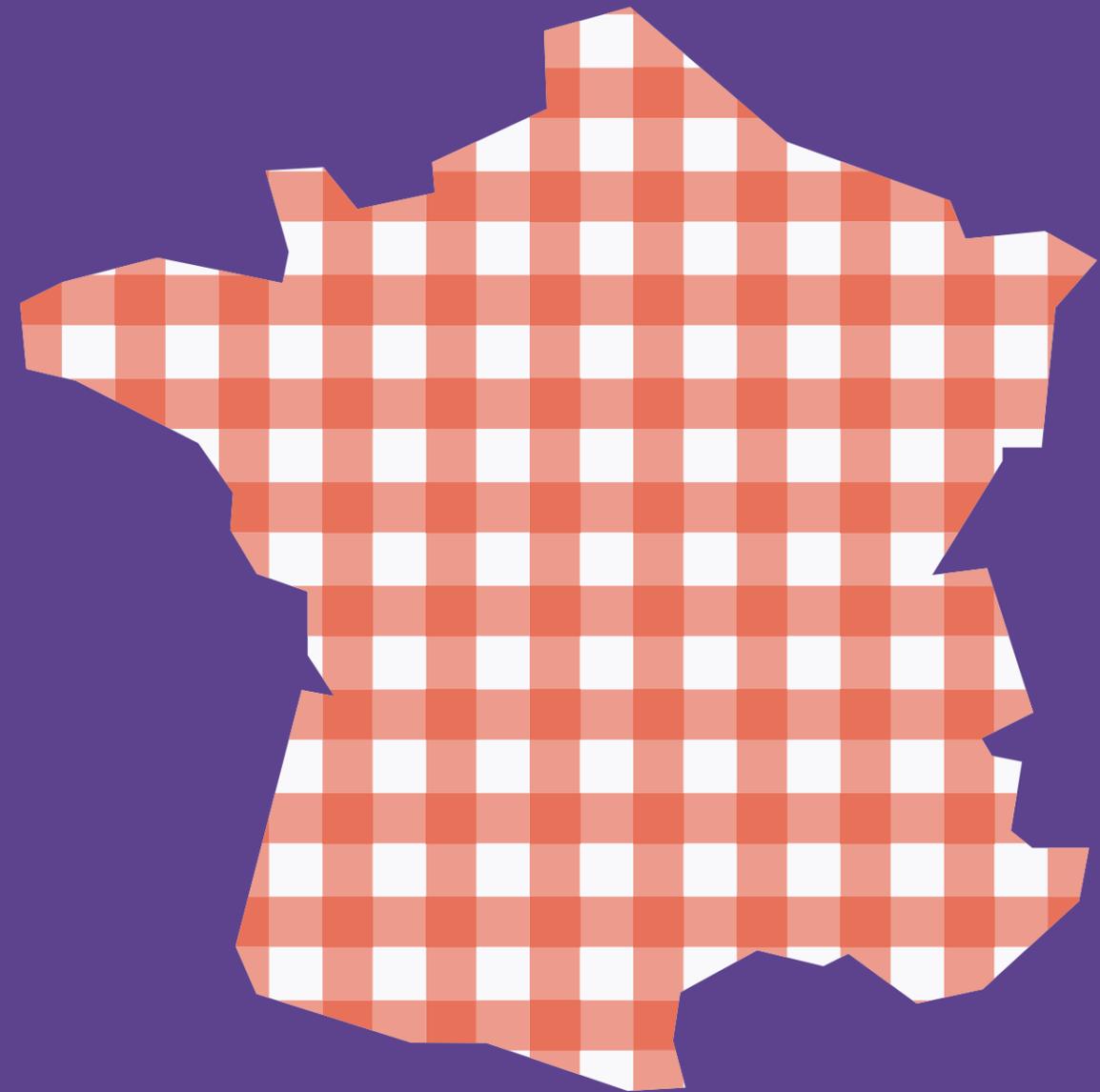


# CES COLLECTIVITÉS QUI INVENTENT UNE DÉMOCRATIE ALIMENTAIRE



**Un  
Plus  
Bio**

P.04

**INTRODUCTION****1****LA DÉMOCRATIE ALIMENTAIRE S'INVENTE SUR LES TERRITOIRES**

P.06

**La cantine comme révélateur d'un début de démocratie alimentaire**

- Quand manger bio à la cantine devient politique
- Derrière la bio, la perspective de reprendre en main son alimentation

P.08

**Les fondations de notre concept de démocratie alimentaire**

- La création d'un observatoire pour rendre visible les évolutions
- L'édition d'un ouvrage de référence

P.10

**L'émergence d'une « exception alimentaire »**

- Des ambitions fortes sur la relocalisation qui ne trouvent pas de réponses juridiques
- Une revendication avant tout politique au niveau national et européen

**2****NOTRE COMPRÉHENSION DE LA DÉMOCRATIE ALIMENTAIRE**

P.12

**Un nouveau récit à installer**

- Les rapports de l'Observatoire pour éclairer les arbitrages
- Les Victoires des cantines rebelles pour dépasser les possibles
- La revue «Jour de Fête» pour essaimer

P.15

**Le besoin des élus de monter en compétences**

- Des journées techniques pour permettre aux agents de travailler ensemble
- Des rencontres et des matinées politiques pour offrir un espace de débat aux élus
- Le partage d'expertise d'usage pour faciliter le déclenchement

P.17

**Des citoyens mangeurs à associer**

- Cantines bio: les guides pratiques
- Le livre de recettes «Je veux manger comme à la cantine bio»
- Le «coup de cœur des mangeurs»

**3****NOTRE PROPOSITION POUR ALLER PLUS LOIN**

P.20

**Imaginer les cantines de demain**

- Penser l'écologie des lieux
- Donner une place aux métiers de l'alimentation

P.22

**Créer une politique de santé publique qui mise sur la bio**

- Développer la bio sur les territoires
- Généraliser l'accès à la bio dans les lieux qui nous nourrissent en collectif

P.24

**Redonner une vocation nourricière au foncier agricole**

- Acter une souveraineté alimentaire avec les fermes municipales
- Sortir du paradigme de la propriété avec les friches rebelles

P.27

**CONCLUSION**

P.28

**CONTRIBUTIONS**

P.29

**Pour une exception agricole et alimentaire** - François COLLART DUTILLEUL

P.35

**La démocratie alimentaire, de quoi parlons-nous ?** - Fabrice RIEM

# Introduction

---

Depuis toujours, l'accès à une alimentation bio et locale a été au centre des préoccupations d'Un Plus Bio. En tant que réseau politique qui fédère les élus locaux engagés sur l'enjeu alimentaire, nous avons contribué au fait que la cantine s'impose naturellement comme le tout premier levier d'action sur les territoires. En effet, par ses actions et ses publications, Un Plus Bio a montré que la cantine pouvait être un véritable incubateur des enjeux démocratiques sur nos territoires.

Au travers de ce livret, nous avons voulu partager notre compréhension de ce qui s'invente sur les territoires sous l'impulsion de politiques publiques alimentaires parfois très volontaristes: ce que nous appelons «démocratie alimentaire». Cette notion aurait pu rester dans le giron de la recherche tant elle peut paraître complexe à apprivoiser. Pourtant, elle a permis de jeter un nouveau regard sur l'action publique territoriale en matière d'alimentation. À nos yeux, la démocratie alimentaire se traduit par la capacité d'une collectivité à rendre accessible une alimentation qui protège et renforce notre santé, en opposition à l'alimentation qui s'impose à nous quand on laisse faire l'économie de marché. Et il suffit de regarder l'offre alimentaire dominante dans le paysage pour comprendre que la malbouffe irrigue aujourd'hui tous nos territoires, même les plus reculés.

Fort heureusement, le Club des Territoires nous a montré que les décisions politiques pouvaient changer la donne et redéfinir l'offre alimentaire locale. Ce livret s'attachera en dernière partie à restituer les enseignements de trois années de capitalisation d'informations auprès des membres de notre réseau pour pousser d'autres à se saisir de leurs propositions et faire advenir, chez eux aussi, de véritables démocraties alimentaires.

## CHAPITRE 1

# LA DÉMOCRATIE ALIMENTAIRE S'INVENTE SUR LES TERRITOIRES



1

## La cantine comme révélateur d'un début de démocratie alimentaire

### QUAND MANGER BIO À LA CANTINE DEVIENT POLITIQUE

Dès les années 2000, Un Plus Bio s'inscrit à contre-courant dans le paysage politique français à plusieurs titres. À travers le sujet de la qualité des repas servis dans les cantines scolaires, l'association revendique le rôle des collectivités dans le changement des pratiques alimentaires. Au niveau national, les orientations données par l'État concernent surtout l'agriculture. On parle de développement de filières, de structuration de plateformes, de renouvellement des générations d'agriculteurs, mais peu de stratégie alimentaire.

## MANGER BIO ET LOCAL, C'EST PAR LÀ QUE PASSE LE CHANGEMENT

Pourtant sur les territoires, des initiatives de relocalisation de l'alimentation bio émergent et se déploient peu à peu sous l'impulsion d'élus, de citoyens et de professionnels conscients des enjeux qui se cachent dans nos assiettes. Ce mouvement, face à l'accélération d'une alimentation de mauvaise qualité, de plus en plus consommatrice de produits transformés à l'impact écologique néfaste, met en lumière le caractère politique de notre alimentation.

Se nourrir et nourrir les autres prend alors une autre dimension, qu'Un Plus Bio révélera et participera à faire connaître au niveau national avec

son manifeste «Quand les cantines se rebellent». Cet ouvrage concentre tous les arguments nécessaires pour convaincre les élus locaux que la cantine est un formidable levier et un accélérateur du changement agricole, social et environnemental dont leur territoire a besoin. Le plaidoyer fait mouche et installe l'idée que manger bio est avant tout un acte et une décision politique. L'autre effet de ce manifeste est d'en finir avec l'ambiguïté qui se cache derrière les notions d'alimentation de qualité et d'agriculture durable. Le manifeste déploie un vocabulaire simple et efficace: manger bio et local, c'est par là que passe le changement. Une prise de position qui n'est pas sans conséquence, tant la bio est marginalisée par ses détracteurs. Mais qui a le mérite de fédérer les élus qui cherchent à agir autour de valeurs communes! Le manifeste se diffusera comme une trainée de poudre auprès des élus, dans tous les univers politiques, de droite comme de gauche.

### DERRIÈRE LA BIO, LA PERSPECTIVE DE REPRENDRE EN MAIN SON ALIMENTATION

Avec l'introduction du bio dans les cantines, les collectivités ont commencé à changer leurs pratiques en cuisine. Par souci de cohérence dans leur démarche, mais aussi pour trouver un équilibre financier, on observe que la réduction du gaspillage alimentaire, la mise en place de menus végétariens ou encore la suppression des produits très transformés au profit de produits frais et de saison devient la norme.

Politiquement, ce qui va le plus préoccuper les élus, c'est le local. Proposer des produits bio locaux s'impose pour beaucoup comme une évidence, révélant ainsi la diversité des territoires en termes de productions agricoles. En effet, les territoires qui disposent encore d'une agriculture nourricière vont chercher à soutenir le développement de nouveaux outils pour structurer les filières bio locales: c'est l'arrivée des premières plateformes de producteurs et des légumeries. D'autres territoires, très urbanisés ou en zone de monoculture, confrontés à l'absence de propositions, vont devoir innover. La ferme municipale en sera un exemple marquant car elle implique pour la collectivité, un arbitrage nouveau dans les budgets, l'intégration de nouvelles compétences ainsi que des prises de risques administratifs et juridiques.

Ces projets volontaristes sans précédent impliquent parfois d'avancer à tâtons et montrent la volonté des élus d'acter, dans le temps d'un mandat, une plus grande souveraineté à l'échelle de leur territoire.

