, ont ouvert des gîtes ou des chambres d'hôtes... Selon un récent sondage des JA-MRJC, 72 % des jeunes intéressés par une installation souhaitent utiliser les circuits courts.

Cette approche empirique est confirmée par une étude menée à l'échelle européenne qui montre que près de deux tiers des circuits courts étudiés sont fortement orientés *« vers la création de capital social, en renforçant les contacts sociaux entre les individus, de même qu'un sentiment de communauté et de*

confiance, ou encore la coopération entre entreprises, d'une part, et entre producteurs et consommateurs d'autre part ». ⁽¹⁾

B. LES BIENFAITS POUR LA SANTÉ

1. Connaître le contenu de nos assiettes

Les scandales de la viande aux hormones, des farines animales au début des années 2000 ont par ailleurs accru la volonté des Français de consommer des produits tracés, et d'être assurés d'une certaine transparence quant aux pratiques agricoles. Si tous les consommateurs ne consomment pas bio, il est incontestable qu'il existe une tendance lourde en faveur d'une agriculture plus respectueuse de nos assiettes, combinant diminution des produits phytosanitaires, des antibiotiques et des pratiques telles que l'utilisation d'organismes génétiquement modifiés (OGM) ou des hormones.

2. Garanties des produits issus de l'agriculture biologique

Les études qui montrent la toxicité sur le long terme des produits phytosanitaires se multiplient – 117 résidus de pesticides suspectés d'être cancérigènes ou perturbateurs endocriniens ont été détectés dans des produits non bio ⁽²⁾. L'organisation mondiale de la santé (OMS) a déclaré le glyphosate, pesticide utilisé par 90 % des agriculteurs comme potentiellement cancérigène. Les reportages, qui montrent les conditions d'élevage de type industriel, où le traitement prophylactique aux antibiotiques est monnaie courante, ce qui participe à la montée de l'antibiorésistance, ont déclenché un sursaut citoyen pour élaborer des produits plus sains, sans pesticides, sans OGM, sans antibiotiques, c'est-à-dire des produits issus de l'agriculture biologique.

C. UN INTÉRÊT EN TERME ENVIRONNEMENTAL

Selon le mode de production ou le mode de distribution, les apports environnementaux sont variés. On considère que le secteur agroalimentaire contribue à hauteur de 30 % des émissions de gaz à effet de serre en France.

De manière générale, il convient de souligner que les productions européennes sont soumises à des réglementations qui sont parmi les plus respectueuses de l'environnement au monde.

L'alimentation représente toutefois un poste important de l'empreinte environnementale de la consommation des Français : selon le rapport de l'ADEME, « alléger l'empreinte environnementale de la consommation des

(1) Commission européenne, rapport sur « l'opportunité d'établir un système d'étiquetage applicable à l'agriculture locale et à la vente directe », décembre 2013.

(2) INRA, Denis Lairon, « 90 arguments en faveur de l'agriculture biologique ».

Français en 2030 », « *les produits alimentaires et boissons sont à l'origine de 55 % de l'acidification générée par la consommation française, 32 % des émissions de composés organiques volatils non méthaniques, 31 % des émissions de gaz à effet de serre et 12 % des déchets industriels non dangereux.* »

Les principaux impacts environnementaux générés par l'alimentation sont ainsi ⁽¹⁾ :

- les émissions de gaz à effet de serre ;
- l'impact sur la qualité de l'eau ;
- l'impact sur la consommation d'eau ;
- l'impact sur la biodiversité.

La phase du cycle de vie des produits alimentaires qui génère le plus d'impacts environnementaux est la production agricole : pour des produits transformés, elle est responsable de l'ordre de 75 à 95 % des impacts environnementaux selon la nature des impacts ⁽²⁾.

1. L'agriculture biologique, la plus respectueuse de son environnement

L'agriculture biologique est indéniablement le mode de production le plus respectueux de l'environnement car elle interdit l'usage des produits phytosanitaires de synthèse. Elle respecte, restaure et entretient les équilibres biologiques. Elle préserve la ressource en eau, tant en qualité, par la non utilisation des engrais et pesticides chimiques, qu'en quantité, par l'utilisation d'espèces rustiques mieux adaptées à leur environnement.

Elle conserve et accroît la fertilité physique et biologique des sols, favorise la biodiversité animale et végétale, a un impact positif sur les émissions de gaz à effets de serre par des émissions moindres et un stockage accru du carbone dans les sols. Elle a en outre une moindre consommation d'énergie fossile du fait de l'interdiction des engrais et pesticides chimiques de synthèse dont la production et le transport sont très gourmands en pétrole et dérivés ⁽³⁾.

En développant l'agriculture biologique sur les zones de captages, les coûts de traitements de l'eau, qui sont supportés par les contribuables, sont diminués. Par exemple, à Munich, le développement de l'agriculture biologique autour des captages revient vingt-sept fois moins cher que les coûts estimés de la dénitrification ⁽⁴⁾. En France, le coût de la seule dénitrification s'élève à

(1) *Ibid.*

(2) *Ibid.*

(3) *Guide pratique d'Agrobio Périgord et de Bio d'Aquitaine, « comment introduire des produits biologiques en restauration collective.*

(4) *FNAB, introduire des produits bio et locaux en restauration collective en maîtrisant son budget.*

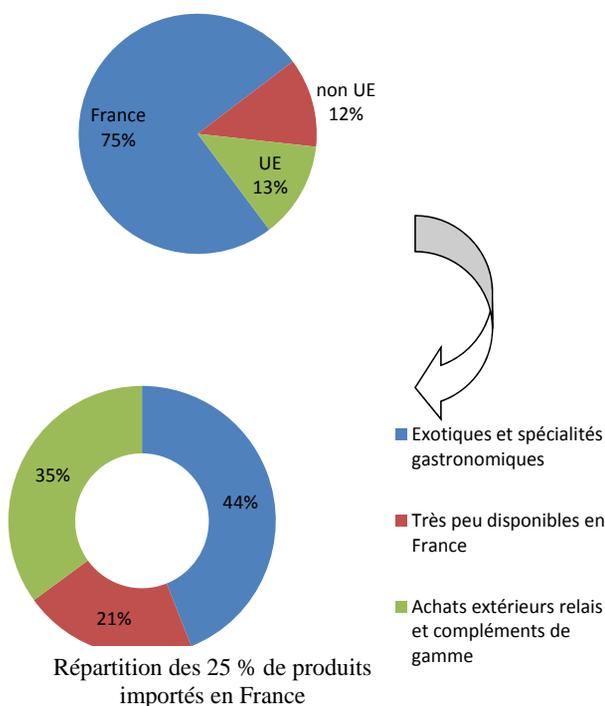
0,27 euro/m³ ⁽¹⁾. La ville de Lons-le-Saunier a mis en place des conventions d'aides financières pour la conversion en agriculture biologique avec les agriculteurs situés sur le bassin d'alimentation de captage pour protéger la qualité de l'eau distribuée. Cette politique a permis à la ville d'améliorer substantiellement la qualité de ses eaux et de développer une agriculture biologique locale qui approvisionne les restaurants scolaires de la collectivité.

Votre rapporteure estime donc, *a minima*, qu'il faudrait rendre obligatoire la culture en agriculture biologique sur les zones de captage d'eau.

Enfin, il est important que les produits biologiques soient consommés près du lieu de leur production : les études de l'Agence Bio montrent que 75 % des produits bio consommés en France sont produits sur le territoire national, et que la moitié des 25 % restants est composée de produits que le climat métropolitain ne permettrait pas de produire. **Les importations ont en effet fortement diminué au cours des dernières années, passant de près de 40 % en 2009 à 25 % en 2012.** Les ventes de produits issus de l'agriculture biologique à l'extérieur de la France, constituées à 60 % par les ventes de vins, sont estimées à 380 millions d'euros en 2013, en hausse de plus de 20 % par rapport à 2012.

(1) FNAB, « l'agriculture biologique : un outil efficace et économe pour protéger les ressources en eau, 2009.

LES ORIGINES DES PRODUITS BIO CONSOMMÉS EN FRANCE EN 2013



Source : Ministère de l'agriculture, de l'alimentation et de la forêt, 2013.

Il faut mentionner la marque « *Bio Sud-Ouest France* » qui a été lancée en 2013 par les Conseils régionaux d'Aquitaine et de Midi-Pyrénées et des associations interprofessionnelles biologiques. Elle est accessible à l'ensemble des agriculteurs et entreprises certifiés en agriculture biologique des régions Aquitaine et Midi-Pyrénées. La réglementation bio européenne certifie donc le mode de production et de transformation des produits et la marque ajoute la garantie de l'origine régionale des produits sous la marque Bio Sud-Ouest France. La création de cette marque a contribué largement à structurer l'approvisionnement de la communauté urbaine de Bordeaux, qui assure aujourd'hui sa restauration collective avec 40 % de produits locaux.

2. Les appellations d'origine protégée (AOP)

Pour toutes les AOP, la majorité de l'alimentation des animaux doit provenir de l'aire géographique de l'appellation. Ainsi, pour les AOP laitières, la ration fourragère est issue de 70 à 100 % de leurs aires géographiques, très souvent intégralement de l'exploitation. Plusieurs expériences ont été mises en place sur certaines aires géographiques entre céréaliers et éleveurs, afin de

structurer des échanges de fourrages et céréales. Il en résulte des économies de transport et une relocalisation des approvisionnements. Certaines AOP très petites ne peuvent parfois procéder à ces échanges vertueux de proximité, ce qui limite leur développement.

Les AOP, de par leurs pratiques, contribuent directement à l'entretien de paysages emblématiques : prés-vergers de Normandie, alpages savoyards, estives pyrénéennes, plateaux herbagers du massif central, prairies du Jura...⁽¹⁾

On constate d'ailleurs que ces zones d'AOP sont celles où on installe le plus en France : ainsi, dans le Jura, il y a deux installations pour trois départements⁽²⁾.

3. L'intégration logique dans l'économie circulaire

Une agriculture de proximité et en circuits courts s'inscrit assez naturellement dans l'économie circulaire, et donc dans la lutte contre le gaspillage, même si ses effets ne sont pas toujours aisément quantifiables.

a. Relation entre producteurs et consommateurs

Le contact direct du producteur avec le consommateur permet d'informer ce dernier, qui sera plus enclin à acheter un légume esthétiquement imparfait vendu par un professionnel qui lui aurait expliqué que ce légume a des qualités organoleptiques satisfaisantes. Ce mode de commercialisation permet donc une relation de qualité entre les acteurs, qui favorise la prise en compte des attentes des uns et les contraintes des autres⁽³⁾.

A contrario, selon France Nature Environnement (FNE), certains modes de commercialisation en circuits courts peuvent être plus contraignants pour le consommateur. La vente de paniers préalablement payés est peu flexible, se fait à une fréquence imposée et le consommateur n'a pas le choix dans les produits distribués, ce qui peut être source de gaspillage. Cependant, grâce au contact direct avec le producteur, ces contraintes sont très souvent allégées. Ainsi, le contenu des paniers peut être déterminé à l'avance en commun et être adapté en fonction du retour des adhérents. Différentes tailles de paniers peuvent aussi être proposées. Dans les systèmes de type AMAP, les membres peuvent également troquer entre eux les produits en fonction de leurs goûts.

Enfin, les producteurs peuvent accompagner les consommateurs pour que ceux-ci consomment autrement et gaspillent moins grâce au partage d'informations sur leurs produits, leur saisonnalité et sur les conseils pratiques pour les conserver et les cuisiner. Des recettes sont fréquemment distribuées ou échangées pour aider les consommateurs à cuisiner les produits achetés. Des ateliers de transformation sont également organisés pour partager les savoir-faire

(1) Document d'information du Conseil National des Appellations d'Origine Laitières (CNAOL), 2015.

(2) Audition du CNAOL.

(3) Contribution écrite de France Nature Environnement, janvier 2015.

pour confectionner des confitures ou des conserves. À Figeac, dans le Lot, la coopérative « Fermes de Figeac » propose des productions locales et des cours de cuisine gratuits pour le public, afin de lui réapprendre à cuisiner des produits bruts ou des produits parfois oubliés.

b. Ajustement de l'offre à la demande

Réciproquement, du point de vue de la production, le contact direct avec les consommateurs permet d'ajuster l'offre à la demande. Dans le cadre des systèmes de ventes de paniers tels que les « Jardins de Cocagne » – système alliant la distribution de produits biologiques en circuits courts et l'insertion par le travail – ou les AMAP, la mise en production peut être effectuée en fonction de la demande, l'écoulement de la production étant assuré.

De même, pour la vente aux établissements de restauration collective qui se doivent d'avoir un approvisionnement régulier, les quantités à produire sont estimées de manière concertée à l'avance.

Dans la mesure où dans ce type de circuits, les producteurs sont moins contraints par des obligations commerciales de type calibrage des produits, ils ne sont pas incités à produire plus que nécessaire pour pallier le risque de ne pouvoir écouler des produits hors norme.

Les circuits courts et de proximité se caractérisent par un moindre recours aux procédés de conservation et aux emballages, ce qui limite également leurs impacts environnementaux.

En outre, les producteurs en circuits courts diversifient en général leurs débouchés afin de pouvoir écouler l'ensemble de leur production.

La vente en circuits courts et de proximité permet aussi de vendre des produits qui ne le seraient pas dans le cadre de circuits de commercialisation longs. France Nature Environnement note par exemple que les sous-produits de types petit lait, abats, fanes de carottes sont récupérés en circuits courts pour être utilisés dans la fabrication d'autres produits puis vendus, ou bien servent dans l'exploitation, pour le compost notamment. Les produits vendus en circuits courts étant généralement des produits frais et fragiles – c'est le cas en particulier des fruits et légumes – il est indispensable de prévoir la gestion des produits abimés invendables. Dans les circuits traditionnels, il n'y a pas toujours d'usines de transformation à proximité pour cuisiner les fruits mûrs ou abimés. Or, FNE constate qu'en circuits courts, cette étape est souvent gérée par le producteur lui-même, ce qui permet d'écouler les invendus sous formes diverses – coulis, confitures, plats cuisinés. Cela nécessite toutefois de posséder un atelier de transformation. Par exemple, à Prigonrieux, en Dordogne, c'est une association de réinsertion par le travail, « *Question de culture* » qui s'est dotée d'une petite légumerie pour transformer en soupe les légumes invendus et préparer les légumes prêts à consommer pour la restauration collective.

Certes, on pourrait objecter que les produits récoltés pour les industries agroalimentaires ou les marchés de type internationaux parfaitement organisés logistiquement sont moins fragiles. Mais ils sont cueillis avant maturation, traités et placés dans des installations frigorifiques, ce qui leur permet effectivement de durer plus longtemps mais réduit la qualité des produits en termes de fraîcheur, de goût, de qualité nutritionnelle et de consommation énergétique.

Bien sûr, il n'est pas toujours possible de prévoir exactement les quantités produites car elles sont aussi conditionnées par des facteurs non maîtrisables comme les conditions climatiques. En cas de surproduction, par exemple dans les « Jardins de Cocagne », les produits qui n'ont pas été écoulés sont utilisés pour les repas du personnel ⁽¹⁾.

France Nature Environnement fait pourtant le constat que *« donner des invendus à des associations d'aide alimentaire semble être moins aisé en circuits courts et de proximité. Cela demande une organisation logistique parfois compliquée pour de petites exploitations. Il arrive fréquemment que les produits soient en réalité donnés de manière informelle au voisinage voire aux consommateurs réguliers. »* ⁽²⁾

4. Les externalités positives pour l'aménagement du territoire

La frontière entre l'urbain et le rural est de plus en plus diffuse. Il ne faut pas négliger les aspects connexes et pourtant essentiels du développement, ou plutôt du redéveloppement de l'agriculture péri-urbaine. Celle-ci permet en particulier de limiter l'étalement urbain, préservant la qualité des sols et conservant des terres agricoles nourricières.

Les villes se sont construites et développées à proximité des voies de communication et de transport que sont les rivières, là où les terres ont la meilleure valeur agronomique pour les productions maraîchères et fruitières. Il est donc important de maintenir actuellement des zones de productions sur ces terres fertiles.

Aujourd'hui, près de 80 % des Français habitent aujourd'hui dans une ville : le développement de cette agriculture constitue le défi de demain.

La métropole nantaise travaille activement sur le maintien d'une agriculture périurbaine vivace. Son Plan local d'urbanisme (PLU) garantit sur près de 16 000 hectares un usage uniquement agricole des terres. La métropole a mis en place une politique de soutien à l'installation et de remise en culture des friches agricoles, conséquences directes de la spéculation foncière. Elle travaille aussi à la sensibilisation des citoyens urbains aux problématiques agricoles et met à leur

(1) Contribution écrite de France Nature Environnement, janvier 2015.

(2) ADEME, « Alléger l'empreinte environnementale de la consommation des Français en 2030 », 2015.

disposition des informations concernant les initiatives de vente en circuits courts et de proximité sur le territoire de l'agglomération.

5. L'impact sur le climat

Les circuits courts et de proximité sont souvent mis en avant pour réduire les impacts liés au transport de marchandise. En réalité, la grande diversité des circuits courts ne permet pas de généraliser quant à leur impact sur l'environnement, meilleur ou moins bon que les autres formes de commercialisation. Si dans le cadre des circuits courts, les produits parcourent une distance plus faible, les consommations d'énergie et les émissions de gaz à effet de serre ne sont pas, pour autant, systématiquement moins importantes⁽¹⁾. Ramenées au kilogramme de produit transporté, elles peuvent parfois même être plus élevées. Ainsi, le moindre recours aux transports longs n'est pas nécessairement synonyme de moindre émission de gaz à effet de serre. Le transport maritime est un moyen de transport relativement peu gourmand en effet de serre.

COÛTS ÉNERGÉTIQUES SELON LES MODES DE TRANSPORT

Un kilo de pétrole permet à une tonne de marchandise (40% des transports) de parcourir :

- en bateau : 127 km ;
- en train complet : 111 km ;
- en poids lourds de 35 tonnes : 58 km ;
- en poids lourds de 5 tonnes : 28 km.

Dans l'Union européenne, 85 % du transport de marchandises se font par route, 12 % par voie ferrée et 2 % seulement par voies navigables.

Consommation en grammes-équivalent-pétrole (gep) par passager et par kilomètre :

- avion court courrier : 40 ;
- voiture particulière : 38 ;
- avion long courrier : 30 ;
- train régional : 30 ;
- autobus RATP : 26 ;
- train de banlieue : 12 ;
- autocar : 9 ;
- RER : 8 ;
- train rapide national : 7 ;
- métro : 7 ;
- TGV : 6 ;
- marche : 5 ;
- bicyclette : 2*

** Il s'agit dans ce cas d'énergie musculaire humaine !*

Source : *L'énergie d'aujourd'hui et de demain*, Pierre-René Bauquis et Emmanuelle Bauquis, Éditions Autrement.

(1) Ibid.

De grandes quantités, transportées sur de grandes distances, de manière optimisée, peuvent avoir un impact effet de serre par tonne transportée beaucoup plus faible que de petites quantités transportées sur des distances plus faibles dans des camionnettes peu remplies et revenant à vide.

Toutefois, **dès lors qu'ils sont optimisés, les circuits courts de proximité présentent un réel potentiel en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre.** Lors des auditions, votre rapporteure a constaté une véritable mobilisation des acteurs des circuits courts et de proximité pour s'engager dans des démarches de développement durable, aujourd'hui composante indispensable d'une politique de responsabilité sociale et environnementale d'une entreprise. La réduction des transports et une meilleure logistique sont pour eux à la fois économie de temps et d'argent.

La question qui sous-tend celle des déplacements, est celle de la pertinence pédoclimatique à produire un aliment ici plutôt qu'ailleurs :

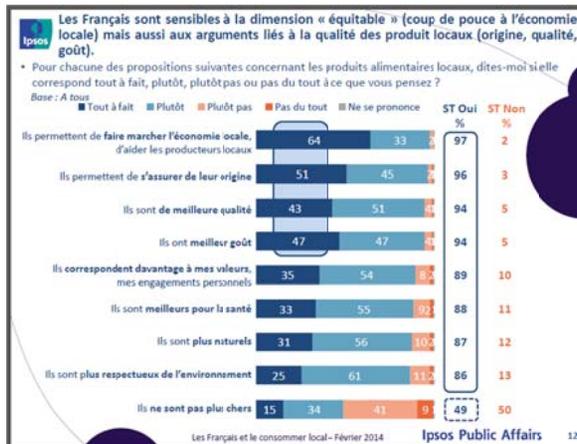
Est-il légitime de concentrer des productions légumières sous serres chauffées pour les exporter ?

Dans cette logique, s'il est préférable d'importer des départements d'outre-mer ou des pays du Sud, nos agrumes et autres produits tropicaux. Y a-t-il un sens à manger des melons ou des tomates importés toute l'année du Nord de la Corée, alors que l'énergie solaire du sud-ouest leur est favorable en saison ?

D. « NOS EMPLETTES SONT NOS EMPLOIS »

La crise économique a provoqué chez les Français une véritable réflexion sur le patriotisme alimentaire. Ainsi, **97 % des Français qui consomment local disent le faire pour soutenir la production locale** et par là, l'activité de leurs voisins. Cette attitude presque instinctive a d'ailleurs une logique économique. En effet, la production locale crée de l'emploi para-agricole et dans l'industrie agroalimentaire. L'artisanat et l'industrie agroalimentaire transforment près de 70 % de la production agricole nationale ⁽¹⁾ et le tissu de petites et moyennes entreprises de l'agroalimentaire est très structurant sur les territoires.

(1) Audition de l'association nationale des industries de l'agroalimentaires, ANIA.



Par ailleurs, les circuits courts, de proximité et de qualité sont plus intensifs en main-d'œuvre que les circuits de distribution traditionnels. Les savoir-faire spécifiques et les conditions de production strictes des AOP génèrent par exemple 2,8 fois plus d'emplois directs que la laiterie France à volume de lait équivalent ⁽¹⁾. À surface égale, une ferme bio nécessite également davantage de main-d'œuvre qu'une ferme conventionnelle : en moyenne plus 0,9 d'unités de travail annuel ⁽²⁾.

Le statut de « maître-restaurateur » qui évolue avec un décret à paraître intègre bien une obligation pour le restaurateur de proposer au moins cinq produits locaux à sa carte. Par ailleurs, le label « fait maison », créé par la loi n° 2014-344 sur la consommation du 17 mars 2014 et visant à garantir la fraîcheur et le savoir-faire autour de plats d'un restaurant, permettra en toute certitude d'accompagner ce mouvement.

L'aménagement équilibré des territoires repose sur la présence humaine. L'agriculture productiviste a provoqué une désertification humaine des zones dites de handicap naturel, suite à la mécanisation. De multiples zones se sont ainsi dépeuplées dangereusement, laissant les trop peu nombreux paysans restants de plus en plus éloignés des services publics. Heureusement, la politique de soutien à la montagne a permis de limiter les conséquences trop négatives de la désertification humaine. Les soutiens au développement de productions locales de qualité valorisant des spécificités de terroir ont eu un effet positif systémique qui pourrait servir d'exemple pour soutenir des territoires peu denses en réintroduisant des productions dont notre pays reste importateur, telles que la production ovine, de plantes médicinales en zones peu fertiles, ou de légumes en zone péri-urbaine.

Il ne faut pas négliger l'attrait que peut représenter pour le tourisme rural le maintien de ces prairies et de ces paysages ouverts et vivants, il est donc

(1) Dossier d'information du CNAOL, 2014.

(2) Agence bio, 2010.

important de maintenir l'activité sur tout le territoire. Les agriculteurs sont davantage amenés à exercer des activités de diversification, telles que l'accueil à la ferme.

E. SÉCURISER L'ALIMENTATION DANS LES OUTRE-MER EST UN VÉRITABLE ENJEU

1. Les spécificités liées à l'insularité

La demande de produits locaux prend une dimension particulière dans les départements d'outre-mer (DOM).

L'éloignement de la métropole combiné avec l'insularité entraînent des coûts de production plus élevés – acheminement du matériel, des semences et intrants – que sur le reste du territoire. Par ailleurs, la proximité des DOM avec des pays tiers à l'Union européenne a pour conséquence une concurrence très vive dans la mesure où ces pays ont des coûts de production très bas.

Enfin, ces territoires sont situés dans des zones tropicales qui se caractérisent par une forte pression parasitaire. Or, comme ces départements ne constituent malgré tout que de petits marchés, les grands groupes de produits phytopharmaceutiques n'y accordent pas une importance particulière, ou en tout cas suffisante.

Pour conforter l'agriculture biologique, et en particulier dans les départements d'outre-mer, votre rapporteure préconise **d'encourager et d'accompagner la recherche participative pour la conservation des semences de variétés locales et pour les préparations naturelles permettant aux plantes d'être plus résistantes aux risques sanitaires.**

La combinaison des facteurs évoqués plus haut a un effet défavorable sur la production agricole. L'agriculture reste pourtant un secteur essentiel de l'activité locale. Certaines filières sont d'une importance cruciale, telle que celle de la banane ou de la canne à sucre car elles sont de grandes pourvoyeuses d'emplois directs et indirects. Cependant, si leur présence dans le cadre de rotations peut être bénéfique, la spécialisation vers des pratiques de monoculture a provoqué des déséquilibres écologiques et de biodiversité.

De plus, l'insularité entraîne des pressions fortes sur le foncier, celui-ci n'étant disponible qu'en petites quantités, réglementé en grande partie par la loi littoral ⁽¹⁾, et faisant l'objet de conflit d'usage.

Votre rapporteure, qui s'est rendue à Mayotte et à La Réunion a constaté une volonté marquée de la part des populations locales pour une offre locale. Mais de la même manière qu'en métropole, les consommateurs, s'ils sont prêts à payer

(1) Loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral.

un peu plus cher un produit local, ne peuvent y mettre un prix trop élevé. Il faut prendre en compte en outre le fait que les DOM ont des taux de pauvreté plus élevés qu'en métropole.

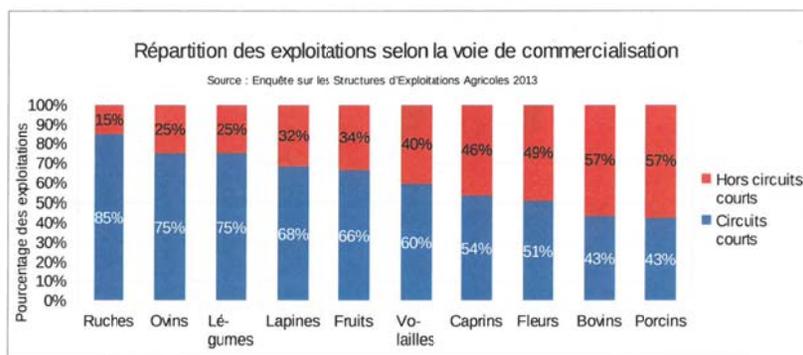
Proposition 1 : lancer un grand appel à projet « territoires pilote Projet Alimentaire Territorial », en direction des intercommunalités.

2. La prégnance des circuits courts

Dans les départements d'outre-mer, deux tiers des agriculteurs se sont tournés vers les circuits courts ⁽¹⁾.

En **Guyane**, où la forêt occupe l'essentiel du territoire, la vente directe aux populations locales est la règle pour les exploitations dispersées à l'intérieur des terres ⁽²⁾.

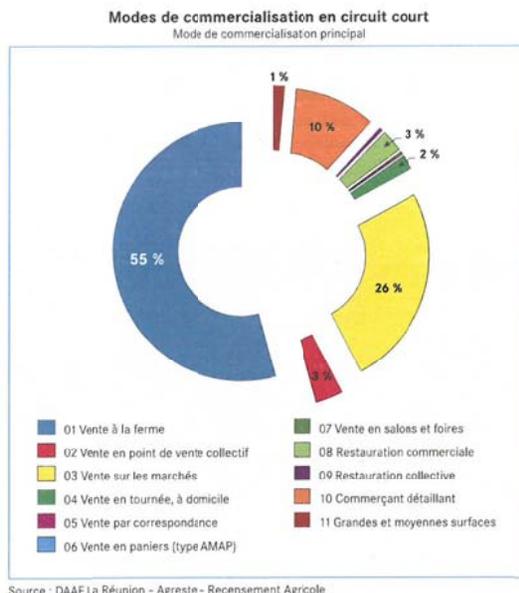
À **La Réunion**, on constate qu'il reste une tradition très vivace du jardin nourricier. Par exemple, hors activité d'exploitation agricole, la superficie occupée par les vergers familiaux des exploitants, ceux des particuliers, les arbres fruitiers présents dans les espaces naturels et dans les espaces urbains est estimée à environ 2 000 hectares contre 2 700 hectares pour la production économique. Près de la moitié des exploitations agricoles commercialisent des produits via des circuits courts en 2013, cette proportion étant donc beaucoup plus élevée que sur le reste du territoire national.



lecture : Parmi les exploitations détenant des volailles, 60 % d'entre elles sont en circuit court. Elles commercialisent au moins une partie de leur production en circuit court (volailles ou autres produits).

(1) Agreste Primeur, « Recensement agricole 2010 : un producteur sur cinq vend en circuits courts », n° 275, janvier 2012.

(2) *Ibid.*



Les problématiques sont différentes à **Mayotte**. La surface totale exploitable sur l'île représente près de 55 % du territoire, avec 20 700 hectares. Pourtant, seul un tiers est effectivement exploité. Les superficies moyennes sont très petites – un demi-hectare environ – et sur des surfaces accidentées. Les exploitations mahoraises sont très faiblement équipées. En plus de ces contraintes physiques, la chambre d'agriculture de Mayotte a souligné que cette surface est soumise à diverses pressions, dues à une démographie galopante – urbanisation, défrichements sauvages – et à une évolution vers des pratiques moins durables – augmentations de la monoculture, diminution des temps de jachères et des rotations de cultures, assèchement des zones humides – sur un foncier occupé de manière irrégulière et morcelé par l'indivision. L'agriculture couvre près de 50 % des besoins alimentaires locaux. L'ylang-ylang et la vanille sont des cultures en pleine déprise avec des surfaces qui ont diminué de 60 % entre 2002 et 2010 en raison notamment du coût élevé du passage à une main-d'œuvre déclarée, et du manque de rentabilité de ces cultures par rapport aux productions vivrières ⁽¹⁾.

Surtout, les petits producteurs ont de grosses difficultés d'accès aux marchés formels tels que la grande et moyenne surface et la restauration collective à cause de volumes de production insuffisants, d'une organisation encore embryonnaire, et d'un manque d'équipement et d'infrastructures. Ainsi, une grande part – jusqu'à 50 % – de la production ne quitte pas les exploitations faute de moyens d'accès ou de transport ⁽²⁾.

(1) Contribution écrite de la Chambre d'agriculture de Mayotte.

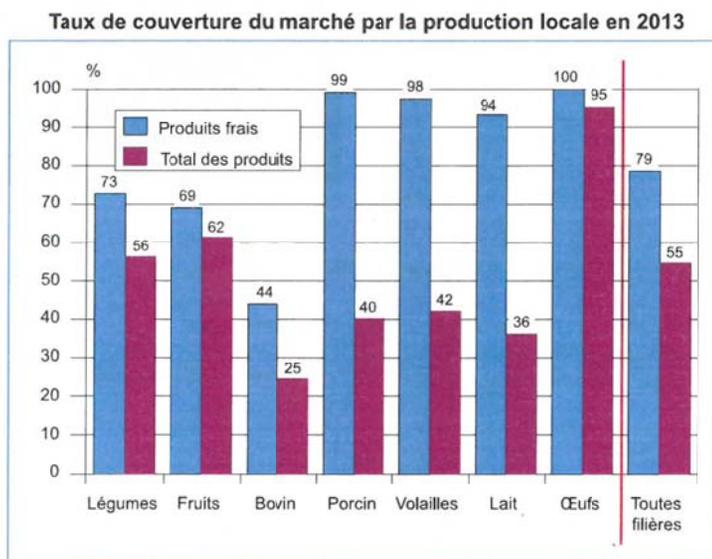
(2) *Ibid.*

Autre difficulté, le marché parallèle de vente au bord des routes à tendance à croître de manière exponentielle, servant de soupape de sécurité à une grande partie de la population désœuvrée aux revenus trop faibles pour avoir accès au marché formel. Ces produits sont d'origine non identifiée et les agriculteurs déplorent le pillage des champs, qui devient un réel obstacle au développement de ces productions et à l'installation.

Plusieurs projets de magasins de producteurs sont en projet, ainsi qu'un abattoir.

3. Une forte présence des importations sauf pour les produits frais

Le commerce extérieur agroalimentaire des départements d'outre-mer est profondément marqué par l'insularité et l'éloignement des principaux clients et fournisseurs. À La Réunion par exemple, les produits locaux alimentaires couvrent près de 79 % du marché frais et 55 % du marché total de manière assez stable depuis 2007 ⁽¹⁾.



Sources : Douanes, DAAF de La Réunion - Agreste - Statistique agricole annuelle

S'agissant des fruits et légumes frais, la demande en produits locaux croît fortement bien que l'offre ne soit pas suffisante pour la satisfaire. La situation de concurrence est plutôt favorable à ce type de production par rapport aux produits importés, difficiles et coûteux à transporter.

(1) Agreste, DAAF La Réunion, « La production agricole et agroalimentaire locale poursuit sa reconquête face aux importations », numéro 91, août 2014.

S'agissant des viandes, dans un contexte d'augmentation globale de la consommation, la production locale se stabilise, alors que les importations ont progressé de près de 20 % en quatre ans, et sont désormais supérieures aux quantités produites localement. Certains segments de marché, tels que les viandes congelées ou les produits carnés à destination de la transformation ou de la restauration collective sont des cibles plus difficiles à atteindre par la production locale du fait de la concurrence de viandes importées à des prix bas, de provenance européenne ou de pays tiers ⁽¹⁾.

En revanche, les produits de la pêche sont presque totalement importés alors même que les eaux réunionnaises sont très poissonneuses.

D'une manière générale, on assiste à un développement de l'amont des filières, qui sont de plus en plus organisées. L'aval doit désormais s'en saisir, puisqu'il existe de véritables marges de progression. Par exemple, la production locale de fruits satisfait 70 % des besoins alimentaires en frais, mais seulement 5 % des besoins pour la transformation ⁽²⁾.

4. Un marché de dégageement

Des groupes de distribution et des importateurs utilisent les départements d'outre-mer comme des marchés de dégageement pour certains produits, ce qui a pour effet de casser les prix et donc de pénaliser les productions locales. D'une manière générale, il existe une vive concurrence pour les productions locales, qui restent en grande partie assez artisanales, avec les grosses productions métropolitaines qui, produites à grande échelle, sont accessibles à des prix beaucoup plus modestes, malgré le coût du transport. Cette concurrence ne s'exerce en revanche pratiquement pas pour les produits frais.

(1) Agreste, DAAF La Réunion, « L'observatoire des importations des produits agricoles sur La Réunion », numéro 88, novembre 2013.

(2) *Ibid.*

L'exemple du poulet à La Réunion ⁽¹⁾

Les prix des cuisses surgelées importées sont très bas à La Réunion, et toujours inférieurs à ceux de métropole : – 20 % par rapport au frais, et – 30 % par rapport surgelé. Et cela malgré les coûts de fret et de stockage supplémentaires. Bien que les mesures de prix ne soient pas tout à fait comparables, on constate des différentiels de prix importants, le prix moyen en grande et moyenne surface (GMS) à La Réunion du poulet surgelé (cuisse le plus souvent) s'établit à 2,79 euros en moyenne en 2013. Ce prix est très inférieur à ce qui se pratique dans la GMS métropolitaine où le poulet frais s'établit à 3,53 euros entier et 4,80 pour les découpes.

Un premier indicateur sur les marges pratiquées par les opérateurs est la valeur déclarée en douane de 1,81 euro/kg, valeurs bien inférieures aux cours du gros en métropole qui sont en moyenne de 3,50 euros/kg.

Cette situation de prix cassés, qui peut sembler paradoxale, s'explique cependant en considérant que :

- les découpes de poulet constituent un marché de dégagement pour les exportateurs européens, mais aussi pour des pays comme le Brésil et les États-Unis qui écoulent ainsi leurs excédents, bien souvent à perte ;
- leurs débouchés sont des territoires à faible pouvoir d'achat comme La Réunion, Mayotte, ou de nombreux pays d'Afrique ;
- mais aussi certainement par le positionnement « produit d'appel » par la GMS locale.

Ces importations massives de cuisses de poulet surgelé entrent en concurrence directe avec la production locale qui le plus souvent commercialise en frais à plus de 8 euros/kg et qui peine à passer la barre des 15 000 tonnes, malgré un marché en expansion.

F. SOUVERAINETÉ ALIMENTAIRE : UN DROIT DES PEUPLES À RESPECTER

1. La spirale destructrice de l'exportation de produits à bas coûts asphyxie les pays du Sud sans produire de la valeur ajoutée locale

D'une manière plus générale, il faut concevoir des politiques nationales axées autour de l'autonomie alimentaire. Il ne s'agit pas de prétendre que la France devrait être refermée sur elle-même et ne pas exporter des produits à haute valeur ajoutée. Les stratégies visant à développer des stratégies alimentaires permettent d'éviter de délocaliser les impacts et externalités négatives.

Néanmoins, il ne faut pas nier ou minimiser la spirale destructrice de l'exportation de produit à bas coûts qui asphyxie les pays du Sud sans produire de valeur ajoutée sur nos territoires. À cet égard, il ne faut pas négliger les conséquences des orientations des débuts de la politique agricole commune (PAC) – avec les restitutions à l'exportation – qui ont conduit à développer des modèles de production qui perdurent encore aujourd'hui, avec de grandes difficultés depuis la fin des subventions.

(1) Note de la direction de l'agriculture et de la forêt de La Réunion, 21 avril 2014.

En effet, la France n'est pas compétitive sur les productions de masse, car elle est concurrencée par des pays où les coûts de productions sont beaucoup moins élevés et parce que les produits sont d'une qualité standard qui ne varie pas ou très peu selon le lieu de production.

En outre, ces exportations ont des effets délétères sur les agricultures des pays du Sud, car elles asphyxient leurs marchés avec des produits beaucoup moins chers que les productions locales, qui attirent les consommateurs, perturbant ainsi les circuits économiques locaux. Elles peuvent d'ailleurs complètement modifier les habitudes alimentaires.

Cette situation n'est ni profitable à l'économie française, ni à celle des pays en développement. Au contraire, la relocalisation de l'économie d'une part sur des produits agricoles standards et de qualité et d'autre part l'export sur les produits de qualité est bon pour l'économie, et fait découvrir la gastronomie française au-delà de nos frontières, ce qui bénéficie également à notre tourisme. Beaucoup d'étrangers viennent en France parce qu'ils sont assurés de bien y manger, notamment grâce à des produits français qu'ils ont découverts dans leurs pays – vins notamment.

2. Des risques commerciaux importants dans un contexte géopolitique tendu

Il ne faut pas négliger le fait que dans un contexte géopolitique tendu, l'orientation de l'agriculture vers l'exportation n'est pas sans risque. Les exemples sont nombreux de pays qui se sont ouverts aux entreprises françaises, et qui se sont brusquement refermés.

L'exemple de l'embargo russe est le plus récent et est assez symptomatique. Lors de la crise russo-ukrainienne et suite aux mesures de sanctions appliquées par l'Union européenne à son encontre, la Russie a décrété un embargo sur la plupart des produits agricoles en provenance de l'UE. Cette mesure a profondément bouleversé les filières agricoles européennes, et notamment françaises, sur des produits qui connaissent déjà des difficultés structurelles tels que l'arboriculture. Mais cet exemple n'est que le plus récent d'une longue série : Turquie, Taïwan...

L'embargo russe

Le 7 août 2014, en réaction aux sanctions décidées à son encontre dans le cadre des tensions russo-ukrainiennes, la Russie a décrété une interdiction totale, pour une durée d'un an, de l'importation de la plupart des produits alimentaires en provenance des États membres de l'UE. Les exportations agricoles et agroalimentaires de l'Union vers la Russie s'élèvent à 11 milliards d'euros par an, dont un peu moins d'un milliard d'euros pour la France.

Les conséquences de cet embargo ont touché principalement certains secteurs de la filière agroalimentaire :

– Les fruits et légumes représentent un tiers des exportations de produits agroalimentaires de l'UE vers la Russie. La situation a été d'autant plus difficile pour la France que les autres

pays exportant vers la Russie ont eu une récolte abondante en 2014 et ont reporté des volumes non-exportés sur le marché intérieur de l'Union européenne.

– Les exportations de viandes de la France vers la Russie étaient importantes et s'élevaient à 135 millions d'euros en 2013. Il est toutefois à noter que l'embargo russe sur les exportations de viande européenne reposait déjà sur un fondement « sanitaire » depuis le mois de février 2014.

– Les exportations de lait et les produits laitiers de l'Union vers la Russie s'élevaient à 1 milliard d'euros et 120 millions d'euros pour la France. Ceux-ci connaissaient déjà depuis quelques mois une baisse sensible des prix des produits industriels en raison d'un retournement du marché international, que l'embargo a accéléré.

