



Proposition de loi relative au renforcement de la planification alimentaire territoriale et à la résilience des systèmes alimentaires territoriaux

Version du 20.12.2023

Point d'attention :

Cette proposition de loi a été élaborée en 2023 dans le cadre du projet de recherche ATLAS 2 par Luc Bodiguel (Directeur de recherche CNRS - UMR CNRS 6297) et Thomas Bréger (Consultant Terralim et chercheur associé à l'UMR CNRS 6297). Il s'agit à ce jour d'un résultat de recherche qui vise, dans la continuité du rapport Marchand (2022), à rechercher et proposer des instruments pour renforcer l'ancrage territorial de la politique française de l'alimentation. L'idée est de proposer des voies d'amélioration, de tester des hypothèses de réforme et de susciter le débat public autour de l'efficacité de l'action publique dans le domaine de l'alimentation locale.

Cette proposition ne contient pas à ce jour de disposition sur le financement et sur la participation du public.

Exposé des motifs

La politique visant à faire émerger des projets alimentaires territoriaux (PAT) est une réussite : plus de 400 PAT ont été élaborés. Grâce à son observatoire des PAT, le Réseau national des PAT (RNPAT, désormais France PAT) fournit une vision d'ensemble sur ces stratégies locales en fonction de leur caractère transversal et de leur contribution à la transition. Quatre grandes familles de PAT ont été identifiées : les PAT agri-alimentaires génériques ou de transition, les PAT systémiques génériques ou de transition. Tendanciellement, les PAT émergents du 2ème cycle sont plus systémiques (presque 71%) et moins agri-alimentaires (29%) que les PAT du 1er cycle ; toutefois, les premiers investissements et actions opérationnelles de ces PAT concernent majoritairement des actions dans le champ de l'économie agricole et alimentaire ; et la contribution à la transition écologique n'est pas prégnante dans les projets les plus récents (Patnorama n°4, 2022).

Après ces deux premières générations de PAT, il s'agit de donner plus de corps à l'ancrage territorial de la politique nationale de l'alimentation et d'améliorer la capacité opérationnelle et programmatrice des stratégies alimentaires locales.

(ARTICLE 1) Définitions. Cette disposition vise à **ancrer le développement des systèmes alimentaires territoriaux dans une perspective de résilience**, de durabilité, et de lutte contre les exclusions face à l'insécurité alimentaire due notamment au risque de rupture des chaînes d'approvisionnement alimentaire révélé à l'occasion des récentes crises sanitaires (Covid19) et internationales (Ukraine).

(ARTICLE 2) L'ancrage local doit être formalisé en offrant aux porteurs locaux majoritaires, les collectivités territoriales (Patnorama n°4, 2022), une visibilité claire sur leurs **compétences partagées** dans le champ alimentaire, rassemblant notamment les compétences qui leur sont déjà reconnues et qui touchent l'alimentation (restauration collective, aide alimentaire...). Cette formalisation leur permettra, si elles le souhaitent, de **réorganiser leurs services** et de **légitimer l'action** de leurs agents ou de leurs EPCI dans le domaine de la production, la transformation, la distribution, de la précarité et de l'éducation agricoles et alimentaires, de **créer des services publics** plus spécifiques pour répondre aux enjeux agricoles et alimentaires.

(ARTICLE 3-I) A ce jour, nombre de PAT sont déployés sans qu'aucun dispositif juridique et financier n'en assure la longévité et sans qu'aucun engagement juridique n'en découle entre les collectivités locales qui les portent et leurs partenaires. Dans ce contexte, la pérennité et l'efficacité des projets alimentaires locaux dépendent de volontés et de montages locaux relativement instables. Pour en faire de véritables outils de politique publique efficace, il paraît pertinent aujourd'hui de dépasser la logique de projet, tant au stade du financement que de la mise en œuvre, pour s'engager dans une **approche plus ferme et décisive relevant de la planification territoriale**. C'est pourquoi, il est proposé de **remplacer les « projets alimentaires territoriaux » par les « plans alimentaires territoriaux »**. Ces plans devront contenir des éléments de diagnostic, d'évaluation et d'action obligatoires. La mise en œuvre de ces actions devra obligatoirement faire l'objet d'un acte juridique, dénommé **contrat alimentaire territorial** (CAT), créateur d'obligations réciproques entre toutes les parties comprenant les acteurs locaux, publics et privés, institutionnels, citoyens et économiques, qui souhaitent s'investir dans la stratégie alimentaire locale.