## Les fondations de notre concept de démocratie alimentaire

### LA CRÉATION D'UN OBSERVATOIRE POUR RENDRE VISIBLE LES ÉVOLUTIONS

De par ses activités, Un Plus Bio rallie progressivement de plus en plus de collectivités de tout l'Hexagone qui portent des démarches parmi les plus abouties. Pour pouvoir accompagner cette dynamique émergente, la mise en commun de leurs expériences et des résultats obtenus s'est alors imposée comme une évidence. Dès 2017, Un Plus Bio crée alors un Observatoire national chargé de capitaliser ces initiatives. Entouré de deux partenaires, le label Ecocert «En Cuisine» et le collectif de chercheurs du programme Lascaux sur les politiques publiques de l'alimentation, nous allons réunir des données sur les pratiques alimentaires des cantines d'une part et l'analyse de chercheurs sur les politiques alimentaires d'autre part. L'Observatoire devient ainsi le premier outil national à avoir une vision aussi précise et fiable.

Ses enseignements vont permettre de faire émerger une nouvelle voix : jusque-là, les préoccupations étaient centrées sur l'impact financier d'une alimentation bio sur le budget des collectivités. Or, l'Observatoire va mettre en avant que le coût n'est pas un frein et que l'enjeu se situe beaucoup plus sur les moyens humains alloués à l'animation d'une gouvernance alimentaire et à la montée en compétences des élus et des agents.

### L'ÉDITION D'UN OUVRAGE DE RÉFÉRENCE

Le partenariat avec les chercheurs du programme Lascaux, qui deviendra par la suite le «Centre d'Étude Lascaux sur les Transitions» (CELT), va nous conduire à intégrer l'enjeu du droit de l'alimentation dans notre dispositif. Le CELT rassemble un groupe de spécialistes du droit désireux d'écrire et de porter collectivement un projet de «loi d'ajustement des besoins et des ressources» par opposition à la «loi

de l'offre et de la demande». Pour le CELT, l'adoption d'une telle loi est une condition essentielle pour faire advenir une démocratie alimentaire. Ainsi, la proposition conceptuelle du CELT vient confirmer ce que nous défendons au sein du collectif Un Plus Bio. À savoir: ne pas se laisser enfermer par le discours de l'acheteur public qui se barricade derrière le code de la commande publique en actant des politiques publiques ambitieuses pour contrecarrer les effets de la « sacro-sainte » loi du marché.



Pour autant, comme le chercheur François Collart Dutilleul, fondateur du CELT, nous le rappelle dans son intervention aux Rencontres politiques du Club des Territoires en 2020 à Paris, «la démocratie alimentaire sur les territoires reste à inventer». Pour qu'elle trouve une incarnation dans l'action publique locale, Un Plus Bio va s'associer à François Collart Dutilleul dans la réalisation du livre: «Nourrir: quand la démocratie alimentaire passe à table». Nous allons participer à illustrer le concept avec les initiatives des membres du Club.

Nous n'allons pas seulement nous contenter d'éclairer le bio dans les cantines, mais identifier de nouveaux indicateurs tels que: les modes de gouvernance, les moyens d'animation de la politique alimentaire, les lieux d'échanges autour de l'alimentation, les actions éducatives ou encore les stratégies foncières. Tout autant de moyens d'évaluer cette vitalité démocratique.

3

## L'émergence d'une « exception alimentaire »

### DES AMBITIONS FORTES SUR LA RELOCALISATION QUI NE TROUVENT PAS DE RÉPONSES JURIDIQUES

Malgré tout, quand il s'agit de restauration collective, la question réglementaire continue de cristalliser les débats. Le bio progresse vite au sein du Club, mais les marchés publics freinent les collectivités dans leur ambition. En effet, se nourrir est un de nos besoins fondamentaux, pourtant, la réglementation européenne qui encadre le code de la commande publique n'encourage pas la relocalisation de son alimentation à partir des ressources de son territoire.

La notion d'exception alimentaire, c'est-à-dire l'idée selon laquelle l'alimentation ne peut pas être considérée comme n'importe quel autre bien marchand, trouve ainsi un écho très favorable au sein de notre collectif d'élus.

### UNE REVENDICATION AVANT TOUT POLITIQUE AU NIVEAU NATIONAL ET EUROPÉEN

En 2022, durant la présidence de la France à la Commission européenne, nous mobiliserons les collectivités du Club autour d'une tribune «*Pour une exception alimentaire dans le code des marchés publics en Europe*». Elle rencontrera un large succès auprès des élus avec plusieurs centaines de signatures. Mais, si nous avons réussi à mettre ce sujet sur la table, le chemin est encore long pour faire en sorte que cette proposition aboutisse au plan européen.

CHAPITRE 2

# NOTRE COMPRÉHENSION DE LA DÉMOCRATIE ALIMENTAIRE

Si Un Plus Bio a joué un rôle majeur dans le déploiement de cette approche des politiques publiques alimentaires, nous avons été vigilants de permettre à chaque collectivité de définir puis d'inventer sa propre démocratie alimentaire. Nous avons fait le choix d'un accompagnement collectif et d'une mobilisation des compétences au sein de notre Club des Territoires sans enfermer les collectivités dans une définition unique de la démocratie alimentaire. Cette approche d'accompagnement nous a permis de mieux comprendre les mécanismes et les formes de démocratie alimentaire, qui varient entre des petites communes rurales et des grandes métropoles.

## 1 Un nouveau récit à installer

Sur tous les territoires de notre collectif, se nourrir revêt une préoccupation centrale, et pour cause: l'alimentation est l'un de nos cinq besoins fondamentaux. Pourtant, dans les arbitrages financiers, elle est souvent loin d'être prioritaire et les moyens alloués ne sont pas toujours en rapport avec les ambitions. Sans compter que le bio fait toujours l'objet de nombreuses idées reçues dans le monde de la restauration collective. Et même si le regard qui y est posé devient bienveillant, les habitudes donnent encore trop de place à une alimentation qui dégrade notre environnement et notre santé.

### LES RAPPORTS DE L'OBSERVATOIRE POUR ÉCLAIRER LES ARBITRAGES

Pour aider les élus en charge de la stratégie alimentaire à peser dans les décisions de leur collectivité, Un Plus Bio fournit chaque année des données solides avec ses rapports et ses plaidoyers. Sous couvert de moyens humains et financiers contraints, l'argument du bio trop cher pour les budgets des collectivités donne les meilleures excuses à qui veut bien l'entendre pour ne rien changer vraiment. Il en est de même avec les menus végétariens qui mettent soi-disant à mal l'élevage français ou avec la préférence au local non bio, soi-disant plus vertueuse que les produits bio importés. Année après année, les résultats de l'Observatoire sont sans équivoque:

- ◆ Les collectivités qui parviennent à faire progresser leur part de bio ne voient pas leurs dépenses augmenter sur le coût des denrées. Entre 2018

et 2021, sur un échantillon de 3000 cantines, nous avons observé un bon de +30% de bio pour seulement 12 centimes de plus, en moyenne.

- ◆ La lutte contre le gaspillage alimentaire et le rééquilibrage des protéines s'avèrent des leviers d'économie efficaces pour maîtriser son budget.
- ◆ Enfin, augmenter la part de bio fait progresser l'approvisionnement local, car les collectivités mettent la priorité sur le bio local. Ainsi, les collectivités qui proposent le plus de bio, sont également celles qui ont le plus de produits locaux.

Les rapports vont aussi montrer que ces avancées passent par la convergence d'autres politiques publiques (sur l'éducation, sur la santé, l'aménagement du territoire et le foncier ou encore sur le climat), qui appellent de nouvelles compétences au sein des collectivités. Pour aider les élus et les agents à mieux appréhender ces mutations, nous développerons chaque année des enquêtes thématiques complémentaires.

### LES VICTOIRES DES CANTINES REBELLES POUR DÉPASSER LES POSSIBLES

Lors de leur création en 2016, les Victoires étaient un des rares événements permettant la convergence de collectivités, d'associations et de citoyens engagés sur ces enjeux alimentaires. En choisissant de mettre en avant des actions réalisées et nos projets rêvés, nous avons pu donner la parole à des acteurs de terrain qui incarnaient ces prémices de démocratie alimentaire. L'évolution dans les catégories des Victoires et l'audace de certains projets à donner accès à une alimentation bio aux plus démunis nous ont aidé à établir les contours d'une démocratie alimentaire heureuse.



Au-delà de l'impact médiatique pour les collectivités lauréates, nous avons généré avec cette démarche un recueil d'initiatives exemplaires et inspirantes. Au total, ce ne sont pas moins de 300 candidatures que nous avons étudié et 50 récompensées en 6 ans. Les différents prix ont permis de mettre en avant chaque échelon de collectivités et d'inviter chacun à réfléchir comment de telles ambitions pourraient prendre forme sur son territoire.

Les Victoires ont également participé à installer de nouveaux sujets dans le débat public: sur le foncier, la santé ou encore la notion de «manger en collectif», les tables rondes proposées lors de la cérémonie des Victoires ont nourri bon nombre de projets.

### LA REVUE «JOUR DE FÊTE» POUR ESSAIMER

D'une façon générale, les médias abordent l'alimentation à travers les crises agricoles, les clivages dans le monde paysan ou l'industrialisation de notre alimentation. Notre association a tenté d'irriguer les médias avec des belles histoires qui émergeaient de nos territoires mais nous n'avons pas eu beaucoup de succès. La revue «Jour de Fête» est arrivée dans le prolongement des deux premières démarches, pendant la crise du Covid-19. Notre imprégnation vis-à-vis des travaux de François Collart-Dutilleul et du réseau CELT, l'évolution de l'Observatoire qui au fil des années gagnait en robustesse... Tout cela nous avait amené à nous forger une vision nouvelle. Nous avons ouvert des chantiers sur des sujets attendants aux cantines qui préoccupaient de plus en plus les territoires.

Avec ses 120 pages sans publicité, la revue permet de traiter de nombreux sujets en mettant en avant de nombreuses démarches de démocratie alimentaire inspirantes. Mais notre tour de force a peut-être été d'inventer un modèle de diffusion où ce sont les collectivités et nos partenaires qui distribuent les exemplaires. Ils s'en saisissent comme d'un outil pour créer une culture commune au sein de leur collectivité ou dans les instances de gouvernance de leur démarche. Avec une revue tirée chaque année à 5 000 exemplaires, notre récit sur la démocratie alimentaire se partage de plus en plus au fil du temps.

**JOUR DE FÊTE**

LA REVUE QUI MET TOUT LE MONDE À TABLE

2

## Le besoin des élus de monter en compétences

La place de l'alimentation dans les politiques publiques s'est matérialisée en grande partie sous l'effet du volontarisme des territoires. À l'échelle nationale, l'alimentation connaîtra aussi une reconnaissance. Deux dates vont jaloner l'installation du sujet alimentation dans nos politiques publiques: 2014 avec l'émergence des Projets Alimentaires Territoriaux et 2018 avec la loi EGalim.

L'alimentation bénéficie alors d'un cadre législatif national et peu à peu, des moyens spécifiques vont être alloués aux collectivités. Reste que pour monter en compétences sur ces enjeux, les collectivités ont dû faire appel à d'autres ressources pour transformer leur alimentation et traduire un changement dans leurs stratégies foncières, agricoles et alimentaires. Elles se sont saisies du Club des Territoires pour consolider leurs acquis et gagner en cohérence sur les actions qu'elles souhaitaient installer.

### DES JOURNÉES TECHNIQUES POUR PERMETTRE AUX AGENTS DE TRAVAILLER ENSEMBLE

Les journées techniques du Club des Territoires rassemblent l'ensemble des agents des collectivités membres. C'est un espace où se partagent les avancées, les innovations et les enquêtes thématiques d'Un Plus Bio. Le contenu s'appuie sur un savant dosage de personnes ressources ayant un apport majeur sur les enjeux que traversent les collectivités.