3. Le commerce équitable

Selon plusieurs sondages⁽¹⁾, pour une grande majorité de Français – 61 % – une consommation responsable est une consommation de nature à garantir des conditions de travail décentes et la protection de l'environnement.

Le commerce équitable est populaire car il apporte du sens à nos achats. La fondation Max Havelaar est née en marge des négociations commerciales des années 1980 avec l'idée que les producteurs de café méritent un prix plus juste. Les produits équitables sont distribués selon deux formes très différentes. Les circuits courts dans des réseaux alternatifs où les critères sociaux sont très présents, y compris pour les personnes employées dans les pays du Nord, avec l'idée de révolutionner le commerce international. D'autres organisations ont fait le choix de créer des partenariats avec de grands groupes et ainsi de pouvoir être présents dans les grandes enseignes de distribution « *là où les Français font leurs courses* »⁽²⁾.

Les démarches de commerce équitable dites « Nord-Nord » sont également en plein développement, et promues par des groupes de distribution tels que Biocoop. Pour renforcer son action, cette coopérative a créé les filières équitables et durables « *Ensemble, Solidaires du producteur au consommateur* », en partenariat avec des transformateurs et des producteurs français⁽³⁾.

Une charte du commerce équitable local a également été créée en juin 2014 par le réseau Inpact en partenariat avec la Plate-forme pour le commerce équitable (PFCE) et la Fédération nationale d'agriculture biologique (FNAB). Cette charte définit les grands principes fondamentaux et partagés du commerce équitable appliqué au territoire français (engagement dans une relation commerciale équitable et responsable, dans une agriculture citoyenne et durable, et dans des pratiques commerciales transparentes pour le consommateur).

(1) Fondation Max Havelaar, sondage BVA réalisé auprès de 1 010 personnes, « *Les Français et le commerce équitable* », mars 2015.

(2) Assemblée nationale, Mme Marie-Lou Marcel et M. Dino Cinieri, rapport d'information sur « *les signes d'identification de la qualité et de l'origine* », n° 2503, janvier 2015.

(3) *Audition de Biocoop.*

II. DES DÉMARCHES FOISSONNANTES

A. DE NOUVEAUX MODES DE COMMERCIALISATION : LES CIRCUITS COURTS ET DE PROXIMITÉ

1. À la recherche de définitions communément partagées

Suite à la mission confiée à un **groupe de travail en 2009**, une définition officielle des circuits courts a été établie par le ministère de l’agriculture. Il s’agit d’un mode de commercialisation qui comprend au maximum un intermédiaire entre le producteur et le consommateur.

VENTE DIRECTE	VENTE À LA FERME	
	VENTE COLLECTIVE	Point de vente collectif
		Panier collectif
	MARCHÉS	Marché polyvalent
		Marché à la ferme
		Marché de producteurs
	VENTE EN TOURNÉES	Vente en tournée
		Point relais de livraison
		Livraison à domicile
	AMAP	
VENTE À DISTANCE	Point de vente collectif	
	Panier collectif	
VENTE DANS LES FOIRES ET SALONS		
VENTE INDIRECTE	À LA RESTAURATION	Restauration traditionnelle
		Ferme auberge
		Restauration collective
	À UN COMMERÇANT	GMS
		Vente en boutique
		Épicerie

Cette définition n’intègre donc *a priori* aucune dimension géographique. Pourtant, ce facteur est également crucial pour votre rapporteure. **Il s’agit bien dans une grande mesure de produire et de consommer localement.**

Il n’existe pourtant pas de définition officielle des « circuits de proximité » dans la mesure où le droit européen, appliquant le principe de l’absence de préférence nationale, n’y est pas favorable. Il est vrai que le local peut différer selon l’échelon auquel on se place. Ainsi, une commune qui approvisionne sa cantine avec des produits locaux entend en général les produits des exploitations immédiatement environnantes. Mais quand la communauté urbaine de Bordeaux décide d’organiser un approvisionnement local de l’ensemble de sa restauration collective, il est naturel que le local puisse s’entendre à une échelle *quasi* régionale, ne serait-ce que pour garantir des quantités suffisantes. Les autorités françaises, pour l’application des mesures agro-environnementales et climatiques

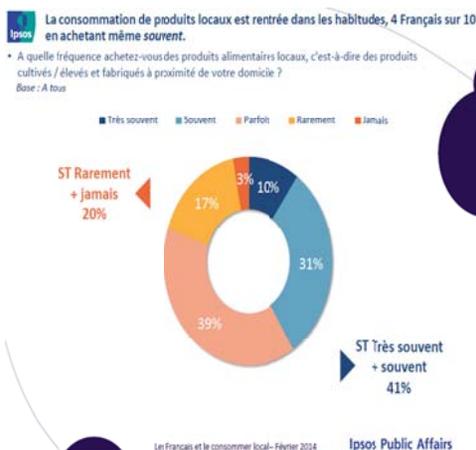
d'aides aux circuits courts, relevant de la politique agricole commune ont sélectionné un rayon de 70 kilomètres.

La définition d'un seuil kilométrique strict ne paraît donc pas nécessaire puisqu'intrinsèquement variable.

2. Chiffres clés

Une enquête Eurostat de 2007 sur la structure des exploitations a mis en lumière des différences significatives entre les États membres quant à l'essor de la vente directe. En moyenne, environ 15 % des exploitations vendent plus de 50 % de leur production directement aux consommateurs, avec des écarts importants selon les États : le pourcentage des exploitations de ce type est compris entre près de 25 % en Grèce et à peine 0,1 % en Espagne. Les petites exploitations sont toujours plus présentes dans les circuits courts alimentaires ⁽¹⁾.

Dans un avis publié en avril 2012, l'ADEME estime que « 6 à 7 % des achats alimentaires en France se font par des circuits courts ».



Les chiffres du dernier recensement agricole montrent que ce mode de commercialisation est loin d'être anecdotique puisque ce sont près de 21 % des exploitants qui vendent au moins une partie de leur production en circuits courts.

(1) http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Farm_structure_survey_2007.

Circuit court : la ferme y trouve son compte			
Modes de commercialisation (hors vins)¹			
en % des exploitations			
	Première	Deuxième ²	Troisième ²
À la ferme	48	30	23
Marchés	18	21	10
Commerçant détaillant	14	16	17
En tournée, à domicile	8	8	12
Point de vente collectif	5	8	8
Grandes et moyennes surfaces	3	4	6
En paniers (type AMAP)	1	3	4
Restauration commerciale	1	3	7
En salons et foires	1	3	7
Par correspondance	0,4	2	4
Restauration collective	0,3	1	3
Ensemble	100	100	100
1. Modes de commercialisation principaux en circuit court (classés en fonction de leur importance dans le chiffre d'affaires) tous types de produits sauf vins.			
2. En part de ceux qui ont déclaré deux ou trois modes de commercialisation en circuit court.			

Source : SSP – Agreste – Recensement agricole 2010 - résultats provisoires

L'évolution du nombre et de la part des exploitations en vente directe et en circuits courts entre 1979 et 2010 est intéressante. L'effectif des exploitations n'a cessé de décroître, ce qui s'explique logiquement par la diminution générale des exploitations. Néanmoins la tendance est nettement haussière.

Tableau n° 1
Evolution du nombre et de la part des exploitations en vente directe entre 1979 et en circuits courts en 2010

	RA 1979	RA 1988	RA 2000	RA 2010
Nombre d'exploitations en vente directe, en circuits courts	400 000	275 469	102 200	107 000
Part des exploitations en vente directe, en circuits courts	19,0 %	27,1 %	15,4 %	21 %

Source : Agreste, recensements agricoles 1979, 1988, 2000 et 2010

Les circuits courts sont plus développés dans le Sud-Est, dans le Nord et en Alsace. Deux tiers des agriculteurs corses utilisent les circuits courts, quels que soient les produits commercialisés. Profitant d'un bassin de consommation important, près de deux tiers des exploitations franciliennes produisant des légumes – et quasiment autant pour ceux produisant des fruits – vendent en circuits courts. Plus souvent organisés en filières, les agriculteurs bretons empruntent eux davantage les circuits longs : les producteurs de légumes ne sont que 18 % à distribuer leur production en circuits courts ⁽¹⁾.

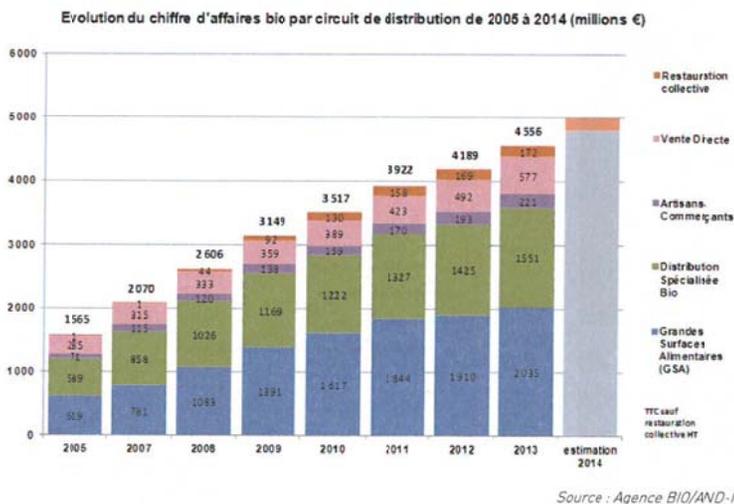
(1) Agreste primeur, « recensement agricole de 2010 : commercialisation des produits agricoles. Un producteur sur cinq vend en circuits courts », n°275, janvier 2012.

La commercialisation en circuits concerne davantage certains types de production :

- environ la moitié des producteurs de miel et de légumes vend en partie en circuits courts ;
- un quart des producteurs de fruits et de vin ;
- la part en viande est minime car les produits animaux sont plus contraignants en termes de transformation et de conservation.



Les producteurs qui vendent en circuits courts sont plus souvent convertis à l'agriculture biologique ; environ un agriculteur biologique sur deux.



Le profil de ces exploitations diffère légèrement de la moyenne des exploitations. À l'exception des viticulteurs, les agriculteurs commercialisant en circuits courts valorisent de plus petites surfaces que celles utilisées en circuits longs. C'est particulièrement vrai s'agissant des fermes cultivant des légumes : trois sur quatre cultivent moins de vingt hectares contre quatre sur dix pour les exploitations en circuits longs ⁽¹⁾.

1. Une grande diversité de commercialisation de proximité

a. Les marchés de plein vent, le plus ancien mode de commercialisation

Agriculteurs, commerçants, jardiniers proposent leur marchandise sur la place de centre-ville, à date régulière, par autorisation communale réglementée. C'est un moment privilégié de relations humaines et de convivialité.

b. Vente à la ferme, le plus court circuit de commercialisation

La vente directe à la ferme de produits bruts ou « fermier », bien que ce terme ne fasse pas l'unanimité, est le mode de commercialisation le plus court. La vente directe peut d'ailleurs être une activité complémentaire pour les producteurs qui ont une activité d'accueil à la ferme avec consommation sur place des produits de la ferme. C'est assez notable dans l'œnotourisme. Cette forme s'inscrit notamment dans la logique du développement du tourisme rural. Il offre en outre une source intéressante d'activité complémentaire, y compris pour favoriser l'installation des conjoints non exploitants, de leurs enfants ou d'une tierce personne.

(1) Agreste primeur, « recensement agricole de 2010 : commercialisation des produits agricoles. Un producteur sur cinq vend en circuits courts », n° 275, janvier 2012.

c. Magasins de producteurs

Les magasins de producteurs ou points de vente collectifs sont en plein développement. Une boutique ouverte tous les jours ou quelques jours de la semaine, permet aux consommateurs de disposer de produits de qualité sans modifier leurs habitudes de consommation. Les clients apprécient d'effectuer leurs achats frais en petites quantités plusieurs fois par semaine.

La loi relative à la consommation du 17 mars 2014 a posé leur cadre introduisant un nouvel article L. 6119-8 dans le code rural et de la pêche maritime :

« Art. L. 611-8. – Dans une optique de valorisation de leur exploitation et de leur terroir, les producteurs agricoles locaux peuvent se réunir dans des magasins de producteurs afin de commercialiser leurs produits dans le cadre d'un circuit court organisé à l'attention des consommateurs. Ils ne peuvent y proposer que des produits de leur propre production, qu'elle soit brute ou transformée. Ces produits doivent représenter en valeur au moins 70 % du chiffre d'affaires total de ce point de vente. Pour les produits transformés ou non, non issus du groupement, les producteurs peuvent uniquement s'approvisionner directement auprès d'autres agriculteurs, y compris organisés en coopératives, ou auprès d'artisans de l'alimentation, et doivent afficher clairement l'identité de ceux-ci et l'origine du produit. »

Il existait environ 200 magasins de producteurs en France en 2010, dernier recensement effectué, un chiffre qui a cependant augmenté depuis. C'est le cinquième mode de vente en circuits courts en France en nombre d'exploitations impliquées. Il permet de mutualiser pour les producteurs les obligations en termes de commercialisation que représente la vente directe, qui demande des locaux, du transport...

Concrètement, les producteurs assurent des permanences dans les magasins. Une permanence équivaut en général à cinq ou six heures de présence pour tenir et contrôler la caisse, servir et informer les clients, approvisionner les rayons. Chaque adhérent doit réaliser un nombre minimal de permanences par mois, le reste étant fixé en fonction du chiffre d'affaires que réalise chaque producteur avec la coopérative. Votre rapporteure a ainsi eu l'occasion de visiter, lors d'un déplacement à Lille le point de vente collectif de « *Talents de fermes* » situé à Wambrechies. Les agriculteurs ont témoigné de l'immense succès immédiat qu'a connu le magasin lors de son ouverture en 2014, succès qui ne s'est pas démenti depuis et a conduit le collectif à doubler le nombre d'emplois salariés non seulement au sein du magasin mais également sur les exploitations.

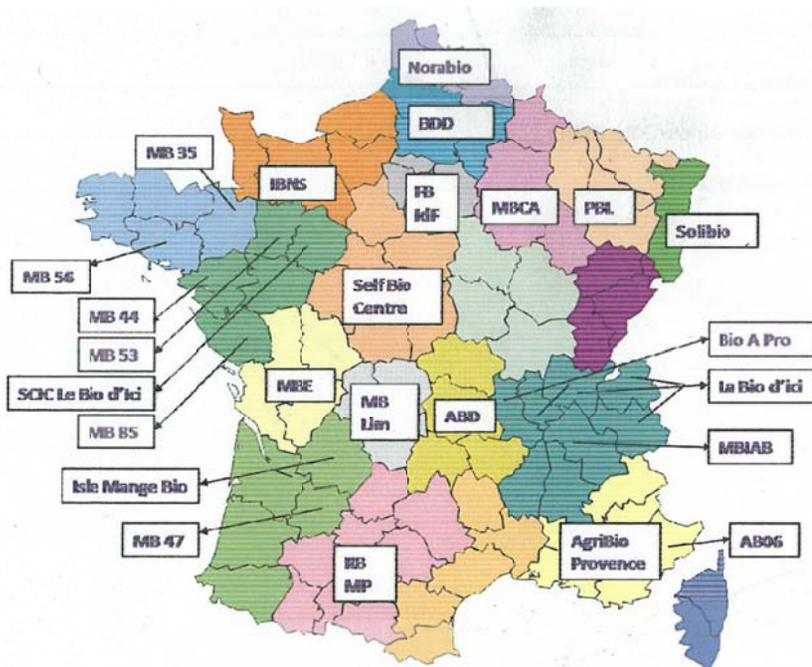
L'intérêt principal de la création d'un tel type de magasin, outre de fournir un service et un revenu plus stable pour les producteurs, réside dans la fédération des acteurs impliqués une dynamique coopérative. Ils renouent des liens avec les métiers de boucher-charcutier, de boulanger, qui par leur savoir-faire apportent

une réelle valeur ajoutée. Ces producteurs réunis se forment à la gestion collective des ressources humaines et à la formation des prix, qui ont été régulièrement cités dans les auditions comme des freins au déploiement de nouvelles activités de vente directe par les producteurs.

d. Plateformes de ventes aux collectivités territoriales et à l'État

La demande des élus d'approvisionner la restauration collective en produits frais et locaux, des agriculteurs se sont organisés en plateformes – de formes très diverses – pour être en capacité, en massifiant leur offre, de répondre aux appels d'offres des collectivités. Il en existe un certain nombre aujourd'hui, l'un des plus connues étant « Agrilocal ».

Le réseau de la fédération nationale de l'agriculture biologique (FNAB) qui comprend les groupements régionaux d'agrobiologistes, développe des plates-formes d'approvisionnement pour la restauration collective.



Source : Fédération nationale de l'agriculture biologique (FNAB).

Agrilocal

L'association « Agrilocal.fr »⁽¹⁾ a été créée par la Drôme et le Puy-de-Dôme. Elle met au service des acteurs du territoire une plate-forme de mise en relation internet, respectueuse du code des marchés publics, favorisant les échanges entre les acheteurs de la restauration collective et les fournisseurs de produits agricoles. Elle offre aux acheteurs publics un outil simple pour la recherche de fournisseurs afin de réaliser leurs achats de denrées dans le cadre de la réglementation (codes des marchés publics, traçabilité). Grâce à un module de géolocalisation, les acheteurs obtiennent une photographie instantanée de l'offre agricole et artisanale de proximité.

En proposant également des consultations bio et de saison, Agrilocal promeut le développement d'une agriculture plus respectueuse de l'environnement, conformément aux objectifs du Grenelle de l'environnement.

Historique

Février 2015 : Adhésion de la Haute-Garonne, du Cher, de l'Aude, de la Chambre d'agriculture du Puy-de-Dôme, du Conseil régional Rhône Alpes et du Conseil régional Provence-Alpes-Côte d'Azur

Juillet 2014 : Adhésion du Cantal, des Côtes d'Armor, du Doubs, du Jura, de l'Orne et de la Chambre d'agriculture de la Drôme

Avril 2014 : Adhésion de la Haute-Saône et de la Seine-Maritime

Novembre 2013 : Adhésion du Calvados, de l'Indre-et-Loire, de la Manche, de la Mayenne et du Vaucluse

Octobre 2013 : Adhésion de l'Allier, l'Ardèche, la Corrèze, la Creuse, l'Hérault et du Territoire de Belfort

e. Les associations pour le maintien d'une agriculture paysanne (AMAP)

Les AMAP se sont développées dans les années 2000. Elles reposent sur le principe d'un engagement réciproque des consommateurs, qui s'engagent à acheter des paniers dont le contenu et la périodicité de la livraison sont déterminés à l'avance.

Ces AMAP ont connu un fort développement qui a semblé ralentir légèrement au cours des dernières années, certains consommateurs reprochant à ce mode de commercialisation sa rigidité. Beaucoup d'AMAP proposaient en effet des contenus et une périodicité non négociables. Il semble toutefois qu'il existe dorénavant plus de souplesse. Il existe actuellement 2 000 AMAP, qui représentent 100 000 foyers et 250 000 citoyens. Le chiffre d'affaires annuel des AMAP est estimé à 150 millions d'euros⁽²⁾.

Selon une étude menée par l'institut IPSOS, les AMAP concernent 6 % de la population, mais 38 % se disent intéressés. La clientèle compte une surreprésentation des « *femmes actives urbaines, des 25 – 45 ans ayant un niveau*

(1) <http://www.agrilocal.fr/association/>

(2) *Initiatives pour une agriculture citoyenne et durable (InPACT), « propositions du collectif InPACT pour les systèmes alimentaires territorialisés », 11 février 2015.*

d'éducation supérieur, en couple avec enfants, vivant dans le Sud de la France et travaillant dans le secteur public »⁽¹⁾. Une étude sur l'empreinte environnementale de la consommation des Français réalisée par l'ADEME montre que le profil des usagers des AMAP correspond pour l'essentiel à celui de consommateurs attentifs à leur alimentation, amateurs de produits bio et cherchant à recréer du lien social. Ils ont souvent déjà adopté d'autres modes de consommation alternatifs – location, troc, covoiturage...⁽²⁾

f. L'e-commerce

L'e-commerce revêt des formes très diverses qui connaissent plus ou moins de succès. Votre rapporteure a auditionné plusieurs entreprises ayant développé des modèles différents de vente à partir d'internet. Ceux qui acheminent eux-mêmes les produits commandés par le client sur internet connaissent certaines difficultés. Ce modèle occasionne des coûts logistiques qui sont tels que l'équilibre financier n'est jamais assuré.

Par exemple, votre rapporteure a eu l'occasion d'auditionner « *Terres de Viande* », issue de la coopérative CAVAC sise en Vendée et Poitou-Charentes. Au sein d'une coopérative, des éleveurs ont lancé une réflexion en 2009 autour des nouvelles solutions pour se rapprocher des consommateurs. Après diverses études économiques sur les rayons boucheries dans différents magasins, la coopérative a opté pour une méthode commercialisation très peu pratiquée dans le domaine de la viande en frais : la vente par internet. Son cahier des charges fixe ses conditions :

- peu d'investissement au départ (chambre froide louée, colis consignés, transport express, usage de points relais) ;
- pas de gestion de stock ;
- la possibilité de livrer partout en France.

Cette activité a démarré en 2011 et ses ventes progressent sans pour autant parvenir à être rentables économiquement. Les clients sont principalement issus de Vendée et des Deux-Sèvres, à proximité donc du lieu d'élevage.

Les *drive* fermiers sont une forme relativement nouvelle et en plein essor de commercialisation. Il s'agit pour un agriculteur, un groupe d'agriculteurs ou plus rarement un entrepreneur d'ouvrir un site internet sur lequel les consommateurs peuvent choisir des produits et venir ensuite les chercher sur le site de la ferme ou à un point de retrait à une heure déterminée. Ce mode de commercialisation permet également d'alléger les contraintes pour les producteurs. Beaucoup de ces *drives* appartiennent au réseau « Bienvenue à la ferme » inspiré par les chambres d'agriculture qui a débuté en 2012 en Gironde⁽³⁾.

(1) IPSOS, « *Les pratiques collaboratives* », 2013.

(2) ADEME, « *Alléger l'empreinte environnementale de la consommation des Français en 2030* », 2015.

(3) <http://www.bienvenue-a-la-ferme.com>.

La force de la vente en ligne est la totale liberté de choix, de fréquence, de volume, dont disposent les consommateurs. À la différence d'une AMAP, qui nécessite un engagement plus militant et contraignant, le *drive* permet de moduler ses achats selon ses désirs exacts. À l'éleveur de volailles ou au maraîcher d'actualiser son offre chaque semaine et ensuite de préparer et de classer ses livraisons qui seront toutes regroupées sous un numéro pour chaque client au point de rendez-vous.

Le problème rencontré par des producteurs vendant en ligne leurs produits est l'irrégularité des commandes par les internautes, au contraire justement des AMAP. La consommation s'écroule par exemple au moment des vacances ou des jours fériés, certains sites évoquant par exemple des baisses de 50 % de l'activité⁽¹⁾. En outre, les consommateurs ont tendance à revenir à leurs habitudes de consommation en grandes surfaces, même s'ils sont satisfaits du service. Les entreprises ont souvent recours à une activité de demi-gros et à l'ouverture de boutiques physiques pour soutenir l'activité vente en ligne.

La vente en ligne satisferait surtout « *une petite partie des consommateurs, surtout les hyper-urbains créatifs prêts à modifier leurs habitudes de consommation.* »⁽²⁾

Le modèle d'une entreprise en plein développement (l'entreprise vient d'opérer une levée de fonds de 8 millions d'euros pour répliquer son modèle en Europe) que votre rapporteure a auditionné « *La Ruche qui dit oui* », est un habile mélange entre le magasin de producteurs, l'AMAP et le *drive* fermier. Il s'agit d'un site internet, à partir duquel un particulier peut ouvrir une ruche s'il satisfait à un certain nombre de conditions. Le responsable de la ruche rassemble ensuite un certain nombre de producteurs locaux et de préférence bio dont la production est vendue en ligne et ensuite récupérée par les adhérents lors d'un mini-marché temporaire.

Cette forme récente de commercialisation laisse un doute quant à la fidélisation des consommateurs dans le sens où le lien social est moins fort que dans d'autres systèmes, type AMAP.

B. LA CROISSANCE DE MODES DE PRODUCTION AXÉS SUR LA QUALITÉ ET LE LIEN AU SOL

Au-delà des modes de commercialisation précédemment évoqués, et en complément de ceux-ci, les modes de production évoluent également vers des modes de production différents, davantage axés sur la qualité et le lien au sol.

Tous les agriculteurs commercialisant en circuits courts et de proximité ne sont pas nécessairement engagés dans une démarche de certification ou de

(1) Contribution écrite d'Altermo.

(2) *Ibid.*

labellisation, souvent à cause de leur petite taille, mais tous les acteurs rencontrés par votre rapporteure ont témoigné du fait que « *si c'était pour faire des produits standards, cela ne servait à rien* ». Les produits territorialisés étant souvent plus chers à produire – petites structures permettant peu d'économies d'échelle – il est important qu'ils puissent se situer sur un segment de marché davantage axé sur la qualité.

1. L'agriculture biologique

L'agriculture biologique est un mode de production qui connaît une croissance constante en France depuis de nombreuses années, même si, avec seulement 4 % la surface agricole utile (SAU) elle représente une part plus faible de la SAU que dans d'autres pays européens. L'agriculture biologique est un marché de plus de 4,5 milliards d'euros en 2013, qui a doublé entre 2007 et 2012. Les produits issus de l'agriculture biologique représentent 2,5 % du marché alimentaire. Les Français sont près d'un sur deux à consommer bio au moins une fois par mois ⁽¹⁾.

Ce marché connaît une **croissance de 10 % par an, tandis que les conversions n'atteignent elles que 4 % par an**. Il faut donc prendre garde à ce qu'il n'y ait pas d'effet ciseau qui serait défavorable à l'augmentation du pourcentage français dans la consommation de produits issus de l'agriculture biologique ⁽²⁾.

Plus de 26 % des ventes concernent des produits d'épicerie et boissons (autres que le vin), 20 % des produits de crèmerie, 16 % des fruits et légumes, 13 % des produits carnés et d'aquaculture, 11 % du vin et 8 % du pain et de la farine.

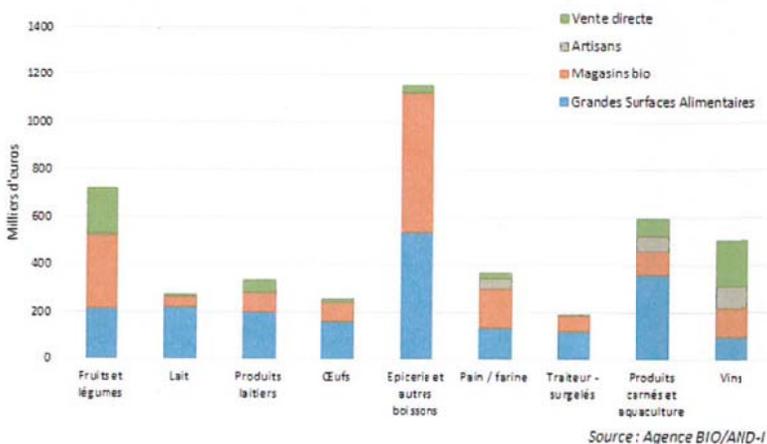
Les ventes progressent dans tous les circuits de distribution. 46 % des ventes sont réalisées dans les grandes et moyennes surfaces alimentaires, 36 % dans les magasins spécialisés, 13 % en vente directe et 5 % par les artisans commerçants ⁽³⁾.

(1) Baromètre Agence Bio/CSA, 2013.

(2) Audition de Biocoop.

(3) Agence bio, « La bio en France : repères », 2015.

Rappel : Répartition des ventes par circuit et catégorie de produits en 2013



2. Les produits fermiers

Les produits « fermiers » connaissent un certain succès. Ils visent dans l’imaginaire des consommateurs, et d’ailleurs en grande partie dans la réalité, à des produits transformés sur les exploitations à partir de produits issus de celles-ci.

Au niveau national, l’utilisation des mentions valorisantes « fermier », « produit de la ferme », « produit à la ferme » est subordonnée au respect de conditions fixées par l’article L. 641-19 du code rural et de la pêche maritime.

– S’agissant des fromages, le décret n° 1007-628 du 27 avril 2007 relatif aux fromages et spécialités fromagères spécifie que la dénomination « fromage fermier » ou tout autre qualificatif laissant entendre une origine fermière est réservée à un fromage fabriqué selon les techniques traditionnelles par un producteur agricole ne traitant que les laits de sa propre exploitation sur le lieu même de celle-ci. Lorsque l’affinage a lieu en dehors de l’exploitation, l’étiquetage comporte la mention « fabriqué à la ferme puis affiné par l’établissement » suivie du nom de l’affineur. En 2010, plus de 6 200 exploitations transforment du fromage à la ferme.

– Concernant les volailles, le règlement (CE) n° 543/2008 précise les conditions dans lesquelles les mentions « fermier-élevé en plein air » et « fermier-élevé en liberté » peuvent être utilisées.

– Concernant les œufs, le Conseil d’État a annulé en 2009 un décret définissant les conditions d’utilisation de la mention « fermier » pour les œufs. Lors de son audition par vos rapporteurs, le ministère de l’agriculture a indiqué qu’un nouveau décret est en cours d’élaboration.

Par ailleurs, une réflexion au niveau européen a été engagée dans la définition d'une mention de qualité facultative « de ma ferme », dans le cadre d'un acte délégué au règlement (UE) n° 1151/2012 relatif aux systèmes de qualité. Les autorités françaises ont fait part à plusieurs reprises de leurs réserves sur cette proposition, qui, d'une part, mélangeait les notions de circuits de commercialisation (circuit court, vente directe) et de modes d'agriculture (à la ferme, locale), et qui, d'autre part, venait en contradiction avec la notion de produit « fermier » telle que définie par la réglementation nationale. Les discussions sont closes à ce stade, la Commission ayant retiré son projet de règlement ⁽¹⁾.

Plusieurs organisations professionnelles ont confirmé que le terme « fermier » était extrêmement vendeur, car il satisfait une image bucolique et un fort rapport au terroir dans l'esprit des consommateurs. Elles ont également fait remarquer que **beaucoup d'exploitations produisent déjà du « fermier », même si leurs produits ne sont pas étiquetés comme tels** et parviennent à valoriser ces productions par la vente directe à des consommateurs qui connaissent et apprécient ces agriculteurs ⁽²⁾.

3. Les signes d'identification de la qualité et de l'origine

Les indications d'origine que sont les appellations d'origine contrôlée (AOC) et protégée (AOP), et l'indication géographique protégée (IGP) sont un élément fort de la production de produits locaux et de qualité. Ils sont encadrés par le règlement européen 1151/2002, dit « Paquet qualité ».

Associé à chaque indication géographique, un cahier des charges définit la zone et les pratiques de production. En maintenant des pratiques et savoir-faire vivants, ils participent à l'expression de cultures originales inscrites dans le patrimoine des régions. Cela peut se traduire par des événements de la vie locale rassemblant largement les habitants (percée du vin jaune, fête des fromages, de l'alpage...).

Les indications géographiques sont souvent associées à des espèces ou des variétés adaptées à chaque terroir et participent à la biodiversité. En parallèle, les pratiques locales (verger, pâturage des animaux, transformation en lait cru) maintiennent des milieux et des paysages diversifiés.

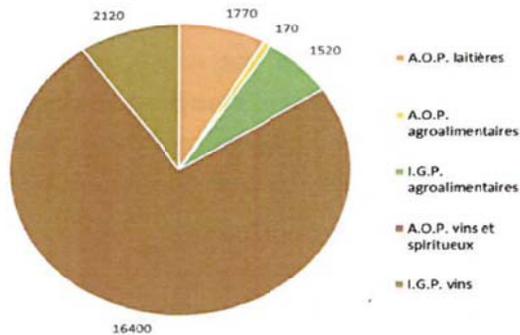
Elles représentent également un outil essentiel de valorisation des productions pour les opérateurs économiques et participent à la pérennisation des tissus économiques locaux.

(1) Assemblée nationale, *Mme Marie-Lou Marcel et M. Dino Ciniéri, rapport d'information sur « les signes d'identification de la qualité et de l'origine »*, n° 2503, janvier 2015.

(2) *Ibid.*

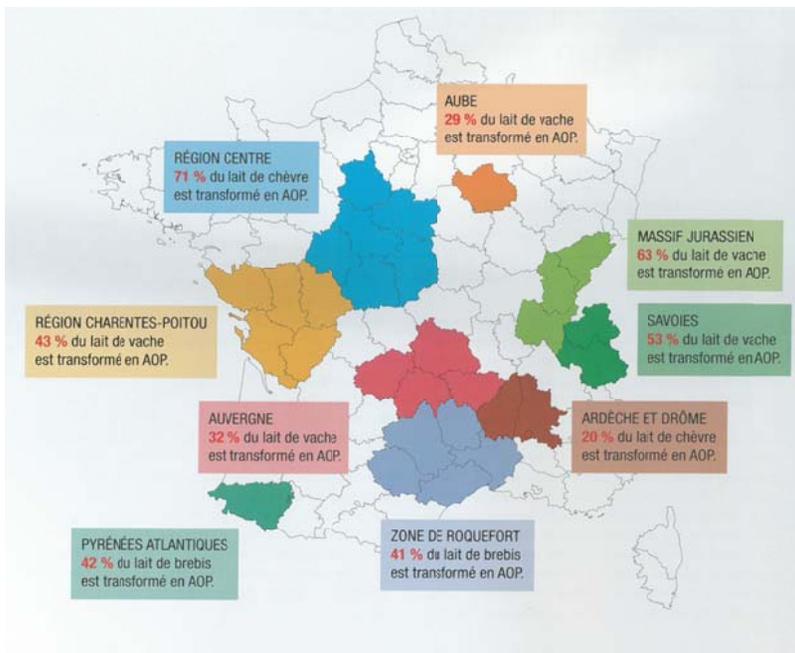
Le chiffre d'affaires global en France des indications géographiques est évalué à 21 milliards d'euros (88 % en produits viticoles), soit environ 240 airbus A320.

Répartition du chiffre d'affaires suivant les filières, source I.N.A.O. 2013.



Ainsi, dans le massif du Jura, 63 % du lait de vache produit localement est transformé en AOP, et dans les départements de Savoie, ce taux avoisine les 53 %. L'activité économique de ces zones est donc intrinsèquement liée à la production sous AOP même si la valorisation de 100 % du lait produit est évidemment nécessaire pour les opérateurs.

PART DE LA PRODUCTION DE LAIT DE LA ZONE TRANSFORMÉE EN AOP



Source : CNAOL, 2014.

Leur consommation est souvent d'abord locale et régionale, mais les produits sous signe d'identification de la qualité et de l'origine (SIQO) sont également des produits dont la qualité reconnue leur permet de bien s'exporter.

4. La mention valorisante « montagne »

Les mentions valorisantes peuvent également permettre un développement des territoires en maintenant une activité économique dans des zones spécifiques, soumises parfois à des handicaps naturels. La mention « montagne » est relativement ancienne, ayant été créée par la loi dite « montagne » du 9 janvier 1985 comme une facilité de valorisation de leur production pour des petits producteurs n'ayant pas l'organisation collective nécessaire pour s'organiser en label ou AOC. Par l'obligation de réaliser toutes les étapes de fabrication du produit en zone de montagne, les mentions « montagne » ou « produit de montagne » se posent ainsi comme un outil de développement des territoires de montagne. Cette mention est davantage utilisée pour valoriser les miels ou les produits laitiers de montagne.

Elle est importante car elle permet de localiser une production agricole déterminante pour le maintien de la présence humaine sur des territoires où elle représente souvent la dernière activité économique. Elle permet également aux consommateurs d'identifier, non pas une qualité, mais des produits liés à des conditions spécifiques de production sur un territoire.

Mais selon le rapport de nos collègues Mme Marie-Lou Marcel et M. Dino Ciniéri sur les signes d'identification de la qualité et de l'origine, à l'heure actuelle, le retour en termes de valeur ajoutée pour les producteurs est quasi-inexistant⁽¹⁾. Cependant, il importe de rester vigilant afin que cette mention ne devienne pas pour les consommateurs une simple mention « code postal » n'indiquant aucune qualité particulière. C'est la raison pour laquelle s'est posée la question de cumuler la mention de l'AOC et de la mention valorisante « montagne ». En effet, sur 47 AOC fromagères aujourd'hui, 27 sont montagnardes. En 2005, la demande de certains producteurs de Comté d'adosser la mention « montagne » à leur AOC a généré un débat au sein de l'Institut national des appellations d'origine (INAO). La loi d'orientation agricole du 5 janvier 2006 a renvoyé cette possibilité au choix des professionnels gestionnaires d'une AOC et de la limiter aux seules AOC dont le territoire est entièrement classé en zone de montagne⁽²⁾.

Un règlement additif à celui du règlement (UE) 1151/2012 du 11 mars 2014 précise les modalités d'utilisation de cette mention de qualité facultative.

5. La mention valorisante « produits de pays » et les marques collectives de type « Nou la fé »

La mention « produits pays » est réservée aux denrées alimentaires⁽³⁾, ainsi qu'aux produits agricoles non alimentaires et non transformés dont toutes les opérations, de la production au conditionnement, sont réalisées dans un département d'outre-mer.

La mention « produits pays » peut être complétée des transcriptions créoles « produits pei », « produits peyi », « produits péi » ou « produits péyi ».

Cette mention valorisante, comme celle « montagne », répond à l'exigence de promouvoir des denrées produites sur des territoires connaissant des conditions particulières, ici l'insularité.

La marque collective « Nou la fé » a été lancée en 2009 à La Réunion avec pour objectif de valoriser la production de valeur ajoutée par les entreprises locales. Elle se distingue de la mention valorisante notamment par le fait que la matière première peut être importée.

(1) *Assemblée nationale, Mme Marie-Lou Marcel et M. Dino Ciniéri, rapport d'information sur « les signes d'identification de la qualité et de l'origine », n° 2503, janvier 2015.*

(2) *Ibid.*

(3) *À l'exception toutefois des vins et spiritueux.*

C. LA CRÉATION DE NOUVEAUX MODES D'ORGANISATION DES ACTEURS LOCAUX

1. Les projets alimentaires territoriaux

Les projets alimentaires territoriaux sont inscrits à l'article 39 de la loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt du 13 octobre 2014 et codifiés. Volontairement, **seuls les grands objectifs du projet alimentaire territorial ont été définis au niveau législatif.**

L'article L. 111-2-2 du code rural et de la pêche maritime

Il est inséré un article L. 111-2-2 ainsi rédigé :

« Art. L. 111-2-2. – Les projets alimentaires territoriaux mentionnés au III de l'article L. 1 sont élaborés de manière concertée avec l'ensemble des acteurs d'un territoire et répondent à l'objectif de structuration de l'économie agricole et de mise en œuvre d'un système alimentaire territorial. Ils participent à la consolidation de filières territorialisées et au développement de la consommation de produits issus de circuits courts, en particulier relevant de la production biologique.

« À l'initiative de l'État et de ses établissements publics, des collectivités territoriales, des associations, des groupements d'intérêt économique et environnemental définis à l'article L. 315-1, des agriculteurs et d'autres acteurs du territoire, ils répondent aux objectifs définis dans le plan régional de l'agriculture durable et sont formalisés sous la forme d'un contrat entre les partenaires engagés.

« Ils s'appuient sur un diagnostic partagé de l'agriculture et de l'alimentation sur le territoire et la définition d'actions opérationnelles visant la réalisation du projet.

« Ils peuvent mobiliser des fonds publics et privés. Ils peuvent également générer leurs propres ressources. »

Votre rapporteure est en effet convaincue qu'il faut laisser **une grande latitude aux acteurs locaux pour organiser leur stratégie alimentaire territoriale.**

Cependant, pour que cette orientation nouvelle et ambitieuse revête une dimension politique nationale, les projets alimentaires territoriaux doivent être déclinés à tous les échelons du territoire. De cette volonté politique partagée dépendra le niveau d'engagement territorial pour la mobilisation du foncier, la réorientation plus diversifiée des filières agricoles et enfin l'inscription dans les programmes d'investissement des outils de transformation, tels que les abattoirs, salles de découpe collective ou légumerie (pour une première transformation pour la restauration collective notamment). Ce nouveau défi peut redonner à des jeunes l'envie de se lancer en agriculture. Les enseignants des lycées agricoles constatent le regain d'intérêt des jeunes pour les cursus proposant des formations sur l'agriculture biologique et les circuits de proximité.