(ARTICLE 3 II et ARTICLE 4) La faible capacité de **résilience alimentaire** de nos territoires et leur impréparation en cas de crise majeure (sanitaire, climatique, guerre) ont été révélées à l'occasion de la crise de la Covid-19 et du conflit russo-ukrainien. Les aléas climatiques de l'été 2023 viennent renforcer ce constat. Cette prise de conscience a notamment débouché sur l'insertion de nouveaux objectifs posés à l'article L.1 du code rural à l'occasion de la récente loi climat : les projets alimentaires territoriaux « favorisent la résilience économique et environnementale des filières territorialisées pour une alimentation saine, durable et accessible et contribuent à la garantie de la souveraineté alimentaire nationale. » ; (...) Dans les espaces densément peuplés, ils participent au renforcement de l'autonomie alimentaire locale et concourent au développement de l'agriculture urbaine. » Elle a aussi conduit à insérer l'approvisionnement alimentaire dans les plans communaux ou de sauvegarde (PCS, 2021), mais il s'agit d'un dispositif de court terme centré sur la sécurité civile et l'ordre public. Afin de rendre plus effectifs les objectifs de l'article L. 1, plusieurs mesures attachées aux plans alimentaires territoriaux pourraient être mise en œuvre : construire une stratégie au niveau régional par le **développement de Plans régionaux de résilience alimentaire** (P2RA) ayant vocation à préparer les territoires à toute crise majeure ayant des effets sur le système alimentaire et en particulier l'approvisionnement alimentaire ; **élargir les capacités d'intervention des collectivités locales sur les filières locales** de production, de transformation et de distribution agricoles et alimentaires. Ces deux mesures sont motivées par l'intérêt général résultant de la lutte contre l'insécurité alimentaire.

Article 1 – Définitions

Entre le premier et le second alinéa de l'article L1 III du code rural, il est inséré l'alinéa suivant :

« Pour mettre en œuvre sa politique nationale de l'alimentation (future Stratégie Nationale pour l'Alimentation, la Nutrition et le Climat), l'Etat s'appuie sur les définitions suivantes :

1° Le système alimentaire territorial est constitué par l'ensemble des acteurs locaux, publics et privés, qui conduisent des actions collectives, d'ordre politique, économique et sociale, à l'échelle locale, autour de « l'enjeu alimentaire », de la production à la consommation. Il s'appuie sur des valeurs spécifiques : la durabilité des systèmes d'exploitation et la responsabilité sociale de toutes les entreprises ; la démocratie alimentaire et la gouvernance participative ; la construction d'une économie de proximité qui privilégie la consommation, la distribution, la transformation et la production de produits agricoles et de denrées alimentaires sur un même territoire, ainsi que la répartition de la valeur au sein de la filière.

La durabilité des systèmes alimentaires territoriaux doit être entendue au sens où ils doivent avoir de faibles conséquences sur l'environnement, proposer une alimentation adéquate et accessible à tous, contribuer à la sécurité alimentaire et

nutritionnelle ainsi qu'à une vie saine pour les générations actuelles et futures, tout en protégeant la biodiversité et les écosystèmes et en limitant l'usage des ressources naturelles.

2° La résilience alimentaire est la capacité d'un territoire à résister ou à s'adapter à une situation de crise provoquant une insécurité alimentaire généralisée.

3° L'insécurité alimentaire résulte de l'absence d'accès, de disponibilité, de qualité nutritionnelle, sanitaire et socio-culturelles des aliments et/ou de stabilité des moyens permettant d'y accéder. Notre système alimentaire principal reposant pour l'essentiel sur des filières longues, la rupture des chaînes d'approvisionnement alimentaire constitue une cause majeure d'insécurité alimentaire, quelle qu'en soit la cause.

4° Conformément à l'article L. 266-1 du code de l'action sociale, **la précarité alimentaire** correspond à un état de vulnérabilité économique ou sociale qui limite ou empêche l'accès à une alimentation sûre, diversifiée, de bonne qualité et en quantité suffisante. La lutte contre la précarité alimentaire est l'une des conditions pour mettre en œuvre le droit à l'alimentation reconnu au niveau international.

Article 2 -Compétence alimentaire des collectivités locales

Au 3e alinéa de l'article L1111-2 CGCT, après « à la lutte contre les discriminations, », il est ajouté « au développement d'un système alimentaire territorial durable et résilient et à la lutte contre la précarité alimentaire, »

« Les communes, les départements et les régions règlent par leurs délibérations les affaires de leur compétence.

Dans les conditions prévues par la loi, ils disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences.