Organisées une fois par an sur un territoire dont le projet sert généralement de cas d'étude, ces journées permettent aux équipes d'approfondir leurs connaissances, de partager leurs analyses, d'appréhender des solutions techniques et de découvrir de nouvelles notions. À nos yeux, elles sont un maillon indispensable pour outiller les équipes à installer et faire vivre une démocratie alimentaire.

## DES RENCONTRES ET DES MATINÉES POLITIQUES POUR OFFRIR UN ESPACE DE DÉBAT AUX ÉLUS

Ces temps collectifs, qui ciblent en priorité les élus, offrent un espace de débat politique autour des enjeux alimentaires et de montée en compétences. À nos yeux, la démocratie alimentaire a besoin d'élus en capacité de conduire un portage politique fort sur l'alimentation. L'arrivée de cet enjeu dans les politiques publiques depuis plusieurs années s'accompagne de l'émergence de nouveaux sujets et initiatives sur lesquels il n'est pas toujours évident pour les élus de se positionner et d'arbitrer. Nos Rencontres politiques ont vocation à muscler les argumentaires et nourrir le débat de façon constructive à partir d'éclairages de personnes ressources, de personnalités de référence et de retours d'élus inspirants.

Ces rendez-vous permettent aussi de construire au sein de notre collectif des politiques alimentaires territoriales ambitieuses. Nous y partageons les résultats obtenus par les membres et interrogeons la portée, voire l'efficacité, des mesures mises en œuvre. Cette garantie de transparence que nous nous imposons est un gage de solidité et de qualité des expériences présentées.

## LE PARTAGE D'EXPERTISE D'USAGE POUR FACILITER LE DÉCLENCHEMENT

Pour répondre aux attentes de certaines collectivités souhaitant accélérer le changement dans leur projet, nous avons construit un système de partage de connaissances entre pairs qui répond aux besoins d'accompagnement formulés par les collectivités. Celui-ci fonctionne sur le principe du don et du contre-don et permet à une collectivité de bénéficier de l'appui d'une personne ressource au sein du Club. Animé et coordonné par l'équipe d'Un Plus Bio, ce dispositif a plusieurs vertus: la rencontre avec une autre collectivité permet d'aborder les difficultés sous un autre angle et les échanges déverrouillent des situations en amenant une autre compréhension. Enfin, il y a une meilleure appropriation des conseils ou des solutions par les équipes.

Déployé en priorité sur des sujets en lien avec nos chantiers, le partage d'expertise a déjà permis d'accompagner six projets au sein du Club qui connaissent tous un dénouement positif.

## 3

## Des citoyens mangeurs à associer

Quand il s'agit d'alimentation, les citoyens se trouvent souvent à l'origine des préoccupations croissantes de la collectivité sur cet enjeu. Pourtant, on observe parfois que les élus ont du mal à faire de ces citoyens engagés des alliés dans leur démarche ou tout simplement à leur faire une place. En effet, si l'on prend l'exemple parlant qu'est la cantine, faire dialoguer les revendications des parents et les contraintes imposées par la collectivité peut être un sacré défi démocratique. Pour faciliter les synergies entre citoyens et collectivités dans le projet alimentaire, Un Plus Bio produit des ouvrages de vulgarisation. L'objectif est de permettre aux citoyens de se doter de connaissances sur ces enjeux et d'être force de proposition auprès de sa collectivité, et à l'inverse, aux élus de penser différemment l'implication des citoyens, non pas comme un devoir de concertation mais un véritable maillon du projet.

## CANTINES BIO: LES GUIDES PRATIQUES

Le tout premier guide d'Un Plus Bio sera destiné aux parents et plus largement aux citoyens puisque la restauration collective concerne directement ou indirectement une très grande partie d'entre nous! Gratuit et accessible à tous, il sera le premier ouvrage à vulgariser le sujet de la cantine avec son franc parlé et à permettre au plus grand nombre de se forger une idée réaliste de cette organisation. De nombreux collectifs citoyens vont s'en inspirer pour formuler des propositions auprès des élus de leur commune.

Quant au guide pratique des élus, nous le publierons en 2019, avant les élections municipales de 2020, afin d'alimenter les projets politiques des listes qui souhaitent transformer l'alimentation sur leur territoire. Ce guide connaîtra un véritable succès et les propositions d'Un Plus Bio seront reprises par de nombreux candidats.

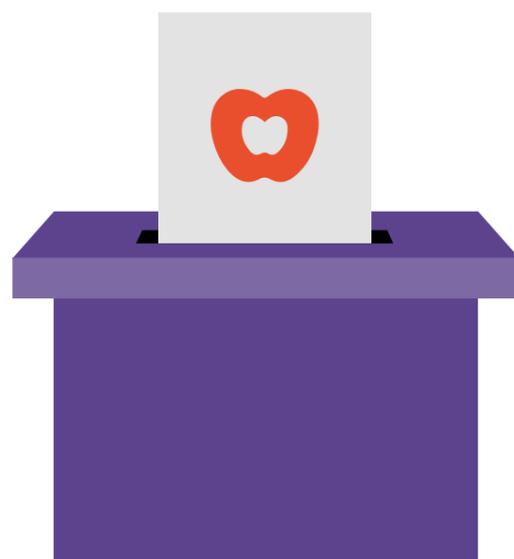
En invitant collectivités et citoyens à questionner leur rôle, ces guides ont participé à faire émerger des espaces de débat autour de l'alimentation, voire même de nouvelles modalités dans la gouvernance des projets.

## LE LIVRE DE RECETTES «JE VEUX MANGER COMME À LA CANTINE BIO»

La qualité alimentaire proposée à la cantine n'implique pas nécessairement des changements dans les modes de consommation de la population à la hauteur des efforts de la collectivité. Une façon pour Un Plus Bio d'aider les collectivités à mobiliser le citoyen sur cet enjeu a été de proposer un livre de recettes à partir des menus plébiscités par les convives dans les cantines du réseau. Ce bel ouvrage réalisé avec la maison d'édition Terre Vivante a été distribué par les collectivités au sein des commissions menus, des conseils municipaux mais aussi plus largement sur les événements grands publics autour de l'alimentation.

## LE «COUP DE CŒUR DES MANGEURS»

Pour accélérer la diffusion des récits joyeux et encourageants des collectivités candidates aux Victoires des cantines rebelles, nous avons créé une catégorie «coup de cœur des mangeurs». Chaque année, tous les candidats réalisent une courte vidéo de présentation de leur démarche qui permettra au grand public de les départager. Nous avons ainsi constitué une véritable banque de vidéos accessible à tous sur notre site.



## CHAPITRE 3

# NOTRE PROPOSITION POUR ALLER PLUS LOIN

La fin de notre cycle sur la démocratie alimentaire nous invite à réfléchir et à formuler de nouvelles propositions. Nous mesurons mieux aujourd'hui les limites des politiques alimentaires et cherchons à les dépasser pour accélérer l'accès pour tous à une alimentation de qualité. Au fil de ses travaux, Un Plus Bio a bâti trois premières propositions qu'il nous semble indispensable de déployer sur les territoires et de soutenir par des politiques nationales ambitieuses. À nos yeux, le changement d'échelle ne pourra pas advenir sans le positionnement d'objectifs ambitieux sur ces trois enjeux.

## 1 Imaginer les cantines de demain

Nul besoin de rappeler que ce qui se joue autour de la table n'est pas seulement le fait du contenu de nos assiettes. L'environnement, les protagonistes, le temps dédié au repas mais aussi le contexte sociétal, définissent nos façons de nous mettre à table, nous «conditionnent» en quelque sorte. À ce titre, pour en faire des leviers de démocratie alimentaire, mettre du bio est un point de départ mais ne suffit plus. S'il constitue une base solide, une garantie, la démarche doit véhiculer d'autres imaginaires collectifs en matière d'alimentation. Et l'atout de rentrer par les cantines, c'est qu'elles permettent de traduire une véritable contre-proposition à tous les points de vue: dans la façon de penser ces lieux accessibles au plus grand nombre, dans la multiplicité des usages et dans les choix d'organisations humaines qui les font vivre.

### PENSER L'ÉCOLOGIE DES LIEUX

En matière de construction et d'aménagement, les cantines, comme n'importe quel autre équipement public, n'ont pas échappé à la règle des réductions budgétaires. Que cela concerne le choix des matériaux, la centralisation de la production des repas ou l'emplacement géographique de la cuisine, souvent en périphérie de la ville. Mais ces choix d'aménagements se font souvent au détriment de la qualité de vie dans ces espaces, des souvenirs gustatifs et des imaginaires créés lorsque l'on y circule.

Ces dernières années, l'arrivée de nouvelles lois incitatives et la hausse majeure des coûts de l'énergie ont remis au goût du jour des réflexions pour intégrer l'écologie dans les façons de construire et d'aménager. Si de plus en plus de cantines réfléchissent à réduire leurs impacts environnementaux par des investissements alternatifs (flottes de véhicule électrique, passage à l'inox pour éviter le plastique, réutilisation de l'eau, etc.), les choix mobilisent surtout la «techno-solution». La limite que nous percevons, c'est que ces évolutions ne remettent pas en question nos modèles de restauration et occultent une autre approche de l'écologie. Une écologie qui remet le vivant au cœur de nos lieux et qui pourrait déjà se traduire par:

- ◆ La préservation des sols en priorité, la rénovation ou la mutualisation des lieux pour différents usages.
- ◆ Des arbitrages qui prennent en considération l'ensemble des coûts tout autant sur les investissements que sur le fonctionnement par la suite.
- ◆ L'évaluation de l'impact des projets de construction sur les générations futures et la projection vis-à-vis des évolutions démographiques, géographiques et socioéconomiques d'un territoire.
- ◆ L'agencement des lieux et le choix des matériaux en prenant en compte le confort thermique, acoustique et ergonomique des usagers,
- ◆ L'investissement autant sur l'esthétique et la qualité des bâtiments de restauration que sur le contenu de l'assiette.

Bien que la traduction de ces idées soit encore rare ou partielle dans les nouveaux outils de restauration, Un Plus Bio a déjà commencé à créer des passerelles avec d'autres disciplines comme l'architecture afin de réfléchir autrement et parfois au-delà des cadres préétablis!



## DONNER UNE PLACE AUX MÉTIERS DE L'ALIMENTATION

Au même titre que le monde agricole, les métiers de la restauration collective sont à un point de bascule et représentent un véritable «cail-lou dans la chaussure» des élus qui souhaitent installer une démocratie alimentaire sur leur territoire. Dans les trajectoires des collectivités, la place de l'humain ne peut plus être occultée tant elle fragilise les ambitions politiques et cristallise les rancœurs. Elle doit donc être mise au cœur des modèles de demain, à commencer dans nos cantines.

Parmi les réflexions et les initiatives des villes du réseau sur le sujet, trois tendances se dessinent:

- ◆ Construire différemment: les notions de dimensionnement et de configuration des lieux qui nous nourrissent reviennent au galop. Pour se reconnecter au territoire et aux mangeurs, mais aussi conserver une organisation à «taille humaine», les collectivités s'interrogent sur la bonne échelle. La complexité que représente la gestion d'une cuisine qui emploie plusieurs centaines d'agents est repoussoir et s'avère à terme ingérable pour une gestion directe. Il faut donc repenser des lieux où l'humain a sa place, avec une évolution des métiers en termes de compétences et de reconnaissance financière.