Les projets alimentaires territoriaux revêtent une triple dimension ⁽¹⁾ :

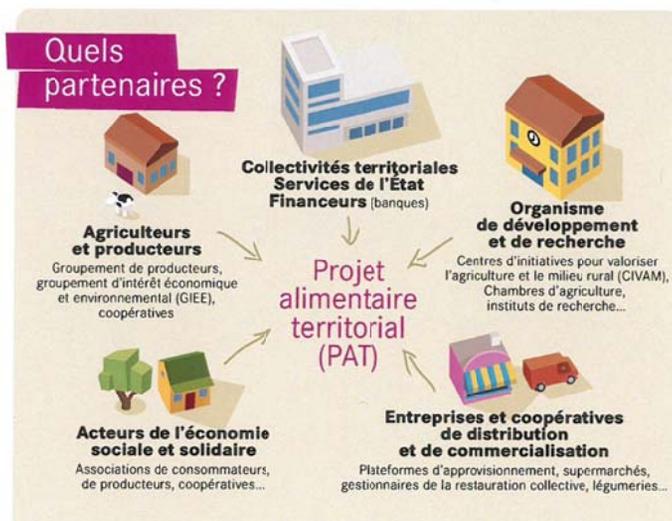
– **économique** : structuration et consolidation des filières dans les territoires et mise en adéquation de l’offre avec la demande locale : contribution à l’installation d’agriculteurs et à la préservation des espaces agricoles sans lesquels la production n’est pas possible ;

– **environnementale** : développement de la consommation de produits issus de circuits de proximité ; valorisation d’un nouveau mode de production agro-écologique, dont la production biologique ;

– **sociale** : il s’agit de projets collectifs fondés sur la rencontre d’initiatives, et regroupant tous les acteurs d’un territoire ; ils contribuent à une identité et à une culture du territoire et permettent de valoriser les terroirs.

Tout projet doit commencer par un diagnostic de territoire partagé par les acteurs locaux et la mise en place d’une instance collégiale pour suivre l’état d’avancement du projet (le PAT). Les directions régionales de l’agriculture, de l’alimentation et de la forêt (DRAAF) peuvent apporter une aide à la réalisation de ce diagnostic. Il peut mobiliser des fonds publics – appel à projet du programme national de l’alimentation du ministère de l’agriculture, crédits du fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) ou du fonds européen de développement régional (FEDER), appels à projet des pôles territoriaux de coopération économique (PTCE), des lignes dédiées en région – et privés ou encore générer leurs propres ressources.

Il peut associer une grande diversité d’acteurs.



Source : Ministère de l’agriculture, de l’alimentation et de la forêt, 2014.

(1) Ministère de l’agriculture, de l’alimentation et de la forêt, « Construire votre projet alimentaire territorial pour rapprocher production locale et consommation locale », 2015.

2. Les groupements d'intérêt économique et environnementaux (GIEE)

Les GIEE sont une création de la loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt. Le projet pluriannuel du GIEE, tel que défini à l'article L. 315-2 du code rural et de la pêche maritime doit :

« 1° Associer plusieurs exploitations agricoles sur un territoire cohérent favorisant des synergies ;

2° Proposer des actions relevant de l'agro-écologie permettant d'améliorer les performances économique, sociale et environnementale de ces exploitations, notamment en favorisant l'innovation technique, organisationnelle ou sociale et l'expérimentation agricoles ;

3° Répondre aux enjeux économiques, sociaux et environnementaux du territoire où sont situées les exploitations agricoles concernées, notamment ceux identifiés dans le plan régional de l'agriculture durable mentionné à l'article L. 111-2-1, en cohérence avec les projets territoriaux de développement local existants ;

4° Prévoir les modalités de regroupement, de diffusion et de réutilisation des résultats obtenus sur les plans économique, environnemental et social. Ils sont centrés autour d'un groupe d'agriculteurs mais ont vocation à associer d'autres acteurs, en particulier les collectivités territoriales. »

Il s'agit donc d'une forme d'organisation d'acteurs locaux relativement récente sur laquelle il est difficile d'avoir du recul. Votre rapporteure a cependant constaté que cet outil peut être un très bon levier pour accompagner une démarche de projet alimentaire territorial mais la communication sur cette possibilité reste floue.

3. L'économie sociale et solidaire

a. Les sociétés coopératives d'intérêt collectif (SCIC)

La SCIC est une forme de coopérative, existant depuis 2001 ⁽¹⁾, et qui entre dans le champ de l'économie sociale et solidaire. Elle a pour objet de produire des biens ou services qui présentent un caractère d'utilité sociale et répondent aux besoins collectifs d'un territoire. Elle permet d'associer, sous forme de collègues et autour d'un projet commun, l'ensemble des parties prenantes – collectivités, agriculteurs, associations, particuliers... – pour entreprendre autrement, dans le respect des règles coopératives. Elle permet donc à la fois d'intégrer une gouvernance forte des projets, et de garantir une gestion démocratique et transparente.

De nombreux porteurs de projets de circuits courts et de proximité ont choisi ce statut pour exercer leur activité et votre rapporteure en a rencontré à plusieurs reprises lors de ses déplacements sur le terrain, tant à Bergerac – SCIC Mangeons 24, qu'à Nantes – SCIC Cap 44.

(1) Loi du 17 juillet 2001 modifiant la loi n°47-1775 du 10 septembre 1947 portant statut de la coopération.

b. Les pôles territoriaux de coopération économique (PTCE)

Les PTCE ont pour objectif de favoriser la coopération entre entreprises de l'économie sociale et solidaire, entreprises commerciales et collectivités territoriales, centres de recherche ou encore organismes de formation. Ils permettent la mutualisation de locaux, de services et de compétences dans des secteurs comme l'insertion, la petite enfance, les énergies renouvelables, le recyclage ou encore l'agriculture biologique. Ils peuvent être des outils privilégiés de la relocalisation des filières.

c. Les actions d'insertion

Les projets alimentaires locaux prennent des formes très diverses qui ont souvent pour point commun de mettre l'alimentation au sein d'un projet de société. Des villes, telles qu'Aubagne, ont articulé leur projet alimentaire autour du fait de rendre une alimentation saine et de qualité accessible à tous, en développant des épiceries solidaires...

De nombreuses démarches de relocalisation se sont ainsi articulées avec des actions de l'économie sociale et solidaire. Lors de l'un des déplacements de la mission d'information, votre rapporteure a eu l'occasion de rencontrer un chantier d'insertion, « Question de Culture », qui a développé quelques hectares de maraîchages sous serre et créé une légumerie transformant les produits de l'exploitation ⁽¹⁾.

(1) Déplacement à Bergerac, 2 avril 2015.

LES CONDITIONS DE LA RELOCALISATION DES PRODUCTIONS AGRICOLES ET ALIMENTAIRES

I. CONSTRUIRE DES STRATÉGIES TERRITORIALES POUR ORGANISER L'OFFRE ET LA DEMANDE

A. DES STRATÉGIES ALIMENTAIRES QUI DEMANDENT À ÊTRE STRUCTURÉES

Comme l'ont très bien expliqué lors de leur audition les représentants du réseau InPACT : « *face à la richesse et à la profusion des initiatives, force est de constater la pauvreté des démarches stratégiques, fédératives ou politiques menées en France. La coordination entre acteurs, voire la simple observation des dynamiques de terrain, reste balbutiante* »⁽¹⁾.

Jusqu'à ce jour, ce sont bien des réseaux associatifs qui expérimentent tous ces projets innovants, heurtés parfois à une réglementation trop rigide. Réunissant des personnes aux diverses motivations, pour l'insertion, l'installation en agriculture, la préservation des sols et des terres agricoles, la création d'alternatives au productivisme... leur reconnaissance récente est due à leur détermination. Par exemple, le réseau Terre de Lien mobilise du capital sous forme de prêts ou de parts sociales pour acquérir les terres pour l'installation en agriculture biologique.

1. La grande spécialisation des cultures de certaines régions est un frein aux productions alimentaires

Sans prétendre que l'autonomie alimentaire des territoires puisse atteindre partout des pourcentages élevés, il est intéressant de constater qu'une marge de croissance importante existe. Elle suppose néanmoins une certaine diversité des productions agricoles pour satisfaire la demande, en particulier dans la restauration collective et exige également le développement d'un appareil productif de transformation locale.

La pratique de la monoculture est un phénomène très récent dans l'histoire. Elle a été portée par la politique volontariste de rationalisation et de structuration des filières de production en s'appuyant sur des caractéristiques pédoclimatiques particulièrement adaptées à une culture. Cette pratique éloignée de l'agronomie, implique une utilisation importante des produits phytosanitaires.

(1) InPACT, « propositions du collectif InPACT pour les systèmes alimentaires territorialisés », 11 février 2015.

Cela a également été la conséquence d'une orientation économique. Ainsi, le rapport de nos collègues M. Germinal Peiro et M. Alain Marc ⁽¹⁾ a montré que les prix bas payés aux producteurs dans le secteur de l'élevage laitier et allaitant ont forcé bon nombre d'agriculteurs à réorienter leurs élevages vers des exploitations céréalières, alors même que les qualités agronomiques des sols n'y étaient pas particulièrement favorables.

Aussi, sans dispositions législatives d'orientation foncière, il est difficile pour les collectivités ou des agriculteurs, même volontaires, d'inverser la tendance sur ces territoires dans la mesure où l'accès au foncier agricole disponible peut se révéler être une véritable gageure : prix, disponibilité nécessaire pour atteindre une taille critique, emplacement à proximité de lieux de consommation...

2. Un enjeu majeur encore largement sous-estimé

Les politiques alimentaires devraient s'articuler autour de deux axes principaux. L'alimentation en tant que telle, à destination des citoyens-consommateurs, et le système de production au service de tous.

Les politiques publiques en la matière sont souvent trop segmentées : la direction de la santé est en charge de la nutrition, celle de l'agriculture en charge de la production et celle de l'environnement en charge du développement durable. Il est donc impératif **de décloisonner l'action publique en matière d'alimentation.**

L'État et les collectivités locales méconnaissant leurs besoins alimentaires, ne voient pas l'intérêt économique potentiel d'une relocalisation de l'agriculture et minimisent ces emplois agricoles non concentrés.

Lorsque les relations villes-campagnes sont réfléchies en termes de complémentarité, cela crée une véritable émulation territoriale. Comme l'assemblée permanente des chambres d'agricultures (APCA) l'a justement fait remarquer : *« les relations villes-campagnes sont complexes : elles peuvent être concurrentielles pour l'usage des sols et des ressources naturelles, l'activité agricole comme secteur de production est notamment subordonnée à des questions foncières, mais elles doivent aussi être réfléchies en termes de complémentarité. En effet, les zones rurales fournissent des biens et services à tous : biens alimentaires et non alimentaires, réserves de biodiversité, ressources naturelles, espaces de qualité pour vivre, de loisir et d'attractivité touristique (...). En contrepartie ces mêmes zones rurales bénéficient des bassins d'emplois des aires urbaines, des différents services des zones urbaines (...). »* ⁽²⁾

(1) Assemblée nationale, M. Germinal Peiro et M. Alain Marc, rapport d'information sur « l'élevage laitier et allaitant », n° 1237, juillet 2013.

(2) APCA, « Contribution des chambres d'agriculture aux réflexions sur l'avenir des territoires ruraux : la ruralité est l'avenir de la France », janvier 2015.

Or, l'organisation des solidarités urbaines et rurales est encore trop balbutiante. Pourtant, comme le montre bien le rapport du député européen M. Éric Andrieu : « *le rôle multifonctionnel des zones rurales ne se limite pas au développement de l'agriculture, mais est également associé à d'autres activités économiques et sociales, en se fondant sur la constitution de capacités locales en termes de compétences, de connaissances et d'investissements pour révéler et utiliser les avantages locaux et les ressources inexploitées ou précieuses.* »⁽¹⁾

Une prise de conscience est indéniablement en train d'émerger, favorisée par des procédures de type contrat urbain social, plan climat ou agenda 21, qui sont par nature transversales. Pourtant, des marges de manœuvre colossales existent, en particulier s'agissant de l'aménagement du territoire.

Votre rapporteure salue d'ailleurs l'engagement de l'association des régions de France (ARF), à promouvoir « *des systèmes alimentaires territorialisés grâce à des politiques agricoles et alimentaires dédiées au développement de leurs territoires, favorisant le développement économique local, la gestion durable de leurs ressources naturelles et la promotion de l'emploi agricole et rural.* »⁽²⁾

(1) Parlement européen, Éric Andrieu, Rapport sur « la marque régionale : vers de meilleures pratiques dans les économies rurales », décembre 2013.

(2) ARF, « Déclaration de Rennes : pour des systèmes alimentaires territorialisés », juillet 2014.

Document annexé à la Déclaration de Rennes
Actions prioritaires et mesures permettant aux politiques régionales
de promouvoir des « Systèmes alimentaires territorialisés »

Une évolution de la demande alimentaire locale et régionale :

- réaliser un inventaire des produits alimentaires régionaux présentant une qualité spécifique organoleptique et/ou nutritionnelle.
- identifier ces produits grâce à des signes de qualité et des indications géographiques.
- réserver une part significative des achats institutionnels à ces produits labellisés.
- contribuer à l’organisation de circuits courts.
- développer des actions d’information, de communication, de sensibilisation et de formation des consommateurs, notamment des jeunes consommateurs.
- lier la lutte contre la précarité alimentaire des consommateurs peu solvables ou insolvables et la promotion des produits locaux en organisant des circuits dédiés à ces personnes (banques alimentaires...) ou en les solvabilisant grâce à des systèmes de bons d’achat.

Un accompagnement de la transformation des exploitations agricoles :

- favoriser l’adoption de pratiques agro-écologiques et l’évolution vers des systèmes économes en intrants et préservant les ressources naturelles (terre et eau) telles que l’agriculture biologique, les combinaisons agro-sylvopastorales,
- soutenir les actions de conservation de la biodiversité et d’exploitation des variétés et races locales,
- soutenir les installations de jeunes agriculteurs en les incitant à s’orienter vers des productions de qualité, notamment nutritionnelle et environnementale, à ancrage local (produits de terroir),
- encourager l’entrepreneuriat et la création d’activités non agricoles créatrices de revenus au sein ou dans le prolongement des exploitations agricoles, notamment dans le cadre de l’économie sociale et solidaire (ESS).

Des relations contractuelles et la signature de conventions avec les territoires infra régionaux (pays, agglomérations, comités de communes) et leurs instances de gouvernance pour les aider à développer leurs propres SAT ou à intégrer les systèmes alimentaires régionaux :

- renforcer la gouvernance alimentaire des territoires infra régionaux,
- organiser des espaces et des moments d’échanges entre ces territoires.

Des appuis aux acteurs novateurs et aux actions locales innovantes d’alimentation responsable, c’est-à-dire des actions permettant la production d’aliments dépourvus d’externalités négatives sociales (y compris au plan de la santé), culturelles et/ou environnementales :

- organiser des appels à propositions, des prix/concours à l’attention des acteurs locaux de l’alimentation responsable et durable,
- mutualiser l’information sur les initiatives innovantes (plate-forme, observatoire...),
- encourager les travaux de capitalisation,
- rapprocher les acteurs (organisation d’échanges, création de réseaux...),

– soutenir les innovations, l’expérimentation, la recherche-action (simplification administrative de type « guichet unique », GIEE, Agriculture Écologiquement Performante, pépinières, fonds incitatifs...).

Ces stratégies locales sont souvent situées à l’intérieur ou à la périphérie d’une métropole urbaine ou d’une grande agglomération, qui contribuent largement au dynamisme régional. Par exemple, les métropoles de Lyon et de Paris hébergent la majorité des initiatives locales identifiées dans les régions Rhône-Alpes et Île-de-France ⁽¹⁾.

Ces politiques demandent néanmoins la désignation d’un **chef de file**, à un échelon qui peut d’ailleurs varier, pour organiser une véritable planification territoriale en la matière car cela demande une véritable organisation logistique en particulier s’agissant de l’approvisionnement des cantines et de la gestion du foncier agricole. Pour citer une fois encore M. Éric Andrieu, il faudrait *« promouvoir des gouvernances participatives et plus dynamiques permettant de réaliser des projets communs de développement territoriaux pouvant porter sur l’ensemble des secteurs économiques dont celui du tourisme et au sein de l’agriculture sur des filières alimentaires et non alimentaires, à l’exemple de projets de filières territorialisées (circuits courts, filières alimentaires, abattoirs de proximité, projet de méthanisation de biomasse agricole, chimie verte, agro-matériaux etc.), en mettant l’accent sur les microentreprises et les nouvelles entreprises, en s’appuyant sur un processus de reconnaissance d’identité de chaque territoire ancrée et reliée à son patrimoine (...) [améliorer] la coordination des acteurs locaux pour contribuer à stimuler les économies locales essentiellement dans les régions les plus fragiles, y compris les régions montagneuses, et dans les plus éloignées, comme les régions ultrapériphériques ; (...) les territoires pourraient tirer profit d’une meilleure organisation en vue d’en révéler tout le potentiel de ressources (ressources latentes comprises), dans l’intérêt de tous les acteurs placés dans des relations d’interdépendance et de solidarité (qu’ils soient agricoles, artisanaux, touristiques, patrimoniaux, dont organisations de producteurs, associations, chambre de commerce) (...). ⁽²⁾ »*

3. Des métropoles européennes ont élaboré de véritables stratégies alimentaires

Plusieurs pays européens – en particulier le Royaume-Uni et l’Italie – ont mis en place de véritables stratégies alimentaires territoriales.

La stratégie locale pour l’alimentation de Londres, la « *London Food Strategy* », a été conçue en 2006 avec l’ensemble des acteurs en réponse aux crises et problèmes alimentaires connus par la Grande-Bretagne (fièvre aphteuse, vache

(1) *Journal Resolis*, « systèmes alimentaires territorialisés en France : 100 initiatives locales pour une alimentation responsable et durable », numéro 4, mars 2015.

(2) *Parlement européen*, Éric Andrieu, *Rapport sur « la marque régionale : vers de meilleures pratiques dans les économies rurales »*, décembre 2013.

folle, obésité...) et dans l'idée de refuser que l'agglomération londonienne subisse des aléas agricoles extraterritoriaux ⁽¹⁾. Elle s'est traduite par la définition d'un plan d'actions organisé autour de six grandes orientations et s'appuie sur plusieurs acteurs publics (ville et agglomération) et privés (associations, dont *Sustain et London Food Link*) pour sa mise en œuvre :

- assurer la vitalité commerciale ;
- garantir l'engagement du consommateur ;
- utiliser le pouvoir d'achat public comme outil de développement pour un système d'alimentation plus stable ;
- développer les liens entre les régions autour de Londres ;
- développer la santé dans les écoles ;
- réduire le gaspillage de la nourriture et les déchets.

4. Quelques belles réussites en France, encourageant à un changement d'échelle

Certaines collectivités, de toutes tailles ont entrepris des projets ambitieux. C'est le cas par exemple des villes de Rennes ou de Grenoble, qui ont développé une stratégie alimentaire fondée sur une démarche participative et une politique agricole urbaine.

Le conseil régional du Nord-Pas de Calais, et en particulier son vice-président en charge de l'agriculture et de l'alimentation, M. Jean-Louis Robillard, que votre rapporteure a eu l'occasion de rencontrer lors de l'un des déplacements de la mission d'information ⁽²⁾, est à l'initiative d'une démarche de « *transformation écologique et sociale* ». L'ambition de cette dynamique de « *gouvernance alimentaire* » est d'explorer une nouvelle façon de concevoir les politiques publiques dans le but de construire un modèle de développement durable et solidaire. Le conseil régional a ainsi cherché à ⁽³⁾ :

- coproduire un diagnostic partagé avec les acteurs du système alimentaire régional ;
- construire un référentiel de l'alimentation durable afin de se doter d'un socle commun ;

(1) *Terres en ville*, « *La gouvernance alimentaire des agglomérations françaises et la relocalisation de la production agricole* », mars 2010.

(2) *Déplacement à Lille*, 19 juin 2015.

(3) *Région Nord-Pas de Calais, Contrat d'agriculture et de l'alimentation périurbaines d'agglomération*, octobre 2013.

– engager une réflexion sur des maisons de l'alimentation qui seraient des lieux d'information, de formation et de mise en synergie des intervenants mobilisés sur toutes les dimensions du champ de l'alimentation – santé, social, environnement, économie, culture, agriculture, éducation, sciences... ;

– contractualiser, à titre expérimental avec des agglomérations urbaines ;

– coordonner et articuler les initiatives régionales en matière d'alimentation pour appréhender la problématique de l'alimentation dans toutes ses dimensions et harmoniser les dispositifs existants – lutte contre le gaspillage alimentaire, programme alimentaire santé, diversification agricole, consommation engagée et responsable, approvisionnement de la restauration collective publique, accompagnement d'entreprises agroalimentaires...

Les actions de la métropole lilloise s'inscrivent en partie dans le cadre de ce contrat passé avec le conseil régional du Nord-Pas de Calais. Comme l'a écrit l'association Terres en Villes : « *la désindustrialisation a très tôt conduit la ville centre et la communauté urbaine à s'impliquer dans des politiques volontaristes, notamment en matière d'économie sociale et solidaire et de programme nutrition santé. L'agriculture métropolitaine combine quant à elle ceinture verte et grande culture. Le poids de l'agroalimentaire est important et le marché d'intérêt national de Lomme joue pleinement son rôle de plateforme. Aussi l'intercommunalité et la profession agricole ont-elles cherché à favoriser le développement des circuits courts grâce à la marque « les maraîchers des campagnes lilloises », au soutien apporté aux magasins de producteurs, à la mise en place de circuits de fermes comme dans le Parc de la Deule. Pourtant, si la thématique alimentaire est reprise dans les politiques des collectivités locales et territoriales (implications particulièrement forte de la ville et du conseil régional, et plus récemment de Lille Métropole, les champs et les acteurs de ces politiques sont encore très peu reliés entre eux.* ⁽¹⁾ »

L'exemple de la métropole lilloise est donc intéressante, car contrairement à d'autres démarches où les stratégies territoriales sont parfois pensées à trop petite échelle, il s'inscrit dans le cadre d'une gouvernance alimentaire régionale.

5. L'agriculture urbaine, source de respiration en développement

L'idée d'amener l'agriculture en ville n'est pas récente. Les premiers « *community gardens* » sont apparus à New York au début des années 1970, avec l'idée qu'ils pouvaient constituer un « *ciment social face au délabrement des quartiers* » ⁽²⁾.

(1) Terres en ville, « *La gouvernance alimentaire des agglomérations françaises et la relocalisation de la production agricole* », mars 2010.

(2) Revue paysans, André Torre « *L'agriculture dans les villes : utopie ou possibilité ?* », n° 336, décembre 2012.

Depuis, les expériences n'ont cessé de se multiplier, avec pour objectif d'être l'un des éléments de réponse à la question de la souveraineté alimentaire des villes. Il s'agira toujours incontestablement d'une agriculture de niche, mais elle ne doit pas être négligée pour autant, en particulier en raison de son apport en termes de création de lien social. Elle prend des formes multiples : jardins hydroponiques, murs végétalisés, installation de ruches, ou encore jardins maraîchers sur les toits comme à Paris où 3,7 hectares de végétation ont été installés, dont une partie sous forme de jardins partagés, dans le cadre du plan biodiversité lancé en novembre 2011.

À Romainville, la municipalité a installé une ferme maraîchère dans la cité HLM Marcel-Cachin dans le cadre de son projet de rénovation urbaine. Wittenheim, dans la banlieue de Mulhouse, a réussi à valoriser un champ de céréales de 90 hectares au cœur de la ville ⁽¹⁾.

Le collectif « *Nantes ville comestible* » propose de développer les pratiques de production alimentaire sur Nantes Métropole. Il accompagne et met en lumière des initiatives citoyennes sur l'ensemble du territoire métropolitain en évaluant la solidité, la pérennité et l'intérêt collectif du projet d'agriculture urbaine. Les projets sont variés : jardins partagés, développement d'outils internet, création d'une maison de l'agriculture urbaine...

L'une des limites actuelles importantes au développement de cette agriculture urbaine se trouve dans la qualité appauvrie des sols urbains, pollués, riches en nitrates ou avec une forte teneur en métaux.

B. CRÉER DES PROJETS ALIMENTAIRES TERRITORIAUX

Il faut intégrer l'alimentation de manière systématique dans les politiques publiques, avec une approche de territoire par cercles concentriques.

(1) Revue « *L'information agricole* », « *Produire en ville : une réponse au besoin de proximité ?* », n° 869, juillet-août 2013.

	PRINCIPAUX DOMAINES DE COMPÉTENCE	LEVIERS D'ACTION	EXEMPLES
Pour l'ensemble des collectivités	Développement durable, ESS	Agenda 21, Plan climat énergie territorial, ESS	La ville de Lille soutient les Bio cABas dans le cadre de son programme de développement de l'ESS et de son Agenda 21
Le Conseil Régional	Politique économique	<ul style="list-style-type: none"> • Développement économique, principalement service ESS. • Aide à la création d'entreprises, subventions pour investissement, financement d'emplois aidés... 	La Région PACA accompagne l'association Solid'Arles dans le cadre de son Programme Régional d'ESS (PROGRESS).
Le Conseil Général	Politique sociale	Pilotage de la politique d'insertion, aides pour les actions à destination de publics RSA et des jeunes en recherche d'emploi.	Le Conseil Général d'Ardeche, service insertion/action sociale, finance une partie du prix des paniers solidaires proposés par le Jardin de Cocagne le Terreau.
La Commune ou l'Intercommunalité	Politique de la ville	<ul style="list-style-type: none"> • Contrats Urbains de Cohésion Sociale (CUCS): définit les quartiers prioritaires, leurs besoins spécifiques (ex: en terme de santé). • Soutien aux initiatives dans ces quartiers. 	ans le cadre des ateliers Santé-ville, un volet du CUCS de la Ville de Saint Etienne soutient l'association " De la ferme au quartier " pour les action que celle-ci mène dans les quartiers autour de l'alimentation.
	Action sociale	<ul style="list-style-type: none"> • Les Centres Communaux ou Intercommunaux d'Action Sociale (CCAS et CCIS) peuvent être des relais auprès des publics fragiles. • Aide à l'animation de rencontres, mise à disposition de locaux, financement de paniers à prix réduits, chèques alimentaires... 	Le CCAS d'Arles a participé à l'organisation de rencontre entre producteurs, consommateurs en difficulté et les associations. Ces rencontres ont donné naissance au projet Solid'Arles.

Source : Fédération Nationale d'Agriculture Biologique (FNAB), 2014.

1. L'échelon local

Le Projet Alimentaire Territorial (PAT) doit devenir la base de l'organisation d'une politique de l'alimentation. Les intercommunalités, seront les pilotes opérationnels et constructifs des initiatives, au quotidien, et la région assurera la cohérence des PAT sur son territoire.

Votre rapporteure préconise de lancer un grand **appel à projet « territoires pilote PAT »**. Elle estime qu'il faut partir d'une logique ascendante, que les territoires définissent les conditions de la réussite de ces PAT, qu'ils élaborent les outils dont ils ont besoin en fonction des caractéristiques propres de leurs territoires. En effet, les formes d'organisation peuvent varier considérablement d'une stratégie territoriale à l'autre et il serait dommage de brider *a priori* la créativité des acteurs locaux qui sont les personnes qui auront la charge de faire vivre ces projets. Par exemple, le local se définit d'une manière

plus large pour une métropole comme Paris, Lille ou Bordeaux et pour une petite intercommunalité rurale. Pourtant, les démarches n'en sont pas moins vertueuses.

Les diagnostics co-élaborés par ces territoires doivent ensuite se décliner dans l'ensemble des documents de planification. De manière générale, votre rapporteure est convaincue de l'intérêt de décloisonner les politiques publiques et de favoriser la rencontre au sein de **conseils locaux de l'alimentation** des acteurs grâce à la concertation. Il faut créer des lieux d'échanges permettant à l'ensemble des acteurs concernés par la politique de l'alimentation de se rencontrer, de discuter sur leurs contraintes afin de parvenir à des objectifs communs. Cette demande est récurrente.

Comme l'a souligné le réseau InPACT, l'échelon local est essentiel pour organiser l'observation des dynamiques et les interrelations entre les diverses modalités de circuits courts, « *très concrètement, c'est à ce niveau qu'on évite qu'une commune ouvre un marché le même jour que sa voisine ou que la mise à disposition d'un local de distribution pour une AMAP peut être réglée* » ⁽¹⁾.

Les parcs naturels régionaux et les Pays : territoires de projet ⁽²⁾

Le pays est issu de la loi d'orientation n° 95-533 du 4 février 1995 pour l'aménagement et le développement du territoire. Il s'agit d'un territoire qui « présente une cohésion géographique, culturelle, économique ou sociale ». De plus le pays exprime « la communauté d'intérêts économiques et sociaux ».

Un parc naturel régional est un territoire à dominante rurale dont les paysages, les milieux naturels et le patrimoine culturel sont de grande qualité. Il couvre la superficie des communes qui approuvent sa charte et est géré par un syndicat mixte représentant les collectivités qui le composent.

Ce sont donc des territoires de projets cohérents qui dépassent les structures administratives classiques, lorsque certains enjeux ne correspondent pas aux périmètres d'action classiques.

Ils sont souvent impliqués sur la question des circuits courts agricoles de proximité. Ils disposent d'ingénierie et de moyens financiers et peuvent être des appuis à la sensibilisation des acteurs locaux, la réflexion et l'expérimentation.

Sans en faire des propositions générales puisqu'il appartiendra aux territoires de définir le contenu de leurs projets, votre rapporteure souhaite relayer ici des idées qui lui ont semblé à la fois novatrices et intéressantes :

– le fait de transformer une partie des espaces verts en « espaces verts et alimentaires », c'est-à-dire de recréer des jardins vivriers communs qui créent du lien social tout en réapprenant aux gens à développer un lien au sol et donc à l'alimentation ;

(1) InPACT, « propositions du réseau du collectif InPACT pour les systèmes alimentaires territorialisés », 11 février 2015.

(2) Fédération nationale d'agriculture biologique, « Circuits de proximité à dimension sociale en agriculture biologique : des initiatives innovantes pour les territoires – boîte à outils pour les collectivités territoriales », 2013.

– le fait de conventionner pour l’approvisionnement direct des banques alimentaires et le soutien aux populations défavorisées.

– Développer des moyens d’ingénierie et d’animation de territoire pour sensibiliser les acteurs locaux et coordonner la recherche-action en utilisant tous les leviers : lycées, instituts de recherche, organismes de développement, etc.

Proposition n° 2 : créer des « Conseils alimentaires locaux » pour encourager la démocratie alimentaire.

2. L’échelon régional

Les conseils régionaux doivent avoir un rôle essentiel à jouer dans la mise en place de ces stratégies alimentaires au travers de leur compétence de « développement du territoire ». Leur rôle croissant dans l’élaboration et la mise en place des politiques publiques depuis les différentes vagues de décentralisation doit leur permettre de conforter la transversalité de la politique alimentaire que votre rapporteure appelle de ses vœux.

Les documents d’orientations de la politique agricole

Le PRAD

La loi n° 2010-874 de modernisation de l’agriculture et de la pêche du 27 juillet 2010 a inséré dans le code rural et de la pêche maritime un article L. 111-2-1 instituant un plan régional de l’agriculture durable (PRAD). Ce plan fixe les grandes orientations de la politique agricole, agroalimentaire et agro-industrielle de l’État dans chaque région ainsi que ses objectifs prioritaires.

La préparation en est menée par le préfet de région, qui y associe les collectivités territoriales et les chambres d’agriculture concernées, ainsi que les organisations syndicales agricoles représentatives. Elle comprend une phase d’un mois d’association du public, pendant laquelle le projet de plan est mis à sa disposition, notamment sous des formes électroniques. C’est également le préfet de région qui en arrête le contenu.

L’élaboration des PRAD tient compte des schémas directeurs d’aménagement et de gestion des eaux et des schémas régionaux de cohérence écologique, prévus par le code de l’environnement, ainsi que des orientations découlant des directives territoriales d’aménagement et de développement durables définies à l’article L. 113-1 du code de l’urbanisme.

Treize PRAD ont été signés au cours des années 2012 et 2013 – quatorze en comptant la Bretagne, où le projet agricole et agroalimentaire régional (PAAR) fait office de PRAD. Les régions de Basse-Normandie et de Lorraine ont achevé la phase de consultation du public préalable à la signature du PRAD. Les travaux sont en cours dans les autres régions. Au titre des dispositions transitoires, le I de l’article 39 du présent projet de loi prévoit que la révision de ceux qui ont déjà été arrêtés, ou pour lesquels la consultation du public est achevée, doit intervenir avant le 31 décembre 2015 pour y intégrer les actions de la région.

Afin de conforter la démarche qui fait de la région l’échelon de définition et de programmation des politiques agricoles, ainsi que de gestion des crédits européens, il est apparu souhaitable dans la loi d’avenir pour l’agriculture, l’alimentation et la forêt d’élargir le contenu du PRAD aux actions conduites par les régions dans les domaines agricole,

agroalimentaire et agro-industriel et de renforcer leurs prérogatives dans l'élaboration des PRAD.

Les schémas régionaux d'aménagement et de développement durable du territoire (SRADDT)

L'article L. 4251-1 du code général des collectivités territoriales a également été modifié afin d'intégrer dans les schémas régionaux d'aménagement et de développement durable du territoire (SRADDT) une cartographie des terres agricoles. Son objectif est de préserver les terres agricoles en évitant qu'elles soient considérées comme une réserve foncière pour l'urbanisation future.

À cet égard, votre rapporteure suggère **d'intégrer la politique alimentaire dans les plans régionaux de l'agriculture durable (PRAD). Ces PRAD deviendraient ainsi des PRAAD, plans régionaux de l'agriculture et de l'alimentation durables.**

Proposition n° 3 : intégrer la politique alimentaire dans les plans régionaux de l'agriculture durable (PRAD) pour en faire des plans régionaux de l'agriculture et de l'alimentation durables (PRAAD).

3. L'échelon national

L'État a un rôle important à jouer, notamment au travers de ses services déconcentrés, les directions régionales de l'agriculture, de l'alimentation et de la forêt (DRAAF) qui mettent en place les politiques publiques nationales et qui pilotent les conseils régionaux de l'alimentation (CRALIM).

Votre rapporteure estime nécessaire d'accompagner les territoires mettant en place des stratégies vertueuses d'une **bonification de la dotation globale de fonctionnement, qui récompensera ainsi les externalités positives permises par les PAT.** Elle est essentielle car elle doit permettre aux collectivités hésitantes de s'engager dans cette démarche, et de les aider à arbitrer dans les fameux cas de conflits d'usage, en faveur de la préservation des terres agricoles.

Il faut également **prévoir des lieux d'échanges et de concertation et une plus grande intégration de la société civile au sein des instances décisionnaires. Si la politique agricole était le domaine réservé de la production agricole, la politique alimentaire doit être définie d'une manière plus large.**

L'État pourrait en particulier jouer un rôle plus pédagogique et facilitateur, d'information des élus. Votre rapporteure a constaté que beaucoup d'élus sont volontaires pour développer des stratégies alimentaires territoriales mais qu'ils se heurtent à la complexité de la norme et à la multitude des combats qu'il faut mener de front : réglementation sur les marchés publics, organisation de la restauration collective, protection du foncier, installation des agriculteurs en faisant connaître des dispositifs novateurs comme les espaces tests. Votre

rapporteuse estime donc que le **ministère devrait rassembler en un site dédié les informations essentielles, avec renvois vers les différentes réglementations, à la construction d'un projet alimentaire territorial**. Ce site pourrait également référencer les différentes plateformes d'approvisionnement de la restauration collective.

Proposition n° 4 : bonification de la dotation globale de fonctionnement des intercommunalités, qui récompensera ainsi les externalités positives permises par les PAT.

Proposition n° 5 : amplification des moyens du Plan National pour l'Alimentation

Proposition n° 6 : création d'un observatoire national des systèmes alimentaires locaux, chargé d'établir régulièrement un état des lieux et un suivi.

Proposition n° 7 : création par le ministère de l'agriculture d'un site dédié rassemblant les informations essentielles à la construction d'un projet alimentaire territorial.

4. L'échelon européen

La politique agricole commune, joue un rôle essentiel, depuis sa création en 1962 dans la définition et l'élaboration des politiques agricoles nationales. Il s'agit de la seule vraie politique publique communautarisée.

Face aux mutations des territoires ruraux, l'Union européenne s'est depuis la fin des années 1990 dotée d'une politique de développement rural, au travers du second pilier de la PAC. La notion de stratégie globale de développement territorial est apparue lors de la conférence de Cork en 1996. Elle se fonde sur la mobilisation des ressources endogènes d'un territoire, au service d'un projet de développement transversal.

Votre rapporteure estime que l'Union européenne n'est pas suffisamment allée au bout de cette logique de stratégie globale de développement territorial.

Comme M. Éric Andrieu, dans son rapport précité, votre rapporteure estime important que *« les prochains programmes de développement rural prévoient des mesures et des moyens appropriés pour faciliter une bonne gouvernance et des formes de durables de gouvernance territoriales en mobilisant et en renforçant les mesures basées sur des fonctionnements collectifs : mesures de coopération (y compris sur des systèmes de production durable), d'animation, d'échanges, de réseaux, d'innovation, de formation, de groupements de productions, de promotion, d'information et d'investissement prévues dans les nouveaux règlements sur le développement rural ; [il] invite les groupes d'action locale au titre du programme Leader + à fournir l'appui nécessaire pour mettre en place des réseaux de coopération liant les producteurs locaux et régionaux, les fournisseurs de services et des institutions culturelles telles que les universités,*

bibliothèques et centres de recherche, afin de permettre que les aspects culturels et historiques des territoires soient pris en compte dans des marques régionales servant à tisser des liens durables entre la formation, de recherche et à la production, créant ainsi des emplois durables. »⁽¹⁾

La PAC a un peu évolué au cours des deux dernières décennies, en atténuant, en partie, sa dimension productiviste, au profit de la création puis du développement d'un second pilier, consacré au développement rural et en intégrant une part de conditionnalité des aides liées à des mesures de verdissement dans le cadre de la réforme 2014–2020.

Votre rapporteure estime qu'il faut d'ores et déjà se projeter dans l'après 2020 car les négociations commencent très en amont des réformes. Elle estime qu'il est temps d'infléchir plus sérieusement le cap de la **PAC, qu'elle suggère par ailleurs, en cohérence avec ses propositions au niveau national, de renommer politique agricole et alimentaire commune (PAAC)**. Les critiques récurrentes qui sont faites à l'encontre de la PAC concernent toujours la même interrogation profonde : au vu des orientations de cette politique, les subventions à ce secteur sont-elles légitimes ? Votre rapporteure estime qu'il faut intégrer la réponse dans une approche plus globale et plus fédératrice pour les citoyens européens. Il devrait s'agir d'une politique publique au service de tous, au service d'une alimentation saine, de qualité et respectueuse de l'environnement.

Le second pilier de la PAC devrait être sensiblement renforcé et les dispositifs existants tels que les programmes LEADER qui permettent de valoriser les produits locaux, en soutenant par exemple des ateliers collectifs, ou le fonds européen FEADER doivent monter en puissance pour aider à structurer des projets alimentaires de territoire.

Proposition n° 8 : infléchir la PAC, et la renommer politique agricole et alimentaire commune (PAAC).

Proposition n° 9 : orienter les soutiens de la PAC vers la création d'emplois plus que vers la taille des exploitations.

(1) Parlement européen, M. Éric Andrieu, rapport sur « la marque régionale : vers de meilleures pratiques dans les économies rurales », décembre 2013.

II. LA PROTECTION DU FONCIER AGRICOLE ET L'ACCÈS AU FONCIER SONT DES ENJEUX MAJEURS

A. UN FONCIER AGRICOLE QUI DÉCROÎT ET DEVIENT DE MOINS EN MOINS ACCESSIBLE

1. L'artificialisation croissante des sols

La France voit depuis plusieurs décennies la surface de ses espaces naturels, agricoles et forestiers se réduire fortement. Dans un rapport rendu en mai 2014, l'observatoire national de la consommation des espaces agricoles indique que ces espaces auraient perdu sur la période 2000-2012 entre 40 000 et 90 000 hectares chaque année.

Un nouveau partage de l'usage des terres en France ⁽¹⁾

Aujourd'hui, les sols agricoles n'occupent plus que 51 % du territoire national, répartis entre sols cultivés (36 %) et surfaces toujours en herbe (15 %).

Durant les trois dernières décennies, la proportion des sols artificialisés – aujourd'hui 9 % du sol français – a progressé de 1 à 2 % par an. Les surfaces artificialisées sont passées de 2,5, à 5 millions d'hectares entre 1960 et 2012, répartis entre 2,4 millions d'hectares (à plus ou moins 48 000 hectares près) non bâtis mais imperméabilisés (routes, parkings, sols compactés) ; 1,7 million d'hectares (à plus ou moins 42 000 hectares près) pour les espaces verts ; et 0,9 million d'hectares (à plus ou moins 30 000 hectares près) pour l'assise des constructions. Les surfaces artificialisées sont très majoritairement constituées de tissus urbains discontinus. De fait, au sein des zones urbanisées, la densité a clairement diminué : elle est passée de 600 habitants au kilomètre carré en 1960 à 400 en 2010.

Cette extension se fait avant tout au détriment des espaces agricoles ou l'ayant été. Les sols naturels ont été globalement préservés et occupent 40 % du sol français (31 % de sols boisés ; 5 % de landes, friches, maquis, garrigue ; 4 % d'autres occupations naturelles). Entre 2006 et 2012, le processus d'artificialisation s'est réalisé notamment au profit des « jardins d'agrément » (incluant tous les espaces verts autour des bâtis), qui représentent 41 % des nouvelles affectations, des routes (24 % des nouvelles affectations) et des maisons (14 % des nouvelles affectations). Parallèlement, les zones industrielles et commerciales, qui représentent 12 % des espaces artificialisés, n'ont cessé de s'étendre sur tout le territoire national (+ 7,2 % entre 2000 et 2006), et de consommer les espaces dans les banlieues et dans les zones périurbaines plutôt que dans le centre des agglomérations.