Ils concourent avec l'Etat à l'administration et à l'aménagement du territoire, au développement économique, social, sanitaire, culturel et scientifique, à la promotion de la santé, à la lutte contre les discriminations, au développement d'un système alimentaire territorial durable et résilient et à la lutte contre la précarité alimentaire, à la promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes ainsi qu'à la protection de l'environnement, à la lutte contre l'effet de serre par la maîtrise et l'utilisation rationnelle de l'énergie, et à l'amélioration du cadre de vie. Ils peuvent associer le public à la conception ou à l'élaboration de ces politiques, selon les modalités prévues à l'article L. 131-1 du code des relations entre le public et l'administration.

Les communes, les départements et les régions constituent le cadre institutionnel de la participation des citoyens à la vie locale et garantissent l'expression de sa diversité. »

Au 5° du II de l'article L1111-9 CGCT, il est ajouté « Au développement de systèmes alimentaires territoriaux durables et résilients; » :

« II. - La région est chargée d'organiser, en qualité de chef de file, les modalités de l'action commune des collectivités territoriales et de leurs établissements publics pour l'exercice des compétences relatives :

1° A l'aménagement et au développement durable du territoire ;

2° A la protection de la biodiversité ;

3° Au climat, à la qualité de l'air et à l'énergie ;

4° A la politique de la jeunesse ;

5° ~~(Abrogé)~~ Au développement de systèmes alimentaires territoriaux durables et résilients ;

6° (Abrogé)

7° Aux mobilités, notamment à l'intermodalité, à la complémentarité entre les modes de transports et à l'aménagement des gares ;

8° Au soutien à l'enseignement supérieur et à la recherche.

Au 1° du III de l'article L1111-9 CGCT, après « précarité énergétique », il est ajouté « et à la lutte contre la précarité alimentaire » :

III. - Le département est chargé d'organiser, en qualité de chef de file, les modalités de l'action commune des collectivités territoriales et de leurs établissements publics pour l'exercice des compétences relatives à :

1° L'action sociale, le développement social et la contribution à la résorption de la précarité énergétique et à la lutte contre la précarité alimentaire ;

2° L'autonomie des personnes ;

3° La solidarité des territoires. »

Suite à l'article L1111-9-2 CGCT, il est inséré un article L1111-9-3 CGCT selon lequel :

“I La compétence partagée entre les collectivités locales visée à l'article L1111-2 CGCT en matière de développement d'un système alimentaire territorial durable et résilient et à la lutte contre la précarité alimentaire comprend toute action qui a pour objectif :

1. l'élaboration et la coordination de stratégies alimentaires locales, notamment dans le cadre d'un plan alimentaire territorial et du contrat alimentaire territorial qui en résulte ;
2. de compléter, renforcer ou développer les filières alimentaires locales, dans le domaine de la production, de la transformation, du stockage et de la commercialisation. ;
3. d'organiser un service de restauration collective publique accordant une priorité aux produits locaux dès lors qu'ils se distinguent par leur faible impact en matière d'émission de GES et d'atteinte aux écosystèmes. Cette action peut comprendre la gestion directe ou indirecte de terres agricoles pour y produire des produits alimentaires sur la base de cahiers des charges environnementaux ;
4. d'assurer l'accès de la population locale à une alimentation saine et adéquate ;
5. la sensibilisation et l'éducation de la population à une alimentation durable et locale ;
6. la formation professionnelle des agriculteurs et des autres professionnels de la filière à une agriculture et une alimentation durable et locale ;
7. la valorisation du patrimoine gastronomique local.

II Afin de répondre à leur mission fixée au I du présent article, les collectivités locales:

1. peuvent créer des services ou établissements publics dédiés au développement d'un système alimentaire local durable et résilient ;
2. bénéficient d'un droit de préemption sur les terres agricoles et industrielles dès lors que ces acquisitions participent de la consolidation du système alimentaire territorial durable et résilient et sous réserve qu'aucune entreprise privée n'ait acceptée de prendre en charge l'acquisition et de développer l'activité qui y est liée. Si le bien concerné est agricole, le présent droit de préemption prime celui de la SAFER prévu à l'article L141-1 II 1° du code rural » ;
3. et peuvent constituer, seules ou avec des partenaires privés, des entreprises agricoles, industrielles ou commerciales afin de mettre en œuvre les engagements pris dans le cadre du contrat d'alimentation territorial. L'intervention doit systématiquement comprendre un cahier des charges assurant une forte ambition en matière environnementale et climatique ».