- ◆ Prendre en main la formation des métiers nourriciers: actuellement, la formation aux métiers de la restauration collective ne permet pas de répondre aux défis qui se posent quand une collectivité souhaite changer l'alimentation sur son territoire. Fatiguées de ne pas avoir de réponses concrètes de la part des pouvoirs publics, des collectivités commencent à prendre en main ce dossier. Pour permettre à leurs concitoyens de monter en compétences sur ces nouveaux métiers prometteurs, certaines imaginent des parcours de formation, d'autres prévoient des cuisines d'application dans leurs outils ou expérimentent des collaborations avec les lycées professionnels.

- ◆ Revoir le périmètre «métier»: la typologie des métiers de la restauration et de ceux qui gravitent autour comme le service du repas et l'animation du temps repas, ont de commun qu'ils cumulent parfois précarité de l'emploi, temps partiel et bas salaires. En ambitionnant de conduire un projet de santé publique par l'assiette, de relocalisation de l'économie par une alimentation bio et locale, les collectivités mesurent pleinement qu'elles ne peuvent pas y arriver en faisant reposer toutes leurs attentes sur ces agents, sans revaloriser leur métier et leur donner d'autres perspectives.

## 2

## Créer une politique de santé publique qui mise sur la bio

Contre toute attente, la santé a longtemps fait partie des grandes absentes des politiques alimentaires à l'échelle des territoires. Le périmètre national ou régional prédomine largement dans les programmes de santé, alors qu'au niveau local, seuls les contrats locaux de santé apparaissent comme une opportunité de relier les enjeux santé et alimentation.

## DÉVELOPPER LA BIO SUR LES TERRITOIRES

L'agriculture biologique est la seule à bénéficier d'un label garantissant l'absence totale de pesticides chimiques de synthèse et l'interdiction d'une grande majorité d'additifs dans notre alimentation. En ce sens, le choix de la bio pour garantir la protection de notre santé n'est plus à prouver. Les perturbateurs endocriniens étant une des principales menaces pour les générations futures, une alimentation qui les exclut est primordiale.

*« Le choix de la bio pour garantir la protection de notre santé n'est plus à prouver. »*

Pourtant, la bio est loin d'être suffisamment développée sur tous les territoires (10,4% des surfaces agricoles en 2023 d'après l'Agence BIO) et le coût est encore un frein majeur à son déploiement, tant le consommateur et l'acheteur public ont pris l'habitude de ne pas payer le véritable prix de leur alimentation.

À ce titre, et c'est encore plus vrai aujourd'hui avec la crise que connaît le secteur, un engagement fort et sans détour des collectivités sur la bio est déterminant. Pour cela, les collectivités ont un large panel de mesures incitatives, législatives ou encore financières à disposition. Cependant, bien qu'elle protège les habitants d'une exposition aux pesticides, il n'est pas garanti que cette production irrigue le territoire. Agir sur la consommation est indispensable.

## GÉNÉRALISER L'ACCÈS À LA BIO DANS LES LIEUX QUI NOUS NOURRISSENT EN COLLECTIF

Avec l'arrivée d'EGalim, nous avons la sensation que la bio s'est démocratisée dans les cantines. Mais les avancées notoires des cantines scolaires nous font oublier qu'elles sont loin d'être les seuls établissements où l'on pourrait retrouver une alimentation bio. Seulement, d'une collectivité à l'autre les engagements politiques varient et ne facilitent pas une cohérence alimentaire de la petite enfance à l'âge adulte.

Malgré tout, il existe pour nous une «bonne» échelle pour impulser ce changement: c'est celle du département. Au sein du Club des Territoires, nous avons pu observer une véritable progression de la bio à tous les niveaux sur plusieurs départements grâce au levier de la labellisation Ecocert «En Cuisine». En effet, en finançant cette certification qui exige un minimum de 20% de bio, à l'ensemble des établissements volontaires (crèches, écoles, foyers de protection de l'enfance, Ehpad, hôpitaux, etc.), les départements ont un impact majeur.

3

## Redonner une vocation nourricière au foncier agricole

Les questions foncières agricoles sont longtemps restées dans le giron du monde agricole, jusqu'à ce que les crises successives et la nécessité de relocaliser la production agricole conduisent les collectivités à s'en emparer. Les terres agricoles disponibles se faisant rares par endroit, les prix du foncier inaccessibles pour une catégorie d'agriculteurs et la convoitise des investisseurs de plus en plus forte, contrôler la destination des terres devient un levier primordial de démocratie alimentaire. Et c'est sûrement par le prisme de la restauration collective, que les collectivités ont ouvert la voie. Parce qu'elles sont directement confrontées au défi de nourrir une population, elles sont de plus en plus nombreuses à se préoccuper du foncier agricole, et en premier lieu du foncier dont elles sont déjà propriétaires ou

dont elles font l'acquisition. C'est ainsi que se sont développées les fermes municipales en France, dans l'idée d'une maîtrise complète de l'outil de production allant jusqu'à salarier le maraîcher lors du choix d'une gestion en régie. Ces initiatives ont permis une véritable prise de conscience sur le rôle des collectivités, mais ont aussi montré les limites lors d'une absence de véritable stratégie foncière. Pourtant, à Un Plus Bio, nous sommes convaincus que c'est dans cet interstice d'une stratégie foncière assumée que se trouve la solution!

## ACTER UNE SOUVERAINETÉ ALIMENTAIRE AVEC LES FERMES MUNICIPALES

La ferme municipale a été la première initiative à incarner la volonté d'élus locaux d'acter une souveraineté alimentaire. En ce sens, elle a jeté un regard neuf sur la capacité des collectivités à changer l'alimentation sur leur territoire. Depuis l'émergence des premières régies agricoles à Mouans-Sartoux et Ungersheim entre 2010 et 2011, nous avons repéré 54 nouvelles fermes municipales en France à l'heure actuelle, sans compter tous les projets qui sont en train de voir le jour. Les communes ont vu dans la régie agricole le moyen de pallier à une absence de maraîchage bio sur leur territoire. Pour faciliter l'essaimage de ces démarches, Un Plus Bio a créé un groupe de travail qui a permis de mettre en commun les questionnements des villes sur le recrutement des maraîchers, le financement de la régie, et son fonctionnement avec la cantine. Rapidement, nous avons fait le constat que la majorité des projets avançaient sans véritable évaluation, alors que les aléas humains, climatiques ou économiques semblent peser lourd sur le fonctionnement des régies agricoles. Le groupe de travail nous a permis de capitaliser et d'étudier l'organisation humaine et économique des régies. Ce premier bilan national pointe un décalage entre l'ambition de départ, c'est-à-dire de pallier à une production maraîchère absente sur le territoire, et la capacité productive des régies agricoles. Alors que, par ailleurs, elles ont des effets inattendus souvent peu valorisés! Ce sont des lieux d'expérimentation qui garantissent le maintien d'une agriculture sur le territoire, la diversification dans l'alimentation, l'éducation alimentaire, et qui suscitent des vocations.

*« En partant du principe que la terre est avant tout un bien commun, expérimenter d'autres voies de gestion partenariale du foncier est indispensable. »*



Pour autant, nous avons toujours observé que la ferme municipale n'était pas une réponse envisageable ni adaptée pour toutes les collectivités en France. Pour préserver des terres nourricières sur son territoire, il nous semble indispensable de faire évoluer nos perceptions de la propriété comme seul moyen de régir l'organisation du foncier. La pression foncière pousse les collectivités à envisager d'autres moyens que l'acquisition pour relocaliser l'approvisionnement des cantines. De la même façon, pourquoi faudrait-il absolument que les agriculteurs soient propriétaires de la terre pour la cultiver ? En partant du principe que la terre est avant tout un bien commun, expérimenter d'autres voies de gestion partenariale du foncier est indispensable. C'est justement l'objectif de la recherche-action "friches rebelles" que nous avons initié avec la Safer Occitanie et le réseau CELT. Nos recherches et nos observations communes ont montré que la sécurisation des débouchés pour l'agriculteur était en réalité le principal point de blocage.

Un verrou sur lequel les collectivités peuvent agir ! Bien qu'elles soient soumises aux règles des marchés publics, des voies existent pour pallier à ces contraintes. Par exemple, le rôle intermédiaire que peuvent jouer les plateformes de producteurs, peu importe leur forme, est très intéressant. Elles ont l'avantage de mutualiser plusieurs types de débouchés (restauration collective, particulier, restaurateurs...), et donc de pouvoir s'engager auprès des producteurs sur des volumes à l'année. De plus, elles sont en capacité de répondre aux marchés publics des collectivités, amenant quant à elles la garantie d'une juste rémunération. Évidemment, cela demande de sortir de la logique du prix le plus bas, incompatible avec une agriculture capable de nous nourrir en santé et sans détruire la planète. Cette démarche est une traduction concrète d'une volonté politique affichée de démocratie alimentaire.

Si cette démarche demande un travail d'animation pour amener les acteurs à contractualiser, elle a tout de même l'avantage de s'appuyer sur des outils (exemples : baux, conventions de mise à disposition) et des structures qui existent déjà sur tous les territoires. Les «friches rebelles» sont en quelque sorte une parfaite illustration de la loi d'ajustement des ressources et des besoins. Aujourd'hui, la démarche est en cours d'expérimentation en Occitanie, mais nous avons déjà commencé à semer des graines dans d'autres régions (Nouvelle-Aquitaine, Ile-de-France, Région Sud), grâce à notre partenariat avec le réseau des Safer.

Nous l'avons bien compris, faire vivre une démocratie alimentaire sur les territoires nécessitait une pincée d'utopies et une grosse louche d'imagination. L'expérimentation était donc capitale et notre collectif Un Plus Bio s'est révélé être un parfait laboratoire.

La démocratie alimentaire n'est pas seulement l'accès à un autre contenu de l'assiette, c'est l'installation d'un univers propice à un autre paysage alimentaire qui positionne l'agriculture biologique comme une des composantes clefs d'un changement de paradigme. L'engagement des élus pour converger vers une plus grande souveraineté alimentaire doit être étayé par une montée en compétences. Ils ont besoin, certes, de partager leurs expérimentations majeures, mais aussi d'avoir accès à des données solides pour arbitrer leurs choix et de s'engager dans une gouvernance alimentaire digne de ce nom.

Pour parler un même langage, il faut aussi s'atteler à construire une grammaire commune. Des outils comme l'Observatoire, la revue «Jour de Fête» ou des temps collectifs comme les Rencontres politiques et les Victoires des cantines rebelles vont être déterminants pour faire vivre cette vitalité démocratique.

Enfin, si l'exception alimentaire en Europe est un objectif à atteindre, il est tout aussi capital d'installer un nouveau récit autour de l'acte de nourrir. Tout comme il est incontournable de rendre concret un droit à l'alimentation sur nos territoires. En imaginant les «cantines de demain», nous nous proposons non seulement de nouveaux lieux nourriciers accessibles au plus grand nombre, mais nous construisons aussi de nouveaux paysages alimentaires. Pour cela, il nous faut investir dans une gouvernance alimentaire qui pense aussi l'écologie des lieux, qui installe une politique de santé publique s'appuyant sur les vertus de l'alimentation bio et qui accompagne les territoires pour créer les nouveaux métiers de l'alimentation.

En prenant à bras le corps les défis autour de l'alimentation, les collectivités et leurs élus ont un beau projet entre leurs mains. Agir pour conserver un foncier nourricier, construire des lieux où l'on mange ensemble et préserver la santé des générations futures par une assiette responsable, c'est donner vie à la démocratie alimentaire.