L'avis du Conseil économique, social et environnemental (CESE) du 13 mai 2015 consacré à « la bonne gestion des sols agricoles : un enjeu de société » tire des constats similaires. Les diminutions de terres agricoles les plus fortes se concentrent dans les régions du Sud-Est – 17 % dans la région Provence-Alpes-Côte-d'Azur et dans le Languedoc – Roussillon – qui sont des régions qui connaissent une démographie plus dynamique que le reste du territoire national.

(1) Conseil économique, social et environnemental, Avis sur « la bonne gestion des sols agricoles : un enjeu de société », mai 2015.

2. Des conflits d'usage à arbitrer

L'une des premières difficultés abordées lors des auditions s'agissant de l'élaboration d'une stratégie alimentaire territoriale est l'arbitrage des conflits d'usage. Le foncier périurbain n'est disponible qu'en faibles quantités, en particulier dans certaines zones, et il existe des objectifs légitimes mais concurrentiels : construire des logements pour répondre à ce qui est aujourd'hui la première préoccupation des Français, développer l'urbanisme commercial et sauvegarder l'activité agricole. Or, il semble que très souvent les collectivités voient un intérêt économique plus manifeste à favoriser le foncier bâti.

Les chiffres fournis par l'avis précité du CESE sont particulièrement marquants : en 2013, les moyennes des prix des terres variant de 3 990 euros l'hectare de forêt, à 368 300 euros pour les terrains constructibles de moins d'un hectare ouverts aux particuliers, en passant par 4 240 euros l'hectare pour les terres et les prés loués⁽¹⁾.

Malheureusement, ces décisions sont prises sans études préalables des besoins réels par rapport aux zones de chalandises considérées, ni de leurs effets de siphonage des commerces de centres villes voisines.

Le reproche que l'on peut faire aux documents d'urbanisme et de planification est qu'ils prennent insuffisamment – malgré les évolutions législatives de ces vingt dernières années – en compte les différentes dimensions, et en particulier le **potentiel agronomique des terres agricoles**.

Les lois récentes concernant le logement et l'aménagement de territoire commencent à produire leurs effets, rencontrant cependant une certaine opposition des élus locaux.

3. Une législation évolutive mais peu efficace en matière de protection du foncier agricole

La loi n° 92-1283 du 11 décembre 1992 relative à la partie législative du livre premier du code rural et de la pêche maritime avait établi le principe selon lequel les documents d'urbanisme devaient tenir compte de la « répartition des terrains entre les différentes activités économiques et sociales ».

La loi n° 99-574 du 9 juillet 1999 d'orientation agricole avait franchi une étape supplémentaire en visant spécifiquement les espaces agricoles et forestiers, qui devaient faire l'objet, dans chaque département, d'un document de gestion propre obligatoirement consulté lors de l'élaboration des documents d'urbanisme. Ce document faisait l'objet d'un avis des maires des communes concernées, des chambres d'agriculture, des centres régionaux de la propriété forestière, des syndicats de propriétaires forestiers et des syndicats agricoles représentatifs.

(1) Conseil économique, social et environnemental, Avis sur « la bonne gestion des sols agricoles : un enjeu de société », mai 2015.

De plus, cette loi a créé les zones agricoles protégées (ZAP), mises en œuvre par les communes ou les groupements compétents. Leur décision crée une servitude d'utilité publique pour protéger des zones qui présentent un intérêt général soit en raison de la qualité de leur production, soit de leur situation ; 29 ZAP étaient approuvées au 1^{er} mars 2013 pour une surface totale de 15 708 hectares, et 34 sont actuellement à l'étude.

La loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains a rénové et enrichi le dispositif des documents d'urbanisme en tenant compte de la nécessité d'une gestion maîtrisée des espaces agricoles, naturels et forestiers et de la lutte contre la régression des surfaces agricoles, naturelles et forestières :

– les plans locaux d'urbanisme (PLU) délimitent les zones urbaines ou à urbaniser et les zones naturelles ou agricoles et forestières à protéger et peuvent comporter des interdictions de construire ;

– les schémas de cohérence territoriale (SCoT) déterminent les grands équilibres entre les espaces urbains et à urbaniser et les espaces naturels et agricoles ou forestiers ;

– les cartes communales délimitent les secteurs où les constructions sont autorisées et les secteurs où les constructions ne sont pas admises, à l'exception de l'adaptation, la réfection ou l'extension des constructions existantes ou des constructions et installations nécessaires à des équipements collectifs, à l'exploitation agricole ou forestière et à la mise en valeur des ressources naturelles.

Enfin, la volonté d'adapter la protection des espaces agricoles aux zones périurbaines et de limiter le mitage de ces espaces a conduit à instaurer un zonage des terres agricoles à travers les périmètres d'intervention pour la protection et la mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains (dits PAEN), instaurés par la loi de développement des territoires ruraux n° 2005-157 du 23 février 2005. Mis en œuvre par les conseils généraux, les PAEN délimitent, en secteur non constructible, des périmètres d'intervention associés à des programmes d'action ; à l'intérieur d'un périmètre délimité, les terrains peuvent être acquis par le conseil général en vue de la protection et de la mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains. Mais seuls quatre PAEN sont approuvés à ce jour, pour une surface totale de 3 780 ha, et vingt sont à l'étude.

La loi précitée pour l'accès au logement et un urbanisme rénové a renforcé ces dispositifs de protection des espaces naturels, agricoles et forestiers. En particulier, le rapport de présentation préalable à l'élaboration d'un SCoT devrait désormais présenter une analyse de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers. La philosophie qui sous-tend le texte : densifier les villes, sert nos objectifs.

La loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt (LAAF) a également renforcé les documents d'orientation de la politique agricole.

Comme il existe une compensation environnementale pour les projets d'infrastructure, la LAAF a créé une compensation agricole. Ainsi, les grands projets et ouvrages consommateurs d'espace agricole devront désormais compenser les pertes du potentiel agricole par le financement de projets permettant de consolider l'économie agricole du territoire.

Les sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER), acteurs clefs de l'installation et du maintien de l'activité agricole qui ont une mission de préemption sur les terres agricoles, ont vu leurs pouvoirs renforcés et leur gouvernance renouvelée. Par exemple, lors de la vente d'un bien de grande valeur (château...) implanté sur une terre agricole, la SAFER pourra désormais préempter partiellement le lot pour ne revendre que les biens à caractère agricole. Cette disposition permettra de ne pas dissuader de potentiels repreneurs qu'un coût du foncier trop élevé aurait pu détourner de l'activité agricole. De même les commissions départementales de protection des espaces naturels agricoles et forestiers ont vu leurs prérogatives s'élargir afin de préserver les terres agricoles, en cas de trop forte pression.

4. L'accès au foncier reste compliqué

Beaucoup des personnes auditionnées par votre rapporteure ont témoigné des difficultés pour acquérir une exploitation ou accéder à des terres en fermage. En effet, outre que le foncier disponible dans l'espace périurbain est limité, le prix des fermages peut être un obstacle pour des petites exploitations en maraîchage peu rentables à leur début.

L'accès à du foncier périurbain est pourtant nécessaire, car outre la qualité agronomique de certaines terres, l'accès direct à un foyer important de consommateurs est l'une des clés de la réussite des projets en circuits courts et de proximité.

B. PROTÉGER LE FONCIER AGRICOLE ET AMÉLIORER L'ACCÈS À LA TERRE

1. La protection du foncier

Votre rapporteure estime que la LAAF a effectivement permis d'apporter des mesures ponctuelles d'amélioration de l'accès au foncier agricole et pour sa protection.

Votre rapporteure restera cependant très vigilante quant au contenu des décrets et à l'application concrète de la loi. Elle estime en outre que ces mesures d'améliorations ne sont pas suffisantes, surtout s'agissant de la protection du

foncier dans les zones fortement spéculatives, et elle s'associe aux travaux du CESE, qui préconise de ⁽¹⁾ :

– **définir des objectifs chiffrés de réduction de la consommation de sols agricoles déclinés localement ;**

– **prendre en compte les valeurs agronomiques et environnementales des sols lors de la modification des documents d'urbanisme ;**

– **prendre la décision à l'échelle du bassin de vie, pour éviter les pressions locales.**

Maintenir le potentiel des terres est une nécessité pour permettre au sol de remplir sa vocation nourricière. La protection du foncier doit donc s'accompagner de la généralisation des pratiques agro-écologiques qui sont favorables à la qualité des sols : développer la couverture des sols, privilégier les assolements divers, créer des bandes enherbées, implanter des haies...

Si la relocalisation alimentaire de l'agriculture ne s'oppose pas à la production de grandes cultures nécessaires pour les industries agroalimentaires, des terres doivent cependant être réservées à de plus petites exploitations pour des productions locales, notamment maraîchères.

Votre rapporteure propose également d'**imposer la conservation d'un potentiel de terrains permettant un certain niveau d'autosuffisance alimentaire au niveau des SCoT.**

Proposition n° 10 : prendre en compte les valeurs agronomiques et environnementales des sols lors de la modification des documents d'urbanisme ;

Proposition n° 11 : renforcer et faire connaître les outils de protection du foncier, type ZAP et PAEN, aujourd'hui peu utilisés ;

Proposition n° 12 : imposer la conservation d'un potentiel de terrains réservés à un niveau d'autosuffisance alimentaire lors de l'élaboration des SCoT.

Proposition n° 13 : rendre obligatoire la culture en agriculture biologique sur les zones de captage d'eau.

2. L'installation et la formation

S'agissant de l'installation, votre rapporteure ne peut que constater qu'il reste encore de nombreuses améliorations possibles. En particulier, et même s'il faut noter des améliorations notables, les SAFER ne préservent pas assez de foncier pour les projets en circuits courts. Il faudrait donc **inscrire ce type**

(1) Conseil économique, social et environnemental (CESE), Avis sur « la bonne gestion des sols agricoles : un enjeu de société », mai 2015.

d'installations dans les objectifs prioritaires car près de 72 % des jeunes installés souhaitent utiliser les circuits courts ⁽¹⁾.

Il est donc crucial **d'élaborer des référentiels techniques et économiques permettant d'apprécier la faisabilité et le dimensionnement des projets en circuits courts** ⁽²⁾. Ces référentiels constituent en effet une aide précieuse pour les jeunes installés qui veulent défendre leurs projets face à leurs financeurs et à leurs propriétaires.

De même, il faut **favoriser et mieux faire connaître les formes innovantes d'installation et en particulier les parrainages d'installation entre un jeune installé et un agriculteur installé ou les espaces tests**. Le test d'activité consiste à développer une activité agricole de manière responsable et autonome en grandeur réelle, sur une durée limitée et dans un cadre qui limite la prise de risque, afin d'évaluer le projet et soi-même, dans le but de décider de la poursuite, de l'ajustement ou de l'abandon du projet. L'« entrepreneur agricole à l'essai » bénéficie d'une structure juridique – souvent une société coopérative de production – et d'un statut, celui du contrat d'appui au projet d'entreprise (CAPE).

Ces espaces tests installent pour une part importante des projets en circuits courts, sur des exploitations de maraîchages, qui demandent à la fois peu de foncier et peu d'investissements. Ces espaces tests s'accompagnent d'un système de tutorat, c'est-à-dire d'un accompagnement par un agriculteur local.

Les agriculteurs passés par les espaces tests trouvent plus facilement que les autres du foncier ⁽³⁾ car :

- les SAFER reconnaissent ce mode d'accompagnement à l'installation ;
- les banques sont plus enclines à prêter pour un projet qui a déjà fait ses preuves ;
- l'agriculteur s'est fait connaître et a pu mobiliser des partenariats de travail en commun avec des voisins.
- l'agriculteur a pu construire un réseau utile d'approvisionnement et de débouchés pendant deux ou trois ans.

La formation joue également un rôle essentiel. La formation sur les nouveaux métiers que sont la transformation, la vente ou la communication sont indispensables pour un jeune s'installant en circuits courts. Mais elle doit également être accessible pour les agriculteurs tout au long de leur carrière professionnelle.

(1) InPACT, « propositions du collectif InPACT pour les systèmes alimentaires territorialisés », 11 février 2015.

(2) Proposition faite par InPACT, « propositions du collectif InPACT pour les systèmes alimentaires territorialisés », 11 février 2015.

(3) Audition du réseau national des espaces tests agricoles.

Proposition n° 14 : inscrire les installations avec un projet en circuits ou de proximité dans les objectifs prioritaires des SAFER.

Proposition n° 15 : élaborer des référentiels techniques et économiques permettant d’apprécier la faisabilité et le dimensionnement des projets en circuits courts.

Proposition n° 16 : revoir les programmes de formation initiale, en intégrant les notions d’agronomie : vie des sols, agriculture biologique et agro-écologie, les impacts de pesticides sur les sols, l’eau, la biodiversité, la santé humaine, la préparation à la diversification des métiers, notamment de commercialisation en circuits courts en travaillant sur l’élaboration de prix de revient.

Proposition n° 17 : favoriser les installations collectives et les achats de terrain par les fonds citoyens, type Terre de liens.

Proposition n° 18 : permettre plus facilement l’achat et le stockage de foncier par les collectivités.

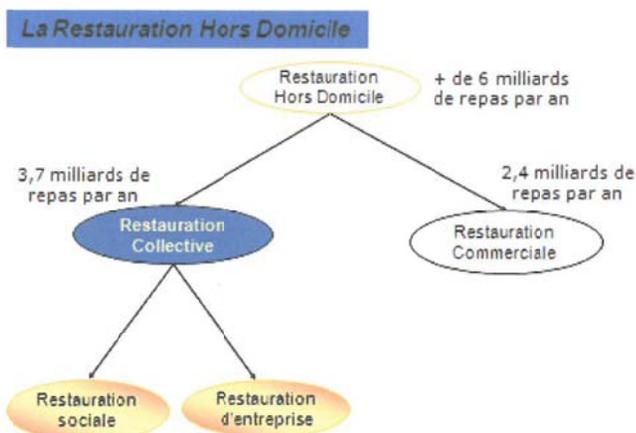
III. LA RESTAURATION COLLECTIVE : UN POTENTIEL ÉCONOMIQUE À INTÉGRER DANS UNE STRATÉGIE DE DÉVELOPPEMENT DE TERRITOIRE

A. UNE RESTAURATION COLLECTIVE OÙ L’IMPORT ET LES PRODUITS STANDARDS DOMINENT

1. Un marché colossal où l’import et les produits standards dominant

Le marché de la restauration hors foyer, et en particulier celui de la restauration collective représente des sommes colossales.

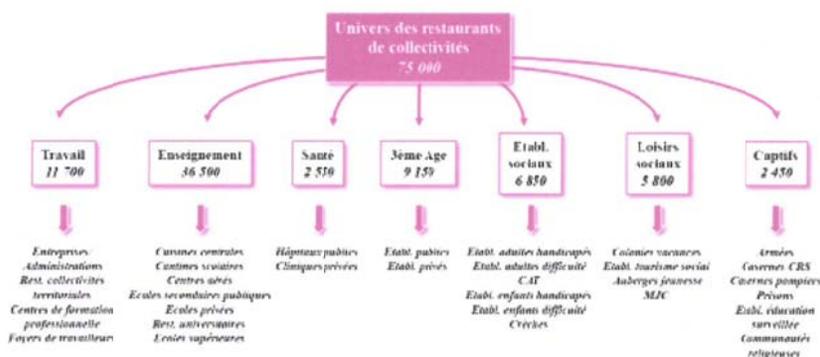
Quinze millions de Français prennent chaque jour au moins un repas hors de leur domicile, dont plus de la moitié en restauration collective.



Source : Restau'Co, 2013.

Près de 73 000 structures de restauration collective, publiques ou privées, distribuent environ 3 milliards de repas par an dans les principaux secteurs suivants :

- l’enseignement (restauration scolaire et universitaire) ;
- la santé et le médico-social (restauration hospitalière, maisons de retraite...) ;
- le travail (restauration d’entreprises et d’administrations) ;
- les autres collectivités (centre de vacances, armées, établissements pénitentiaires...).

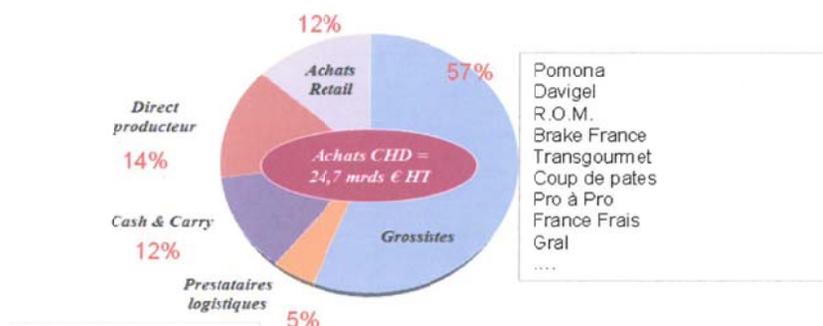


Source : Restau'Co, 2013.

L'ensemble de ces secteurs représente près de sept milliards d'euros d'achats alimentaires, répartis de manière quasiment égale entre produits frais, produits surgelés et produits d'épicerie.

En moyenne, 61 % des établissements de restauration collective fonctionnent en gestion directe et 30 % en gestion concédée à des sociétés spécialisées⁽¹⁾. Les grossistes détiennent près de 60 % de la distribution de l'alimentaire en restauration, et ce sont les plus nationaux qui se développent, au détriment des plus régionaux⁽²⁾.

Une distribution complexe, des circuits longs et spécifiques



Source : Restau'Co, 2015.

Les chiffres laissent parfois perplexes, et étonnent de la part de la première puissance agricole européenne, puisque, pour ne citer que quelques exemples, 87 % de la volaille en restauration collective est importée et seuls 2,7 % des achats étaient des achats de produits biologiques en 2013⁽³⁾ – même si la part des produits bio par exemple, progresse dans la restauration collective puisque entre 2009 et 2012 la part des établissements proposant des produits bio dans leurs menus a crû de 36 à 57 %⁽⁴⁾.

Certes, la production locale n'est pas en mesure de couvrir l'intégralité des besoins quelle que soit la saison. Il existe pour autant des marges de manœuvre pour améliorer son positionnement sur le marché de la restauration collective, en organisant le marché local et en orientant des terres agricoles pour cela.

Votre rapporteure propose donc d'intégrer dans la responsabilité sociale et environnementale des entreprises des exigences en matière de consommation

(1) Agrobio Périgord et Bio d'Aquitaine, « comment introduire des produits biologiques en restauration collective », 2015.

(2) Restau Co, Éric Lepêcheur, « Comment appréhender la restauration collective et trouver les pistes pour augmenter la consommation des produits français et de qualité dans ce secteur », 2015.

(3) Fondation Nicolas Hulot, « Restauration collective responsable : meilleur dans l'assiette, meilleur pour la planète ! », novembre 2014.

(4) Ibid.

alimentaire durable : choix de produits bio et locaux, cuisine sur place, lutte contre le gaspillage alimentaire et le sur-emballage...

Proposition n° 19 : intégrer dans la responsabilité sociale et environnementale des entreprises des exigences en matière de consommation alimentaire durable : choix de produits bio et locaux, cuisine sur place, lutte contre le gaspillage alimentaire et le sur-emballage...

Le marché de la restauration collective à La Réunion ⁽¹⁾

Le Haut conseil de la commande publique a décidé de mettre en place un observatoire de la restauration collective en 2013 afin de mesurer l'accroissement de la part de la production locale dans la restauration collective de l'île.

Représentant 45,5 millions d'euros par an, le marché de la restauration collective représente un débouché intéressant pour les produits agricoles et agroalimentaires locaux.

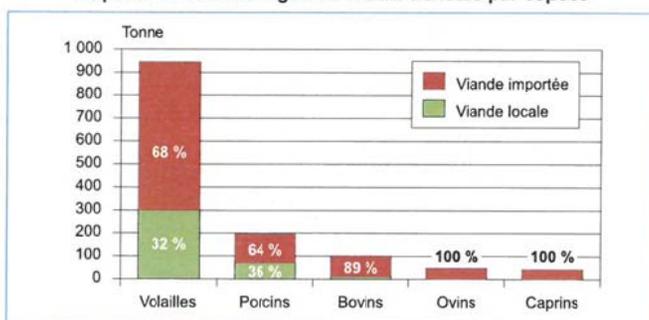
Les travaux de l'observatoire se sont orientés vers quatre catégories de produits : la viande, la charcuterie, les fruits et les légumes. Il s'agit de produits pour lesquels l'offre locale est abondante et qui sont soumis à la concurrence des produits d'importation.

Le coût matière moyen d'un repas s'élève à 1,72 euro en 2013.

Les premiers constats montrent que :

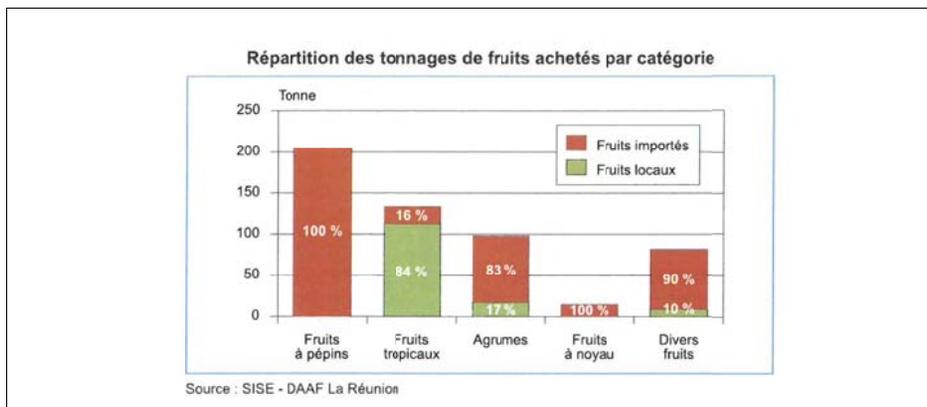
- un tiers des aliments sont achetés à trois fournisseurs.
- 72 % de la viande est importée,
- l'essentiel des volumes correspond à des achats surgelés importés,
- les fruits consommés sont importés à 74 %. Cela concerne également l'ananas, alors même que ce produit est disponible en abondance sur l'île,
- les légumes sont importés à 68 %.

Répartition des tonnages de viande achetés par espèce



Source : SISE - DAAF La Réunion

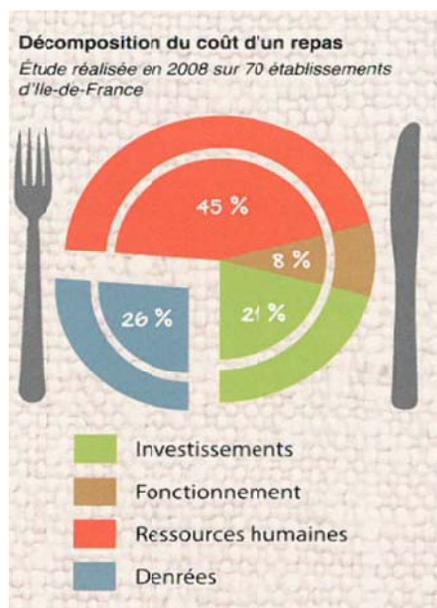
(1) Agreste, DAAF La Réunion, numéro 94, mai 2015.



2. La politique des prix bas

La réglementation des marchés publics est souvent évoquée et a fait l'objet d'un développement dans le rapport. Votre rapporteure estime cependant qu'il ne s'agit que l'une des causes, de la faible qualité générale de la restauration collective française.

Surtout, on est amené à s'interroger sur la prééminence du coût de la matière première qui compose un repas. Le poste de dépense alimentaire ne représente pourtant en moyenne que 25 % du coût total d'un repas en restauration collective.



Source : FNAB, 2015.

Les cuisines ont largement disparu des écoles, collèges, lycées et hôpitaux. Les cuisiniers y reçoivent des produits prêts à consommer, ce qui en augmente le coût. Pour ne prendre que deux exemples très simples : les carottes râpées coûtent trois fois plus cher que les carottes bio en vrac et la salade en sachet coûte deux fois et demie plus cher en moyenne que la salade bio vendue entière ⁽¹⁾.

Il est également possible de déplorer l'insuffisance de formation des gestionnaires et cuisiniers spécialisés dans la cuisine de collectivité. Pour reprendre une expression entendue lors d'une audition, dans les écoles de cuisine « *on forme Bocuse ou rien* ». Pourtant, la restauration collective offre des perspectives intéressantes qui mériteraient d'être revalorisées et décloisonnées.

De même, les gestionnaires sont insuffisamment formés et sensibilisés à la prise en compte d'enjeux extérieurs au prix.

3. De très belles réussites de relocalisation

a. Des démarches de plus en plus nombreuses visant à introduire des produits biologiques et locaux en restauration collective

Depuis le Grenelle de l'environnement en 2007, de nombreuses actions ont été mises en œuvre pour tenter de parvenir à l'objectif de 20 % de produits bio en restauration collective.

De nombreuses initiatives existent, qu'il serait impossible de toutes recenser ici. Ainsi, depuis 2009, le conseil départemental de la Dordogne participe financièrement à l'introduction de produits issus de l'agriculture biologique dans les collèges publics relevant de sa compétence ⁽²⁾. Cette participation se traduit par une subvention du surcoût éventuel de l'introduction du bio dans les menus jusqu'à un euro par mois et par assiette. Elle poursuit trois objectifs principaux :

– objectif **alimentaire** : proposer aux usagers des services de restauration scolaire des produits bio ou en cours de labellisation en faisant appel, dans la mesure du possible aux producteurs locaux ;

– objectif **économique** : soutenir et contribuer à la structuration de la filière bio locale ;

– objectif **social** : soutenir le dispositif départemental d'insertion en faisant appel, dans la mesure du possible, aux Jardins d'insertion.

Saint-Étienne a mis en place une politique alimentaire très ambitieuse qui a fait la part belle à l'approvisionnement local et biologique. En 2009, au moment où son contrat avec l'ancien prestataire se terminait, la ville a lancé un appel d'offres, remporté par Elior, une société de restauration collective. En

(1) Corabio, étude sur le prix des produits bio et conventionnels, janvier 2012.

(2) Conseil général de la Dordogne, mars 2015.

janvier 2013, la ville enregistrait un taux d'introduction de produits issus de l'agriculture biologique de 80 % ⁽¹⁾. L'intégration de ces produits est allée de pair avec l'introduction de productions locales. La demande initiale de la ville spécifiait en effet l'utilisation de 50 % de produits locaux avec une augmentation de 10 % chaque année. Le local s'entend comme le département de la Loire et les départements limitrophes. Cependant, le cahier des charges permet le recours à des produits issus de départements plus éloignés « *en cas de carence d'approvisionnement exceptionnel et non prévisible* » ⁽²⁾.

Comme l'a indiqué l'association Terres en ville qui a mené une étude de cas sur Saint-Étienne, cette agglomération « *a donc fait un choix ambitieux mais aussi réaliste et progressiste en fonction de l'offre locale disponible. Par exemple, les acteurs municipaux savent qu'actuellement, l'introduction de viande de bœuf et de volaille locale bio n'est pas possible au niveau local car ces denrées restent chères et difficiles à trouver localement. C'est pourquoi, afin de pallier ce manque, le cahier des charges exige seulement l'utilisation de produits labellisés.* » ⁽³⁾

Le prix payé par les familles se maintient entre un et quatre euros cinquante, le surcoût étant pris en charge par la ville.

À Mouans-Sartoux (Alpes-Maritimes), ville d'un peu plus de 10 000 habitants, tous les enfants des écoles et des crèches, ainsi que le personnel communal mangent 100 % bio depuis le 1^{er} janvier 2012 et 70 % des légumes consommés sont produits sur le sol communal, en régie agricole. La ville a acquis un domaine agricole de quatre hectares, qu'elle a converti à l'agriculture biologique. Elle a également mis en place une légumerie dans chaque cuisine, un service municipal qui englobe l'école et la restauration, une véritable approche de la cuisine de marché, la pesée quotidienne des restes alimentaires, une réflexion sur les portions servies – réduction de la part de la viande dans les repas, au profit de la redécouverte de protéines végétales. 66 % des parents interrogés confirment avoir également changé leurs habitudes alimentaires à la maison.

Le coût matière par repas est passé de 2,02 euros en 2012 à 1,86 euro en 2013. Cette réduction est notamment liée à la politique anti-gaspillage qui correspond à une économie de 15 centimes par repas ⁽⁴⁾.

(1) Terres en ville, « Fiche d'études de cas : l'approvisionnement local de la restauration collective sur le territoire stéphanois », juin 2013.

(2) Ville de Saint-Étienne, synthèse du cahier des charges, 2009.

(3) Ibid.

(4) Ville de Mouans-Sartoux, « Manger 100 % bio, c'est possible : les clés d'un passage réussi et sans surcoût ».

Les sources d'économies

Carottes râpées

- Produites localement et donc desalaison
- Achetées en circuits courts
- Râpées sur place, jute brossees (on lui passe le brosson d'épluchage) = moins de déchets
- Assaisonnées avec un vinaigrette maison
- Disposées en « salad bar » avec d'autres crudités de saison = quantités adaptées donc moins de gaspillage
- Suppression des barquettes

Ex : 50 000 € d'économies à la cuisine centrale de Charleville-Mézières (88)

Pommes

- Coupées et distribuées par quartiers = moins de gaspillage
- Non épluchées = moins de pertes, moins de temps de préparation

Ex : la peau représente 15 % du poids de la pomme (et est très riche en antioxydants)

Fromage blanc

- Acheté au kilo et sucré à juste dosage (8% max)
- Servi en ramequins avec portions adaptées suivant l'âge et l'appétit des convives = moins de gaspillage

Pain

- Semi-complet + plus rassasiant
- Tranché et disposé en bout de table avec possibilité de se mouvoir = moins de gaspillage

Ex : pain au Levain des Sarolènes à Bourg-en-Bresse (01)

Plat principal

- Céréales bio complètes ou semi-complètes + plus nourrissantes que les céréales raffinées (on peut donc baisser les grammages)
- Viande bio = moindre fonte à la cuisson car plus riche en matière sèche

Ex : les saucisses de porc bio ont des rendements de cuisson supérieurs en moyenne de plus de + 10 % par rapport aux saucisses conventionnelles

- Cuissons lentes = meilleur rendement matière, économies d'énergie

Ex : le DfC de DfC (20) mesure des rendements de 10 à 20 % supérieurs en cuisson basse température
- Diversification des pratiques pour ne pas dépasser les recommandations du GEMRAC, en redonnant une place aux protéines végétales.

Ex : 5 g de protéines = 25 g de légumes/œufs cuillés + 1 tranche de pain + 1 tranche de jambon (40 g) = 1 portion de fromage (30 g)

... Et les déchets ?

- Déchets triés et pesés, et chiffres affichés

Ex : la lutte contre le gaspillage dans la commune de Muzillac (Gironde) a permis d'économiser 0,15 € par repas (-70 % de gaspillage en 3 ans) !

À voir : L'opération « Moins de gaspillage Plus de bio » à l'Hôpital de Saintes (17)
www.penser-bio.fr/Moins-de-gaspillage-plus-de-bio

Mais aussi :

- 1 Élaborer des menus avec les convives et tests gratuits = moins de gaspillage
- 2 Établir des fiches techniques par convive avec grammages et coûts correspondants = quantités et budget adaptés
- 3 Gérer les effectifs pour ajuster les quantités prévues et servies = moins de gaspillage
- 4 Éliminer ou remplacer par du fait-maison les produits coûteux sans intérêt nutritionnel (fonds de sauces, vinaigrettes, pâtes, chuchas, pizzas industrielles, ...)
- 5 Réviser les grammages = moins de gaspillage

Ex : la cuisine Centrale d'Avallon (56) a fait 10 000 € d'économies sur un an en révisant ses grammages, validés par la DDPSP

- 6 Planifier pour optimiser le temps de travail :
 - si une composante est plus élaborée, simplifier les autres ;
 - certaines tâches peuvent être réalisées la veille (ex : cuisson et découpage de la viande) ;
 - selon la préparation, certains fruits/légumes bio peuvent se passer d'épluchage ;
 - mettre en place un Salad bar, etc.
- 7 Investir dans du matériel / équipement
- 8 Four vapeur, permet de faire soi-même son jus + sans fond de sauce
- 9 Coupe pommes manuel (entre 3 et 10 €) = moins de gaspillage
- 10 Optimiser l'utilisation des fluides, gaz, eau, électricité, etc.

Ex : double production / ou 2 j, semaine pour limiter les dépenses de neige et de nettoyage les autres jours.

Source : Fédération nationale d'agriculture biologique des régions de France (FNAB).

b. Des outils novateurs

Le projet « Réseau pour une alimentation locale, innovante et solidaire » dit « Réalis » a été mis en place par le département des Deux-Sèvres en partenariat avec des acteurs territoriaux, publics, associatifs ou privés. Il vise la création d'une plateforme dédiée aux circuits courts et locaux pour distribuer dans les restaurants des établissements collectifs du territoire des aliments locaux de qualité. Des réseaux fournisseurs ont été mis en place suite à un diagnostic de territoire préalable pour mesurer les besoins et les opportunités du territoire dans sa globalité. Des cahiers des charges adaptés aux fournisseurs ont été développés (peu contraignants pour l'élevage bovin pour un approvisionnement à 95 % en local pour des restaurants collectifs, la volaille elle doit être élevée en plein air...). Une interface web de passation et de gestion de commandes a été créée par un prestataire pour faire rencontrer offre et demande.

Un travail sur la rédaction des marchés a également été mis en place avec les collègues pour faciliter l'accès des produits locaux : le critère prix ne compte plus que pour 20 %, les 80 % restant intégrant des critères techniques – le mode de production, la démarche environnementale et les actions éducatives du

fournisseur. Une phase test est menée depuis 2015 sur sept collèges-pilotes pour expérimenter la mise en application du réseau.

c. L'exemple réunionnais : haut comité de la commande publique

Apparu en 1953 aux États-Unis, le *small business act* (SBA) est une loi prévoyant la réservation de certains marchés publics aux petites et moyennes entreprises américaines. En Europe, la prise de conscience du rôle fondamental joué par les petites et moyennes entreprises (PME) au sein de l'économie a conduit à l'adoption d'un SBA européen en 2008. À la différence du SBA américain, il s'inscrit dans un cadre garantissant l'égalité d'accès et de traitement des entreprises. Il ne s'agit pas de réserver certains marchés aux PME et aux très petites entreprises (TPE) ou de leur offrir un accès privilégié à la commande publique mais de faciliter leur participation aux marchés publics.

En déclinaison de ce plan européen, La Réunion a développé sa « stratégie de bon achat » dont l'objectif est d'utiliser l'achat public comme levier de développement des entreprises locales et du territoire.

Cette stratégie comporte plusieurs axes : information, facilitation des réponses, allotissement des marchés, délai de paiement à trente jours, avance sur marché et caution.

L'information est particulièrement importante :

– **organisation d'une journée annuelle du territoire ouverte à toute entreprise susceptible d'être concernée par des marchés publics. L'acheteur public y présente ses besoins estimés, sa politique d'achat, l'organigramme nominatif des services responsables des achats.** Il comporte un temps d'échange avec les participants pour analyser les difficultés d'accès aux marchés publics. Les services des achats peuvent ainsi répondre aux questions de nature réglementaire ou méthodologique ;

– **l'acheteur public s'engage à rendre public sur son site internet une liste indicative comprenant son programme prévisionnel d'achat pour l'année.**

Mais l'axe sur la simplification des réponses des entreprises est lui aussi essentiel :

– **les entreprises qui souhaitent répondre aux appels d'offres peuvent remettre une seule fois par an leur dossier de références et de déclarations sur l'honneur de leur régularité fiscale et sociale.** Elles n'auront plus à le fournir de nouveau lors du dépôt de leurs offres, en le signalant dans leurs réponses.

– pour conduire et guider les entreprises dans l’élaboration de leurs réponses, l’acheteur public peut joindre une trame de mémoire technique de manière à faciliter ultérieurement l’examen et la comparaison des offres.

Votre rapporteure préconise de généraliser ces pratiques vertueuses à l’ensemble des collectivités métropolitaines.

Proposition n° 20 : organisation d’une journée annuelle du territoire ouverte à toute entreprise susceptible d’être concernée par des marchés publics. L’acheteur public y présente ses besoins estimés, sa politique d’achat, l’organigramme nominatif des services responsables des achats.

Proposition n° 21 : l’acheteur public s’engage à publier sur son site internet une liste indicative comprenant son programme prévisionnel d’achat pour l’année.

Proposition n° 22 : les entreprises qui souhaitent répondre aux appels d’offres peuvent remettre une seule fois par an leur dossier de références et de déclarations sur l’honneur de leur régularité fiscale et sociale.

Proposition n° 23 : pour faciliter la commande publique, l’État modélise une trame d’appels d’offres mettant en avant les clauses de développement durable autorisées par le droit Européen, et permettant un approvisionnement local.

B. DÉVELOPPER L’APPROVISIONNEMENT LOCAL ET DE QUALITÉ DE LA RESTAURATION COLLECTIVE

Les grands objectifs programmatiques, que ce soient ceux du Grenelle de l’environnement – qui visait 20 % de produits biologiques dans les cantines – ou ceux affichés par l’actuel Président de la République – 40 % d’approvisionnement de la restauration collective en produits locaux et 20 % en produits bio en 2017 – sont condamnés à l’échec s’ils ne s’accompagnent pas d’un véritable plan dotant les acteurs locaux des outils pour mettre en place de manière concrète cette ambition.

L’approvisionnement de la restauration collective en produits locaux demande un engagement à tous les niveaux.

1. Les projets alimentaires d’établissement

Il serait pertinent de **mettre en place, de manière obligatoire, un « projet alimentaire d’établissement » au sein même du projet d’établissement. Il a pour objectif de penser l’alimentation dans toutes les actions de l’établissement et de consulter les usagers sur leurs souhaits.** Il devra être élaboré en concertation avec le responsable de la cantine, le gestionnaire, les élus, les parents d’élèves dans les établissements scolaires, et des représentants des usagers. Il pourra par exemple intégrer la lutte contre le

gaspillage alimentaire, un plat végétarien par jour ; des repas test pourraient notamment être organisés. Il faut qu'une réflexion s'engage autour des tailles des portions et de la préparation des plats pour diminuer le gaspillage alimentaire qui atteint des proportions proprement scandaleuses dans les établissements.

Ce projet alimentaire d'établissement doit comporter un référentiel, une grille d'évaluation permettant de mesurer de manière concrète les avancées réalisées. Avec ses partenaires, le réseau Restau'Co et l'agence d'information Graines de Changement, la Fondation pour la Nature et l'Homme **développent notamment une méthode** qui permettra à chaque établissement (en gestion directe) de mettre en place une démarche collective de « restauration collective responsable » et de suivre les progrès réalisés. Comme la restauration collective est d'intérêt général, la démarche devra être validée par un comité de certification rassemblant les différentes parties prenantes locales : élus, associations, producteurs, personnels de cuisine, équipe pédagogique, convives, parents d'élèves...

Votre rapporteure estime qu'il faut parvenir à un pourcentage élevé de produits qui soient de saison, locaux, de qualité – c'est-à-dire issus d'exploitation bio ou en conversion, ou d'un autre signe d'identification de la qualité et de l'origine. Un produit peut rassembler un ou plusieurs – idéalement – de ces aspects.

Il est par exemple possible de commencer par substituer toute une ligne de produits à l'année en choisissant des produits tels que le pain, les carottes, les pommes et les produits laitiers. Les opérations de repas 100 % bio ou locales sont pertinentes à condition que leur fréquence soit définie et qu'une planification avec les producteurs soit faite. Si ces opérations sont trop ponctuelles et pas assez anticipées, elles ne structurent pas la filière agricole sur le territoire, et risquent d'engendrer des surcoûts.

2. Former et informer

Un aspect essentiel du plan est la formation des cuisiniers et des gestionnaires. Il faut acheter moins de produits, mais de meilleure qualité, les préparer d'une manière qui donnera envie aux usagers de les manger. Cela demande une vraie formation, car il s'agira de cuisiner de nouveaux des produits plus bruts. Cela apportera par ailleurs une revalorisation du métier de cuisiniers pour la restauration collective.

Comme l'ont très bien souligné la fondation Nicolas Hulot et la fédération nationale des CIVAM dans leur guide de la restauration collective responsable : *« Il est important d'établir un programme de formation du personnel de cuisine en s'appuyant sur les expertises locales des organismes de formation (organismes d'État comme le centre national de la fonction publique territoriale, l'institut de formation de l'environnement) ou des structures de formation agréées comme les CIVAM ou les groupements d'agriculture biologique. (...) Ces thématiques sont*

également prises en compte dans la formation initiale des cuisiniers de collectivités grâce au certificat de spécialisation restauration collective ».⁽¹⁾

L'information est essentielle, en particulier pour briser les tabous sur le surcoût des produits bio et locaux. À cet égard, votre rapporteure croit beaucoup en la diffusion des bonnes pratiques. Le site internet du ministère recensera les expériences vertueuses d'approvisionnement bio et local par les cantines. Il doit également fournir des fiches pratiques à l'intention des cuisiniers ainsi que des fiches d'évaluation du gaspillage par type de produits (pain, restes des plats, emballages) et du coût induit de leur traitement.