Article 3 - Du plan alimentaire territorial (PAT) au contrat d'alimentation territorial (CAT)

A l'alinéa 4 du II de l'article L1 du code rural l'expression « projets alimentaires territoriaux » est remplacée par « plans alimentaires territoriaux tels que définis à l'article L. 111-2-2 du présent code » ; et est supprimée la dernière phrase de ce même alinéa « Ces derniers visent à rapprocher les producteurs, les transformateurs, les distributeurs, les collectivités territoriales et les consommateurs et à développer l'agriculture sur les territoires et la qualité de l'alimentation. » :

« Les actions répondant aux objectifs du programme national pour l'alimentation et aux objectifs des plans régionaux de l'agriculture durable, définis à l'article L. 111-2-1 du présent code, peuvent prendre la forme de plans alimentaires territoriaux tels que définis à l'article L. 111-2-2 du présent code. ~~Ces derniers visent à rapprocher les producteurs, les transformateurs, les distributeurs, les collectivités territoriales et les consommateurs et à développer l'agriculture sur les territoires et la qualité de l'alimentation.~~

L'article L111-2-2 du code rural, dans sa rédaction résultant de l'article 266 de la Loi n°2021-1104 du 22 août 2021, est ainsi modifié :

« Les plans alimentaires territoriaux mentionnés au III de l'article L. 1 ont pour objectif de développer et renforcer les systèmes alimentaires territoriaux, leur durabilité et leur résilience.

A l'initiative des collectivités territoriales ou d'autres acteurs du territoire, ils sont élaborés de manière participative et concertée.

Les plans alimentaires territoriaux répondent aux objectifs de la politique nationale de l'alimentation tels qu'ils résultent de l'article L. 1 I et III du code rural, aux objectifs et priorités du plan régional de l'agriculture durable et du plan régional de résilience alimentaire, ainsi qu'aux priorités locales concernant notamment la consolidation et la résilience des filières territorialisées, la lutte contre la précarité et le gaspillage et alimentaires, la protection de l'environnement et la lutte contre le changement climatique.

Les plans alimentaires territoriaux comprennent obligatoirement :

1. Un diagnostic faisant l'état initial de leur système alimentaire territorial (SAT), fondé sur des données fiables et transparentes ;
2. Un jeu d'indicateurs transparents qui permettent d'évaluer régulièrement les avancées du système alimentaire territorial en matière d'impact économique, social et environnemental, de résilience alimentaire et de lutte contre la précarité alimentaire ;
3. Une liste des priorités d'action découlant du diagnostic et des actions à mettre en place ;
4. Une structure de gouvernance qui se réunit régulièrement pour évaluer le développement du SAT et envisager les actions à mettre en œuvre ;
5. Un contrat, dénommé contrat d'alimentation territorial, par lequel toutes les parties s'engagent réciproquement à agir pour mettre en œuvre concrètement les priorités d'action. Ce contrat peut être modifié par les parties contractantes dans le cadre de la structure de gouvernance pour laquelle les parties ont opté.

Les plans alimentaires territoriaux peuvent mobiliser des fonds publics et privés. Un financement spécifique est prévu dans chaque contrat de plan Etat-région.

Un réseau national des plans alimentaires territoriaux suit le déploiement de ces plans, met en avant les bonnes pratiques et construit des outils méthodologiques au service des collectivités territoriales.

Les documents d'urbanisme doivent être compatibles avec les plans alimentaires territoriaux. Les plans alimentaires territoriaux doivent être compatibles avec le plan

régional de résilience alimentaire locale visés à l'article L111-2-1 -1 du code rural. Les Plans communaux de sauvegarde visés à l'article du code de la sécurité intérieure, doivent être compatibles avec les plans alimentaires territoriaux du territoire correspondant. »

Article 4 - Plan régional de résilience alimentaire (P2RA)

Suite à l'article L111-2-1 du code rural relatif au plan régional de l'agriculture durable, il est inséré un article L111-2-1 -1 selon lequel :

« Dans le cadre de sa mission générale visée à l'article L1111-9 II 5°CGCT, chaque région doit réaliser un plan régional de résilience alimentaire qui consiste à :

1. Cartographier les zones de vulnérabilités alimentaires et agricoles en cas de rupture des chaînes d'approvisionnement.
2. Fixer les priorités de financement pour réduire ces vulnérabilités;
3. Organiser un système de financement des collectivités territoriales pour qu'elles puissent agir pour réduire ces vulnérabilités.

Les documents d'urbanisme ainsi que le schéma directeur régional des exploitations agricoles doivent être compatibles avec le plan régional de résilience alimentaire.

Les plans alimentaires territoriaux comme les plans communaux de sauvegarde doivent également être compatibles avec les priorités définies par le P2RA. Le respect de ce rapport de compatibilité constitue une condition à l'obtention d'un financement spécifique du plan alimentaire territorial au titre du contrat plan Etat-Région visé à l'article précédent.

Citation : Bodiguel L., Bréger T. (2023). *Proposition de loi relative au renforcement de la planification alimentaire territoriale et à la résilience des systèmes alimentaires territoriaux*, Projet Atlass 2, Version du 03.11.2023.