## CONTRIBUTIONS

### POUR UNE EXCEPTION AGRICOLE ET ALIMENTAIRE

Intervention lors des Matinées Politiques d'Un Plus Bio le 22 juin 2022 à Nantes

### LA DÉMOCRATIE ALIMENTAIRE, DE QUOI PARLONS-NOUS ?

Intervention lors des Matinées Politiques d'Un Plus Bio le 19 octobre 2023 au Ministère de la Transition Écologique à Paris

#### FRANÇOIS COLLART DUTILLEUL

Professeur émérite membre honoraire de l'Institut Universitaire de France, juriste en droit de l'alimentation et en droit rural, et fondateur du Centre d'Etude Lascaux sur les Transitions (CELT)

#### FABRICE RIEM

Professeur de droit privé à l'Université de Pau et des Pays de l'Adour (E2S-UPPA) et coordinateur du Centre Lascaux sur les transitions (CELT)

#### FRANÇOIS COLLART DUTILLEUL

Professeur émérite  
membre honoraire  
de l'Institut Universitaire  
de France, juriste en droit  
de l'alimentation et en droit  
rural, et fondateur du  
Centre d'Etude Lascaux  
sur les Transitions (CELT)

## POUR UNE EXCEPTION AGRICOLE ET ALIMENTAIRE

Intervention lors des Matinées Politiques d'Un Plus Bio le 22 juin 2022 à Nantes

L'alimentation est déterminée par de multiples facteurs parmi lesquels deux sont particulièrement importants : la gouvernance du foncier en direction d'une alimentation sécurisée et de qualité, qui en est le fondement au stade de la production, et le juste prix en référence à un système de valeurs partagées, qui en est le déterminant depuis le coût de production jusqu'au prix de la consommation.

Ces deux facteurs impactent très directement le besoin vital d'accéder à une alimentation suffisante, saine et choisie. Et ils impactent aussi un accès aux ressources naturelles pour l'agriculture avec un revenu permettant aux agriculteurs d'en vivre.

Ce sont ces deux facteurs que l'association Un Plus Bio a choisi de mettre en lumière.

Or, s'agissant tout particulièrement de ces deux facteurs, la plupart des outils politiques et juridiques à disposition sont adaptés à une économie d'essence libérale avec liberté d'entreprendre, libre concurrence, libre circulation des marchandises, libre commerce ou libre-échange. Sans doute y a-t-il des limites, des règles, des contraintes posées à ces libertés. Mais elles participent en réalité à la définition d'un libéralisme économique qui gouverne presque tout du local au global depuis la fin de la seconde guerre mondiale. La terre s'achète et se vend comme une marchandise, y compris à une échelle internationale et les produits

agricoles et alimentaires aussi.

Or on voit bien comment aujourd'hui de nombreuses initiatives et expériences de terrain menées par des collectivités ou des associations cherchent des interstices sociaux, environnementaux et de solidarité dans ce paysage conventionnel. Pour y parvenir, il faut savoir parfois contourner, détourner, bricoler des outils qui n'ont pas été pensés pour cela. On voit ainsi fleurir des vraies-faussees régies agricoles, faute d'autonomie patrimoniale, des réseaux qui frisent l'entente par des prix formellement indicatifs mais en réalité collectivement appliqués, des marchés publics qui font semblant de tomber sur des producteurs locaux en réalité choisis à l'avance par un sourcing proactif, etc. Et tout cela pour la bonne cause, de manière parfaitement morale, légitime, pertinente, efficace et loyale. C'est le paradoxe. Pour bien faire ce qui est socialement souhaitable, il faut parfois se positionner sous le radar de la loi, à sa limite, en ne s'y conformant pas tout à fait complètement sans pour autant s'en affranchir officiellement. Autrement dit, chacun dans son coin essaye de respecter au mieux les mots de la loi tout en regardant un peu ailleurs.

N'est-il pas temps de passer de l'ombre à la lumière et d'afficher la voie d'une authentique exception agricole et alimentaire visant à ne pas considérer la terre comme un simple objet de commerce, ni les produits issus de l'agriculture comme de simples marchandises ?

Si on allait résolument dans cette voie, cela permettrait de développer un système économique alternatif avec des outils adaptés aux problèmes du temps : de la bio autant que possible avec quelque chose en plus qui apporte de la sécurité alimentaire, du lien social, une nature diverse et préservée.

Qu'il s'agisse d'une économie sociale, d'une économie solidaire, d'une économie équitable, d'une économie qui vise à la satisfaction des besoins des individus avant la recherche du profit maximum ou encore d'une économie qui

s'attache au respect des droits fondamentaux des êtres humains avant celui des intérêts financiers, cette économie alternative reste à penser au premier chef pour et dans des territoires locaux. Car c'est bien dans les territoires, au plus près du terrain, que se forge le plus solidement le lien social, lien qui permet de penser la société organisée et instituée en une véritable communauté humaine.

Alors qu'en est-il pour les deux types d'initiatives locales relatives au foncier et au juste prix ?

## 1. Quand les collectivités agissent sur le foncier

Si, même dans un système de propriété, la terre est environnementalement et historiquement un bien commun, comment peut-on organiser politiquement et socialement cette part commune ? Il conviendrait de le faire en ajustant la gestion des ressources naturelles disponibles et la garantie des besoins vitaux, au premier chef celui de se nourrir.

Mais il faut réussir cet ajustement sans sacrifier l'accès de chaque personne à une nourriture adéquate, et sans sacrifier la préservation des ressources naturelles pour les générations futures. C'est notre "challenge" et c'en est un aussi tant pour la place de l'agriculture biologique que pour celle de l'agriculture familiale et/ou paysanne.

Le philosophe Thomas Paine, acteur de la démocratie en Amérique et acteur de la Révolution française, avait défriché cette voie étroite et exigeante dans un petit livre "Justice agraire", publié en 1797. Partant de l'idée que toute personne qui naît a droit à une portion de la terre qui l'accueille, il proposait d'allouer à ceux qui ont moins que leur part théorique de terre, un revenu financé par ceux qui ont

plus, un peu comme une taxe foncière qui financerait un revenu minimum universel.

Pour réaliser cet ajustement, au-delà de cet exemple historique, il faudra des outils politiques originaux qu'il reste sans doute à imaginer, mais qui passeront en tout cas par une révision des compétences des collectivités en matière alimentaire, en particulier pour la restauration collective.

En effet, est-ce bien raisonnable de dissocier la compétence pour la restauration des élèves des écoles (communes), des collèges (départements), des lycées (régions), et aussi des universités (CROUS), des prisons, des centres de loisirs, des hôpitaux, des casernes... ? Car toutes ces échelles territoriales, auxquelles s'ajoutent les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), portent sur la même ressource de terre, d'eau et de biomasse. La terre des communes est en même temps celle des départements, et aussi celle des régions, de même que les rivières, les fleuves, les nappes, la pluie sont communs à toutes les échelles... Toutes ces collectivités s'empilent sur la même

terre qu'elles gouvernent avec des compétences qui se chevauchent.

Dans le même temps, les EPCI acquièrent une compétence de principe pour l'eau tout en s'en remettant très souvent à des concessionnaires privés pour lesquels la politique foncière comme celle de la production alimentaire sont plutôt indifférentes. On pourrait rêver d'une autre rationalité.

La première des exigences est donc celle d'une coopération entre les collectivités afin de coordonner, rationaliser, relier ces différentes compétences et surtout les politiques publiques mises en œuvre à cet égard aux différentes échelles territoriales. Et en complément, il faudrait mieux penser la jonction entre la politique foncière et celle de l'eau, au regard de la prééminence des besoins humains vitaux qui en sont l'enjeu.

Or s'il y a bien un lien qui est de droit engendré par la présence et l'action de la SAFER, celle-ci n'associe pas toutes les collectivités à ses décisions ; elle n'a pas de compétence sur l'eau ; ses comités techniques ne comptent pas d'associations dont l'objet est la sécurité alimentaire ou le droit à l'alimentation. Et les SAFER sont des sociétés anonymes dotées de missions d'intérêt collectif et général, mais dont les préoccupations budgétaires sont celles d'une société privée (société anonyme). Une deuxième exigence concerne la gouvernance du foncier. Au-delà des associations qui ont un objet foncier, et parfois par leur intermédiaire (Terre de liens, Terres en ville, etc), on observe que les collectivités qui choisissent d'intervenir sur le foncier le font à des niveaux très différents. Certaines choisissent une gouvernance d'intermédiation. C'est par exemple le cas de la ville de Grande-Synthe lorsqu'elle acquiert des terres pour les louer (ou les attribuer via des conventions de mise à disposition par la Safer) à des maraîchers qui s'installent et créent des « fermes urbaines multi-services ». D'autres achètent ou louent des terres et gouvernent ce foncier par l'in-

termédiaire d'une société coopérative d'intérêt collectif (SCIC) dans laquelle on trouve à la fois des collectivités, des associations et possiblement des personnes privées ou des opérateurs économiques du secteur alimentaire. D'autres encore dissocient la propriété des terres et celle des bâtiments, les premières étant louées via une Foncière et les autres restaurés et mis à disposition des agriculteurs par la collectivité. D'autres encore gouvernent indirectement le foncier, en particulier sur des aires de captage, via la gestion de l'eau potable et l'action d'un syndicat ou d'une agence.



C'est ainsi que le bassin rennais, par exemple, établit un lien très étroit entre gestion de l'eau, gestion de la qualité de la terre et approvisionnement de la restauration collective des collectivités du bassin versant. Cela se fait par des partenariats et des contrats établis entre le syndicat de l'eau et les agriculteurs qui acceptent de ne plus utiliser d'intrants chimiques qui polluent l'eau et qui acceptent aussi d'aller progressivement vers une production en agriculture biologique, moyennant l'approvisionnement de la restauration collective avec des contrats de plusieurs années et des prix garantis.

D'autres collectivités encore prennent directement en main non seulement l'achat du foncier, sa gouvernance et la production alimentaire pour la restauration collective comme pour l'ensemble des habitants via une épicerie sociale communale. D'autres encore, ayant trop peu d'agriculteurs sur leur territoire, optent pour une régie agricole autonome ou une ferme municipale.

Si les modes de gouvernance foncière sont aussi divers, le plus souvent ils visent à développer la production en agriculture biologique sur le territoire de la collectivité. Mais ce qu'on observe, c'est que la terre devient "comme un bien commun" par des systèmes de gouvernance foncière très divers.

Le choix d'un mode de gouvernance est nécessairement fonction des caractéristiques de chaque territoire. Lorsqu'il y a de nombreux agriculteurs sur un territoire, dont certains en maraîchage ou en production de fruits, la collectivité évitera bien sûr d'entrer en concurrence avec eux et ne choisira pas la voie d'une régie. En revanche, dans les territoires pauvres en producteurs, le choix pourra bien sûr être différent.

Selon le mode de coopération entre les collectivités qui partagent la même « terre » et selon l'approche choisie pour une gouvernance du

foncier, il est clair que les élus ne raisonnent pas seulement par référence à une valeur monétaire ou financière. Mais comment concevoir les prix lorsque de telles politiques publiques se développent dans une société gouvernée par le marché et par la loi de l'offre et de la demande ?

C'est que, pour ajuster les ressources naturelles et les besoins vitaux dans une collectivité, il faut associer une politique de gouvernance foncière et une politique de juste prix des produits agricoles et de l'alimentation.

## 2. Quand les territoires misent sur le juste prix

Les prix de la restauration collective ne sont généralement pas les mêmes aux différentes échelles territoriales et la rémunération des agriculteurs non plus. Chaque collectivité gère ses approvisionnements selon ses choix.

Or, au-delà de ces différences, il est essentiel de garder constamment à l'esprit que le « juste prix » renvoie pour toutes les collectivités à la double référence de la « justesse » et de la « justice ». Et il en va de même lorsqu'il s'agit de penser "l'ajustement" entre les ressources naturelles et les besoins vitaux des personnes. Ajuster, c'est aussi rechercher la justesse et la justice.