Une réflexion pourrait également s'engager autour d'actions de pédagogie originales telles que les cantines intergénérationnelles et le développement de cours de cuisine lors des temps d'activités périscolaires (TAP).

3. Imposer un pourcentage minimal de produits biologiques et locaux

Votre rapporteure estime qu'eu égard aux enjeux, l'incitation ne peut seule opérer un changement radical sur le contenu des assiettes. Elle propose donc **d'introduire dans la restauration publique un seuil minimal obligatoire de 20 % dès 2016 de produits issus de l'agriculture durable – locaux, signes de qualité dont biologiques, pour atteindre 40 % en 2020, dont 20 % en bio. Il faut être réaliste, la courbe de progression actuelle de l'approvisionnement local de la restauration collective ne permettra pas, en l'état, de parvenir à l'objectif de 40 % en 2017.**

Pour aider les cantines à remplir cette obligation, votre rapporteur propose d'assortir cette obligation d'une **prime à la conversion**, qui permettra de financer les formations des cuisiniers et des gestionnaires, les animations et les investissements nécessaires.

En imposant l'affichage de l'origine des produits dans la restauration collective, les collectivités locales seront incitées à développer des stratégies du « mieux disant » et donc de préférer les fournisseurs locaux.

4. Transférer la tutelle des gestionnaires des collèges et lycées

Votre rapporteure, à la suite des nombreuses auditions qu'elle a menées, estime qu'il faut que la tutelle des gestionnaires des cantines des collèges et lycées dans les établissements scolaires soit transférée aux collectivités territoriales concernées. Trop d'élus se sont plaints du fait que les gestionnaires étaient un véritable obstacle au changement du fait de leur distance au projet d'établissement et de leur simple prise en compte du facteur « coût ».

(1) Fondation pour la nature et l'homme et CIVAM, « Guide de la restauration collective responsable à l'attention des collectivités et des entreprises », version 2, 2011.

Proposition n° 24 : mise en place d'un projet alimentaire d'établissement au sein même du projet d'établissement.

Proposition n° 25 : introduction dans la restauration publique d'un seuil minimal de 20 % dès 2016 de produits issus de l'agriculture durable – locaux, signes de qualité dont bio pour atteindre 40 %, dont 20 % de bio en 2020.

Proposition n° 26 : création d'une prime à la conversion pour les restaurants collectifs engagés dans la démarche, qui permettra de financer les formations des cuisiniers et des gestionnaires, les animations et les investissements nécessaires.

Proposition n° 27 : former les cuisiniers d'établissement à cette nouvelle approche du produit et former les futurs cuisiniers à ces enjeux.

Proposition n° 28 : affichage obligatoire de l'origine des produits dans la restauration collective.

Proposition n° 29 : transfert de la tutelle des gestionnaires des collèges et lycées de l'Éducation nationale aux collectivités territoriales compétentes.

IV. CONSTRUIRE UN ENVIRONNEMENT RÉGLEMENTAIRE FAVORABLE

A. DES EXIGENCES RÉGLEMENTAIRES MAL DIMENSIONNÉES

1. L'organisation mondiale du commerce et les accords bilatéraux de libre-échange

a. Les règles du commerce international

Le droit commercial international interdit ou réglemente de manière stricte les limitations aux échanges commerciaux. Cela conduit parfois à des situations très dommageables pour les productions agricoles locales. Les coûts de production dans certains pays en développement ou développés ayant recours à une main-d'œuvre bon marché, les conditions sanitaires d'exploitation qui ne sont pas toutes d'un haut niveau d'exigence sanitaire et environnemental, le faible coût du transport maritime conduisent à des échanges commerciaux entre des pays très éloignés géographiquement sur des produits complètement standards qui ont pour effet de détruire la valeur ajoutée sur les territoires.

Les règles du commerce international devraient être soumises aux droits humains.

Il faut notamment affirmer le droit d'orienter les marchés publics en fonction de critères de durabilité.

b. Le partenariat transatlantique de commerce et d'investissement (TTIP)

L'Union européenne négocie actuellement un accord de commerce et d'investissement avec les États-Unis : le partenariat transatlantique de commerce et d'investissement, ou TTIP. Selon la Commission européenne, ce partenariat serait favorable aux citoyens et entreprises européennes, petites et grandes, en :

- « ouvrant le marché américain aux entreprises européennes ;
- réduisant les formalités administratives qui pèsent sur les entreprises exportatrices ;
- fixant de nouvelles règles destinées à faciliter les exportations, les importations et les investissements outre-Atlantique et à les rendre plus équitables » ⁽¹⁾.

Les négociations actuelles ne laissent pas d'inquiéter un grand nombre d'acteurs. Quel serait l'intérêt de voir les rayonnages français envahis par des produits tels que des poulets lavés au chlore ? Nourris aux hormones ?



2. L'UE a développé une réglementation sanitaire rigoureuse et un droit de la concurrence qui peuvent nuire aux circuits courts

a. Les principes fondateurs de non-discrimination et d'égal accès aux marchés publics et leurs exceptions

L'Union européenne s'est construite sur le principe fondateur de la libre circulation des hommes, des capitaux, des services et des marchandises. Ce principe irrigue la réglementation européenne et notamment le droit des marchés publics. Il n'est pas possible de discriminer un produit parce qu'il provient d'un

(1) http://ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/ttip/about-ttip/index_fr.htm.

autre État membre ou à l'inverse de le favoriser sur la base du seul critère qu'il est produit sur son sol.

L'interprétation des règles des marchés publics conduisent les gestionnaires à sélectionner sur le seul critère du prix bas des produits de qualité standard d'importation, alors même qu'il existe une offre locale de qualité. C'est notamment l'une des raisons avancées pour expliquer la présence très forte des produits d'importation dans la restauration collective.

Il faut toutefois nuancer en soulignant les évolutions récentes de la réglementation européenne en matière de marchés publics. Ainsi, depuis la récente directive sur les marchés publics ⁽¹⁾, qui doit rentrer en vigueur en France d'ici 2016, la notion d'offre la plus avantageuse peut prendre en compte des aspects qualitatifs, et le cycle de vie des produits. Il est possible d'intégrer différents critères qui sont de nature à favoriser directement ou indirectement les produits frais et locaux :

- prise en compte de l'intérêt environnemental : analyse de cycle de vie, émissions de gaz à effet de serre du transport ;
- gestion des déchets ;
- produits de saison ;
- produits de qualité ou produits biologique ;
- intervention pédagogique.

(1) Directive 2014/24/UE du 26 février 2014 du Parlement européen et du Conseil sur la passation des marchés publics et abrogeant la directive 2004/18/GE.

Introduire des critères environnementaux

Des pistes concrètes pour tendre vers un approvisionnement plus local

THÉMATIQUE D'ACTION	LEVIER / CRITÈRE SPÉCIFIÉ	EXEMPLES	DOMAINE D'IMPACT
Saisonnalité	Fruits et légumes de saison.	Demander de garantir la saisonnalité des fruits et légumes.	Saisonnalité. Proximité (relative).
Livraison et fraîcheur	Délais courts entre cueillette et livraison et ultra fraîcheur des produits (fruits et légumes). Si possible, produits animaux peu voire pas transformés (ou vivants).	« Récolté et acheminé sur un délai de deux jours ». (Exemple de la ville de Lons-le-Saunier : vache livrée vivante le lundi matin, prise directement en charge par l'abattoir municipal).	Qualité. Proximité. Saisonnalité.
Choix des races et variétés	Races et variétés locales et localisées.	Un restaurant situé dans le Limousin demanderait un approvisionnement en viande de bœuf de race limousine pour optimiser les chances d'un approvisionnement de proximité.	Proximité. Qualité.
Fournisseur avec activités à vocation sociale	Souhait de travailler avec les centres sociaux qui peuvent transformer les produits locaux et/ou de qualité.	Un Centre d'Aide par le Travail (CAT) avec activité d'épluchage de produits bio.	Proximité. Qualité.
Caractéristique particulière d'un produit	Caractéristique précise d'un produit.	Taux de sucre de 5% dans les yaourts (recommandé par le Plan National Nutrition Santé).	Proximité. Qualité.
Traçabilité	Traçabilité du producteur à l'assiette.	Souhait de connaître le chemin du produit proposé aux convives.	Proximité. Qualité.
Qualités gustatives	Demander à goûter les produits lors de l'analyse des marchés.	Demander à goûter les produits lors de l'analyse des marchés.	Qualité.
Sans OGM	Préciser sans OGM. (NB : Un aliment bio est garanti sans OGM).	Villes de Nantes et de Rennes	Qualité.

Source : Fondation Nicolas Hulot (FNH).

La gestion des déchets et l'économie circulaire doivent faire partie intégrante des critères de durabilité des marchés publics : récupération des cagettes, bocaux, bouteilles, collecte des déchets bio-organiques, mise en place de systèmes de consignes sur les emballages... Autant d'idées et de systèmes à développer et encourager.

b. Une réglementation complexe mal adaptée aux petites structures

La réglementation européenne en matière d'hygiène et d'étiquetage nutritionnel est incontestablement une garantie du très haut niveau de qualité de l'alimentation.

Mais elle conduit à des obligations de moyens qui représentent parfois des exigences disproportionnées pour de toutes petites structures.

- **La réglementation sanitaire**

Les entreprises qui manipulent des denrées alimentaires d'origine animale sont soumises aux prescriptions du paquet Hygiène⁽¹⁾. Les principes de base concernent la mise en place, par chaque exploitant du secteur alimentaire, d'un plan de maîtrise sanitaire (PMS), qui inclut le respect des bonnes pratiques d'hygiène, de procédures fondées sur les principes HACCP⁽²⁾ (analyse des dangers, points critiques pour leur maîtrise), et d'un système de traçabilité et de gestion des produits non conformes.

- **L'étiquetage nutritionnel**

De nombreuses personnes auditionnées par votre rapporteure ont exprimé leurs craintes de voir s'appliquer aux produits fermiers l'étiquetage nutritionnel. Le règlement 1169/2013 dit « information du consommateur » est entré en vigueur le 13 décembre 2014. Certains points restent cependant encore à préciser avant leur mise en œuvre ou bénéficient d'une application ultérieure.

L'étiquetage nutritionnel sera obligatoire à compter du 13 décembre 2016. Les filières des indications géographiques et fermières s'y préparent en réalisant des analyses leur permettant de disposer de données spécifiques sur leurs produits. Néanmoins, pour le cas du secteur laitier, du fait de l'absence de la standardisation du lait, de la forte saisonnalité de l'alimentation des animaux – ce qui a un impact direct sur la composition du lait, les difficultés d'application d'une telle réglementation sont prévisibles. Si les mélanges opérés par les grands transformateurs laitiers leur permettent de lisser cette variabilité, celle-ci demeure en revanche importante chez les producteurs fermiers.

Même s'il est probable qu'une dérogation soit finalement accordée à ces produits, cela montre que l'élaboration de la réglementation prend insuffisamment en compte la grande diversité des modes de production et des tailles des unités de production.

c. Des possibilités de flexibilité pour les petites structures trop aléatoires

Il existe des dérogations aux règlements et des flexibilités possibles pour les petites exploitations. Ces dérogations doivent cependant ensuite être mises en œuvre ou non dans les États membres, selon des modalités qui peuvent varier sensiblement.

La Commission européenne profite par ailleurs de la révision en cours du Paquet Hygiène pour échanger avec les États membres sur la question de la flexibilité applicable aux petites entreprises. Une mission en cours de l'Office alimentaire et vétérinaire est destinée à collecter des informations à partir des

(1) Règlement européen (CE) n° 852/2004 relatif à l'hygiène des denrées alimentaires et règlement (CE) n° 853/2004 fixant des règles spécifiques d'hygiène applicables aux denrées alimentaires d'origine animale.

(2) « Hazard analysis critical control point » (HACCP).

contrôles officiels sur la mise en œuvre des procédures fondées sur les principes HACCP, en particulier la flexibilité. À l'issue de cette mission, l'Office produira un rapport de synthèse adressé à la Commission qui contiendra, entre autres, des préconisations relatives à une meilleure mise en œuvre de la flexibilité dans les États membres (par exemple via des lignes directrices sur la mise en œuvre de l'HACCP). **La Commission envisage également de regrouper les dispositions en matière de flexibilité dans un même article du paquet Hygiène, et une formation spécifique sur cette thématique à destination des inspecteurs devrait être mise en place prochainement au niveau de l'UE.**

Si votre rapporteure salue la préoccupation de traiter les sujets spécifiques relatifs aux petites structures, qui sont souvent celles qui pratiquent la vente à la ferme et les circuits courts et de proximité, elle regrette le fait qu'il ne s'agisse que de dérogations. **Dans un premier temps elle préconise d'utiliser les dérogations prévues par le droit européen, et dans un deuxième temps, il serait selon votre rapporteure, beaucoup plus opérant de construire un cadre réglementaire transversal consacré spécifiquement à la réglementation relative aux petites exploitations.** En effet, il est relativement simple de remettre en cause une dérogation.

Proposition n° 30 : élaborer un cadre réglementaire transversal consacré à la définition et à une réglementation adaptée aux petites structures (fermes, unités de transformation...).

3. La France tarde à créer un environnement réglementaire favorable aux circuits courts

a. Un besoin de pédagogie sur la réglementation liée à l'achat public

Le code des marchés publics a été évoqué à de très nombreuses reprises par des personnes auditionnées par votre rapporteure. Celui-ci interdisant, en droite ligne avec les réglementations européennes, l'introduction de critères fondés exclusivement sur la proximité, certains acheteurs publics ont l'impression qu'il leur interdit toute réflexion sur la promotion de circuits courts et de proximité.

Comme évoqué précédemment, la réglementation européenne et sa traduction française ne favorisent pas l'approvisionnement local, néanmoins ils autorisent l'introduction de certains critères qui sont de nature à privilégier les circuits courts, de proximité et de qualité, mais ils sont encore trop peu connus des pouvoirs adjudicateurs. Ceux-ci ayant très peur du contentieux, ils définissent trop souvent des critères très larges. Le code des marchés publics permet pourtant par exemple :

– de définir les besoins « en prenant en compte des objectifs de développement durable », à l'article 5 ;

– de définir des conditions d'exécution comportant « des éléments à caractère social ou environnemental qui prennent en compte les objectifs de développement durable en conciliant développement économique, protection et mise en valeur de l'environnement et progrès social », à l'article 14 ;

– de se fonder pour attribuer un marché sur des critères tels que « la qualité, le prix, la valeur technique, le caractère esthétique et fonctionnel, les performances en matière de protection de l'environnement, les performances en matière de développement des approvisionnements directs de produits de l'agriculture, les performances en matière d'insertion professionnelle des publics en difficulté, le coût global d'utilisation, les coûts tout au long du cycle de vie, la rentabilité, le caractère innovant, le service après-vente et l'assistance technique, la date de livraison, le délai de livraison ou d'exécution, la sécurité d'approvisionnement, l'interopérabilité et les caractéristiques opérationnelles », à l'article 53. Il faut noter en outre que d'autres critères peuvent être pris en compte s'ils sont justifiés par l'objet du marché.

Ces possibilités sont utilisées de manière trop timide par les pouvoirs adjudicateurs. C'est la raison pour laquelle votre rapporteure se réjouit de l'initiative du ministère de l'agriculture qui a publié en décembre 2014 un guide à l'attention des collectivités territoriales pour promouvoir l'approvisionnement local de la restauration collective. On peut citer deux préconisations importantes permettant de ne pas exclure *a priori* les petites structures :

- recourir à de petits allotissements ;
- ne pas demander de chiffres d'affaires plus de deux fois supérieurs au montant de la valeur estimée du marché.

Comment promouvoir l’approvisionnement local en restauration collective ? ⁽¹⁾

1. Au stade de la définition des besoins et de la rédaction des pièces du marché
 - en définissant finement ses besoins ;
 - en allotissant finement les marchés ;
 - en définissant des conditions d’exécution adaptées.
2. Au stade de la publicité sur la commande publique, en s’assurant que les opérateurs locaux ont connaissance du marché
3. Au stade de la sélection des candidats et des offres
 - en n’évinçant pas les petits candidats ;
 - en utilisant une pluralité des critères pour choisir les offres ;
 - en utilisant la possibilité de négocier dans le cas de marché ressortant de procédures adaptées.

b. Une déclinaison réglementaire insuffisante des dérogations possibles au niveau européen pour les petites exploitations

La France n’est pas le pays qui s’est le plus saisi des flexibilités offertes par le droit européen pour les petites exploitations.

Au contraire, beaucoup de personnes auditionnées ont regretté que l’administration se soit même montrée obtuse sur certains projets.

Par ailleurs, votre rapporteure ne peut que regretter, après avoir entendu des personnes auditionnées s’en plaindre, que les interprétations de l’administration puissent varier sensiblement d’un département à l’autre.

B. CONSTRUIRE UN CADRE RÉGLEMENTAIRE FAVORABLE AUX CIRCUITS DE PROXIMITÉ ET DE QUALITÉ

1. Pour un paquet européen « Petites fermes »

Il faut rassembler au sein d’un paquet « Petites fermes » la législation européenne actuelle composée des différentes réglementations. Cela permettrait une plus grande lisibilité, et une meilleure stabilité de la norme.

Sur le fond, il s’agit bien de mettre en place des grilles de contrôle différenciées en fonction de la taille des unités. Il ne s’agit bien sûr pas de diminuer les objectifs en termes de sécurité sanitaire, mais les moyens de les atteindre. Il faut généraliser les « lignes directrices » établies par les professions.

Proposition n° 31 : élaborer un paquet européen « Petites fermes ».

(1) Extraits de la synthèse réalisée par le ministère de l’agriculture, de l’alimentation et de la forêt, novembre 2014.

2. Une fiscalité incitative pour les produits biologiques

Par ailleurs, votre rapporteure estime qu'il pourrait être intéressant de **négoier une fiscalité de la consommation plus avantageuse pour l'agriculture biologique en raison des fortes externalités positives générées par celle-ci**. Un taux de TVA réduit sur les produits biologiques serait de nature à augmenter encore l'incitation à en consommer en diminuant potentiellement leur coût pour le consommateur.

Proposition n° 32 : adopter un taux de TVA réduit sur les produits biologiques.

3. Renforcer les critères de durabilité dans les marchés publics

D'une manière plus générale, et malgré les réels progrès permis tant par les avancées de la Commission européenne en matière de prise en compte du cycle de vie des produits, que par l'œuvre de pédagogie mise en place au travers du guide du ministère de l'agriculture, il semble à votre rapporteure qu'il faudrait encore **renforcer les critères de durabilité dans le code des marchés publics**.

Proposition n° 33 : lors de la transposition de la directive européenne en droit français, intégrer les critères de durabilité permettant un approvisionnement local, prévus par la réglementation dans le code des marchés publics.

4. Des souplesses françaises à créer

Les souplesses à créer ne sont pas seulement réglementaires mais impliquent également un changement d'esprit des services.

Le rôle des directions des services vétérinaires est par exemple trop orienté sur le volet répressif, alors même que les petites structures qui composent les circuits courts, sont souvent peu au fait de la réglementation, réglementation qui est parfois peu adaptée. Il conviendrait donc d'orienter les contrôles vers des contrôles plus partenariaux, comme cela est le cas s'agissant des contrôles des exploitations biologiques. Dans les départements où les pratiques pédagogiques existent, les progrès en matière sanitaire sont notables.

V. DES HABITUDES DE CONSOMMATION QUI PEUVENT ENCORE ÉVOLUER

A. MALGRÉ UNE DEMANDE POUR LES PRODUITS LOCAUX, LES HABITUDES DE CONSOMMATION PEINENT À CHANGER

1. Des consommateurs aux habitudes de consommations diverses

Comme évoqué dans l'introduction, il est difficile d'établir une typologie des consommateurs, car le même consommateur peut avoir des habitudes de consommation très différentes selon les moments de la semaine, le type d'occasion pour lequel il est amené à cuisiner, ou même le type de produits qu'il achète. Il est donc malaisé de définir *a priori* quelles sont ses attentes.

Il existe deux grands types de consommateurs en matière de circuits courts, de qualité et de proximité selon l'association de consommateur CLCV : un consommateur urbain, plutôt intéressé par le mode de production biologique, un consommateur plus rural, davantage intéressé par le mode de commercialisation direct qui met l'accent sur le lien social. Comme toute *summa divisio*, celle-ci connaît de nombreuses exceptions.



2. Apprendre à cuisiner et à y passer du temps

Certes, le modèle alimentaire français persiste, avec notamment trois repas en commun pris à heures régulières, une importance de la gastronomie, un temps de préparation et une durée des repas qui reste supérieure à nos voisins européens avec une durée de 2 heures 22 par jour ⁽¹⁾.

Relocaliser l'agriculture suppose néanmoins quelques changements dans les habitudes de consommation. Les consommateurs cuisinent de moins en moins et achètent toujours plus de produits tout préparés. Or, les produits fermiers et de

(1) INSEE, Enquête emploi du temps, 2009-2010.

manière générale les produits issus des circuits courts et de proximité sont des produits bruts ou peu transformés. Ils demandent donc davantage de temps de cuisine et davantage de savoir-faire alors que ceux-ci se sont largement perdus. Il faut apprendre qu'il est possible, pour certaines recettes de ne pas utiliser toujours les mêmes parties d'un animal, l'existence de certains procédés de conservation traditionnels qui permettent de pallier le besoin d'ultra-frais et de moins gaspiller.

La production et la consommation de produits transformés ⁽¹⁾

Parallèlement à l'évolution des régimes, une mutation profonde de l'offre alimentaire s'est opérée. Dès 1960, les produits issus de l'industrie agro-alimentaire représentaient 80 % des dépenses alimentaires des ménages. D'une manière générale, les volumes de produits transformés augmentent de même que le degré de transformation. Par exemple, pour les fruits, le frais passe de 30 kg/an/habitant à 26 kg/an/habitant entre 1995 et 2008 alors que le transformé fait plus que doubler (60 à 134 kg/an/habitant) sur la même période. Le pain, les pâtes sont en régression alors que les céréales de petit-déjeuner, les pâtisseries et les biscuits sont en croissance.

Innovation du XXe siècle, les plats « prêts à consommer » se sont répandus en écho à l'évolution des modes de vie : gain de temps de préparation, diversité des plats sans compétence culinaire nécessaire... Le nombre de références a explosé, atteignant des extrêmes sur certains secteurs (280 références de yaourts en hypermarché en moyenne en 2009) ce qui engendre une spécialisation des usines et une augmentation des distances moyennes de transport entre lieu de production, de transformation et de distribution.

Le secteur des plats cuisinés est sensible à la crise économique, ces aliments ayant un coût plus élevé que les produits bruts.

Cela demande néanmoins un certain nombre d'efforts de la part des producteurs, ou au moins de pédagogie. Il en est ainsi des produits dont le calibrage sort de la norme et vers lesquels les consommateurs ont peur d'aller. Il faut mettre à profit le lien direct qui lie le producteur et le consommateur, comme évoqué dans la première partie du rapport.

De même, le conditionnement, sans atteindre celui des produits de l'industrie agroalimentaire doit être pratique pour que le consommateur s'y intéresse. Les légumes n'ont pas forcément besoin d'être vendus prédécoupés en sachets mais des consommateurs attendent des produits lavés, prêts à être cuisinés.

3. Consommer des produits plus en saison

L'un des obstacles couramment évoqués à la relocalisation des filières alimentaires est la faible diversité des productions de saison. Les Français ont pris des habitudes de consommation qui les conduisent à disposer d'une très grande variété de produits en toutes saisons. Il en va ainsi en particulier des tomates ou de la salade, qui sont consommées toute l'année. De même, les périodes pendant lesquelles les consommateurs s'attendent à trouver tel fruit ou tel légume se sont

(1) ADEME, rapport « alléger l'empreinte environnementale de la consommation des Français en 2030 », 2015.

considérablement allongées : d'avril à août pour les fraises, de mai à septembre pour les cerises pour ne citer que deux exemples. Le sujet de l'absence de diversité est notamment évoqué par certains consommateurs des AMAP qui estiment être trop fournis en navets, endives et pommes de terre pendant la saison d'hiver. Il est important que les producteurs soient soutenus dans leur organisation collective pour proposer une gamme la plus large possible de produits de saison. De même, les restaurateurs, magasins et consommateurs, doivent adapter leur demande aux produits disponibles. De nombreux restaurants adaptent leur carte de façon très fine en fonction des disponibilités de leurs fournisseurs locaux.

Ce problème n'est pourtant pas insurmontable. Il est évident que la **relocalisation des filières alimentaires doit être interprétée selon une logique de cercles concentriques** : manger de préférence local, sinon régional, national ou international. L'important est de provoquer une prise de conscience collective :

– manger en saison, c'est consommer des produits arrivés de manière naturelle à maturité, qui ont donc davantage de goût, une qualité nutritive meilleure et un impact carbone infiniment plus faible.

– cette contrainte peut devenir une opportunité en faisant redécouvrir aux consommateurs des variétés de fruits et légumes oubliés. Il en va ainsi des panais ou des topinambours, que l'on retrouve dorénavant sur les étals alors qu'ils en avaient quasiment disparu. Cela nécessite cependant une vraie éducation alimentaire.

4. Le prix d'une agriculture locale et de qualité

a. Côté consommateur

Les enquêtes statistiques montrent que près d'un Français sur deux cherche à réduire le budget consacré à l'alimentation. Ce constat peut d'ailleurs être élargi à la restauration hors foyer, l'alimentation étant bien souvent devenue la variable d'ajustement des budgets des collectivités territoriales et de l'État, ainsi elle ne représente que 1 % du budget des hôpitaux.

Cette appréciation est pourtant de courte vue et n'englobe pas l'ensemble des aspects liés à l'alimentation, en particulier s'agissant de la restauration collective. Ainsi, comme le montre très bien le rapport de notre collègue M. Guillaume Garot ⁽¹⁾, une part importante de la nourriture distribuée aux élèves est jetée. Une nourriture standardisée, mal présentée, fournie en grande quantité, dans un environnement bruyant n'est pas favorable à ce qu'un élève finisse son assiette.

Au contraire, un élève qui mangera un plat composé de produits biologiques ou locaux, cuisinés sur place, issus d'une ferme qu'il aura visitée sera

(1) M. Guillaume Garot, rapport au Gouvernement sur « le gaspillage alimentaire », avril 2015.

probablement – comme le montrent les différentes expériences menées sur les territoires – plus enclin à terminer son assiette.

Le raisonnement doit donc être également économique. Si on peut économiser 30 % sur les achats – l'équivalent de la nourriture jetée – cela fournit un incontestable supplément de budget à mettre dans les matières premières...

Concernant les collectivités locales, ces démarches permettent une réduction notable des déchets, et donc un coût de leur traitement réduit.

Il faut en outre ajouter à l'élément gaspillage, un autre aspect. Les produits biologiques sont certes plus coûteux – de l'ordre de 20 à 50 % – que les produits conventionnels, mais ce surcoût doit être mis en regard du fait qu'ils comportent 20 à 30 % de **matière sèche** en plus et qu'il n'est pas obligatoire de les éplucher, ce qui représente près de 10 % de matière consommée en plus ⁽¹⁾.

De même, comme l'a rappelé l'association nationale des élus de la montagne (ANEM) dans sa contribution écrite, qui citait un agriculteur vendant à la ferme : « *en montagne, le reblochon acheté 6,50 euros chez le producteur est vendu 16 à 18 euros en grande surface et jusqu'à 24 euros en crèmerie. Si je le vends 11,50 euros, tout le monde s'y retrouve* » ⁽²⁾.

Il est donc tout à fait possible de maîtriser le coût matière en introduisant des produits bio et locaux. Ainsi, pour ne prendre que quelques exemples ⁽³⁾ :

– commune de Courtenay : 340 repas par jour, 30 % de bio, 1,31 euro de coût matière ;

– restaurant d'entreprise de la banque de France à Toulouse : un repas 100 % bio pour des adultes à un coût matière de 1,30 euro.

b. Un accès aux produits locaux et de qualité pour tous

Il faut que les produits issus des circuits courts et de proximité puissent être accessibles à tous et pas seulement aux personnes aisées. Or, 12 % des adultes en France vivent en situation d'insécurité alimentaire pour des raisons financières ⁽⁴⁾. 3,5 millions de Français dépendent de l'aide alimentaire distribuée dans le cadre du fonds européen d'aide aux plus démunis.

Il existe des **initiatives permettant de favoriser l'accès des personnes défavorisées à ces produits locaux de qualité** telles que les paniers prix

(1) Contribution écrite d'Altermo.

(2) Contribution écrite de l'ANEM, 4 mars 2015.

(3) FNAB, *introduire des produits bio et locaux en restauration collective en maîtrisant son budget*.

(4) ADEME, *rapport « alléger l'empreinte environnementale de la consommation des Français en 2030 »*, 2015.

différenciés en AMAP ou le programme « 30 000 Paniers solidaires » du Réseau Cocagne⁽¹⁾.

En 2014, 1850 paniers bio ont été distribués à moitié prix dans neuf structures sociales de la région Nord-Pas de Calais, grâce au dispositif « *Bio accessible* ». Cela a permis à près de deux cents familles de découvrir les produits biologiques, tout en travaillant à améliorer leurs habitudes alimentaires. Le groupement des agriculteurs biologiques du Nord-Pas de Calais a organisé des ateliers bio, dont les résultats sont très probants. 70 % des participants interrogés refont chez eux les recettes testées dans les ateliers ; 85 % déclarent avoir découvert de nouveaux légumes au travers de ces ateliers et 63 % manger plus de fruits et légumes grâce à ce dispositif⁽²⁾.

En Rhône-Alpes, des agriculteurs mettent à disposition des parcelles de leurs exploitations pour fournir des produits locaux aux épiceries solidaires. Les destinataires sont accueillis sur les fermes régulièrement⁽³⁾.

c. Côté producteur

Il est essentiel pour un agriculteur de connaître ses coûts de revient. C'est vrai d'une manière générale, mais plus encore pour un agriculteur faisant de la vente directe ou intégrée dans une démarche de circuits courts car il doit prendre en compte de nouvelles dimensions telles que le coût du transport ou celui du temps passé à vendre ses produits. Or ces éléments sont très souvent minimisés et nuisent à la rentabilité d'exploitations qui pourraient pourtant être viables.

Certains agriculteurs ont l'impression d'avoir trouvé une solution pour vendre leurs produits à des prix plus attractifs, mais n'évaluent pas leur coût global de fonctionnement, structurellement plus élevé en circuits courts. Cela explique que le prix, puisse varier dans des proportions très importantes d'un agriculteur à l'autre. Ainsi, « *les prix normands départ ferme sont les plus élevés de France, avec un surcoût de l'ordre de 30 à 50 % par rapport à d'autres régions : manque d'équipements, investissements matériels à amortir mais aussi manque de professionnalisation des producteurs, en particulier sur la gestion comptable de leur exploitation : difficulté à évaluer leur seuil de rentabilité et à distinguer les coûts de production d'une manière fine, par article ou famille de produits* »⁽⁴⁾.

5. Acheter local, c'est prendre le temps de vivre

Les études montrent que les consommateurs sont prêts à faire entre 8 et 10 km en moyenne par semaine pour les courses.

(1) Contribution écrite de FNE, janvier 2015.

(2) GABNOR, rapport d'activité, 2014.

(3) InPACT, « propositions du collectif InPACT pour les systèmes alimentaires territorialisés », février 2015.

(4) Contribution écrite d'Altermo.

S'il existe une réelle demande de la part des consommateurs pour des produits territorialisés, ils sont également demandeurs d'une certaine praticité. Ce mode de consommation ne doit pas modifier trop fortement leur mode de vie.

Ainsi, les **horaires** auxquels les consommateurs doivent pouvoir avoir accès aux produits doivent avoir une certaine amplitude ou être adaptés à un mode de vie où les deux parents travaillent pendant la journée. C'est le cas de plus en plus de marchés dont les jours et les horaires d'ouverture ont considérablement évolué pour s'adapter à cette clientèle active – marché le week-end, ou plutôt en fin de journée.

Le **lieu** est essentiel. Si beaucoup de consommateurs se disent prêts à faire un peu de route pour des produits locaux et de qualité, ils apprécient de ne pas faire cinq arrêts pour faire leurs courses. C'est notamment ce qui explique le succès des magasins de producteurs, des *corners* régionaux dans la grande distribution et des marchés de plein vent. D'autant, que ces endroits sont souvent achalandés à la marge avec des produits non locaux, ce qui permet au consommateur de faire ses courses en une seule fois. Les consommateurs attendent une certaine convivialité : ils veulent renouer du lien social, il ne faut donc pas qu'ils retrouvent la même distribution impersonnelle en vente directe que dans une grande surface.

Le coût exorbitant des loyers commerciaux dans certaines villes, ou à leurs abords, peut toutefois constituer un vrai frein à l'installation de ces magasins. Votre rapporteure suggère donc d'étudier la **possibilité d'encadrer les loyers commerciaux pour les commerces de proximité** – y compris artisans et commerces de bouche – dans les zones tendues, sur le modèle de ce qui a été instauré par la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et à un urbanisme rénové.

Proposition n° 34 : renforcer l'encadrement des loyers commerciaux pour les commerces de proximité dans les zones tendues.

B. CRÉER LES CONDITIONS DE LA FORMATION D'UN PRIX LOCAL ÉQUITABLE

1. Communiquer sur l'ensemble des externalités de la production alimentaire

Les agricultures en circuits courts créent de nombreuses richesses. Une étude menée par la *London School of Economics* a montré qu'un achat de 10 euros effectué à un producteur sur un marché génère 25 euros redistribués dans l'économie locale – consommation, investissements... – quand la même somme dépensée en GMS ne génère que 14 euros ⁽¹⁾.

(1) Contribution écrite d'Altermo.

En outre, il faut prendre en compte les économies à moyen terme, en particulier celui de la dépollution de l'eau potable, qui peut représenter des sommes conséquentes – 50 à 80 % de la facture d'eau des particuliers en Haute-Normandie ⁽¹⁾.

L'agriculture biologique paysanne demande un surcoût de main-d'œuvre de l'ordre du 50 % par rapport à l'agriculture conventionnelle. Elle a donc un fort potentiel de création d'emplois dans le secteur primaire : 600 000 emplois en France à moyen terme ⁽²⁾.

Votre rapporteure estime que **l'État, les collectivités et les interprofessions devraient davantage communiquer sur le « vrai » prix de la nourriture, en prenant en compte l'ensemble des externalités de la production alimentaire : environnement, santé, emploi, lien social et humain.**

Proposition n° 35 : mise en place d'une communication sur le « vrai » prix de la nourriture, en prenant en compte l'ensemble des externalités de la production alimentaire : environnement, santé, lien social et humain, par exemple en indiquant les marges de chacun des intermédiaires.

2. Généraliser la mise en place de prix en fonction du revenu des personnes dans la restauration collective

Votre rapporteure estime que la réflexion autour du coût de la nourriture locale de qualité est essentielle car celle-ci devrait pouvoir être accessible à tous, y compris aux plus modestes. Or, du fait de la non intégration de toutes les externalités positives, cette alimentation est aujourd'hui relativement plus chère et moins accessible.

Il est donc indispensable, à défaut de pouvoir avoir un impact direct et immédiat sur le « vrai » coût des produits alimentaires, de mener une action déterminée en faveur des populations les plus défavorisées pour ne pas les exclure de la politique de l'alimentation.

Cela doit passer notamment par des **prix différenciés en fonction du revenu des usagers – ou de leurs parents s'agissant de la restauration scolaire – dans la restauration collective. L'État et les collectivités territoriales doivent prendre toute leur part dans l'accès à une alimentation saine et de qualité pour tous.** Un enfant qui est bien nourri est un enfant qui sera en mesure d'écouter à l'école.

Les collectivités pourraient soutenir des familles défavorisées en leur fournissant des bons alimentaires pour acheter local.

(1) *Ibid.*

(2) *Contribution écrite d'Altermo.*

Pour favoriser l'insertion des circuits courts et de qualité dans l'aide alimentaire, où ils sont actuellement peu représentés du fait de leur relative faible organisation logistique, il faudrait **élargir les dispositifs de défiscalisation du don de produits agricoles et agroalimentaires en l'adaptant aux spécificités des petites structures des circuits courts et de proximité.**

VI. LES DIFFICULTÉS À ORGANISER L'OFFRE

A. UN NÉCESSAIRE CHANGEMENT DE L'ORGANISATION DE FILIÈRES DE L'AMONT À L'AVAL

1. Les relations commerciales très tendues ne favorisent pas la recherche d'une stratégie commune

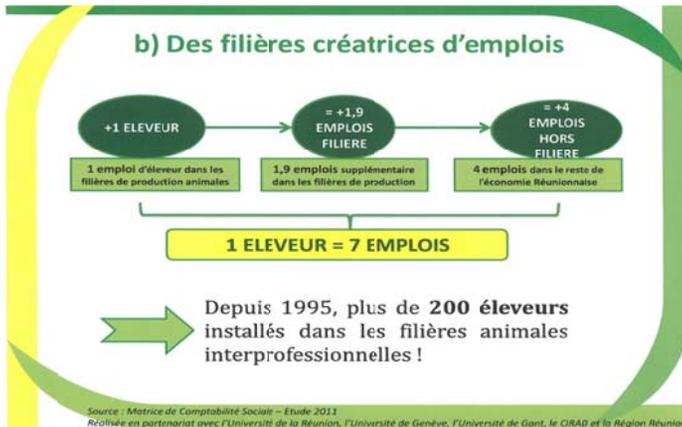
Les filières agricoles métropolitaines se caractérisent par des relations commerciales assez tendues : intervention d'un médiateur sur les prix du lait, blocage des abattoirs pour dénoncer les coûts de la viande...

La financiarisation des marchés agricoles et les évolutions techniques, accompagnées par une politique agricole commune productiviste, ont conduit à dessiner un paysage agroalimentaire peu favorable à la proximité. En effet, les produits ont subi une standardisation des variétés, goûts et couleurs, pour pouvoir voyager et proposer une qualité constante, les circuits agroalimentaires mondiaux se sont complexifiés (un produit parcourt en moyenne 3000 km avant d'arriver dans notre assiette, soit 25 % de plus qu'en 1980), les *process* agricoles se sont largement industrialisés, créant de très grosses fermes trop lourdes en capital ou en animaux, les denrées agricoles sont soumises aux variations des cours de la bourse, entraînant régulièrement des émeutes de la faim (les prix alimentaires mondiaux ont en moyenne augmenté de 83 % entre 2005 et 2008), les pratiques agricoles se sont progressivement déconnectées des réalités agronomiques par l'usage des variétés standardisées et des phytosanitaires, entraînant de nombreuses dégradations sur l'environnement direct des exploitations, mais aussi auprès des salariés agricoles, de la population rurale, et indirectement des consommateurs

Il semble que le modèle interprofessionnel pourrait être renforcé pour intégrer davantage les différents échelons, dans une démarche coopérative, pour faire progresser le projet commun et pas uniquement pour défendre ses intérêts.

Le modèle interprofessionnel réunionnais ARIBEV-ARIV⁽¹⁾

Le modèle réunionnais fonctionne d'une manière unique puisqu'il rassemble dans une démarche collaborative à la fois groupements de producteurs, distributeurs bouchers-charcutiers, importateurs, GMS, l'État et transformateurs au service de la filière viande.



Les membres de l'interprofession ont ainsi élaboré le programme DEFI (développement de l'élevage et des filières interprofessionnelles) qui a pour objectif de conquérir 10 % des parts du marché local de produits laitiers et carnés, en dix ans, d'ici 2021 (lancement du programme en 2011). Cette progression passe par une baisse des prix – jusqu'à 20 % – sur près de 80 produits, dont la viande bovine, grâce à une aide à la commercialisation. Cette reconquête du marché local vise aussi à favoriser l'installation de nouveaux éleveurs ainsi que la création d'emplois directs et indirects. De plus ces actions ont pour objectif de faciliter l'accès des produits locaux aux Réunionnais.

Concernant les départements d'outre-mer, la question des filières de dégagement évoquée précédemment, permet aux industries agroalimentaires de vendre à bas coûts des produits qui ne sont pas proposés aux consommateurs de métropole. Ainsi, à Mayotte, on a constaté l'introduction massive il y a quelques années d'ailes de poulet les « mabawas » alors même que la consommation de poulet était auparavant résiduelle.

Proposition n° 36 : mettre en place un mécanisme fiscal pour empêcher les importateurs d'introduire dans les outre-mer des produits de dégagement à bas prix.

Proposition n° 37 : l'interdiction de vente à perte doit être pratiquée sur l'ensemble des produits carnés.

Proposition n° 38 : dans les départements dont le niveau de vie est encore très en dessous de celui des habitants de métropole, l'aide internationale au développement devrait pouvoir davantage intervenir pour aider les autorités locales à structurer avec les habitants, un aménagement d'urbanisme sain et viable.