Un prix est juste s'il permet à la fois aux producteurs et aux opérateurs économiques de vivre, et aux citoyens d'accéder à une alimentation de qualité. Dans les deux cas, le « juste prix » s'inscrit dans un contexte de solidarité dans toute la chaîne et oscille entre la réalité des coûts de production, la répartition de la valeur ajoutée et des marges, ainsi que l'ac-

cessibilité de chaque personne à des aliments sains, nutritifs, adaptés et choisis.

Dans une économie essentiellement libérale, un prix se réduit toujours à une valeur monétaire et il est considéré comme juste parce qu'il est censé résulter d'un équilibre entre une offre et une demande.

Dans une économie alternative comme celle que visent les initiatives des collectivités, les prix intègrent un ensemble de valeurs sociales, environnementales, sanitaires, culturelles ou autres. Ils ne se réduisent pas à une valeur monétaire. Ils sont justes parce qu'ils visent en même temps à préserver l'environnement naturel du territoire et le droit à l'alimentation de chaque personne qui y vit. De là un ajustement entre des ressources et des besoins plutôt qu'entre des offres et des demandes. Cet ajustement s'apprécie différemment selon le niveau de revenu des personnes considé-

rées, selon les caractéristiques écologiques des différents territoires et d'autres valeurs que chaque collectivité souhaite promouvoir.



Cet ajustement réalisé par des politiques publiques signifie que le juste prix peut être un prix plus élevé en termes monétaires, mais dans ce cas avec d'autres valeurs qui le rendent finalement moins onéreux. S'agissant par exemple d'un produit bio, acheté par une collectivité à un prix garantissant à un producteur local un revenu digne, et revendu à un prix inférieur aux personnes en situation de fragilité, il y a des « gains cachés » qui sont autant "d'internalités positives". Le produit coûte peut-être un peu plus en argent. Mais le territoire gagne un environnement préservé, une alimentation plus saine, plus accessible, un développement économique de la production, la possibilité d'activités éducatives complémentaires pour les élèves, etc. La "valeur" de l'assiette ne se réduit pas à son prix de revient monétaire. Pour reprendre l'exemple de Mouans-Sartoux, le coût de revient des aliments produits sur la ferme municipale est plus élevé en particulier en raison de ressources humaines plus élevées, des bénéfices environnementaux, de l'approvisionnement d'une épicerie sociale, etc. À Lons-le-Saunier, par la volonté de la collectivité, la ville achète pour la restauration collective du pain bio dont la valeur ajoutée se répartit équitablement entre le producteur de blé, le meunier et le boulanger. Chacun dispose ainsi d'un revenu digne pour un coût final qui, d'ailleurs, est moins élevé que celui du pain produit et vendu de manière conventionnelle. Il y a bien "justesse" car le prix comprend des données (environnementales, sociales...) qui ne sont pas directement économiques, mais qui n'en constituent pas moins des valeurs qui relativisent l'approche par le seul coût monétaire. Et il y a bien "justice" car le prix tient compte de la nécessité d'un revenu digne pour le producteur et d'un accès complet de chaque personne à une alimentation adéquate à commencer par la cantine.

Dans ce contexte de justesse et de justice des prix, les collectivités disposent d'outils qui sont trop peu utilisés. Par exemple, le principe de liberté contractuelle qui domine en droit français permet de concevoir des contrats sur mesure, selon les situations, les produits, etc. il y a une grande marge de liberté dans la façon de concevoir des contrats de partenariat. Il est possible notamment d'associer des prestations environnementales ou sociales à des approvisionnements pour la restauration collective. Il est même possible de faire de ces prestations l'objet principal du marché public. Il est aussi possible de subventionner la création d'un atelier de transformation qui permet à un producteur de prendre une meilleure position économique en ajoutant la fabrication de yaourts à la production de lait, celle de saucisses pour les éleveurs de porcs, de confitures pour les producteurs de fruits, etc. Mais aussi, du côté de la consommation, les collectivités peuvent influencer sur les prix par la création d'épiceries sociales, voire par la création d'une "régie ayant pour objet de combattre les prix excessifs des denrées alimentaires de première nécessité" (CGCT, articles L. 323-13 et suivants).

Ce qui est sûr, c'est que cela passe par la conception collective d'une économie alternative spécifique à chaque territoire. Et cette économie, façonnée par des politiques publiques et un commerce raisonné, réunit la terre et le juste prix dans une même assiette.

---

## Conclusion

Comment faire pour penser ensemble la gouvernance du foncier, des prix justes et toutes les dimensions qui s'intercalent entre les deux ou qui y sont liées, tels que la sécurité alimentaire assurée, un droit à l'alimentation efficace, le respect de la nature, l'inclusion des générations futures, une économie adaptée à des enjeux non monétaires, l'apaisement du climat, etc ?

La réponse réside dans une économie alternative qui fait prévaloir l'ajustement des ressources et des besoins à un ajustement des offres et des demandes. Cette économie n'exclut en rien le marché. Elle le domine et le met au service de la société plutôt que l'inverse. Dans cette optique, le marché est un

moyen parmi d'autres de gérer des ressources naturelles en fonction des besoins sociaux à satisfaire.

Les autres moyens sont ceux qui sont construits pas à pas, une collectivité après une autre, en faisant le pari de l'intelligence collective et de l'innovation sociale. Et le cœur de l'économie alternative qui en résulte, c'est un ajustement entre les ressources d'un territoire et la satisfaction des besoins vitaux de sa population. Cet ajustement est une loi de la vie. Nos "vies économiques" au quotidien n'ajustent pas des offres et des demandes. Elles consistent à ajuster nos revenus et nos besoins et c'est ce que vous et moi faisons, ainsi que le pommier, l'épi de blé, la belette et le petit lapin.

FABRICE RIEM

Professeur de droit privé à l'Université de Pau et des Pays de l'Adour (E2S-UPPA), et coordinateur du Centre Lascaux sur les transitions (CELT)

# LA DÉMOCRATIE ALIMENTAIRE, DE QUOI PARLONS-NOUS ?

Intervention lors des Matinées Politiques d'Un Plus Bio le 19 octobre 2023 au Ministère de la Transition Écologique à Paris

---

Avant toute chose, je dois adresser mes remerciements à toute l'équipe d'Un Plus Bio qui me permet, depuis tant d'années, de ne pas avoir une vision dogmatique des choses, vision à laquelle mon métier me prédispose. S'agissant de l'idée de « démocratie alimentaire », vous avez décontaminé mon cerveau en m'aidant, par les expériences réunies au sein du Club des Territoires, à comprendre qu'il ne fallait pas buter contre l'indétermination, la contingence de l'idéal démocratique pour penser la « démocratie alimentaire », mais tout au contraire adopter une démarche pragmatique.

Je crois utile, pour essayer de démêler la ou les significations possibles de ce concept, de

partir du contexte dans lequel il a été mobilisé (1.). Il apparaîtra que la démocratie alimentaire, comme toute démocratie, naît dans les marges des systèmes de pouvoir. De manière telle que la question peut se poser de savoir si les politiques mises en œuvre par les collectivités locales peuvent réellement se revendiquer d'une démocratie alimentaire (2.). Il convient cependant d'adopter une approche pragmatique et de ne pas céder à une vision idéale-typique de la démocratie, alimentaire ou non. Les politiques mises en œuvre par les collectivités locales favorisent non seulement la construction de systèmes alimentaires territoriaux plus démocratiques, mais elles contribuent, plus largement encore, à une démocratisation des territoires par l'alimentation (3).

---

## 1. Contexte dans lequel le concept de « démocratie alimentaire » a été mobilisé

Le concept de démocratie alimentaire est apparu à peu près en même temps que celui de souveraineté alimentaire, en marge du Sommet mondial de l'alimentation organisé par la FAO, à Rome, en 1996. Les deux concepts sont d'ailleurs étroitement liés. O. De Schutter, lorsqu'il était Rapporteur spécial de l'ONU sur le droit à l'alimentation, avait proposé de définir la souveraineté alimen-

taire comme l'exigence d'un *fonctionnement démocratique des systèmes alimentaires*, impliquant la possibilité pour les populations de choisir de quel système alimentaire elles souhaitent dépendre<sup>1</sup>.

<sup>1</sup>O. De Schutter, *Rapport final : Le droit à l'alimentation, facteur de changement*, 24 janvier 2014, A/HCR/25/57, pt 50.

L'idée de démocratie, comme celle de souveraineté alimentaire, est née à un moment de changement important dans la façon de concevoir les politiques publiques de l'alimentation, celui où l'agriculture est entrée dans les accords de commerce internationaux. Avec la création de l'OJMC en 1995, les matières premières agricoles et les denrées alimentaires deviennent, peu ou prou, des marchandises ordinaires. L'objectif de souveraineté alimentaire qui caractérisait par exemple la première politique agricole commune, celle de 1962, est

abandonné au profit d'une approche fondée sur la « sécurité alimentaire ». Celle-ci repose sur l'accès aux denrées alimentaires à partir des devises acquises par les exportations. Une approche quantitative de la sécurité alimentaire est alors consacrée. Sa régulation sera confiée au marché international davantage qu'aux États dont les marges de manœuvre sont désormais réduites. Il en naîtra une double défiance sociale, tant à l'égard du fonctionnement des marchés internationaux, qu'à celui des États.

## 1.1 La société contre le marché

Certains ont pu voir dans ce choix en faveur du marché pour assurer la sécurité alimentaire un mouvement de « dépolitisation » des questions alimentaires. Il n'en est rien : les politiques publiques en faveur de l'alimentation seront désormais des politiques de marché, lesquelles constituent « un nouvel art de gouverner » qui débarrasserait la société du problème du choix, selon l'analyse du philosophe M. Foucault<sup>2</sup>. Les marchés permettraient aux biens, notamment aux denrées alimentaires, d'acquiescer une « valeur objective »<sup>3</sup>. C'est donc désormais le « signal des prix » qui déterminera ce qui est produit et consommé et qui commandera la manière dont les ressources naturelles sont utilisées et réparties.

Tout irait très bien si les marchés agricoles n'étaient pas *défaillants*. Cette question, très documentée, ne peut être développée ici. Nous savons que les marchés agricoles et alimentaires sont, d'une part, accaparés par de puissantes multinationales et, d'autre part, structurellement instables. Or, historiquement, l'instauration d'un marché insuffisamment régulé a entraîné des désordres tels que les sociétés ont été contraintes de réagir, y compris d'ailleurs sous des formes totalitaires, contre leur propre destruction<sup>4</sup>.

C'est pour cette raison qu'ont émergé des revendications en faveur tant de la démocratie alimentaire que de la souveraineté alimentaire : la première en tant qu'alternative à un système alimentaire contrôlé par les multinationales de l'agroalimentaire<sup>5</sup> ; la seconde en tant que droit des peuples, des communautés et des pays de développer leurs propres politiques agricoles et alimentaires<sup>6</sup>.

<sup>2</sup> M. Foucault, *Naissance de la biopolitique. Cours au Collège de France (1978-1979)*, Paris, Gallimard-Seuil, 2004.

<sup>3</sup> *Ibid.*

<sup>4</sup> Voir les analyses de K. Polanyi, *La grande transformation. Aux origines politiques et économiques de notre temps*, Gallimard, Collection « Bibliothèque des sciences humaines », 1983 (pour la traduction française).

<sup>5</sup> T. Lang, « Towards a food democracy », in *Consuming passions: Cooking and eating in the age of anxiety*, Griffiths, S., Wallace, J., Eds., 1998.

<sup>6</sup> Selon la position défendue par l'organisation paysanne La Via Campesina, depuis le Sommet mondial de l'alimentation de 1996, puis à travers la Déclaration de Nyéléni (Mali, 2007), co-signée par 500 représentants de plus de 80 pays : organisations paysannes, pêcheurs traditionnels, peuples autochtones, peuples sans terre, travailleurs ruraux, éleveurs nomades, consommateurs, mouvements écologistes et urbains.