(1) DAAF La Réunion, Agreste – Analyses, numéro 95, juin 2015.

2. L'organisation collective des acteurs, encore débutante, est nécessaire pour un changement d'échelle

Le rapport a évoqué la multitude et le dynamisme des démarches existantes en matière de circuits courts. Pourtant, ces démarches pourraient atteindre une tout autre échelle si elles étaient entreprises de manière transversale.

En effet, le coût d'entrée pour pratiquer une agriculture en circuits courts est assez important, notamment pour certaines productions comme les productions animales. Il faut investir pour acquérir et mettre aux normes des locaux de stockage – chambre froide – et de vente, organiser des transports permettant d'acheminer les produits vers le lieu de vente, et mettre en place une communication permettant d'attirer des clients. Il faut également réussir à valoriser l'ensemble des parties de l'animal, ce qui peut se révéler difficile car les consommateurs sont spontanément attirés – pour des raisons culturelles, d'habitude ou pratiques – vers les mêmes morceaux. Pour que le modèle économique soit rentable, il est donc nécessaire de disposer de sommes conséquentes, parfois difficiles à appréhender.

En outre, pour conquérir les marchés de la restauration collective qui pourraient constituer un débouché naturel très intéressant pour les circuits courts et de proximité, il est indispensable de massifier (notamment en passant du maraîchage à une production diversifiée de plein champ) et de sécuriser les approvisionnements. C'est la raison pour laquelle de nombreux agriculteurs se sont rassemblés en plateformes pour pouvoir répondre aux appels d'offres. Mais certaines plateformes de collecte des productions locales encore en structuration, rassemblent trop peu de producteurs pour être efficaces et conquérir les marchés de la restauration collective. Votre rapporteure se doit de noter que trop souvent, des plateformes concurrentes émergent sur les territoires, ce qui n'est pas un problème en soi, mais le devient quand l'offre est déjà trop faible pour porter candidature à des marchés publics... Il serait préférable qu'elles soient mieux réparties géographiquement pour assurer un approvisionnement des territoires harmonieux.

3. Intégrer les grossistes et les commerçants dans la logique des circuits de proximité

Aujourd'hui, près de 40 % des fruits et légumes sont traités par les grossistes qui les concentrent, sélectionnent et livrent. Les grossistes à service complet peuvent donc constituer un intermédiaire intéressant dans le cadre des circuits de proximité. Ce sont, en effet, des professionnels de la logistique, qui sont souvent certifiés au niveau environnemental du fait de l'optimisation des transports notamment.

Il faut noter que des démarches comme les carreaux des producteurs au marché d'intérêt national (MIN) de Rungis ou au MIN de Lomme, que votre rapporteure a eu l'occasion de visiter, ont un grand succès.

S'agissant des gros marchés publics, il est apparu que la question des livraisons multipoints a engendré des réponses émanant, quasi exclusivement des grands groupes. C'est la raison pour laquelle trois grossistes du marché de Lomme ont créé un groupement d'intérêt économique permettant de proposer une réponse innovante aux appels d'offres. Cette dernière, outre un catalogue de fruits et légumes diversifiés, englobe une partie services et affiche isolément le coût de la logistique sur la facture. Le marché de gros permettant de massifier l'offre des producteurs, il a également été proposé de livrer les communes ayant des marchés avec une coopérative bio locale – Aprobio – par des grossistes ⁽¹⁾.

À La Réunion, c'est une coopérative de petits commerçants, « Kooperativ », qui, déplorant de ne pas réussir à s'approvisionner en produits locaux, s'est constituée en plateforme pour son propre approvisionnement, et avec pour objectif de fournir également la restauration collective de l'île.

La GMS peut de même jouer un rôle dans le « verdissement » de cette agriculture locale car elle peut décider d'approvisionner ces magasins en produits locaux en décentralisant ses entrepôts de stockage. Comme elle est dotée d'une logistique très perfectionnée, son impact environnemental peut être assez faible.

Des exemples de relocalisation de l'approvisionnement de la grande distribution existent déjà et fonctionnent. L'entreprise Systèmes U affirme notamment avoir mis en place dans ses magasins de la région nantaise un approvisionnement à presque 100 % en productions maraîchères, en travaillant directement avec les producteurs du territoire.

Proposition n° 39 : créer des marchés d'intérêts locaux, en complément des marchés d'intérêts nationaux. Développer les carreaux de producteurs sur les marchés de gros.

4. La disparition inquiétante de certains maillons de la chaîne de transformation

L'enjeu est bien de structurer une chaîne de transformation qui permette aux agriculteurs de faire-valoir et d'améliorer leur valeur ajoutée.

a. La quasi-disparition du maillage des abattoirs de proximité multi-espèces

Les abattoirs se caractérisent par de faibles marges, ce qui conduit à vouloir faire des volumes importants pour assurer la rentabilité économique de l'outil économique. C'est ainsi qu'au cours des dernières décennies une concentration massive des abattoirs et une spécialisation toujours accrue de ceux-ci a eu lieu. Cela a entraîné la quasi-disparition des petits abattoirs de proximité multi-espèces, pourtant indispensables aux circuits de proximité. Il convient

(1) Contribution écrite du SOGEMIN.

d'ailleurs de souligner à ce stade qu'il ne s'agit pas d'un problème que pour les agriculteurs, mais aussi pour les bouchers et les charcutiers.

Les abattoirs en France : des outils en difficulté

Les animaux sont abattus par deux grands types d'abattoirs :

– les **abattoirs industriels**, qui appartiennent à de grands groupes privés. On en compte environ 70 en France et chacun d'eux abat plus de 10 000 tonnes de viande par an. Pour plus d'efficacité, ils sont souvent spécialisés par espèce. Les animaux sont susceptibles de provenir de tout le pays et la viande d'être vendue partout en France ou à l'export. Ce type d'abattoir abat 75 % des animaux de boucherie en France. Le groupe Bigard est devenu l'acteur majeur de l'abattage en France depuis qu'il a racheté l'entreprise Socopa ; il traite environ 43 % des volumes abattus en France.

– les **abattoirs de proximité**, qui peuvent être publics ou privés. Au nombre de 160 environ en France, ils abattent entre 200 et 10 000 tonnes de viande par an. Ils abattent des animaux qui proviennent pour l'essentiel de leur région ou de leur département et la viande est vendue dans un rayon proche, même si elle peut aussi être vendue ailleurs en France, voire à l'export. Ce type d'abattoir possède un rôle d'employeur local important. Souvent multifonction, et multi-espèces, il est utile aux éleveurs et aux bouchers de son lieu d'implantation, car l'achat sur pied garantit une bonne rémunération aux distributeurs et une rémunération stable et pérenne aux éleveurs. Il favorise l'implantation ou la sauvegarde de PME agroalimentaires qui ont besoin d'un accès rapide à ce type d'infrastructures. Il permet aussi de pratiquer l'abattage d'urgence pour les bêtes accidentées. Ce type d'abattoir abat 25 % des animaux de boucherie en France. Les abattoirs de taille moyenne souffrent d'une incapacité à valoriser efficacement le « cinquième quartier », c'est-à-dire les coproduits. Le cinquième quartier comprend toutes les parties de l'animal qui ne sont pas incluses dans l'un des quatre quartiers résultant de la découpe de la carcasse. Selon les cas, ces coproduits des entreprises d'abattage-découpe sont vendus à d'autres industriels pour transformation ultérieure ou vendus à des commerçants (cuirs, abats comestibles, certains autres coproduits valorisables dans l'alimentation humaine) ou enlevés du site d'abattage-découpe par des entreprises spécialisées.

Jusqu'en 1995, le nombre de abattoirs avait beaucoup diminué puis une relative stabilité s'était installée autour de 300-500 établissements, avant qu'une nouvelle baisse significative ne soit observée depuis 2007. Ce mouvement de long terme s'explique essentiellement par un phénomène de concentration et de rationalisation des outils de production dans le mouvement de concentration des productions : beaucoup d'abattoirs étaient de trop petite taille pour consentir aux investissements nécessaires à leur mise aux normes sanitaires.

En 2012 et 2013, plusieurs abattoirs de taille intermédiaire (Blois, Pau, Castelnau-d'Aud) ont été contraints de mettre fin à leur activité dans le contexte de grave crise économique que traverse le pays. De grands groupes d'abattage-découpe français comme les groupes Doux (filière volaille) et GAD (filière porcine) ont été contraints de liquider plusieurs de leurs unités industrielles non rentables, travaillant essentiellement des viandes à bas prix.

Les grands outils industriels travaillent systématiquement sur des volumes importants pour comprimer leurs coûts fixes. Mais leur rentabilité, très faible, peut rapidement devenir négative en cas de diminution des volumes traités. Si l'outil n'est pas saturé, les problèmes financiers s'accumulent rapidement. Or, ces volumes ne progressent plus depuis 2005, ont baissé de 6 % en 2012, et devraient baisser de 3 % encore en 2013. Ce phénomène paraît moins conjoncturel que structurel : les capacités d'abattage français sont aujourd'hui

excessives au regard de la production des éleveurs français et le réseau d'abattoirs est mal réparti sur le territoire national.

La concentration des abattoirs répond souvent à celle des grandes métropoles. Il existe des zones dépouillées de leurs abattoirs, dans le Massif Central, où plusieurs espaces intérieurs assez étendus (entre la Lozère et l'Aveyron, entre la Haute-Loire et l'Ardèche, ou entre le Puy-de-Dôme et l'Allier) ne disposent plus d'aucun abattoir⁽¹⁾. Il en va de même pour ce qui concerne les piémonts, sur toute la partie Sud des Alpes, sur les confins des Hautes-Alpes et de la Drôme.

On oppose trop souvent, et cela a été fait à plusieurs reprises lors des auditions, l'artisanat et les productions fermières. Pourtant, de nombreux bouchers et charcutiers pourraient bénéficier et avoir intérêt à ces petits abattoirs de proximité, ce qui leur permettrait de valoriser des viandes très fraîches et locales. D'une manière générale, et comme l'a souligné récemment l'ancienne secrétaire d'État au commerce, Mme Carole Delga : « *le commerce et l'artisanat sont des atouts indispensables pour faire vivre le lien social et créer des emplois au cœur même des communes* ». Sans abattoirs de proximité, les éleveurs considèrent que leurs marges ne sont pas optimisées et déplorent la perte de qualité de la viande occasionnée par le transport des animaux vivants et le retour des carcasses à 80 km.

Cela n'est pourtant pas inexorable et des petits abattoirs gérés par des municipalités ou des intercommunalités sont volontairement maintenus. Il faut noter que ces abattoirs sont bien souvent dans des situations économiques sinon excédentaires, du moins à l'équilibre, comme celui d'Eymet (Dordogne) dont la capacité maximale d'abattage serait de 1 000 tonnes par an⁽²⁾. Cet abattoir communal a été préservé à la suite d'une mobilisation importante de toute la population locale (artisans, commerçants, agriculteurs et élus) qui reconnaissait l'abattoir comme un socle de service public pour le maintien d'une agriculture paysanne de polyculture-élevage, faisant la renommée du Périgord. Il est aujourd'hui complètement autonome et dégage un excédent qui lui a permis d'investir dans un projet d'atelier de découpe attenant à l'abattoir et qui viendra compléter son offre.

Proposition n° 40 : créer des abattoirs départementaux ou intercommunaux de proximité.

Proposition n° 41 : favoriser le développement des abattoirs multi-espèces.

(1) Contribution écrite de l'association nationale des élus de la montagne (ANEM), 4 mars 2015.

(2) Contribution écrite du directeur de l'abattoir d'Eymet, déplacement dans le Bergeracois, avril 2015.

b. La question de la fin des quotas laitiers qui fixaient la production sur les territoires

Avec la suppression en 2015 des quotas laitiers au niveau européen, qui régulaient la production dans chaque pays pour éviter une trop forte fluctuation des prix payés aux exploitants, les agriculteurs européens peuvent en théorie produire les quantités qu'ils voudront. Cela pourra néanmoins entraîner une chute des cours, et *a minima* une hausse de leur volatilité. Par ailleurs, il existe un risque de hausse des importations d'Allemagne, des Pays-Bas et du Danemark, qui comptent des champions agressifs à l'export.

Mais surtout, rien ne garantit que la production se maintiendra sur l'ensemble du territoire comme c'est le cas aujourd'hui. Il existe un vrai risque que la production disparaisse de certains territoires et se concentre dans certaines zones déjà spécialisées alors même que les consommateurs sont demandeurs d'une agriculture plus locale.

c. Les outils de transformation collectifs sont très peu développés

De nombreux agriculteurs sont freinés dans leur volonté de commercialiser en circuits courts par les investissements importants que demande la première transformation des produits, transformation pourtant quasi indispensable à la vente à des particuliers ou à des collectivités.

S'agissant de la viande, il est curieux qu'il n'existe pas davantage d'ateliers de découpe collectifs, ce qui permettrait de mutualiser les coûts, et d'offrir un produit beaucoup plus facilement vendable en vente directe. Votre rapporteure a notamment eu l'occasion lors de son déplacement à Nantes de visiter la coopérative d'utilisation de matériel agricole (CUMA) «de la terre à l'assiette», qui a créé un atelier de découpe de ce genre.

La CUMA « de la terre à l'assiette »

Après la crise de l'ESB, une dizaine de producteurs de Loire-Atlantique a réfléchi à la création d'un atelier collectif. Un outil qui soit au service des éleveurs en vente directe et leur permette de ne plus être dépendants d'un atelier privé.

L'atelier de découpe regroupe :

- trois salles de travail : salle de découpe, de transformation froide et de transformation chaude ;
- des zones de conditionnement et de stockage : étuvage, stockage des produits entrants, produits finis et expédition.

La première année, l'atelier a transformé 60 tonnes. Rapidement, le groupe d'adhérents et les volumes ont augmenté jusqu'à atteindre 120 éleveurs et 170 tonnes par an.

Les circuits de commercialisation sont divers : un point de vente collectif, attenant à l'atelier, ouvert le vendredi après-midi et le samedi matin, vingt restaurants, des bouchers-charcutiers...

Cependant, sans abattoir de proximité, les éleveurs considèrent que le système n'est pas durable : leur marge n'est pas optimisée du fait du coût du transport des animaux, de l'impact en termes de qualité des viandes et de l'impact bilan carbone améliorable.

S'agissant des légumes, même si la vente directe de produits bruts au consommateur est possible, la restauration collective est demandeuse de produits prêts à consommer – lavés, épluchés, découpés. Cela nécessite donc de créer des **légumeries collectives**, par exemple au sein des plateformes.

L'exemple de la légumerie francilienne des Mureaux sur la ferme de La Haye est à cet égard particulièrement intéressant. Il s'agit d'une légumerie dont le fonctionnement est étroitement lié à la plateforme « Fermes bio d'Île-de-France » qui commercialise des productions biologiques du territoire auprès de cuisines centrales privées, de collèges et lycées et de magasins biologiques spécialisés. La création de cette légumerie a mobilisé de nombreux partenaires, notamment pour trouver du foncier, qui ont su travailler ensemble au service d'un projet collectif.

Ces ateliers collectifs sont de nature à libérer du temps de travail pour les agriculteurs pour leur permettre de se recentrer sur leur activité de production et de vente. Ils permettent en outre d'améliorer significativement la productivité du travail en permettant une certaine spécialisation des personnes.

Proposition n° 42 : soutenir et encourager les outils coopératifs de transformation : légumeries, ateliers de découpe, via les soutiens publics à l'investissement et projets innovants.

Proposition n° 43 : encourager et accompagner la recherche participative pour la conservation des semences de variétés locales.

B. STRUCTURER LA FILIÈRE « CIRCUITS COURTS »

Votre rapporteure est pleinement consciente du fait que tous les modes de commercialisation sont nécessaires pour satisfaire les demandes d'un marché très protéiforme. Elle estime toutefois que la structuration des circuits courts et de proximité pourrait être grandement améliorée.

1. Promouvoir la contractualisation

Beaucoup de producteurs engagés dans des démarches de circuits courts et de proximité ont regretté que la contractualisation ne soit pas davantage généralisée. Elle permet de stabiliser les prix, d'introduire de la transparence dans les relations commerciales et ainsi de construire un lien de confiance mutuelle. En effet, ces producteurs recherchent une pérennisation de leur production, ce que leur apportent les contrats pluri-annuels, en leur permettant d'adapter les quantités et ainsi de réduire le gaspillage au niveau de la production, et de diminuer les contraintes en matière de stockage.

Dans le cadre particulier des marchés publics, on peut regretter que les collectivités ne passent pas des marchés plus longs, qui permettraient de structurer la production locale. La durée moyenne est de trois ans. Si elle était de six ans, cela permettrait aux agriculteurs qui le souhaitent de s'engager dans une démarche de conversion d'une manière plus sécurisée.

2. Répondre aux appels d'offres et optimiser la logistique : les plateformes et les marchés d'intérêts national et régional

Les avantages des plateformes de producteurs – qui peuvent d'ailleurs associer d'autres acteurs – sont nombreux : sécurisation de l'approvisionnement, diversification de l'offre pour les collectivités, optimisation de l'organisation logistique pour le producteur. Pour toutes ces raisons, il convient d'**encourager les producteurs à se rassembler, si possible au sein d'une même plateforme sur un territoire donné afin d'éviter l'éparpillement de l'offre et de favoriser une ingénierie logistique efficiente, économe et écologique.**

3. Encourager la constitution de petits outils de transformation

Il est absolument nécessaire de recréer un maillage territorial français d'outils de transformation et en particulier d'abattoirs. Cela peut passer par différentes mesures plus ou moins coûteuses, et plus ou moins contraignantes.

Votre rapporteure propose de **mettre en place au moins un abattoir public ou coopératif multi-espèces par département, avec un atelier de découpe et de transformation.** Ce préalable est indispensable au développement des circuits courts et de proximité pour la viande : cela permettrait aux éleveurs, aux restaurateurs et aux bouchers-charcutiers de proposer des modes de

commercialisation différents de la grande distribution : caissettes, plats cuisinés à partir de viandes locales.

Pourquoi ne pas envisager de **diversifier les grands abattoirs mono-espèces détenus publiquement, ou en partie publiquement, en les transformant en abattoirs multi-espèces ?**

Le rachat des abattoirs déficitaires par des groupements de producteurs ou des SCIC devrait être favorisé pour éviter des fermetures. À cet effet, votre rapporteure plaide en faveur d'une **modification de la loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire pour étendre l'information des salariés à l'information des clients.**

S'agissant de la question récurrente des **abattoirs mobiles**, votre rapporteure préconise de proposer la mise en place d'un projet expérimental innovant européen qui permettra de tester l'efficacité de ce modèle, qui pourrait s'avérer particulièrement utile pour certaines zones difficiles d'accès, tout comme pour répondre aux périodes de demandes importantes de mouton. Des pays comme l'Autriche ou les Pays-Bas se sont tournés vers l'abattoir mobile avec succès.

Proposition n° 44 : modifier la loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire pour étendre l'information des salariés à l'information des clients.

Proposition n° 45 : proposer un projet européen innovant sur les abattoirs mobiles et autres concepts expérimentaux pour favoriser la transformation.

VII. ORDONNER LES DÉMARCHES ARTICULÉES AUTOUR DE L'ORIGINE DES PRODUITS ET DU « LOCAL »

A. LA JUNGLE DES DÉMARCHES ARTICULÉES AUTOUR DE L'ORIGINE DES PRODUITS ET DU « LOCAL »

1. Un effet de mode qui attire des démarches surfant sur le « local »

Votre rapporteure a illustré dans la première partie du rapport les différents modes de commercialisation par les agriculteurs qui ont pu émerger au cours des dernières années. Mais il existe également de plus en plus de démarches d'entreprises privées ou de collectivités publiques, qui surfent sur cette vague du « local », ce qui n'est pas sans poser question.

a. L'utilisation de la mention « fermier »

Beaucoup de marques jouent d'une manière plus ou moins évidente sur l'idée qu'elles commercialisent un « produit de la ferme ». Si l'usage de cette mention est strictement encadré pour certains produits, il n'en demeure pas moins

que certaines utilisations jouent clairement – illustrations, vocabulaire – sur la popularité des productions fermières qui sont très appréciées par les Français.

b. Les *corners* « produits locaux » et les magasins de distribution de produits locaux

Les *corners* « produits locaux » de la grande et moyenne distribution répondent à une demande forte des consommateurs qui souhaitent tout à la fois consommer des produits locaux de qualité et faire leurs courses en une fois.

Des coopératives ont également lancé des magasins qui se situent à mi-chemin entre le magasin de producteurs et la moyenne surface. On y trouve une écrasante majorité de produits régionaux – en général des pourcentages supérieurs à 80 % – et des rayons épicerie et boissons pour apporter un service complémentaire.

On peut citer la chaîne « Frais d'ici » d'Invivo qui se situe dans cette démarche en ouvrant un magasin pilote à Portet-sur-Garonne (Haute-Garonne) et qui a pour ambition d'en ouvrir près de 200 dans toute la France.



Source : Frais d'ici.

Il ne s'agit pas du tout ici de condamner ce genre d'initiatives qui sont de nature, tout en apportant aux consommateurs des produits frais et locaux de qualité, à dégager du temps aux agriculteurs qui ne souhaitent pas s'engager dans les métiers de la vente ou que les coûts logistiques – création d'un local, investissement dans une chambre froide, etc. – rebutent.

Il faut néanmoins être vigilant à ce que ce mode de distribution, indispensable à la massification de la consommation de produits de proximité ne répète les schémas traditionnels : prix d'achat trop bas, prix au détriment de la qualité, non-respect de la saisonnalité des produits, récupération des filières courtes à des fins de communication.

c. La « francisation » et la « localisation » frauduleuse des produits agricoles transformés.

Sans engager ici une réflexion largement en cours autour du « Made in France », votre rapporteure ne peut que déplorer que ne soit pas plus strictement encadré l'usage de certains termes « locaux », « d'ici », « régionaux », « français », notamment s'agissant de l'origine des matières premières. Beaucoup de produits transformés se réclament « français » du simple fait qu'ils sont transformés en France.

Votre rapporteure estime qu'il convient de valoriser les transformations locales, qui sont porteuses de valeur ajoutée sur les territoires, comme la démarche « Nou la Fé » déjà mentionnée, mais elle estime que l'information du consommateur doit être renforcée car l'objectif visé est avant tout de rapprocher le consommateur du lieu de production et de transformation de son alimentation.

La direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) a constaté que le taux de non-conformité dans le secteur des circuits courts était assez élevé ⁽¹⁾. Il concerne principalement des « faux » producteurs et des défauts d'information du consommateur. Près de la moitié des établissements contrôlés a fait l'objet d'avertissements, conséquence d'une mauvaise connaissance par les professionnels de leurs obligations en matière d'information du consommateur. Comme le note la DGCCRF : « *des produits sont présentés comme issus de l'exploitation, alors qu'ils sont achetés par les producteurs pour compléter l'offre. Or ces points de vente communiquent souvent en utilisant des formules très valorisantes telles que « local » ou « à la ferme » générant des messages confusionnels pour les consommateurs.* » ⁽²⁾

L'engouement des consommateurs pour les achats de proximité, la multiplication des formes de vente directe et le grand nombre de manquements relevés rendent donc nécessaires la poursuite de contrôles par la DGCCRF. Votre rapporteure estime qu'il est crucial que les mentions telles que « circuits courts » et « direct du producteur » restent loyales afin d'assurer la transparence de l'information délivrée aux consommateurs, condition nécessaire au maintien de leur confiance dans cette forme de vente.

Le président de la commission des affaires économiques, M. François Brottes a ainsi fait adopter, dans le cadre de la loi n° 2014-344 du 17 mars 2014

(1) DGCCRF, note d'information n° 2013-151 « compte rendu de la TN 27 EG, contrôle des produits alimentaires commercialisés en circuits courts en 2012 », août 2013.

(2) *Ibid.*

relative à la consommation, un amendement encadrant l'activité de ces structures en veillant notamment à ce que la production vendue et présentée comme étant « locale » le soit effectivement. Par ailleurs, ce nouvel article, inséré dans le code de commerce, rappelle que ces points de vente sont soumis à la réglementation en vigueur, notamment en matière sanitaire telle que définie au niveau communautaire (Règlement européen n° 852/2004 du 29 avril 2004 du Parlement européen et du Conseil relatif à l'hygiène des denrées alimentaires) ou au niveau national (arrêté du 8 juin 2006 relatif à l'agrément sanitaire des établissements mettant sur le marché des produits d'origine animale ou des denrées contenant des produits d'origine animale).

Il convient de poursuivre et de renforcer la sensibilisation des producteurs à leurs obligations réglementaires.

d. Les bannières régionales

Comme l'a très bien souligné le rapport de nos collègues Mme Marie-Lou Marcel et M. Dino Ciniéri, « *Le concept d'origine ou de provenance est très fortement sollicité par les consommateurs et plus largement par les citoyens qui face à certaines crises récentes y voient le moyen le plus approprié de relocaliser leur consommation et dynamiser leur territoire.*

Il est donc normal que les collectivités territoriales recherchent pour leur territoire des outils de valorisation et de promotion des produits fabriqués sur leur sol. Un certain nombre de bannières régionales ont ainsi été créées pour mettre en lumière et valoriser les produits d'une région. La question qui peut se poser et générer une confusion est lorsque sous cette bannière sont « mélangés » des produits sous signes de qualité et d'origine et des produits standards élaborés dans ladite région et plus spécifiquement encore lorsque la promotion porte sur deux produits entrant dans la même catégorie de produit.

La très grande majorité des acteurs professionnels ont exprimé un certain malaise vis-à-vis de la prolifération de bannières régionales. Ils estiment, et on ne peut complètement leur donner tort étant donné les disparités existantes entre les cahiers des charges des bannières régionales, que ces bannières peuvent avoir un effet dissuasif pour les agriculteurs, les empêcher de s'engager dans des démarches de qualité car ils pourraient tirer un bénéfice similaire avec beaucoup moins de contraintes et de contrôle en se plaçant sous une bannière régionale trop laxiste...

Ils craignent par exemple de voir la prolifération de démarches de localisation de produits low-cost. »⁽¹⁾

(1) Assemblée nationale, Mme Marie-Lou Marcel et M. Dino Ciniéri, rapport d'information sur « les signes d'identification de la qualité et de l'origine », n° 2503, janvier 2015.



2. Articuler les démarches locales et les signes officiels de la qualité et de l'origine

L'articulation entre produits locaux, fermiers et de qualité n'est pas évidente car les défenseurs des démarches les plus exigeantes que sont celles des signes officiels de la qualité et de l'origine seraient parfois tentés par un monopole de l'usage de ces termes.

Pourtant, comme le soulignait le récent rapport précité sur les signes d'identification de la qualité et de l'origine (SIQO) « *Les consommateurs perçoivent bien le caractère officiel des SIQO mais la notoriété des différents signes est inégale. (...) Un sondage eurobaromètre effectué auprès de 26 500 citoyens européens en mars 2011, révélait que 15 % des interrogés reconnaissaient le logo STG et 14 % les logos AOP et IGP. En France, l'AOC est davantage connu, notamment dans les secteurs des vins et des fromages. Certes, (...) il existe une bonne connaissance de la trame générale des produits sous*

SIQO – goût, origine, garantie par l’État – mais leur contenu spécifique reste assez flou pour une grande majorité des consommateurs. »⁽¹⁾

En outre, plusieurs régions ont développé des bannières qui s’appuient sur l’agriculture biologique, pour répondre à la demande de consommateurs voulant consommer bio et local. C’est le cas du Sud-Ouest et de la Bretagne. Ici, la complémentarité entre le SIQO et la démarche régionale est parfaite puisque les produits doivent respecter la réglementation européenne sur l’agriculture biologique et peuvent se prévaloir de leur aspect local.

B. DÉFINIR LES PRODUITS FERMIS

Le règlement (UE) n°1151/2012 relatif aux systèmes de qualité applicables aux produits agricoles et aux denrées alimentaires est entré en vigueur le 3 janvier 2013. L’article 55 dispose que la Commission devait présenter avant 2014 un rapport sur « l’opportunité d’établir un nouveau système d’étiquetage applicable à l’agriculture locale et à la vente directe, visant à aider les producteurs à commercialiser leurs produits localement ».

Le rapport, rendu en décembre 2013⁽²⁾, a constaté qu’il n’existait pas de définition uniforme du terme « zone locale ». Si les acteurs s’entendent sur le fait que ce terme renvoie à une zone géographique relativement petite, il n’y a pas d’accord quant à la distance, qui varie entre 20 et 100 km du point de production. Le rapport constate que « *compte tenu des différentes interprétations assez répandues du terme, arrêter une définition à l’échelon de l’UE semblerait arbitraire. C’est essentiellement le consommateur qui décide si un produit provient ou non d’une zone locale* ».

Il concluait que si un système d’étiquetage devait être créé, il devrait :

- être facultatif pour les producteurs ;
- éviter les procédures de certification et d’accréditation qui sont perçues comme fastidieuses et coûteuses ;
- fixer des critères d’éligibilité clairs pour les produits inclus dans le système.

Les trop grandes disparités existantes entre les États membres les ont cependant conduits à écarter la mise en place d’un tel dispositif au niveau européen.

Dans la mesure où la production fermière constitue l’une des composantes du développement des circuits courts et de proximité, il est indispensable de

(1) *Ibid.*

(2) *Commission européenne, rapport sur « l’opportunité d’établir un système d’étiquetage applicable à l’agriculture locale et à la vente directe », décembre 2013.*

relancer le travail autour de la définition des produits fermiers et des producteurs de produits fermiers. Quand cette définition aura été agréée par l'ensemble de la profession, il faudra **prévoir la représentation des producteurs fermiers au sein des interprofessions**, sur le modèle de ce qui se fait déjà pour les producteurs bio.

En lien direct avec la production fermière, votre rapporteure estime qu'il faut **engager une réflexion autour de la pluriactivité, et en particulier l'agrotourisme**

Proposition n° 46 : relancer le travail de co-construction autour de la définition des produits fermiers et des producteurs de produits fermiers.

Proposition n° 47 : prévoir en France une dérogation explicite à l'obligation d'étiquetage nutritionnel pour les produits fermiers.

CONCLUSION

Si relocaliser notre alimentation est un véritable défi pour l'économie de notre pays, la création de richesses pécuniaires, culturelles, patrimoniales est aussi un levier considérable pour donner à l'agro-écologie le tremplin dont elle aura besoin pour devenir un modèle de base de production alimentaire.

Cette alternative réaliste de mode alimentaire portée dans la loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt, est un réel espoir pour celles et ceux qui veulent manger mieux, vivre en harmonie avec leurs compatriotes, permettre aux autres peuples de développer leur économie alimentaire et contribuer à la lutte contre les dérèglements climatiques. C'est pour cela que votre rapporteure a pris un réel plaisir à cette modeste contribution pour remettre la politique au service de tous.

EXAMEN EN COMMISSION

Lors de sa réunion du 7 juillet 2015, la commission a examiné le **rapport d'information sur les circuits courts et la relocalisation des filières agricoles et alimentaires** (*Mme Brigitte Allain, rapporteure*).

M. le président François Brottes. La mission d'information sur les circuits courts et la relocalisation des filières agricoles et alimentaires étant parvenue au terme de ses travaux, sa rapporteure, Brigitte Allain, et son président, Jean-Charles Taugourdeau, vont aujourd'hui nous en rendre compte. Ils ont tous deux travaillé de façon très constructive sur l'ensemble des sujets concernés afin de parvenir, sinon à un compromis, du moins à des propositions dont nous pourrions nous inspirer pour enrichir de futurs textes législatifs ou réglementaires.

Mme Brigitte Allain, rapporteure. Je suis fière de vous présenter le rapport d'information qui résulte des travaux de la mission d'information sur les circuits courts et la relocalisation des filières agricoles et alimentaires. Je remercie le président Brottes d'en avoir autorisé la création et de m'en avoir confié le rapport.

La mission a commencé ses travaux au mois de février 2015. Elle a entendu plus de cent personnes lors de ses auditions à Paris : représentants de l'administration, syndicats, entreprises, organisations de production et interprofessions, élus, associations pour la protection de l'environnement et de défense des consommateurs. Pour rencontrer les pionniers des démarches de l'organisation régionale et locale des circuits courts, elle s'est déplacée dans le Bergeracois, en région nantaise, à Lille, à Mayotte et à La Réunion. Compte tenu des enjeux européens du sujet, la mission d'information a également rencontré à Bruxelles des représentants des instances de l'Union européenne.

Alors que la société française est à la recherche de lien social et souhaite mieux prendre en compte les enjeux environnementaux, l'alimentation redevient un enjeu de politique publique et un patrimoine local à préserver et à développer.

Chacun peut en être d'accord, un pays développé doit être capable d'assurer sa propre alimentation. Pour ce qui est de la France, la loi Pisani qui, après guerre, devait précisément lui permettre d'assurer son indépendance alimentaire, a transformé, en moins de vingt ans, son mode de production vivrière en production suffisante et planifiée, puis excédentaire. Depuis quarante ans, nous poursuivons cette même politique comme si rien n'avait changé en France, en Europe et dans le monde. Nos productions sont devenues de simples marchandises soumises aux lois du marché, entraînant des faillites dramatiques parmi les agriculteurs et dans la filière agroalimentaire. Plus aucune planification ne garantit notre alimentation. La politique agricole commune (PAC) est de plus en plus

contestée par nos concitoyens. Plus grave, le lien entre les citoyens et les agriculteurs est rompu. Quant à la confiance des consommateurs en ce qu'ils ont dans leur assiette, elle est bien entamée.

Je me félicite que notre travail législatif ait permis d'inscrire la souveraineté alimentaire dans le droit français. L'un des axes novateurs de la loi d'orientation agricole réside dans l'ancrage territorial de la production pour l'alimentation : ce dernier nous permet de refonder une politique agricole adaptée aux enjeux actuels et à venir. Refonder une politique agricole ambitieuse et moderne n'est pas faire table rase du passé ou de ce qui a réussi. Pour les agriculteurs comme pour les consommateurs, les projets alimentaires territoriaux inscrits dans la loi d'avenir pour l'agriculture permettent de retisser le lien social et de rétablir la confiance.

Dorénavant, ce sont les élus des territoires, les citoyens et les agriculteurs qui définiront ensemble leurs besoins alimentaires. Sur le fondement d'un diagnostic partagé, ils décideront quoi produire et comment. Nous n'avons nullement à craindre que les projets alimentaires territoriaux remettent en cause notre politique de production de masse. Dégager en Île-de-France suffisamment d'hectares pour la production légumière ne mettra pas en péril notre grenier à blé. En revanche, cette orientation permettra de créer des emplois non délocalisables et de restaurer la sécurité alimentaire, la richesse du lien avec les consommateurs, notre capacité à faire face à des crises bloquant l'approvisionnement des centres urbains et la fierté des producteurs et de toute la filière agroalimentaire. Ainsi, depuis que le lycée agricole de Saint-Herblain approvisionne en légumes les lycées de la région de Nantes, beaucoup plus de jeunes s'inscrivent dans les formations agricoles.

La mise en application de cette relocalisation valorise les circuits courts, car elle implique de fait le respect de la nature, du sol, de l'air, de l'eau et des animaux. Notre rapport met en évidence la grande attente des consommateurs à l'égard des produits biologiques et leur souhait d'en finir avec le gaspillage alimentaire. Je fais le pari que dans cette période de crise, les projets alimentaires territoriaux rendront tout le monde acteur de cette transition dynamique de territoire, de l'achat responsable et solidaire, de l'usage et du partage du foncier, de la réduction de la dépendance aux énergies fossiles et de la lutte contre le réchauffement climatique.

Nous pouvons nous féliciter d'un rapport qui appelle à un vrai projet politique, transcendant les clivages partisans. Nous avons cherché à y mettre en lumière les freins au développement de l'ancrage territorial de la production et à dégager des pistes et propositions pour favoriser le développement de filières agricoles et alimentaires localisées sur nos territoires.

D'ores et déjà, il faut engager l'Europe à changer de cap et, dès la prochaine réforme, à infléchir la PAC en la renommant « politique agricole et alimentaire commune ». Il faut aussi la convaincre d'adopter un paquet européen «

petites fermes » et d’orienter les soutiens de la PAC vers la création d’emplois. L’idée est de remplacer les aides à l’hectare sans condition par des aides sociales et environnementales qui répondent plus à l’enjeu actuel et à venir.

Il incombe à l’État français de structurer cette orientation. La politique alimentaire doit être incluse dans les plans régionaux de l’agriculture durable (PRAD) pour en faire des plans régionaux de l’agriculture et de l’alimentation durables (PRAAD). Conformément à l’objectif assigné par le Président de la République lors de la conférence environnementale, la restauration publique doit intégrer un seuil minimal de 20 % de produits issus de l’agriculture durable dès 2016, ce minimum devant atteindre 40 % en 2020, dont 20 % de bio. Un grand appel à projet « territoires pilotes projet alimentaire territorial » doit être lancé en direction des intercommunalités. La démocratie alimentaire doit être encouragée à travers la création de conseils alimentaires locaux. L’absence de coopération avec les élus est, en effet, source de difficultés pour certains. C’est ainsi que l’équilibre financier précaire de la société coopérative d’intérêt collectif « Mangeons 24 », en Dordogne, fait douter les agriculteurs qui s’y sont engagés.

Il convient également de prendre des mesures opérationnelles, en intégrant notamment, lors de la transposition de la directive européenne en droit français, davantage de critères de durabilité dans les appels d’offre visant un approvisionnement local. Le projet alimentaire d’établissement doit être inscrit au sein même des projets d’établissement quelle qu’en soit la nature – enseignement, centres de loisirs, hôpitaux, hébergement pour personnes âgées et dépendantes, prisons –, et les établissements privés accueillant du public doivent être encouragés à le faire.

Nous proposons également de bonifier la dotation globale de fonctionnement des intercommunalités pour récompenser l’emploi et animer les projets alimentaires territoriaux ; de revoir les programmes de formation initiale de tous les métiers liés à l’alimentation ; de rendre obligatoire la culture biologique sur les zones de captage d’eau ; d’élaborer un cadre réglementaire transversal consacré à la définition et à une réglementation adaptée aux petites structures ; de proposer un projet européen innovant sur les abattoirs mobiles et autres concepts expérimentaux ; de soutenir et encourager les outils coopératifs de transformation par le biais d’aides à l’investissement et aux projets innovants.

Enfin, c’est à l’échelon local que les projets se concrétisent. Il faudra donc réserver obligatoirement un potentiel de terres pour l’approvisionnement alimentaire local dans les schémas de cohérence territoriale (SCoT), créer des abattoirs départementaux ou intercommunaux de proximité et multi-espèces. Dans les départements dont le niveau de vie est très en dessous de la moyenne nationale, il conviendra de faire intervenir l’aide internationale au développement. Je pense à ceux des départements d’outre-mer qui, outre l’éloignement de la métropole, sont confrontés à des problèmes liés à leur insularité et leur histoire.

Pour finir, je tiens à remercier les membres de la mission parlementaire, et en particulier son président, Jean Charles Taugourdeau, Hervé Pellois, la rapporteure de la mission parlementaire de contrôle de l'application de la loi Lurel, Erika Bareigts, ainsi que nos collaborateurs, sans qui ce rapport n'aurait pu être élaboré.

M. Jean-Charles Taugourdeau, président de la mission. Je tiens à saluer l'organisation des travaux et la qualité des auditions menées pendant près de six mois par notre mission d'information. Le panel des personnes que nous avons auditionnées et les déplacements que nous avons effectués nous ont permis d'acquérir une vision de terrain indispensable à nos travaux. Le rapport ici présenté, par son volume et le nombre de propositions qu'il contient, reflète d'ailleurs la richesse des échanges que nous avons eus avec les personnes auditionnées et avec la rapporteure.

Les travaux préparatoires à la rédaction du rapport laissent présager des conclusions plus consensuelles, partant d'un constat commun et aboutissant à des propositions pragmatiques et incitatives, au-delà des clivages politiques et partisans. Je regrette, par conséquent, que la version finale présentée ici soit plus radicale dans ses propositions.

Il n'est nullement question de contester l'utilité des circuits courts pour les consommateurs – qui sont, de manière générale, de plus en plus à la recherche de proximité et de « marque France » dans leurs achats – non plus que pour les producteurs, qui doivent souvent faire face à des déséquilibres dans leurs relations avec la grande distribution. Je suis ainsi d'accord avec les propositions consistant à définir pour tous la notion de produits fermiers, à développer les carreaux de producteurs sur les marchés d'intérêt national (MIN) et à créer des marchés locaux, à accompagner les projets innovants d'abattoirs mobiles et à favoriser les abattoirs multi-espèces de proximité. Les travaux de la mission ont également montré qu'il serait opportun de revoir les mécanismes de production et de consommation des produits transformés.

Mais, alors que l'objectif de simplification est mis en avant dans le cadre de toutes les politiques publiques, cet affichage n'est malheureusement pas toujours suivi d'effets et les acteurs économiques – entreprises et agriculteurs – ne devraient pas avoir à subir de nouvelles contraintes pour privilégier les circuits courts. De mon point de vue, les propositions spécifiquement favorables à ces circuits seront tôt ou tard dénoncées par les commerçants et artisans locaux, suivis par les TPE et PME, désireux de se voir appliquer l'assouplissement des normes et la facilitation de l'accès aux marchés publics.

Ainsi, je ne saurais être d'accord avec les propositions visant à intégrer dans la responsabilité sociale et environnementale (RSE) des entreprises des exigences en matière de consommation alimentaire durable, telles que le choix de produits bio et locaux, la cuisine sur place, la lutte contre le gaspillage alimentaire et le suremballage ; à rendre obligatoire la culture de type biologique sur les zones

de captage d'eau ; à indiquer les marges de chaque intermédiaire. Je regrette également la proposition n° 25 visant à rendre obligatoire l'introduction dans la restauration publique d'un seuil minimal de 20 % de produits issus de l'agriculture durable, dès 2016, pour atteindre 40 %, dont 20 % de bio, en 2020. Imposer de tels objectifs, en les enserrant dans des délais très courts, confrontera nombre de collectivités locales à de véritables casse-tête, certains territoires ne bénéficient pas d'une production agricole locale suffisamment diversifiée. Mieux vaudrait laisser les acteurs de la restauration publique libres de valoriser par eux-mêmes les produits de proximité.

Par ailleurs, le développement des circuits courts doit s'inscrire dans le même cadre que celui de l'agriculture, et non en parallèle voire en concurrence avec celle-ci, comme le suggère la rapporteure en proposant l'instauration de règles propres à certaines structures, telles que l'adoption d'un taux de TVA réduit sur les produits biologiques ou l'allègement des normes environnementales.

Enfin, je regrette que le rapport laisse à penser que les circuits courts sont l'alpha et l'oméga de l'agriculture française et qu'il faut bouleverser les conditions de l'agriculture afin de relocaliser nos productions. En effet, l'agriculture est un secteur économique à part entière pour notre pays, entièrement inscrit dans son histoire et sa culture. L'agriculture française ne saurait faire abstraction du souci de développer sa compétitivité, de rechercher des marchés à l'export et de créer des emplois. Craignant et regrettant que la philosophie sous-jacente à la version finale de ce rapport mette de côté ces objectifs, je ne puis approuver la majorité des propositions formulées à l'issue de son élaboration. Ce travail complet aurait mérité des propositions incitatives qui auraient certainement pu être approuvées à l'unanimité. Convaincre vaut mieux que contraindre nos agriculteurs et, par extension, les entrepreneurs de France qui n'en peuvent plus de la charge administrative qui pèse sur leurs métiers devenus parfois impossibles à exercer.

Mme la rapporteure. Si convaincre vaut mieux que contraindre, structurer une politique n'est pas contraindre ; c'est faire des propositions opérationnelles pour la faire avancer. L'objectif fixé par le Grenelle de l'environnement d'intégrer 20 % de bio dans la restauration collective en 2012 n'a ainsi jamais pu être atteint parce qu'il n'était assorti d'aucune proposition opérationnelle. C'est pourquoi nous fixons dans ce rapport des objectifs structurels au niveau national, devant être déclinés à tous les échelons et assortis de mesures concrètes. Le propos de notre mission était de lever les freins, ce qui implique de donner des objectifs clairs et précis.

M. le président François Brottes. En ma qualité de président de cette commission, j'ai le souci que ce travail considérable contribue à faire avancer les choses concrètement. Le consensus, s'il donne plus de force aux propositions, n'est pas obligatoire. En revanche, le nombre de ces propositions rend nécessaire de sérier les sujets : pour celles qui ont trait à la réglementation européenne, le véhicule législatif approprié sera la proposition de résolution européenne ; celles qui relèvent du domaine législatif pourraient être reprises au sein d'une

proposition de loi, exceptées celles qui sont irrecevables au titre de l'article 40 de la Constitution et qu'il faudrait, par conséquent, transmettre au Gouvernement, de même que les propositions de nature réglementaire. Enfin, l'ensemble de ces propositions doit être examiné à l'aune de notre Constitution et du droit de la concurrence. Il serait vraiment dommage que la publication de ce rapport d'information ne connaisse pas de suite.

M. Hervé Pellois. La loi d'avenir pour l'agriculture, l'agroalimentaire et la forêt accorde une place prédominante à l'accès à une alimentation de qualité et sécurisée pour tous. Il s'agit, comme l'écrit la rapporteure de la mission, de « donner à l'agro-écologie le tremplin dont elle aura besoin pour devenir un modèle de base de la production alimentaire ».

Parmi la cinquantaine de propositions très variées, certaines sont à mettre en place au niveau européen – la réorientation des aides de la PAC en vue de privilégier la création d'emplois plutôt que la taille des exploitations –, d'autres seraient applicables à l'échelon beaucoup plus modeste de l'entreprise, au regard de la RSE. Ces deux exemples témoignent de la transversalité de l'enjeu.

Je tiens à saluer l'esprit d'ouverture qui nous a conduits à procéder à de nombreuses auditions et déplacements sur le terrain. Nous avons ainsi beaucoup appris des particularités économiques et culturelles des territoires insulaires de Mayotte et de La Réunion. Éloignée de la métropole et soumise à la concurrence de pays tiers à l'Union européenne aux coûts de production très bas, la production agricole locale mahoraise et réunionnaise fait face à des obstacles de taille, tels que le dumping des importateurs qui inondent le marché local de produits de qualité médiocre. Ainsi, le poulet surgelé à La Réunion et les ailes de poulet congelées à Mayotte entrent en concurrence directe avec la production locale et en freinent l'expansion.

S'il faudra encore du temps pour organiser les filières à Mayotte et y promouvoir les circuits courts, la tendance observée sur le reste du territoire français, y compris à La Réunion, est encourageante. Selon un récent sondage, 72 % des jeunes intéressés par une installation en agriculture souhaitent utiliser les circuits courts. Les SAFER, acteurs clefs de l'installation et du maintien de l'activité agricole, ont donc un rôle à jouer, en lien avec les collectivités territoriales, pour faciliter l'installation d'agriculteurs ayant opté pour de tels circuits. C'est pourquoi je soutiens la proposition d'inscrire les projets d'installation d'agriculteurs promouvant les circuits courts parmi les objectifs prioritaires des SAFER.

Les projets alimentaires territoriaux, créés par la loi d'avenir pour l'agriculture d'octobre 2014, sont des outils très utiles aux circuits courts. Je suis, moi aussi, persuadé qu'il faut laisser une grande latitude aux acteurs locaux pour organiser leur stratégie alimentaire territoriale. Les projets alimentaires territoriaux se traduisent notamment par la mise en place d'un approvisionnement de proximité pour la restauration collective. La communauté urbaine de Bordeaux

utilise ainsi 40 % de produits locaux. Toutes les collectivités devraient développer de tels projets en y associant très étroitement les établissements ayant une offre de restauration collective importante, mais aussi les consommateurs, les commerçants et artisans et les restaurateurs. À cette fin, l'obligation d'afficher l'origine des produits dans la restauration collective paraît judicieuse, car elle incitera les collectivités à développer des stratégies du mieux-disant, et donc à préférer les fournisseurs locaux.

Je suis tout à fait d'accord également sur la nécessité d'encourager les outils coopératifs de transformation, tels que les légumeries, les ateliers de découpe et les abattoirs poly-espèces de proximité, par le biais de soutiens publics à l'investissement et aux projets innovants. Nous avons pu constater, en visitant un atelier collectif de découpe de viande créé par une coopérative d'utilisation de matériel agricole à Nantes, l'intérêt qu'il y a à développer ce genre de structures, qui combine mutualisation des coûts et vente directe du produit.

J'insiste également sur la nécessité de mettre en place un cadre réglementaire adapté, simplifié et avantageux pour les exploitants en circuit court. Nous ne pouvons pas nous contenter des dérogations prévues par le droit européen qui ne sauraient constituer un cadre réglementaire digne de ce nom. Il s'agit de donner des garanties aux agriculteurs faisant ce choix vertueux, notamment en matière sanitaire. Les contrôles des services de l'État doivent tenir compte de la taille des exploitations et privilégier davantage le conseil.

Enfin, il convient de mentionner les initiatives pour créer des ateliers d'insertion en production et en transformation, pour venir en aide aux personnes en situation précaire et faire reculer le gaspillage alimentaire.

Avec la loi d'avenir, nous avons voulu soutenir une agriculture responsable et durable, dans le respect de son environnement. Les circuits courts y ont toute leur place. Il s'agit désormais de donner aux agriculteurs les outils adaptés pour se saisir de cette opportunité afin de répondre aux exigences sociales, économiques et environnementales de nos concitoyens, de plus en plus soucieux de la qualité de leur alimentation. Les initiatives en ce sens sont très nombreuses et très encourageantes.

Je n'ai pas vu, dans les propositions formulées par la rapporteure, de contraintes mais bien des ouvertures et un souci de diversification de notre politique agricole, aujourd'hui plus que jamais nécessaires.

M. Dino Ciniéri. Nous sommes effectivement tout d'accord pour relancer le travail de co-construction de la définition des produits fermiers, pour créer des marchés d'intérêt local en complément des marchés d'intérêt national, pour développer les carreaux de producteurs sur les marchés de gros et pour favoriser les abattoirs multi-espèces de proximité. Mais pourquoi se soustraire à l'objectif de simplification mis en avant pour chaque politique publique ? Les acteurs économiques – entreprises et agriculteurs – ne devraient pas avoir à subir de

nouvelles contraintes pour privilégier les circuits courts. Pourquoi ajouter aux critères de RSE des entreprises des exigences en matière de consommation alimentaire durable, comme le choix de produits bio et locaux, la cuisine sur place ou la lutte contre le gaspillage ? Pourquoi rendre obligatoire l'introduction, dans la restauration publique, d'un minimum de 20 % de produits issus de l'agriculture durable dès 2016 et de 40 %, dont 20 % de bio, en 2020 ?

Je suis aussi d'accord avec le président Taugourdeau pour dire que le développement des circuits courts doit s'inscrire dans celui de l'agriculture et non en parallèle, voire en concurrence, ce que ne manquerait pas d'instaurer un taux de TVA réduit applicable aux produits issus de l'agriculture biologique ou l'allègement des normes environnementales pour les petites structures.

M. Thierry Benoit. Comme tout rapport, celui-ci contient des propositions que j'approuve et d'autres qui m'interrogent. Je soutiens la proposition de connecter production agricole et alimentation, et son corollaire consistant à renommer la PAC « politique agricole alimentaire commune ». Sans doute était-ce cette même volonté qui avait inspiré au ministre de l'agriculture Michel Barnier l'intitulé de son ministère « de l'agriculture, de l'alimentation et de la pêche ».

La proposition d'un paquet européen « petites fermes » me paraît intéressante, mais que contiendrait ce paquet ? Et qu'est-ce qu'une petite ferme en Europe, où la taille moyenne des exploitations françaises – et bretonnes en particulier – est largement inférieure à celle des exploitations allemandes ou néerlandaises ?

Je comprends qu'il faille encourager à mettre plus de bio dans nos assiettes. Néanmoins, l'imposition d'un seuil minimal dans la restauration collective n'est-elle pas au détriment de l'agriculture dite conventionnelle ? Le bio étant plus coûteux, on risque, en conséquence, d'exiger des efforts supplémentaires de la part des 80 % d'agriculteurs qui n'en produisent pas.

Pour ma part, je ne pense pas du tout que le lien entre citoyens et agriculteurs est rompu et que la confiance dans la qualité de l'alimentation est entamée. Au contraire, la production agricole française est certainement, en Europe et dans le monde, la production la plus sécurisée qui soit sur le plan sanitaire. Notre pays impose, en effet, bien davantage d'exigences aux agriculteurs que ne le fait le droit européen.

Qu'entendez-vous, madame la rapporteure, par démocratie alimentaire lorsque vous proposez la création de conseils alimentaires locaux ? Selon moi, la notion de circuit court renvoie à l'idée que je connais mon producteur, qu'il est français, qu'il est installé dans ma région et qu'il produit localement. Vous soulignez effectivement que « nos emplettes sont nos emplois », mais votre rapport ne consacre qu'un bref paragraphe au produire en France. Or nous devrions encourager la profession agricole à valoriser la production française.

N'est-il pas dangereux de limiter aux restaurants collectifs engagés dans la valorisation des circuits courts et la recherche d'une qualité nutritionnelle la prime à la conversion que vous proposez de créer ? Ne conviendrait-il pas que cette prime au bien produire, au bien nourrir et au bien manger soit élargie à tout restaurateur du territoire français qui présente des produits de qualité nutritionnelle, tracés et identifiés ?

Il me semble pertinent de transposer dans le code des marchés publics les directives européennes qui prévoient des critères de durabilité permettant un approvisionnement local – même si l'on court toujours un risque de surréglementation.

Il conviendrait d'insister plus encore que vous ne le faites – et je proposerai en ce sens une contribution annexe à ce rapport – sur la nécessité d'un affichage obligatoire de l'origine des produits dans la restauration collective et privée. La profession le demande.

Il me semble discriminant d'adopter un taux réduit de TVA sur les produits bio, car l'agriculture conventionnelle répond aux normes européennes et nationales de qualité des produits.

Enfin, inscrire parmi les objectifs prioritaires des SAFER les installations fonctionnant en circuit court ou de proximité, pourquoi pas, à condition toutefois que les projets ainsi identifiés s'appuient sur un modèle économiquement et financièrement viable. Ce n'est pas parce que, sur le plan international, on encourage les Grecs au laisser-aller, qu'il ne faut pas nous efforcer, en France, de promouvoir une gestion rigoureuse et sérieuse.

M. le président François Brottes. Au passage, on découvre aujourd'hui l'existence de circuits « ultra courts », certaines personnes allant se servir elles-mêmes dans les vergers et les maraîchages. Le phénomène a une pris une telle ampleur que les producteurs sont malheureusement obligés de prendre des dispositions coûteuses.

M. Guillaume Garot. J'apprécie tout particulièrement la largeur de vue de ce rapport. Je trouve stimulante cette vision claire et cohérente de ce que chacun des responsables des circuits alimentaires – depuis l'Europe jusqu'à l'échelon local – devrait faire.

Les producteurs désireux de se lancer dans la vente directe rencontrent souvent des difficultés pour trouver à l'échelon local des outils de transformation, d'abattage notamment, adaptés à la taille de leurs exploitations et volumes commerciaux. Comment lever cette difficulté ?

M. le président François Brottes. Comment, en effet, concilier abattage de proximité et volumes suffisants pour maintenir en activité les abattoirs de taille moyenne ?

M. Guillaume Garot. Nous butons depuis longtemps sur cette question de modèle économique : j'y avais déjà réfléchi lorsque j'exerçais des responsabilités dans le secteur agro-alimentaire sans parvenir à trouver la bonne solution. Mais je ne doute pas que ce rapport parlementaire nous permette d'avancer sur ce point.

Mme Annick Le Loch. À propos d'abattoirs, les trois que compte mon département sont en difficulté parce qu'ils ne répondent plus aux normes et traitent des volumes insuffisants. Les élus sont inquiets sur la possibilité de leur maintien, sachant que, dans quelques mois à peine, deux d'entre eux devront fermer. Il est peut-être déjà trop tard, mais il faut trouver le moyen de repousser l'échéance et de relancer leur activité.

Aujourd'hui, la grande distribution promeut les productions locales, donc les circuits courts. Qu'en pensez-vous ?

Enfin, toutes les filières animales sont en crise dans notre pays. La loi de modernisation de l'économie puis la loi relative à la consommation se sont efforcées d'apaiser les relations entre producteurs, transformateurs et distributeurs. Dans la guerre des prix qui fait rage, le travail des producteurs n'est pas suffisamment rémunéré. Parmi vos propositions, y a-t-il une solution qui permettrait d'assainir la situation ?

Mme Marie-Hélène Fabre. Je veux apporter un témoignage qui dément tout ce que je viens d'entendre sur les abattoirs. Dans mon département, un abattoir a été créé sous la forme d'un syndicat intercommunal à vocation unique (SIVU) et il ne fonctionne qu'en circuit court.

Aujourd'hui, la valorisation des circuits courts est une réalité dans presque toutes les filières, et des initiatives intéressantes existent déjà dans la restauration collective. Pourtant, les collectivités qui en ont la charge éprouvent parfois des difficultés à privilégier ces circuits courts, car les appels d'offres sont soumis au droit européen qui interdit la préférence nationale. J'adhère donc totalement à la proposition n° 33. Néanmoins, ne serait-il pas intéressant d'aller plus loin en définissant la notion de circuit court au niveau européen, sur le modèle de la proposition de résolution européenne d'Yves Daniel relative à la production biologique et à l'étiquetage des produits biologiques ?

Mme Sophie Rohfritsch. Le rapport est très complet et fourmille d'idées excellentes, mais pour que celles-ci se concrétisent un jour, il faudra faire appel à des financements publics et permettre aux agriculteurs de revenir à un modèle économique adapté. On en est bien loin. Outre que cela nécessitera aussi de l'argent public, il faudra procéder d'urgence à une simplification. Vous indiquez que l'agriculture paysanne demande un surcoût de main-d'œuvre ; c'est évident. L'abandon des pesticides signifie de revenir à l'huile de coude. À moyen terme, ce sont 600 000 emplois qui pourraient être créés en France. Mais avec quel argent pensez-vous que les agriculteurs pourront embaucher des salariés, eux qui peinent déjà à se salarier eux-mêmes ? Au vu des problèmes auxquels ils sont confrontés

actuellement, ils ont du mal à imaginer que ce type de solution pourrait être à leur portée.

M. Jean-Pierre Le Roch. L'agriculture française a certes pour objectif d'assurer la souveraineté alimentaire de notre pays, mais elle a aussi celui de produire pour l'Europe et le monde, en conquérant de nouveaux marchés. Les grands atouts qu'elle peut faire valoir à cet égard sont la qualité de ses produits, leur sécurité sanitaire et leur traçabilité.

La loi d'avenir pour l'agriculture promeut l'agroécologie. Bien évidemment, les circuits courts s'intègrent parfaitement dans ce dispositif. La commercialisation en circuit court passe à 55 % par la vente à la ferme, or, lorsqu'on est producteur, on ne s'improvise pas commerçant. Ne pensez-vous pas que les lycées agricoles, notamment à travers la création dans leurs murs de magasins de producteurs locaux, ont un rôle essentiel à jouer dans cette formation commerciale, pour la sécurité alimentaire et la promotion du tourisme rural ?

Je note aussi avec satisfaction que vous mettez en avant pour la commercialisation en circuit court les marchés de ville, la création de magasins de proximité par les producteurs eux-mêmes. Que pensez-vous du développement conséquent des linéaires de producteurs locaux identifiés ? Certaines grandes surfaces de Bretagne affichent en grand les visages des producteurs locaux à côté de leur production.

Les abattoirs sont un vrai problème. Dans le département du Morbihan, depuis maintenant des années, des élus essaient de créer un abattoir pour répondre à la demande des circuits courts. Or, malgré l'appui de très nombreux éleveurs, ils n'ont pas réussi à boucler le volet économique de leur projet. Quelles solutions pensez-vous pouvoir apporter pour assurer la viabilité économique de ces abattoirs ?

Mme Frédérique Massat. Le travail conséquent de la mission trouve sa concrétisation dans un rapport sur lequel nous allons pouvoir nous appuyer pour aller plus loin.

Celui-ci fait état d'un besoin de pédagogie lié à l'achat public. Pensez-vous que toutes les collectivités se sont approprié le guide édité à leur intention par le ministère de l'agriculture ou faut-il faire un travail supplémentaire de communication et d'explication ? Si les grandes collectivités ont tous les outils pour mettre en œuvre l'achat public, les petites ont parfois plus de difficulté à appréhender toutes ces problématiques.

Je partage totalement votre proposition sur la formation des cuisiniers et des gestionnaires dans la restauration collective. Bien souvent, c'est vrai, les élus se heurtent à une résistance à l'introduction de produits locaux dans la restauration sur leur territoire, tout simplement parce que la loi ne leur donne pas autorité pour l'imposer.

Dans votre rapport, vous pointez la diversité des modes de commercialisation de proximité – associations pour le maintien d’une agriculture paysanne (AMAP), vente en ligne, jardins potagers où les gens viennent cueillir eux-mêmes leurs légumes. La multiplication des ingéniosités ne risque-t-elle pas de tuer les circuits de proximité ?

Les agriculteurs qui produisent des fromages de montagne se heurtent parfois à des difficultés en raison de normes qui, si elles sont nécessaires du point de vue sanitaire, compliquent beaucoup leur travail.

Enfin, serait-il possible de travailler avec les établissements publics fonciers locaux (EPFL) pour travailler sur les aspects de foncier agricole ?

M. Yves Daniel. Ce rapport arrive au bon moment, alors que l’attente de la société est forte en matière de développement durable.

Les circuits courts sont définis comme un mode de commercialisation des produits agricoles. J’estime qu’il faut aller bien au-delà : c’est aussi une question d’aménagement du territoire. D’ailleurs, de nombreux géographes nous alertent sur l’évolution de notre société qui appelle la nécessaire reterritorialisation de nos fonctionnements, autrement dit la prise en compte des bassins de vie, de production, de consommation. Cela n’est pas incompatible avec les objectifs de la politique agricole en matière d’exportation. Les circuits courts sont à même de satisfaire les besoins de nos territoires. Au-delà, nous avons le potentiel d’exporter vers d’autres territoires, mais aussi vers d’autres pays d’Europe et dans le monde. La notion de circuit court est intimement liée à celle de développement durable, qui offre des réponses économiques, sociales et écologiques.

Ainsi que l’a dit un collègue, la loi d’avenir pour l’agriculture et la PAC doivent permettre la mise en œuvre de systèmes d’exploitation adaptés aux circuits courts. Finalement, quelle que soit la nature de l’exploitation, conventionnelle ou biologique, tout dépend du système d’exploitation.

Dans notre travail législatif, l’article 40 de la Constitution nous est opposé pour des raisons financières. Malheureusement, on ne défend pas suffisamment les circuits courts en mettant en avant leurs avantages financiers. Ainsi, les abattoirs ou les ateliers de découpe de proximité permettent-ils de réaliser des économies de transport.

Vous avez auditionné des représentants de lycées agricoles mais pas les maisons familiales rurales qui sont pourtant un exemple de circuit court de formation. La pédagogie de l’alternance permet, en effet, de mettre en permanence en lien formation théorique et pratique. Les programmes de formation doivent prendre en compte la question du développement durable et des circuits courts.

Mme Audrey Linkenheld. La structuration et la massification de l’offre de proximité et de qualité est le seul moyen de développer véritablement les circuits courts auxquels nous tenons tous.

Je me félicite de voir que la proposition n° 39 fait suite au déplacement que vous avez effectué à Lille Métropole, sur le MIN de Lomme où plusieurs grossistes ont innové en constituant un groupement d'intérêt économique (GIE) permettant à des petits producteurs de mieux répondre à des appels d'offres concernant des volumes qu'ils auraient du mal à offrir en restant isolés.

La proposition n° 34 vise à encadrer les loyers commerciaux pour les commerces de proximité dans les zones tendues, ce que nous essayons de faire à Lille et Paris pour l'immobilier classique. Il me semblait que la loi Pinel comportait déjà des mesures visant à plafonner l'augmentation des loyers commerciaux à hauteur de 10 %. Cela signifie-t-il que ces mesures sont insuffisantes ou qu'elles ne s'appliquent pas correctement ?

Mme la rapporteure. Monsieur le président, je vous remercie pour les propositions que vous avez faites. Il me paraît évident que ce rapport n'est pas une fin en soi, mais juste le début d'un travail. Effectivement, il nous reste encore beaucoup à faire.

Il ne faut pas voir l'intégration d'exigences dans la responsabilité sociale et environnementale des entreprises comme une contrainte mais plutôt comme un levier. Un grand nombre de TPE et PME qui sont déjà engagées dans la transformation en circuit court y voient un intérêt, même s'il n'est que basement commercial.

S'agissant de la proposition de rendre obligatoire les modes de culture biologiques sur les zones de captage d'eau, soyons clairs : les questions de santé publique sont réelles et un grand nombre de rapports doivent nous inciter à revoir nos pratiques agricoles. Je propose de commencer par les zones de captage, car elles sont extrêmement sensibles. Cela peut aider l'ensemble de l'agriculture à progresser du point de vue de notre impact sur l'environnement, sur la qualité des sols et de l'eau, et indirectement sur notre santé.

Plusieurs d'entre vous sont surpris par la proposition d'introduire un seuil minimal de 20 % de produits issus de l'agriculture durable dès 2016, pour atteindre 40 % en 2020. Non seulement cet objectif a été fixé par le Président de la République, mais les 20 % de bio résultent du Grenelle de l'environnement – ils auraient d'ailleurs déjà dû être atteints depuis quelques années et n'ont pas été remis en cause par le Gouvernement. Il s'agit donc tout simplement de mettre en application des mesures qui ont déjà été fixées, et de le faire par paliers.

Aujourd'hui, on ne donne pas de moyens suffisants pour permettre d'atteindre ces fameux 20 %. Un taux réduit de TVA sur les produits biologiques apparaît comme un encouragement à la production biologique. Vous y voyez, monsieur Taugourdeau, une mesure concurrente des propositions de simplification en faveur des petites fermes. Mais la simplification, ce n'est pas la suppression d'obligations. Les obligations qui font la qualité de notre alimentation doivent demeurer ; ce sont les règles permettant d'atteindre les objectifs qui doivent être

simplifiées, tout simplement parce qu'une petite exploitation ne traite pas les mêmes quantités qu'une grande industrie.

Nombre d'entre vous ont relevé l'importance de cibler le foncier, et la nécessité pour les SAFER de s'impliquer pour en réserver une part à la production alimentaire.

Qu'est-ce qu'une petite ferme ? Monsieur Benoit, c'est tout simplement la question que je souhaite voir posée au niveau européen avec cette proposition de paquet européen « petites fermes ». Les producteurs ne se satisfont pas des dérogations qui existent actuellement, parce qu'une dérogation prête toujours à interprétation. Ils demandent une définition précise au niveau européen pour en empêcher la possibilité. C'est la première des choses à obtenir, en effet, avant d'élaborer un règlement spécifique adapté aux petites fermes.

Selon vous, le lien entre citoyens et agriculteurs n'est pas rompu. Quand même... Les organisations de consommateurs nous ont fait part des doutes, des incertitudes, de la méconnaissance des citoyens. Elles ont même appelé, comme les producteurs d'ailleurs, notre vigilance sur les marques régionales. Le Gouvernement travaille sur la marque « Produit en France », que notre commission a fortement encouragée dans le cadre du projet de loi Hamon et du projet de loi d'avenir pour l'agriculture. Mais un grand nombre de marques régionales émergent sans qu'on sache ce qu'il y a derrière ni quelles garanties elles offrent. Les consommateurs s'y perdent. On connaît les AOP, le cahier des charges du bio ; mais les grandes marques régionales comme « Produit en Bretagne » ou « Sud Ouest » ont des exigences très diverses.

Mme Annick Le Loch. Il y a un cahier des charges !

Mme la rapporteure. Les premiers outils de transformation au plan local sont effectivement les abattoirs. On voit que de plus en plus de ceux qui s'étaient spécialisés et concentrés sont en grande difficulté. Il s'agit aujourd'hui de tout remettre à plat pour savoir d'où viennent les difficultés et comment sont gérés les abattoirs. Nous avons visité, en Dordogne, l'abattoir d'Eymet qui, ayant une capacité de 1 000 tonnes, n'en traitait que 800 et avait failli fermer il y a quelques années. Devant l'opposition de toute la population – consommateurs, agriculteurs, bouchers, artisans –, la municipalité s'est penchée sur sa gestion et a trouvé le moyen de lui faire traiter la quantité adéquate d'abattage. Aujourd'hui, cet abattoir, non seulement n'est pas déficitaire, mais il dégage suffisamment de revenus pour que la communauté de communes envisage la construction d'une salle de découpe. C'est ce type de situation que nous visons dans le rapport en proposant d'étendre le dispositif de la loi Hamon, par lequel les salariés sont informés de la cession de leur entreprise, aux agriculteurs et aux fournisseurs, afin qu'ils puissent s'organiser pour éviter la fermeture de l'abattoir et reprendre les choses en main. Car c'est bien là le propos du rapport : reprendre les choses en main.

Madame Rohfritsch, vous pointez du doigt les propositions de ce rapport qui font appel à de l'argent public. Soyons clairs : voulons-nous que notre agriculture continue, comme elle le fait depuis cinquante ans, à déménager des paysans et des emplois agricoles, ou voulons-nous qu'elle retrouve son rôle d'aménagement du territoire et de production à la fois d'une alimentation de qualité et d'emplois ? Ce faisant, elle pallierait certaines difficultés liées à l'agriculture dite conventionnelle qui coûtent de plus en plus cher, comme la dépollution des eaux et le traitement des déchets. C'est aussi à cela que propose de répondre ce rapport.

Permettre aux agriculteurs de vivre, ce n'est malheureusement pas toujours possible avec l'agriculture conventionnelle. La semaine dernière, j'ai rencontré des agriculteurs qui manifestaient à Bergerac à l'appel de la Fédération départementale des syndicats d'exploitants agricoles (FDSEA). On leur a, m'ont-ils expliqué, dit de produire du lait et que l'arrêt des quotas ne poserait pas de problème parce que les Chinois et les Russes avaient besoin de leurs produits : la Russie est sous embargo et les Chinois achètent finalement moins que prévu. En fait, on leur a proposé de jouer au poker sans leur dire qu'autour de la table il n'y a jamais qu'un gagnant et tous les autres perdent. Il faudra bien, à un moment donné, reposer les bases d'une vraie politique agricole, c'est-à-dire d'une politique également alimentaire. Au moment où cela arrivera au niveau européen, sans pour autant s'interdire de produire pour des marchés extérieurs, il faudra bien avoir en tête que quand on vise de tels marchés, on joue au poker. Il ne s'agit pas de remettre en cause ce type de production, il s'agit d'asseoir notre alimentation en sachant planifier les productions et pourquoi on produit.

Oui, le rôle des lycées agricoles est essentiel. Nous n'avons pas rencontré les maisons familiales rurales par manque de temps, mais je sais, car il en existe en Dordogne, qu'elles font un travail intéressant. Elles pourront être consultées dans le cadre de la remise à plat des programmes. Au cours de cette mission d'information, nous avons rencontré des acteurs économiques qui estiment en effet nécessaire de revoir les formations de tout l'environnement alimentaire, du niveau de la production aux cuisiniers, en passant par les gérants.

Madame Massat, les établissements publics fonciers locaux peuvent effectivement être un des leviers en matière de foncier agricole, à côté des SAFER et des communautés de communes. Dans mon rapport, j'explique qu'il importe d'associer tous les niveaux, l'échelon national donnant une orientation structurée sur la base de laquelle chaque échelon peut s'emparer du sujet. Je propose ainsi d'inscrire le projet alimentaire dans les schémas de cohérence territoriale.

Madame Linkenheld, nous avons effectivement rencontré les acteurs du MIN de Lomme. Les pourcentages fixés par la loi Pinel ne répondent pas complètement au problème de l'augmentation des loyers commerciaux, pour l'instant, il n'y a pas de traduction concrète. Le problème, c'est que cet encadrement se met en place sur la base de loyers déjà extrêmement élevés, ce qui ne permet pas de répondre aux problèmes sur le terrain.

Mes chers collègues, je vous remercie de l'intérêt que vous avez manifesté. Ce travail n'est pas terminé, et nous pourrions l'inclure dans nos travaux ultérieurs.

M. Jean-Charles Taugourdeau, président de la mission. Je me réjouis d'entendre Mme la rapporteure indiquer que ce travail n'est pas terminé. Il reste, en effet, beaucoup à faire.

Qu'on ne se méprenne pas sur mes propos. En parlant de contraintes, je voulais dire que chaque allègement de normes consenti pour une catégorie donnée d'entreprises aboutira, à terme, à une distorsion de concurrence. Quand on parle de réserver la priorité à certains pour l'achat de terrains, il y en a forcément d'autres qui passent après. Même chose pour l'argent public dont parlait Mme Rohfritsch : il n'y en aura pas pour tout le monde.

En revanche, le contrôle des intermédiaires représente quand même une contrainte, puisqu'ils sont obligés de déclarer leur marge.

Par ailleurs, chaque fois qu'a été soulevé le sujet de la démocratie alimentaire et des conseils alimentaires locaux, jamais il n'a été question du rôle du conseil municipal. J'espère qu'au moins ces conseils seront placés sous sa tutelle ou celle du conseil communautaire.

J'ai bien compris que vous voyez des leviers plutôt que des contraintes, mais attention aux décrets d'application ! Une mauvaise rédaction peut transformer un levier en une vraie contrainte. D'ailleurs, le Grenelle de l'environnement comportait certainement trop de contraintes, ce qui pourrait expliquer que les mesures qu'il portait n'aient pas été appliquées rapidement. On avance plus vite dans l'enthousiasme, le courage et la bonne humeur que sous la pression de la contrainte !

M. le président François Brottes. Madame Allain, monsieur Taugourdeau, merci pour le travail considérable que vous avez effectué. Je demande à la Commission de me mandater pour discuter avec Mme la rapporteure de la mise en action des propositions de ce rapport, de façon que je puisse saisir qui de droit des points relevant plus spécifiquement de la norme, qu'il pourrait être possible de faire avancer d'ici à la fin du mois de juillet.

La Commission *autorise* la publication du rapport d'information.

SYNTHÈSE DES PROPOSITIONS

Niveau européen

Proposition : infléchir la PAC, et la renommer politique agricole et alimentaire commune (PAAC). (n° 8, page 68)

Proposition : adopter un paquet européen « petites fermes ». (n° 31, page 94)

Proposition : orienter les soutiens de la PAC vers la création d'emplois plus que vers la taille des exploitations. (n° 9, page 68)

Mesures structurantes

Proposition : intégrer la politique alimentaire dans les plans régionaux de l'agriculture durable (PRAD) pour en faire des plans régionaux de l'agriculture et de l'alimentation durables (PRAAD). (n° 3, page 66)

Proposition : introduire dans la restauration publique un seuil minimal de 20 % dès 2016 de produits issus de l'agriculture durable – locaux, signes de qualité dont bio pour atteindre 40 %, dont 20 % de bio en 2020. (n° 25, page 87)

Proposition : lancer un grand appel à projet « territoires pilotes Projet Alimentaire Territorial », en direction des intercommunalités. (n° 1, page 27)

Proposition : créer des « Conseils alimentaires locaux » pour encourager la démocratie alimentaire. (n° 2, page 65)

Proposition : créer un observatoire national des systèmes alimentaires locaux, chargé d'établir régulièrement un état des lieux et un suivi. (n° 6, page 67)

Mesures nationales

Proposition : créer une prime à la conversion pour les restaurants collectifs engagés dans la démarche, qui permettra de financer les formations des cuisiniers et des gestionnaires, les animations et les investissements nécessaires. (n° 26, page 87)

Proposition : intégrer dans la responsabilité sociale et environnementale des entreprises des exigences en matière de consommation alimentaire durable : choix de produits bio et locaux, cuisine sur place, lutte contre le gaspillage alimentaire et le sur-emballage... (n° 19, page 78)

Proposition : intégrer dans le code des marchés publics, lors de la transposition de la directive européenne en droit français, les critères de durabilité permettant un approvisionnement local, permis par la réglementation. (n° 33, page 95)

Proposition : pour faciliter la commande publique, modéliser au niveau état qu'une trame d'appels d'offres mettant en avant les clauses de développement durable autorisées par le droit européen, et permettant un approvisionnement local. (n° 23, page 84)

Proposition : transférer la tutelle des gestionnaires des collèges et lycées de l'Éducation nationale aux collectivités territoriales compétentes. (n° 29, page 87)

Proposition : afficher de manière obligatoire l'origine des produits dans la restauration collective. (n° 28, page 87)

Proposition : amplifier les moyens du Plan national pour l'alimentation. (n° 5, page 67)

Proposition : adopter un taux de TVA réduit sur les produits biologiques. (n° 32, page 95)

Proposition : bonifier la dotation globale de fonctionnement des intercommunalités, qui récompensera ainsi les externalités positives permises par les PAT. (n° 4, page 67)

Proposition : créer un site dédié rassemblant les informations essentielles à la construction d'un projet alimentaire territorial. (n° 7, page 67)

Proposition : relancer le travail de co-construction autour de la définition des produits fermiers et des producteurs de produits fermiers. (n° 46, page 118)

Proposition : prévoir en France une dérogation explicite à l'obligation d'étiquetage nutritionnel pour les produits fermiers. (n° 47, page 118)

Proposition : revoir les programmes de formation initiale, en intégrant :

- les notions d'agronomie : vie des sols, agriculture biologique et agro-écologie,
- les impacts de pesticides sur les sols, l'eau, la biodiversité, la santé humaine,
- la préparation à la diversification des métiers, notamment de commercialisation en circuit court en travaillant sur l'élaboration de prix de revient. (n° 16, page 75)

Proposition : inscrire les installations avec un projet en circuits ou de proximité dans les objectifs prioritaires des SAFER. (n° 14, page 75)

Proposition : rendre obligatoire la culture en agriculture biologique sur les zones de captage d'eau. (n° 13, page 73)

Proposition : élaborer un cadre réglementaire transversal consacré à la définition et à une réglementation adaptée aux petites structures (fermes, unités de transformation...). (n° 30, page 92)

Proposition : proposer un projet européen innovant sur les abattoirs mobiles et autres concepts expérimentaux pour favoriser la transformation. (n° 45, page 112)

Proposition : modifier la loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire pour étendre l'information des salariés à l'information des clients. (n° 44, page 112)

Proposition : soutenir et encourager les outils coopératifs de transformation (légumeries, ateliers de découpe) via les soutiens publics à l'investissement et projets innovants. (n° 42, page 110)

Proposition : mettre en place un mécanisme fiscal pour empêcher les importateurs d'introduire dans les outre-mer des produits de dégageant à bas prix. (n° 36, page 104)

Proposition : interdire la vente à perte pour l'ensemble des produits carnés. (n° 37, page 104)

Mesures territoriales

Proposition : mettre en place un projet alimentaire d'établissement au sein du projet d'établissement. (n° 24, page 87)

Proposition : former les cuisiniers d'établissement à une nouvelle approche du produit et former les futurs cuisiniers à ces enjeux. (n° 27, page 87)

Proposition : organiser une journée annuelle du territoire ouverte à toute entreprise susceptible d'être concernée par des marchés publics. L'acheteur public y présente ses besoins estimés, sa politique d'achat, l'organigramme nominatif des services responsables des achats. (n° 20, page 84)

Proposition : élaborer des référentiels techniques et économiques permettant d'apprécier la faisabilité et le dimensionnement des projets en circuits courts. (n° 15, page 75)

Proposition : publier sur les sites internet des acheteurs publics une liste indicative comprenant son programme prévisionnel d'achat pour l'année. (n° 21, page 84)

Proposition : les entreprises qui souhaitent répondre aux appels d'offres peuvent remettre une seule fois par an leur dossier de références et de déclarations sur l'honneur de leur régularité fiscale et sociale. (n° 22, page 84)

Proposition : mettre en place une communication sur le « vrai » prix de la nourriture, en prenant en compte l'ensemble des externalités de la production alimentaire : environnement, santé, lien social et humain, par exemple en indiquant les marges de chacun des intermédiaires. (n° 35, page 102)

Proposition : encourager et accompagner la recherche participative pour la conservation des semences de variétés locales. (n° 43, page 110)

Proposition : permettre plus facilement l'achat et le stockage de foncier par les collectivités. (n° 18, page 75)

Proposition : imposer la conservation d'un potentiel de terrains réservés à un niveau d'autosuffisance alimentaire lors de l'élaboration des SCoT. (n° 12, page 73)

Proposition : prendre en compte les valeurs agronomiques et environnementales des sols lors de la modification des documents d'urbanisme. (n° 10, page 73)

Propositions : renforcer et faire connaître les outils de protection du foncier, type ZAP et PAEN, aujourd'hui peu utilisés. (n° 11, page 73)

Proposition : favoriser les installations collectives et les achats de terrain par les fonds citoyens, type Terre de liens. (n° 17, page 75)

Propositions : créer des abattoirs départementaux ou intercommunaux de proximité. (n° 40, page 108)

Proposition : renforcer l'encadrement des loyers commerciaux pour les commerces de proximité dans les zones tendues. (n° 34, page 101)

Proposition : favoriser le développement des abattoirs multi-espèces. (n° 41, page 108)

Proposition : dans les départements d'outre-mer dont le niveau de vie est encore très en dessous de celui des habitants de l'hexagone, l'aide internationale au développement devrait pouvoir davantage intervenir pour aider les autorités locales à structurer avec les habitants, un aménagement d'urbanisme sain et viable. (n° 38, page 104)

Proposition : créer des marchés d'intérêts locaux, en complément des marchés d'intérêts nationaux. Développer les carreaux de producteurs sur les marchés de gros. (n° 39, page 106)