Selon ces revendications, il s'agit de donner la priorité aux économies et aux marchés locaux, de placer ceux qui produisent, distribuent et consomment au cœur des systèmes alimentaires plutôt que de répondre aux exigences des marchés internationaux, de protéger l'accès et le partage équitable des ressources productives contre « les menaces de privatisation et d'expulsion ». En bref, l'objectif est de « réencastrer » le marché, l'économie agricole, dans la société, de les remettre au service des besoins des populations.

## 1.2 « La société contre l'État »

La société se dresse contre l'État, tout d'abord, parce que la souveraineté étatique peut se retourner contre l'intérêt des populations :

◆ Contre l'intérêt des populations d'autres États, tout d'abord. La triste expression « arme alimentaire » permet de l'illustrer, à l'image de la décision russe de rompre l'accord sur les exportations des produits agricoles des ports ukrainiens.

◆ Contre l'intérêt de sa propre population, ensuite. Car, au fond, c'est au nom de la souveraineté que les États sont libres de céder des terres agricoles à des investisseurs internationaux, au préjudice des intérêts des populations locales qui peuvent être dépossédées de leurs terres.<sup>7</sup> Dans des cas extrêmes, se constituent des « enclaves extra-territorialisées » : des portions de territoires échappent en partie aux législations nationales lorsque des investisseurs étrangers exploitent, avec le soutien de l'État hôte, parfois des milliers d'hectares de terres agricoles pour une production alimentaire destinée à l'exportation.<sup>8</sup> Il n'en fallait pas plus au Parlement européen pour constater que « l'accaparement des terres porte atteinte à la souveraineté alimentaire ». <sup>10</sup>

La démocratie alimentaire, comme la souveraineté alimentaire, sont donc d'essence réactive : face à un système agro-industriel international socialement injuste et écologiquement absurde, comment les populations peuvent-elles reprendre la main sur leur alimentation ? *Le marché détruit la société ?* La société se dresse contre le marché. Mais elle se dresse également et en même temps contre l'État.

La société se dresse ensuite contre les États qui ont consenti une perte de souveraineté économique. Le droit international, spécialement le droit de l'OJMC, a fait perdre aux États une part de leur souveraineté économique, puisque l'obligation d'éliminer les obstacles au commerce ne permet plus d'avoir de réelle prise sur la destinée de ce qui est produit dans un pays.

Ces phénomènes ont nourri des critiques féroces. En dehors du strict champ de l'alimentation, le juriste belge S. Gutwirth constate

<sup>7</sup> P. Clastres, *La société contre l'État. Recherches d'anthropologie politique*, Les éditions de minuit, 1974.

<sup>8</sup> *Le gouvernement du Libéria est sur le point de céder 1 millions ha des forêts du pays – 10% de la superficie du pays – à une société basée à Dubai, au préjudice des communautés locales*

<sup>9</sup> G. Chouquer, *Terres porteuses. Entre faim de terre et appétit d'espace*, éd. Lavoisier, 2012.

<sup>10</sup> T. Lang, « Towards a food democracy », in *Consuming passions: Cooking and eating in the age of anxiety*, Griffiths, S., Wallace, J., Eds., 1998.

<sup>10</sup> Rapport du Parlement européen, « Garantir la sécurité alimentaire et la résilience à long terme de l'agriculture dans l'Union », 05/2023 ; suivi d'une résolution du 14 juin 2023.

un « régime de connivence entre la liberté des propriétaires et la souveraineté du propriétaire au carré, l'État ». <sup>11</sup> La juriste française M. Chemillier-Gendreau dénonce la « faillite de l'État souverain » qui était censé protéger les individus et « l'irréductible incompatibilité entre souveraineté d'un État et démocratie ». <sup>12</sup>

Il y a là quelque chose de très important. Les concepts de démocratie et de souveraineté *alimentaires* seraient plutôt des sources d'obligations pour les États. C'est ainsi, par exemple, que la *Déclaration des Nations Unies sur les*

*droits des paysans et des autres personnes travaillant dans les zones rurales* pose l'obligation pour les États de faire en sorte que les paysans puissent définir eux-mêmes et souverainement leurs systèmes alimentaires.

Voici donc une importante difficulté pour notre sujet : la démocratie naît dans les marges des systèmes de pouvoir (privés comme publics). Les politiques mises en œuvre par les collectivités locales peuvent-elles, dans ces conditions, se revendiquer d'une démocratie alimentaire ?

## 2. La démocratie naît dans les marges des systèmes de pouvoir

Dans son ouvrage *La démocratie aux marges*, D. Graeber (2018) voit dans la situation générale du monde une crise non de la démocratie, mais de l'État. « Si l'on a pu assister ces dernières années (...) à un regain d'intérêt pour les pratiques et les procédures démocratiques, cela s'est opéré presque entièrement hors des cadres étatiques. L'avenir de la démocratie se joue principalement dans ces espaces ».

C'est une manière de dire que la démocratie est de l'ordre de l'horizontalité absolue, de l'égalité, du non-pouvoir. Le mouvement zapatiste en fournit une bonne illustration au Mexique : le projet révolutionnaire ne repose pas sur la prise de contrôle de l'appareil de coercition de l'État. Il consiste à lui substituer un projet de refondation de la démocratie par l'auto-organisation de communautés autonomes. <sup>13</sup>

Or, précisément, les États se montrent méfiants à l'égard des formes de prise de décision et de délibération publique. F. Dupuis-Déri va jusqu'à parler « d'agoraphobie politique ». <sup>14</sup> De son côté, D. Graeber conclut

à « l'impossible mariage de la démocratie et de l'État » <sup>15</sup> : ce ne serait « que lorsqu'il devient absolument clair que les discussions et les réunions publiques ne sont plus elles-mêmes les médiums de la prise de décision politique, mais au mieux des moyens de faire des suggestions aux décideurs politiques » qu'elles deviennent acceptables.

<sup>11</sup> « Quel(s) droit(s) pour quel(s) commun(s) ? », *R.I.E.J.* 2018, p. 81.

<sup>12</sup> *De la guerre à la communauté universelle. Entre droit et politique*, Fayard, 2013.

<sup>13</sup> Le terme « démocratie » ne doit cependant pas faire illusion. D. Graeber rapporte que les zapatistes l'utilisent afin de ne pas laisser penser à une politique de l'identité. L'expression est même rejetée par le mouvement Aymara en Bolivie au motif qu'au regard de l'expérience de son peuple, ce mot a été employé pour désigner des systèmes qui lui ont été imposés par la violence (v. *La démocratie aux marges*, préc., p. 109).

<sup>14</sup> *L'esprit anti-démocratique des fondateurs des "démocraties" modernes (1999)* disponible en ligne.

<sup>15</sup> Voir sa conclusion in *La démocratie aux marges* in *Consuming passions: Cooking and eating in the age of anxiety*, Griffiths, S., Wallace, J., Eds. 1998.

Cela pose alors une question qui ne doit pas être prise pour une provocation : peut-on considérer que les pratiques mises en œuvre par les collectivités locales, et qui se revendiquent de la « démocratie alimentaire », permettent véritablement aux populations d'exprimer des choix ou conduisent-elles plus modestement, à recueillir leur consentement ? *Consentir n'est pas vouloir*. Par exemple, Toronto a été l'une des premières villes à se doter d'un Conseil alimentaire de territoire, constitué de représentants des opérateurs, de la population, des associations, des administrations. Il élabore des orientations et propose aux autorités du territoire des politiques dédiées à l'alimentation. Ces propositions sont-elles suivies ? <sup>16</sup>

De la même manière, les *communs* gérés par des communautés d'usagers sont souvent cités comme des modèles de démocratie. L'Unesco a par exemple présenté la création d'associations hydrauliques villageoises à Bali (les *subak*) comme étant des modèles de « pratiques agricoles démocratiques et égalitaires » ayant permis aux habitants de Bali de devenir les plus efficaces producteurs de riz de tout l'archipel. Pour autant, il ne faut pas voir dans les *communs* un idéal démocratique. Il y a aussi de la verticalité, des jeux de pouvoirs au sein des communautés d'usagers, au sein même de la démocratie directe.

C'est pourquoi il semble nécessaire de rompre avec toute vision dogmatique des choses, de ne pas céder à une vision idéale-typique de la démocratie. <sup>17</sup> Le concept de démocratie est trop contingent pour qu'on butte sur les mots. Tout a d'ailleurs été dit dans l'intitulé que vous avez donné à la table-ronde qui s'est tenue au Ministère de la transition écologique le 19 octobre 2023 : « Ces collectivités locales qui inventent leur démocratie alimentaire ». La démocratie ce sont des *pratiques concrètes* dont l'apprentissage ne connaît pas de fin. <sup>18</sup> Elle implique un « bricolage » permanent, pour emprunter le terme à C. Lévi-Strauss qui se définissait lui-même comme un bricoleur. La règle du jeu du

bricoleur, écrivait-il, est « de toujours s'arranger avec les moyens du bord ». <sup>19</sup> Et c'est là que réside la grande force des collectivités locales : elles adoptent un point de vue réaliste et une démarche pragmatique. Au plan individuel, elles œuvrent à ce que chacun puisse accéder à une alimentation suffisante, saine et conforme à sa culture. Au plan collectif, elles soutiennent la construction de systèmes alimentaires concertés, sinon collectivement décidés, en associant l'ensemble des acteurs impliqués dans l'alimentation du territoire. <sup>20</sup>

J'ai longtemps pensé que les communes, c'était l'État décentralisé. Vous m'avez dégrisé. Il y a bien un « contre-modèle communal » qui invente un autre monde, dans les interstices de l'ordre global, celui de l'État central et des marchés internationaux. Dit autrement, avec les collectivités locales, nous sommes bien, parfois, « dans les marges des systèmes de pouvoir », dont parle D. Graeber.

<sup>16</sup> La même question peut se poser au sujet du Pacte régional pour une alimentation durable de la Région Occitanie : les habitants de la région sont consultés sur leurs pratiques alimentaires et sur les propositions d'action qu'ils souhaitent voir mises en œuvre dans le cadre du Pacte ; un Comité de suivi composé d'une quarantaine de représentants, dont 8 citoyens tirés au sort, a été mis en place. Cette politique est certainement vertueuse et salutaire pour les populations, mais ces consultations suffisent-elles à parler de « démocratie alimentaire » ?

<sup>17</sup> Voir par exemple, B. Pecqueur et X. Itçaina, « Économie sociale et solidaire et territoire : un couple allant de soi ? », *RECMA* n° 325, 2021 (disponible en ligne). Les auteurs montrent bien la diversité des modes de gouvernement, voire de « gouvernance », possibles et que l'image d'une démocratie idéale ne se rencontre guère en pratique.

<sup>18</sup> S. Amin, *La souveraineté au service des peuples*, CETIM, Publi-cetim n° 41, Genève, 2017.

<sup>19</sup> C. Lévi-Strauss, *La pensée sauvage*, Pocket, 1990. <sup>20</sup> T. Lang, « Towards a food democracy », in *Consuming passions: Cooking and eating in the age of anxiety*, Griffiths, S., Wallace, J., Eds. 1998.

<sup>20</sup> Sur ces deux dimensions de la démocratie alimentaire, voir F. Collart Dutilleul, « De l'exception agricole à la démocratie alimentaire (imaginer un droit humaniste pour aider la Terre à nourrir l'humanité) », *Mélanges en l'honneur d'Eric Loquin*, LexisNexis, 2018.

C'est d'ailleurs ce que constatait déjà Tocqueville au milieu du XIXe siècle : « c'est dans la commune que réside la force des peuples libres ».<sup>21</sup> La légitimité des acteurs publics locaux est plus forte aux yeux de la population que ne l'est celle de l'État central. Et l'adhésion de la population peut se trouver d'autant plus facilitée que des associations – Un Plus Bio et son Club des Territoires – favorisent, voire initient une dynamique,<sup>22</sup> un échange de bonnes pratiques permettant, par tâtonnement, de démocratiser l'accès à l'alimentation, i.e. de concrétiser le droit à l'alimentation dont la responsabilité incombe en principe à l'État...