SYNTHÈSE DES PROPOSITIONS 2

Propositions de nature législative

- **Proposition** : intégrer la politique alimentaire dans les plans régionaux de l’agriculture durable (PRAD) pour en faire des plans régionaux de l’agriculture et de l’alimentation durables (PRAAD). (n° 3, page 66)
- **Proposition** : introduire dans la restauration publique un seuil minimal de 20 % dès 2016 de produits issus de l’agriculture durable – locaux, signes de qualité dont bio pour atteindre 40 %, dont 20 % de bio en 2020. (n° 25, page 87)
- **Proposition** : créer des « conseils alimentaires locaux » pour encourager la démocratie alimentaire. (n° 2, page 65)
- **Proposition** : créer un observatoire national des systèmes alimentaires locaux, chargé d’établir régulièrement un état des lieux et un suivi. (n° 6, page 67)
- **Proposition** : créer une prime à la conversion pour les restaurants collectifs engagés dans la démarche, qui permettra de financer les formations des cuisiniers et des gestionnaires, les animations et les investissements nécessaires. (n° 26, page 87)
- **Proposition** : transférer la tutelle des gestionnaires des collèges et lycées de l’Éducation nationale aux collectivités territoriales compétentes. (n° 29, page 87)
- **Proposition** : amplifier les moyens du Plan national pour l’alimentation. (n° 5, page 67)
- **Proposition** : bonifier la dotation globale de fonctionnement des intercommunalités, qui récompensera ainsi les externalités positives permises par les PAT. (n° 4, page 67)
- **Proposition** : prévoir en France une dérogation explicite à l’obligation d’étiquetage nutritionnel pour les produits fermiers. (n° 47, page 118)
- **Proposition** : inscrire les installations avec un projet en circuits ou de proximité dans les objectifs prioritaires des SAFER. (n° 14, page 75)
- **Proposition** : modifier la loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l’économie sociale et solidaire pour étendre l’information des salariés à l’information des clients. (n° 44, page 112)

- **Proposition** : mettre en place un mécanisme fiscal pour empêcher les importateurs d'introduire dans les outre-mer des produits de dégagement à bas prix. (n° 36, page 104)
- **Proposition** : rendre obligatoire la culture en agriculture biologique sur les zones de captage d'eau. (n° 13, page 73)

Propositions de nature réglementaire

- **Proposition** : intégrer dans le code des marchés publics, lors de la transposition de la directive européenne en droit français, les critères de durabilité permettant un approvisionnement local, permis par la réglementation. (n° 33, page 95)
- **Proposition** : pour faciliter la commande publique, modéliser au niveau de l'Etat une trame d'appels d'offres mettant en avant les clauses de développement durable autorisées par le droit européen, et permettant un approvisionnement local. (n° 23, page 84)
- **Proposition** : relancer le travail de co-construction autour de la définition des produits fermiers et des producteurs de produits fermiers. (n° 46, page 118)
- **Proposition** : revoir les programmes de formation initiale, en intégrant :
 - les notions d'agronomie : vie des sols, agriculture biologique et agro-écologie,
 - les impacts de pesticides sur les sols, l'eau, la biodiversité, la santé humaine,
 - la préparation à la diversification des métiers, notamment de commercialisation en circuit court en travaillant sur l'élaboration de prix de revient. (n° 16, page 75)
- **Proposition** : élaborer un cadre réglementaire transversal consacré à la définition et à une réglementation adaptée aux petites structures (fermes, unités de transformation...). (n° 30, page 92)
- **Proposition** : imposer la conservation d'un potentiel de terrains réservés à un niveau d'autosuffisance alimentaire lors de l'élaboration des SCoT. (n° 12, page 73)
- **Proposition** : prendre en compte les valeurs agronomiques et environnementales des sols lors de la modification des documents d'urbanisme. (n° 10, page 73)

- **Proposition** : mettre en place un projet alimentaire d'établissement au sein du projet d'établissement. (n° 24, page 87)

–

Propositions en vue d'une résolution européenne

- **Proposition** : infléchir la PAC, et la renommer politique agricole et alimentaire commune (PAAC). (n° 8, page 68)
- **Proposition** : adopter un paquet européen « petites fermes ». (n° 31, page 94)
- **Proposition** : orienter les soutiens de la PAC vers la création d'emplois plus que vers la taille des exploitations. (n° 9, page 68)
- **Proposition** : adopter un taux de TVA réduit sur les produits biologiques. (n° 32, page 95)
- **Proposition** : proposer un projet européen innovant sur les abattoirs mobiles et autres concepts expérimentaux pour favoriser la transformation. (n° 45, page 112)

Propositions en vue d'une résolution de l'Assemblée nationale

- **Proposition** : lancer un grand appel à projet « territoires pilotes Projet Alimentaire Territorial », en direction des intercommunalités. (n° 1, page 27)
- **Proposition** : intégrer dans la responsabilité sociale et environnementale des entreprises des exigences en matière de consommation alimentaire durable : choix de produits bio et locaux, cuisine sur place, lutte contre le gaspillage alimentaire et le sur-emballage... (n° 19, page 78)
- **Proposition** : afficher de manière obligatoire l'origine des produits dans la restauration collective. (n° 28, page 87)
- **Proposition** : créer un site dédié rassemblant les informations essentielles à la construction d'un projet alimentaire territorial. (n° 7, page 67)
- **Propositions** : créer des abattoirs départementaux ou intercommunaux de proximité. (n° 40, page 108)
- **Proposition** : favoriser le développement des abattoirs multi-espèces. (n° 41, page 108)

- **Propositions** : renforcer et faire connaître les outils de protection du foncier, type ZAP et PAEN, aujourd’hui peu utilisés. (n° 11, page 73)
- **Proposition** : favoriser les installations collectives et les achats de terrain par les fonds citoyens, type Terre de liens. (n° 17, page 75)
- **Proposition** : dans les départements d’outre-mer dont le niveau de vie est encore très en dessous de celui des habitants de l’hexagone, l’aide internationale au développement devrait pouvoir davantage intervenir pour aider les autorités locales à structurer avec les habitants, un aménagement d’urbanisme sain et viable. (n° 38, page 104)
- **Proposition** : créer des marchés d’intérêts locaux, en complément des marchés d’intérêts nationaux. Développer les carreaux de producteurs sur les marchés de gros. (n° 39, page 106)
- **Proposition** : soutenir et encourager les outils coopératifs de transformation (légumeries, ateliers de découpe) via les soutiens publics à l’investissement et projets innovants. (n° 42, page 110)
- **Proposition** : former les cuisiniers d’établissement à une nouvelle approche du produit et former les futurs cuisiniers à ces enjeux. (n° 27, page 87)
- **Proposition** : organiser une journée annuelle du territoire ouverte à toute entreprise susceptible d’être concernée par des marchés publics. L’acheteur public y présente ses besoins estimés, sa politique d’achat, l’organigramme nominatif des services responsables des achats. (n° 20, page 84)
- **Proposition** : élaborer des référentiels techniques et économiques permettant d’apprécier la faisabilité et le dimensionnement des projets en circuits courts. (n° 15, page 75)
- **Proposition** : publier sur les sites internet des acheteurs publics une liste indicative comprenant son programme prévisionnel d’achat pour l’année. (n° 21, page 84)
- **Proposition** : les entreprises qui souhaitent répondre aux appels d’offres peuvent remettre une seule fois par an leur dossier de références et de déclarations sur l’honneur de leur régularité fiscale et sociale. (n° 22, page 84)
- **Proposition** : mettre en place une communication sur le « vrai » prix de la nourriture, en prenant en compte l’ensemble des externalités de la production alimentaire : environnement, santé, lien social et humain, par exemple en indiquant les marges de chacun des intermédiaires. (n° 35, page 102)

- **Proposition** : encourager et accompagner la recherche participative pour la conservation des semences de variétés locales. (n° 43, page 110)
- **Proposition** : permettre plus facilement l’achat et le stockage de foncier par les collectivités. (n° 18, page 75)

SYNTHÈSE DU RAPPORT

La loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt du 13 octobre 2014 a fait de l'ancrage territorial de la production l'un des objectifs de la politique agricole et alimentaire. Cette nouvelle orientation, attendue par la société, agriculteurs compris, ne constituera une réponse aux multiples crises agricoles qu'à la condition d'être traduite en actes. Cette mission a donc cherché à analyser les freins au développement de cet ancrage de la production et à dégager des pistes et propositions pour favoriser le développement de filières agricoles et alimentaires localisées.

Le **poids des circuits courts et de proximité est loin d'être anecdotique** puisque 6 à 7 % des achats alimentaires en France se font par des circuits courts et que 21 % des exploitants vendent au moins une partie de leur production en circuits courts.

Les circuits courts ont été définis par le ministère de l'agriculture en 2009. Un **circuit court** est un mode de commercialisation des produits agricoles qui s'exerce soit par la vente directe du producteur au consommateur – vente à la ferme, marché de producteurs... –, soit par la vente indirecte, à condition qu'il n'y ait qu'un seul intermédiaire entre l'exploitant et le consommateur – commerçants détaillants de type épicier, bouchers, ou restaurateur. Les **circuits de proximité** correspondent à l'idée d'une distance spatiale maximale mesurant le chemin à parcourir entre le lieu de production et celui de vente. Cette distance, qui n'a fait l'objet d'aucune définition officielle, peut varier selon le type de production concernée – d'environ 30 km pour des produits agricoles simples, comme les fruits et légumes, à 80 km pour ceux nécessitant une transformation.

Aujourd'hui, **tous les signaux sont au vert pour développer les circuits courts**, de qualité et de proximité. En effet, il existe une forte demande pour ces produits : une demande de lien social d'abord, puisque de plus en plus de citoyens français souhaitent mettre davantage de sens dans leurs actes de consommation, mais également une demande en termes de santé et de protection de l'environnement. En outre, la crise économique a provoqué chez les Français une véritable réflexion sur le patriotisme alimentaire. Ainsi, 97 % des Français qui consomment local disent le faire pour soutenir la production locale et par là, l'activité de leurs voisins.

Pour répondre à cette offre, une **multitude de moyens de commercialisation se développe et cherche à se structurer** : marché de producteurs, magasins de producteurs, vente à la ferme, e-commerce, associations pour le maintien d'une agriculture paysanne, plateformes de producteurs pour approvisionner la restauration collective... Ces moyens de commercialisation

permettent souvent de **valoriser des produits de qualité** : agriculture biologique, produits fermiers ou encore indications géographiques.

Pourtant, il existe un certain nombre de **freins, qui empêchent d'envisager en l'état un changement d'échelle** des circuits courts et de proximité. Les stratégies territoriales sont souvent balbutiantes, et pensées à trop petite échelle. La grande **spécialisation des cultures** de certaines régions est ainsi un obstacle aux productions alimentaires diversifiées, nécessaires pour parvenir à une certaine autonomie alimentaire. Par ailleurs, le **foncier agricole** disponible se réduit en raison de l'artificialisation croissante des sols. En outre, l'import et les produits standards dominent le marché de la **restauration collective** à cause de la méconnaissance des possibilités offertes par le code des marchés publics pour privilégier des produits locaux et de qualité, de la prééminence accordée au coût des matières premières, du manque de familiarité avec les méthodes permettant de diminuer le gaspillage alimentaire. Le Président de la République a pourtant fixé pour 2017 un objectif d'approvisionnement à hauteur de 40 % de la restauration collective par des produits de proximité et de 20 % en produits issus de l'agriculture biologique. Enfin, les circuits courts et de proximité sont encore trop peu organisés – notamment en ce qui concerne la **logistique**. Beaucoup d'agriculteurs peinent à calculer leur prix de revient, sous-estimant le temps passé à la vente, ou à acheminer des marchandises.

Pour atteindre un changement d'échelle, **la relocalisation de l'alimentation doit être pensée au-delà des circuits courts et de proximité, comme un projet alimentaire de territoire**. Cela implique une mise en réseau des acteurs - collectivités, consommateurs, entreprises, organisations -, la réalisation d'un diagnostic commun et la définition d'objectifs partagés. Cette vision systémique, encouragée par les orientations nationales, devra se concrétiser dans des politiques volontaristes d'accompagnement local.

En conséquence, votre rapporteure estime qu'il faut, parmi d'autres propositions :

- **Au niveau européen :**
 - Adopter un paquet européen « petites fermes » rassemblant les dérogations accordées aux exploitations de taille modeste.
- **Au niveau national :**
 - Intégrer la politique alimentaire dans les plans régionaux de l'agriculture durable (PRAD) pour en faire des plans régionaux de l'agriculture et de l'alimentation durables (PRAAD).
 - Introduire dans la restauration publique un seuil minimal de 20 % dès 2016 de produits issus de l'agriculture durable – locaux, signes de qualité dont bio pour atteindre 40 %, dont 20 % de bio en 2020.

- Lancer un grand appel à projet « territoires pilote Projet Alimentaire Territorial », en direction des intercommunalités.
 - Créer des « Conseils alimentaires locaux » pour encourager la démocratie alimentaire.
 - Créer un Observatoire national des systèmes alimentaires locaux, chargé d'établir régulièrement un état des lieux et un suivi.
 - Mettre en place un projet alimentaire d'établissement au sein du projet d'établissement.
 - Transférer la tutelle des gestionnaires des collèges et lycées de l'Éducation nationale aux collectivités territoriales compétentes.
 - Relancer le travail de co-construction autour de la définition des produits fermiers et des producteurs de produits fermiers.
- **Au niveau des territoires :**
- Inscrire les installations avec un projet en circuits ou de proximité dans les objectifs prioritaires des SAFER.
 - Rendre obligatoire la culture en agriculture biologique sur les zones de captage d'eau.
 - Soutenir et encourager les outils coopératifs de transformation (légumeries, ateliers de découpe) via les soutiens publics à l'investissement et projets innovants.
 - Proposer un projet européen innovant sur les abattoirs mobiles et autres concepts expérimentaux pour favoriser la transformation.
 - Organiser une journée annuelle du territoire ouverte à toute entreprise susceptible d'être concernée par des marchés publics. L'acheteur public y présente ses besoins estimés, sa politique d'achat, l'organigramme nominatif des services responsables des achats.
 - Imposer la conservation d'un potentiel de terrains réservés à un niveau d'autosuffisance alimentaire lors de l'élaboration des SCoT.
 - Prendre en compte les valeurs agronomiques et environnementales des sols lors de la modification des documents d'urbanisme.
 - Renforcer l'encadrement des loyers commerciaux pour les commerces de proximité dans les zones tendues.

CONTRIBUTION DE JEAN-CHARLES TAUGOURDEAU, PRÉSIDENT DE LA MISSION D'INFORMATION

Je tiens à saluer l'organisation des travaux et la qualité des auditions menées pendant près de six mois. Le panel des personnes auditionnées et les déplacements ont permis d'avoir une vision de terrain indispensable à notre mission parlementaire. Le rapport présenté ici, de par son volume et le nombre de propositions, reflète d'ailleurs la richesse des échanges avec les personnes auditionnées et avec la Rapporteuse.

Les travaux préparatoires à la rédaction du rapport laissaient présager des conclusions plus consensuelles, partant d'un constat commun et aboutissant à des propositions pragmatiques et incitatives, au-delà des clivages politiques et partisans. Je regrette par conséquent que la version finale présentée ici soit plus radicale dans ses propositions.

Il n'est nullement question de contester l'utilité des circuits courts pour les consommateurs - qui sont de manière générale de plus en plus en recherche de proximité et de « marque France » dans leurs achats - mais également pour les producteurs qui doivent souvent faire face à des déséquilibres dans leurs relations avec la grande distribution.

Je suis ainsi d'accord avec les propositions qui consistent à définir pour tous la notion de produits fermiers (proposition n° 46), développer sur les MIN les carreaux de producteurs et créer des marchés locaux (proposition n° 39), accompagner projets innovants d'abattoirs mobiles (proposition n° 45), favoriser les abattoirs multi-espèces de proximité (propositions n° 40 et 41). Les travaux de la mission ont également montré qu'il serait opportun de revoir les mécanismes de production et de consommation des produits transformés.

Mais, alors que le mot de « simplification » est mis en avant pour chaque politique publique (malheureusement cet affichage n'est pas toujours suivi d'effet), les acteurs économiques (entreprises agriculteurs) ne devraient pas subir de nouvelles contraintes pour privilégier les circuits courts. D'ailleurs les propositions spécifiquement favorables aux circuits courts et de proximité seront tôt ou tard dénoncées par les commerçants et artisans locaux suivis par les TPE et PME à défaut de leur être également appliquées notamment pour l'assouplissement des normes et l'accès plus facile aux marchés publics.

Ainsi, je ne peux pas être d'accord avec les propositions qui visent à « intégrer dans la responsabilité sociale et environnementale des entreprises des exigences en matière de consommation alimentaire durable : choix de produits bio et locaux, cuisine sur place, lutte contre le gaspillage alimentaire et le sur-emballage... » (proposition n° 19), « rendre obligatoire la culture en agriculture biologique sur les zones de captage d'eau » (proposition n° 13) ou encore indiquer les marges de chaque intermédiaire (proposition n° 35).

Je regrette également la proposition d'obliger l'introduction dans la restauration publique d'un « seuil minimal de 20 % dès 2016 de produits issus de l'agriculture durable – locaux, signes de qualité dont bio pour atteindre 40%, dont 20% de bio en 2020 » (proposition n° 25). En effet, rendre obligatoire de tels objectifs, en ajoutant des délais très courts, va poser de nombreux problèmes aux collectivités locales. Ce sera un nouveau « casse-tête » auquel elles seront confrontées car, sur certains territoires, il est difficile de

bénéficier d'une diversité de production agricole locale suffisante pour respecter cet objectif. Il serait préférable de laisser la liberté aux acteurs de la restauration publique de valoriser les produits de proximité.

Par ailleurs, le développement des circuits courts doit s'inscrire dans le développement de l'agriculture, et non pas en parallèle, voire en concurrence, avec des règles spécifiques telles qu' « adopter un taux de TVA réduit sur les produits biologiques » (proposition n° 32) ou l'allègement de normes environnementales (proposition n° 30).

Enfin – et cette dernière observation n'est pas sans importance –, je regrette que le rapport laisse à penser que les circuits courts sont « l'alpha et l'omega » de l'agriculture française et qu'il faut bouleverser les conditions de l'agriculture autour de la relocalisation de nos productions. En effet, l'agriculture est un secteur économique à parts entières pour notre pays, entièrement inscrite dans son histoire et sa culture. L'agriculture française ne peut pas faire abstraction de développement de compétitivité, de recherche de marchés à l'export et de création d'emplois. Or, je crains – et je regrette – que la philosophie sous-jacente dans la version finale de ce rapport mette de côté ces objectifs, et je ne peux donc pas approuver la majorité des propositions faites à l'issue de l'élaboration de ce rapport. Ce travail complet aurait mérité des propositions incitatives qui auraient certainement pu être approuvées à l'unanimité. Convaincre vaut mieux aujourd'hui que contraindre nos agriculteurs et par extension les entrepreneurs de France qui n'en peuvent plus de la partie administrative de leurs métiers devenus parfois impossibles à exercer.

CONTRIBUTION DE THIERRY BENOIT

Le développement des circuits courts apparaît comme **un défi majeur pour l'avenir de notre modèle agricole.**

– **Un défi économique**, tout d'abord, car il s'agit d'aider les agriculteurs à bénéficier de nouveaux circuits de commercialisation.

– **Un défi écologique**, ensuite, car cette approche permet de répondre en partie aux enjeux que sont la gestion et l'optimisation des déchets, une utilisation réduite des transports et un aménagement harmonieux du territoire.

– **Un défi éthique**, enfin, qui vise à rassembler producteurs et consommateurs dans une relation de proximité et de garantir une meilleure traçabilité des produits agricoles.

Cependant, la promotion des circuits courts doit **s'inscrire en complémentarité des filières longues** et ne saurait en aucun cas remplacer d'autres modes de commercialisation. L'objectif recherché doit être **d'offrir aux agriculteurs de nouvelles opportunités** (ventes à la ferme, sur les marchés ou en paniers précommandés, coopératives, magasins de producteurs, ventes à la restauration, etc.).

I. Des propositions pertinentes

Le rapport de Brigitte Allain propose des pistes intéressantes pour encourager de **nouveaux comportements alimentaires** et **une agriculture encore plus vertueuse**. L'idée de privilégier **une approche territorialisée apparaît aussi nécessaire**. Il est en effet indispensable que les projets alimentaires de circuits courts traduisent **la réalité des bassins de vie et de consommation**, conformément à la notion « d'ancrage territorial » consacrée par la loi d'avenir sur l'Agriculture.

Chaque territoire doit pouvoir organiser sa propre stratégie alimentaire et agricole en fonction de son identité, de son histoire et d'objectifs partagés.

De même, la proposition de **mieux connecter production agricole et alimentation** et, ainsi, de renommer la PAC en une « *Politique Agricole et Alimentaire Commune* » est tout à fait acceptable. **La saisonnalité dans les filières** agricoles et agroalimentaires est aussi **une réalité qui mérite d'être mieux prise en considération, notamment dans le cadre de la PAC.**

L'interdiction **des ventes à perte** pour les produits carnés est également une mesure de bon sens ; ce principe pouvant même être généralisé à l'ensemble

des produits agricoles afin de garantir aux agriculteurs un revenu décent qui ne soit pas en deçà des coûts de production.

Le projet d'intégrer dans le code des marchés publics **des critères de durabilité permettant un approvisionnement local** est aussi pertinent. En effet, la réglementation actuelle empêche de choisir les produits en fonction de leur origine via des dispositifs clairs et transparents.

II. Une approche trop partielle

Malgré des propositions intéressantes, ce rapport privilégie **une approche trop partielle**, notamment **par ses dispositions en faveur des produits issus de l'agriculture biologique**.

Le projet d'introduire **un seuil minimal de 20 % de produits bio** dans la restauration publique risque, par exemple, d'inciter les professionnels à se focaliser sur cet objectif, quitte à être moins exigeants sur l'approvisionnement des autres marchandises. Ainsi, pour compenser les frais liés à l'achat de produits bio, les restaurateurs pourraient être tentés de privilégier d'autres produits à bas coûts importés de l'étranger. Cette segmentation pourrait s'avérer lourde de conséquences pour l'ensemble des autres filières agricoles.

De même, **le projet de TVA réduite** pour les produits biologiques s'avère clairement discriminant à l'encontre des acteurs de l'agriculture conventionnelle. Ces derniers ont pourtant consenti beaucoup d'efforts pour moderniser leurs exploitations et les **adapter aux normes environnementales et sanitaires en vigueur**.

Grâce à cette politique, **l'agriculture française est reconnue pour son excellence** et fait même parfois figure de modèle aux yeux de nos partenaires. Ainsi, de nombreux acteurs internationaux continuent d'investir dans l'Hexagone comme en témoigne le projet de construction d'une usine de fabrication de poudre de lait à Carhaix, dans le Finistère. Cet investissement de 90 millions d'euros, réalisé par le groupe *Synutra*, démontre que la Chine fait confiance à la France pour la qualité de ses produits agricoles.

Enfin, la proposition de la Rapporteuse de créer un **paquet européen « petite ferme »** mériterait d'être précisée. En effet, le concept même de « *petite ferme* » peut varier considérablement en fonction des Etats membres et renvoie à des réalités différentes.

III. L'urgence d'une nouvelle politique agricole

Les difficultés que rencontrent l'ensemble des producteurs laitiers, bovins et ovins rappellent toute **l'urgence de réformer notre modèle agricole** pour plus d'efficacité et de justice.

1. Valoriser l'excellence des produits français

L'autre faiblesse de ce rapport est qu'il n'évoque que de manière succincte la nécessaire valorisation des produits fabriqués en France et des appellations d'origine. Cette approche aurait pourtant été pertinente pour concrétiser l'objectif d'une relocalisation durable des filières.

Pour être pleinement efficace, cette politique doit s'appuyer sur quatre priorités :

– **Rendre obligatoire l'affichage de l'origine des produits** non seulement dans la restauration collective mais aussi privée.

– **Mieux éduquer et informer les consommateurs** à l'art de la table et encourager l'enseignement de l'histoire de notre patrimoine gastronomique. Nos repas traditionnels sont autant de symboles de la diversité et de la richesse des terroirs français et doivent être considérés comme des éléments constitutifs de la culture nationale.

– **Valoriser davantage l'enseignement agricole** – véritable laboratoire de l'agriculture de demain.

– **Rendre obligatoire l'usage d'un label officiel pour vérifier l'origine des produits.** La profusion des labels existants utilisés par les grandes surfaces tend en effet à tromper les consommateurs.

2. Mieux rémunérer les agriculteurs

Un autre enjeu majeur concerne **l'inégale répartition des marges** tout au long de la chaîne alimentaire entre producteurs, transformateurs et distributeurs. Face à cette difficulté, plusieurs solutions pourraient être mises en œuvre :

– **Créer un dispositif de sécurisation des marges**, à l'instar de ce qui a déjà été fait aux États-Unis, afin de garantir une rémunération stable aux producteurs.

– **Adapter la fiscalité agricole** et les règles applicables aux cotisations sociales, quitte à prévoir des primes spéciales pour les circuits courts. En plus de stimuler la compétitivité, une telle mesure permettrait de mieux prendre en compte les profonds changements qui ont affecté la filière depuis dix ans.

– **Encourager le regroupement des agriculteurs** au sein des associations d'organisation de producteurs (AOP) et de cesser les accusations, infondées, de distorsion de concurrence à leur encontre. Organisées et légitimées, ces organisations seraient sans doute mieux armées pour négocier les contrats de vente entre producteurs et grands distributeurs.

– **Opérer un véritable choc de simplification** en allégeant les normes et contraintes qui pèsent sur les agriculteurs.

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

11 février 2015

Table ronde avec :

- Réseau InPACT,
- Fédération nationale de centres d'initiatives pour valoriser l'agriculture et le milieu rural (FNCIVAM),
- Mouvement inter-régional des AMAP (MIRAMAP)
 - M. Gilles Maréchal, administrateur CIVAM
 - M. Jean Claude Balbot, administrateur InPACT/CIVAM
 - M. Léo Coutellec, administrateur Miramap/InPACT
 - M. Claire Tauty, administratrice Miramap
 - M. Thierry Lemaitre, président d'InPACT
 - Mme Ève Poulteau, salariée FADEAR/InPACT
 - Mme Laurence Rouher, salariée AFIPAR

Ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt

- M. Jean-Guillaume Bretenoux, conseiller chargé de l'agroalimentaire et de l'alimentation
- Mme Claire Brennetot, conseillère chargée des relations avec le Parlement et les élus

12 février 2015

Confédération paysanne

- M. Mikel Hirribaren, secrétaire général de la Confédération paysanne
- M. Jean-Jacques Bailly, porte-parole de la Confédération paysanne de Champagne Ardenne
- M. Mathieu Dalmais, animateur technique

18 février 2015

Groupement SYSTÈME U

- M. Serge Papin, président-directeur général
- M. Guillaume Darrasse, directeur général délégué
- M. Pascal Pierre Millory, directeur commercial/centrale nationale Système U

Interprofession nationale porcine (INAPORC)

- M. Thierry Meyer, premier vice-président
- M. Didier Delzescaux, directeur

Assemblée permanente des chambres d'agriculture (APCA)

- M. Jean-Louis Cazaubon, premier vice-président de l'APCA et président de la Chambre d'agriculture des Hautes-Pyrénées
- M. Guillaume Cloye, responsable service territoires et biodiversité
- M. Guillaume Baugin, conseiller parlementaire

4 mars 2015

Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA)

- M. Étienne Gangneron, vice-président
- Mme Annick Jentzer, chargée de mission productions animales/alimentation animale
- Mme Nadine Normand, chargée des relations avec le Parlement

Coordination Rurale (CRUN)

- M. François Lucas, vice-président

Association nationale des élus de la montagne (ANEM)

- Mme Marie-Noëlle Battistel, secrétaire générale

5 mars 2015

Consommation, logement et cadre de vie (CLCV)

- Mme Reine-Claude Mader, présidente
- Mme Marine Desorge, chargée de mission alimentation

Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME)

- M. Fabrice Boissier, directeur général délégué
- M. Jérôme Mousset, chef du service agriculture et forêt

11 mars 2015

UN PLUS BIO

- M. Gilles Pérole, vice-président du Club des territoires « Un Plus Bio »

12 mars 2015

RESTAU'CO

- M. Éric Lepêcheur, président

Agence Bio

- Mme Élisabeth Mercier, directrice

18 mars 2015

Fondation Nicolas Hulot pour la nature et l'homme (FNH)

- Mme Amandine Lebreton, coordinatrice agriculture

Manger Bio ici et maintenant (MBIM)

- M. Éric Grunewald, coordinateur

Fédération nationale d'agriculture biologique des régions de France (FNAB)

- M. Alain Delangle, administrateur
- M. Claire Touret, chargée de mission filières de commercialisation
- Mme Julie Portier, chargée de mission circuits courts

19 mars 2015

Chambre de métiers et de l'artisanat Paris (CMAP)

- M. Christian Le Lann, président

Association interprofessionnelle des fruits et légumes (INTERFEL)

- M. Daniel Sauvatre, secrétaire général
- M. Louis Orenge, directeur général

Jeunes agriculteurs (JA)

- M. Christophe Lenaerts, trésorier
- M. Amaury de Souancé, conseiller
- M. Régis Rivaille, conseiller parlementaire

25 mars 2015

France nature environnement (FNE)

- M. Jean-Claude Bevillard, pilote du réseau agriculture
- Mme Marie-Catherine Schulz-Vannaxay, coordinatrice du réseau agriculture
- M. Camille Darioz, chargé de mission agriculture
- Mme Morgane Piederriere, chargée des relations institutionnelles et du suivi législatif

Fédération des entreprises du commerce et de la distribution (FCD)

- M. Mathieu Pecqueur, directeur agriculture et qualité
- M. Antoine Sauvagnargues, responsable des affaires publiques

26 mars 2015

Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF)

- M. Jean-Louis Gérard, sous-directeur des produits alimentaires et marchés agricoles et alimentaires
- Mme Émilie Maire en charge des circuits courts au bureau 4C
- M. Xavier Rousseau en charge des signes de qualité au bureau 4B

Association des régions de France (ARF)

- M. Michel Morin, vice-président chargé de l’agriculture et de l’agroalimentaire de la Région Bretagne
- Mme Marielle Abric, conseillère parlementaire

8 avril 2015

Conseil national de l’alimentation (CNA)

- Dr Bernard Vallat, président
- Dr Véronique Bellemain, directrice

Coop de France

- M. Dominique Chargé, membre du Bureau de Coop de France
- M. Jean Claude Virenque, président de la coopérative Unicor
- M. Dominique Olivier, directeur de la coopérative « Fermes de Figeac »
- M. Olivier de Carné, directeur-adjoint chaîne alimentaire durable de Coop de France

SEMMARIS (MIN de Rungis)

- M. Stéphane Layani, président
- M. Francis Lefevre, secrétaire général
- Mme Maguelone Pontier, secrétaire générale des marchés de gros de France

9 avril 2015

Consommation, logement et cadre de vie (CLCV)

- Mme Reine-Claude Mader, présidente
- Mme Marine Desorge, chargée de mission alimentation

Fédération nationale des sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (FNSafer)

- M. Emmanuel Hyst, président
- Mme Muriel Gozal, directrice générale

Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME)

- M. Fabrice Boissier, directeur général délégué
- M. Jérôme Mousset, chef du service agriculture et forêt

15 avril 2015

BIOCOOP

- M. Claude Gruffat, président

Office de développement de l'économie agricole d'outre-mer (ODEADOM)

- Mme Isabelle Chmitelin, directrice
- Mme Martine Dumortier, chef de pôle

Association nationale des industries agroalimentaires (ANIA)

- M. Antoine de Cernon, directeur général de Davigel
- Mme Brigitte Troël, déléguée générale du GéCo (Les industriels au service de la restauration)
- Mme Carole Fonta, directrice développement durable de l'ANIA
- M. Alexis Degouy, directeur des affaires publiques

16 avril 2015

Réseau National des Espaces-Tests Agricoles (RENATA)

- M. Jean-Baptiste Cavalier, animateur coordinateur national
- M. Jean-Louis Colas, président de la couveuse « Les champs des possibles »

– M. Sylvain Pechoux, responsable couveuse d’activités agricoles « Les champs des possibles »

LIMAGRAIN

- M. Jean-Claude Guillon, directeur du développement durable
- Mme Claire Planche, directrice des affaires institutionnelles & RSE
- M. Vincent Gagneur, consultant, conseil de Limagrain

6 mai 2015

Conseil national des appellations d’origine laitières (CNAOL)

- M. Dominique Chambon, président du CNAOL, ODG Rocamadour
- M. Patrice Chassard, vice-président du CNAOL, ODG Saint-Nectaire
- M. Claude Vermot-Desroches, président oriGIn section France, ODG Comté
- M. Laurent Forray, chargé de mission CNAOL

ALTERNOO

- M. Benjamin de Coster, gérant et fondateur

TERRE DE VIANDE

- M. Jacques Bourgeois, directeur général de la coopérative CAVAC en Vendée à l’origine du concept de vente en ligne de viandes du territoire

Confédération générale du commerce de gros et international (CGI)

- M. Hugues Pouzin, directeur général
- M. Christian Berthe, président de l’Union des grossistes en fruits et légumes (UNCGFL)
- Mme Annick Groisy, directrice de l’UNCGFL
- M. Laurent Grandin, membre du comité directeur de l’UNCGFL
- Mme Delphine Kossier-Glories, responsable affaires juridiques de la CGI
- M. Cyril Galy-Dejean, responsable affaires publiques de la CGI

13 mai 2015

Autorité de la concurrence

- Mme Juliette Thery-Schultz, rapporteur général adjoint
- M. Guillaume Binoche, conseiller auprès du Président, chargé des affaires européennes

Association Terres en villes

- M. Bernard Delaby, co-président de Terres en villes, vice-président de Lille Métropole
- M. Daniel Roguet, co-président de Terres en villes, président de la Chambre d’agriculture de la Somme
- M. Serge Bonnefoy, secrétaire technique du réseau Terres en villes
- M. Guillaume Cloye
- Mme Isabelle Ciekanski

20 mai 2015

Agence française de développement (AFD)

- M. Jean-Luc François, directeur du département agriculture, développement rural et biodiversité

Fédération nationale des producteurs de lait (FNPL)

- M. Jocelyn Pesqueux, administrateur
- Mme Marie-Henriette Gillet, membre de la commission des vendeurs directs
- M. Yves Grandemange, membre de la commission des vendeurs directs
- Mme Sophie Espinosa, directrice de la FNEC et en charge de l’animation de la commission des vendeurs directs de la FNPL
- Mme Vinciane Vanier, membre de la commission des vendeurs directs

21 mai 2015

La Ruche qui dit Oui !

- M. Guilhem Chéron, co-fondateur

DÉPLACEMENTS

DÉPLACEMENT À BERGERAC (le 2 avril 2015)

Lycée agricole de La Brie Monbazillac

Auditions

Plateforme Isle Mange Bio

- Mme Anne Le Maout, présidente
- Mme Julie Logel, coordinatrice

SCIC Mangeons 24

- Mme Magalie Gayerie, présidente,
- Mme Aude Liquière, animatrice
- M. Gérard Teillac, président CRDA Sarlat

Association Pays'en graine

- M. Jacques Chèvre
- M. Emmanuel Marseille

Témoignage du chef cuisinier du restaurant scolaire du lycée agricole

Entretiens avec :

- Mme la sous-préfète Dominique Laurent
- M. Raynaud, vice-président à l'agriculture du Conseil régional
- M. Estor, président de la communauté de communes Bastides Dordogne Périgord
- M. Bétaille, président de la communauté de communes Porte Sud Périgord
- M. Blondin, représentant de la communauté d'agglomération bergeracoise
- M. Chapellet, président de la communauté de communes Coteaux de Sigoulès
- Mme Boyer, vice-présidente en charge de l'économie de la communauté de communes Pays de Villamblard
- M. Tricou, représentant de l'EPLFPA de Dordogne
- M. Christophe Cathus, suppléant de Madame Allain

Visite de l'abattoir d'Eymet en Périgord :

- M. le préfet Christophe Bay
- M. Bernard Péré, conseiller régional, président de la commission agriculture
- M. Pascal Delteil, président de SYCOTEB (Scot bergeracois)

– M. Patrick Meynier, Président de la Chambre des métiers

Visite de « Question de culture » PRIGONRIEUX (Insertion par l'activité économique sur exploitation agricole, légumerie)

DÉPLACEMENT À BRUXELLES (le 7 mai 2015)

Commission européenne, direction générale du marché intérieur, de l'industrie, de l'entrepreneuriat et des PME

– M. Joaquim Nunes de Almeida, directeur chargé des marchés publics

Parlement européen

– M. Jacques Loyau, collaborateur du député Éric ANDRIEU

Comité économique et social européen

– M. Maurizio Reale, vice-président du groupe des employeurs, section agriculture, développement rural et environnement

Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne

– M. Philippe Duclaud, délégué aux affaires agricoles

Commission européenne, direction générale de l'agriculture

– M. Diego Canga Fano, directeur chargé des relations multilatérales et de la politique de qualité

DÉPLACEMENT À LILLE (le 19 juin 2015)

Audition de M. Jean-Louis Robillard, vice-président du Conseil régional en charge de l'Alimentation, de la Régionalisation de l'agriculture et de la Ruralité

Visite du MIN de Lommes (avec Lille Métropole), audition et visite de la cuisine d'insertion

Entretien avec **M. Dujardin de Norabio**

Visite d'un magasin de producteur (Wambrechies) talents de ferme

DÉPLACEMENT À MAYOTTE (25 au 27 mai 2015)

Entretiens avec :

– M. Daniel Laborde, membre de la Direction de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Forêt de Mayotte (DAAF), M. Kevin Poveda, chef du service Europe, M. Éric Bianchini, chef du service économie agricole

– M. Mouslim Payet, président de la Chambre de l’agriculture, de la pêche et de l’aquaculture de Mayotte (CAPAM), et Mme Nailaty Boura M’Colo, directrice par intérim

– M. Guy Sommer, proviseur du Lycée agricole et Mme Laetitia Vannesson, directrice de l’exploitation du lycée

– M. Mohamed Boinahery, président de la COOPADEM (éleveurs) et M. Denis Nole, directeur

– M. Fouadi Salim, président de la COOPAC (maraîchers)

– Mme Aurélie Hoffmann, animatrice

– M. Chadouli Soulaïmana, président de l’association « Saveur et senteurs de Mayotte » (transformateurs des produits locaux)

– Mme Morgane Moenne, animatrice

– M. Ahmed Chamsidine, et M. Nizari Mdallah, membres de l’association Agri Évolution Maoré (AEM)

– Monsieur Hassan Said, président de la Coopérative mahoraise d’aviculture (COMAVI), et M. Michel Dusom, coordinateur

– M. Harouna Elhaddine, président des Jeunes Agriculteurs

DÉPLACEMENT À LA RÉUNION (27 au 29 mai 2015)

Entretiens avec :

– M. Dominique Sorain, Préfet de La Réunion

– M. Thierry Devimeux, SGAR de la préfecture de la Réunion

– M. Maurice Barate, secrétaire général de la préfecture de la Réunion

– Mme Chantal Ambroise, sous-préfète de Saint-Paul

– M. Fabrice Thibier, chargé de mission SGAR de la préfecture de la Réunion

Table ronde sur la production locale, avec :

– M. Louis Biannic, directeur de l’alimentation, de l’agriculture et de la forêt de la préfecture de la Réunion

– M. Erwan Brenaut, président de l’Interprofession, représentant de la grande distribution

– Mme Marina Féat-Gultzgoff, secrétaire générale Aribev et Ariv

Auditions :

Océane Production

– Mme Elsa Panechou, dirigeante

Mascarin

– M. Frédéric Auché, président-directeur général

Kooperativ

– M. Salim Motara

Haut Conseil de la Commande Publique Agro

– M. Jean-Raymond Mondon, président du CESER

– M. Louis Biannic, directeur de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt

Conseil régional

– Mme Fabienne Couapel-Sauret, vice-présidente

– M. David Lorion, vice-président

Mairie de Saint-Denis

– M. Gilbert Annette, maire

Conseil départemental de La Réunion

– Mme Nassimah Dindar, présidente

– M. Jean Jacques Morel, vice-président

– M. Ismaël Locate, directeur général des services

DÉPLACEMENT À NANTES (le 26 juin 2015)

Auditions :

– Mme Maël Coppey, vice-présidente de Nantes métropole, déléguée à l'économie sociale et solidaire, économie circulaire

– M. Jean-Claude Lemasson, vice-président de Nantes métropole, délégué à l'agriculture péri-urbaine, arbres en ville, forêts péri-urbaines, risques et pollutions

– Mme Maryline Guillard Directrice, Direction Énergie, Environnement et Services Urbains (DGESU)

– M. Dominique Barreau, membre du Service Biodiversité Nature Agriculture (DGESU)

– Mme Claire Lavaur, cogérante CIAP, M. Patrick Moraël, cogérant CAP44, et Mme Audrey Boudrot, stagiaire CAP44,

- M. Stephen Bonnessoeur, directeur du lycée agricole,
- Mme Aleth Koetzel, directrice du centre de formation professionnel et de promotion agricole (CFPPA)
- Mme Pauline Malval et M. Philippe Onno, chargés de mission projet légumerie,
- M. Marc Richard, directeur des EOSSOLIES de l'agglomération nantaise