### 3. La démocratisation des territoires par l'alimentation

Votre table ronde du 19 octobre 2023 (« Ces collectivités locales qui *inventent* leur démocratie alimentaire ») a montré<sup>23</sup> toute la diversité des actions qui peuvent être mises en œuvre à partir de l'alimentation.<sup>24</sup> L'addition de toutes ces pratiques semble être de nature à réaliser les transitions recherchées.

Dans la relation au territoire, tout d'abord, en impulsant des changements dans la politique agricole, foncière, environnementale, énergétique. Mais encore en redessinant le territoire, avec le souci d'une cohérence sociale, à l'échelle d'un bassin de vie (la Communauté d'agglomération de Sophia-Antipolis, le Grand Lyon, etc.), et plus largement socio-écologique, qui ne se laisse pas enfermer dans les découpages administratifs (coopération entre acteurs publics, mais aussi partenariats public/privé).

Dans le domaine économique, ensuite, s'agissant des politiques d'achat, d'approvisionnement, mais aussi les ressources humaines et la politique sociale (la participation des Établissements et services d'aide par le travail à

Mieux, émergent des types inédits de coopération décentralisée où s'invente le service public de demain (distribution de l'eau, accès à l'énergie, transports publics, cantines). En somme, ce que vous êtes en train de réaliser, c'est un authentique tour de magie sociale : vous ne vous contentez pas d'initier la construction de systèmes alimentaires territoriaux d'allure démocratique. Vous favorisez plus largement *une démocratisation des territoires par l'alimentation*.

la préparation des repas), la création d'entreprises relevant de l'économie sociale et solidaire<sup>25</sup> permettant, en associant une multitude d'acteurs, de réinventer l'économie agricole.

Dans le domaine politique, enfin, en mettant en œuvre des projets d'éducation à l'alimentation, de gouvernance ad hoc et de démocratie participative.

<sup>21</sup> In *De la démocratie en Amérique* (1835).

<sup>22</sup> Voir aussi les analyses de J.F. Draperi, *Le fait associatif dans l'occident médiéval. L'auteur décrit le mouvement naturel des êtres humains à se réunir en communs qui serait apparu au début du moyen-âge et qui aurait donné naissance à des territoires démocratiques telles les communes. Les communautés au sens large, auraient dispersé « l'esprit démocratique » dans une société féodale qui ne l'était pas du tout, démocratique, à travers les collegia (ce mouvement associatif semblait cependant déjà très actif dès la Rome antique).*

<sup>23</sup> Comme l'avait déjà fait l'Observatoire de la restauration collective locale et durable mis en œuvre par Un + bio et le Programme Lascaux

<sup>24</sup> Voir les expériences rapportées dans ce Livret.

<sup>25</sup> De nombreuses collectivités appuient leur action sur des sociétés coopératives d'intérêt collectif (SCIC) qui ont pour objet la production ou la fourniture de biens et de services d'intérêt collectif présentant un caractère d'utilité sociale.

Autrement dit, en tirant le fil de l'alimentation, vous êtes en train de tout chambouler en prenant à contre-pied le cœur du modèle dominant. De chambouler en particulier l'économie politique de l'alimentation. Avec ces politiques, vous construisez en effet des économies *substantielles*<sup>26</sup> qui articulent besoins des populations et ressources propres au territoire d'action<sup>27</sup>. Les questions de production, de transformation, de distribution et de consommation sont reconnectées à celles de la santé, de l'environnement, de l'énergie. *En bref vous déployez tout le contraire d'une pensée en silos* (discuter de tout cela ici, au Ministère de la transition écologique, c'est déjà abattre une cloison).

S'il faut rendre grâce aux collectivités locales qui apparaissent bien souvent comme les « précurseurs du changement »<sup>28</sup>, encore faut-il les aider à trouver les moyens de mener leurs politiques. Les ressources financières sont bien entendu de première importance et c'est là que le bât blesse trop souvent. Les ressources politiques et juridiques ne doivent cependant pas être négligées. Stéphane Veyrat, directeur d'Un Plus Bio, posait la question suivante : « ces initiatives sont aujourd'hui le fait de politiques locales volontaristes. Si notre volonté est de déployer ces démarches, quels prolongements faut-il imaginer au niveau national ? Comment des politiques nationales voire européennes peuvent-elles venir en soutien pour que ces changements s'installent dans la durée et se démocratisent ? ».

Il me semble que c'est une très bonne manière de poser le problème. La trajectoire doit être ascendante et conduire à desserrer les verrous « du haut » qui peuvent contrarier la mise en œuvre de ces politiques locales (l'exemple typique étant celui de la restauration collective, trop fortement contrainte par le droit de la commande publique et la directive européenne sur les marchés publics). Lors de l'Assemblée générale d'Un Plus bio qui s'est tenue à Bayonne en 2018, constatant

le foisonnement et l'efficacité de politiques locales innovantes, notre questionnement était plutôt de savoir ce qu'on pourrait bien faire de l'État. Ces politiques publiques, voire publiques-privées, doivent rester entre les mains des acteurs locaux, qui sont les garants de l'irréductible diversité des solutions adaptées aux ressources et aux besoins de chaque territoire.

Dans la veine des préconisations formulées par O. De Schutter dans le rapport final de son mandat de Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation,<sup>29</sup> il faudrait mener des actions à trois niveaux pour faciliter la reconstruction de systèmes alimentaires locaux, créateurs de liens entre les villes et leur ceinture rurale, tant dans l'intérêt des producteurs locaux que des mangeurs.<sup>30</sup>

<sup>26</sup> K. Polanyi distingue l'économie formelle de marché (qui fonctionne de manière uniforme afin de faciliter les échanges internationaux) des économies substantielles avec des marchés (adaptées à la spécificité de chaque territoire). V. *La Subsistance de l'Homme. La place de l'économie dans l'histoire et la société*, Flammarion, 2011.

<sup>27</sup> F. Collart Dutilleul, « De l'exception agricole à la démocratie alimentaire (imaginer un droit humaniste pour aider la Terre à nourrir l'humanité) », précité.

<sup>28</sup> Voir le rapport d'IPES-Food, *De l'assiette à la planète : L'alimentation, moteur de l'action climatique des collectivités locales*, 2023, qui présente les collectivités locales comme « précurseurs du changement » (p. 30) dont les moyens doivent être renforcés.

<sup>29</sup> O. De Schutter, *Rapport final : Le droit à l'alimentation, facteur de changement*, 24 janvier 2014, précité note 1.

<sup>30</sup> Il est important de souligner l'importance de la coexistence des modèles agricoles et alimentaires. Il ne s'agit pas d'éradiquer les cultures d'exportations, aucun pays n'étant réellement autosuffisant. Le commerce international des denrées alimentaires reste nécessaire à la concrétisation du droit à l'alimentation de chacun. Il s'agit en revanche d'aider l'agriculture d'exportation à réaliser sa transition écologique. Voir P. Gasselin et al., *Coexistence et confrontation des modèles agricoles et alimentaires. Un nouveau paradigme de développement territorial ?* éd. Quae, 2021.

Au plan national, de nouveaux moyens d'action et compétences devraient être reconnus aux collectivités locales. En outre, un soutien doit être apporté aux innovations locales,<sup>31</sup> soutien au réinvestissement dans la production alimentaire locale, axé en particulier sur les petits producteurs de denrées alimentaires. Cela ne pourra au demeurant se réaliser qu'au prix d'une réforme foncière permettant aux collectivités locales d'arbitrer plus aisément les conflits d'usage et de lutter contre les pressions extrêmes qui s'exercent sur le foncier agricole.<sup>32</sup> Par ailleurs, le Programme national pour l'alimentation 2019-2023 « Territoires en action » reposait sur deux leviers (la restauration scolaire et les projets alimentaires territoriaux), mais la démarche pouvait sembler trop « descendante ». Ainsi que le préconise l'actuel Rapporteur de l'ONU sur le droit à l'alimentation, M. Fakhri, les politiques publiques doivent permettre de refléter « l'existence de divers contextes socio-écologiques ».<sup>33</sup> Tout doit, en conséquence, partir des territoires.

Au plan européen, nous avons besoin d'une politique agricole commune qui deviennent une politique agricole *et alimentaire* commune, laquelle devrait cesser de traiter les denrées alimentaires comme des marchandises ordinaires. Nous avons aussi besoin d'un droit des marchés publics moins inféodé aux disciplines de l'OMC. La restauration collective, premier levier de la démocratie alimentaire, est aujourd'hui écartelée entre des injonctions contradictoires : interdiction des clauses de localisation (marchés publics), mais invitation à un approvisionnement « dans le cadre de projets alimentaires territoriaux » (Code rural). Il faut clarifier tout cela.

Au plan international, nous avons besoin d'un cadre international porteur pour les politiques nationales et locales, accompagnant la possibilité, pour les populations, de choisir de quel système alimentaire elles souhaitent dépendre. C'est-à-dire de tout le contraire de ce que soutient aujourd'hui le droit du commerce international qui ne voit que la carte (les marchés internationaux interconnectés) et pas les territoires.

Le Président de la République ne disait finalement pas autre chose lorsque, dans son discours de 2017 « Pour une Europe souveraine, unie et démocratique », il en appelait à une politique agricole commune laissant « plus de flexibilité au niveau des pays<sup>34</sup> (...) partout où des choix qui restent des choix collectifs de terrain sont nécessaires ». Un seul mot d'ordre : en marche !

<sup>31</sup> Sur les progrès déjà réalisés, voir l'interview de Philippe Zavoli, dans ce Livret.

<sup>32</sup> Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels de l'ONU invite les Etats à réaliser ces « réformes agraires » afin de permettre la concrétisation du droit à l'alimentation : voir Observations générale n° 12, « Le droit à une nourriture suffisante (Article 11 du PIDESC) », disponible en ligne. Voir aussi le projet « Friche rebelle », présenté dans ce Livret.

<sup>33</sup> Rappelons que la concrétisation du droit à l'alimentation tel qu'il est consacré par le Pacte de New York de 1966 suppose que l'alimentation soit « adéquate », c'est-à-dire « déterminée par les conditions sociales, économiques, culturelles, climatiques, écologiques » propres à chaque territoire (Observation générale n° 12, précitée, §7).

<sup>34</sup> Objectif en partie atteint grâce aux « plans stratégiques nationaux », permettant la mise en œuvre d'une PAC plus proche des territoires.

## EN PARTENARIAT AVEC :



## AVEC LE SOUTIEN DE :



Rédaction :  
Juliette Baudet  
Inès Revuelta  
Stéphane Veyrat

Contributeurs :  
François Collart Dutilleul  
Fabrice Riem

Mise en page :  
Rodéo Studio



68 Bis Avenue Jean Jaurès  
30 900 NÎMES  
contact@unplusbio.org  
www.unplusbio.org

## QUI SOMMES-NOUS ?

### **UN PLUS BIO, UNE ASSOCIATION NATIONALE UNIQUE EN SON GENRE**

Entièrement dédiée aux politiques publiques de l'alimentation, l'association fédère, relie et accompagne les élus et leurs équipes qui s'emparent des enjeux alimentaires. Ce collectif partage la conviction que les collectivités ont un rôle majeur dans le paysage alimentaire, en permettant à leur territoire de prendre une nouvelle trajectoire nourricière.

### **UN RÉSEAU OÙ COHABITE UNE GRANDE DIVERSITÉ DE COLLECTIVITÉS ET D'ACTEURS**

Au sein du Club des Territoires, nous faisons dialoguer des élus de tous horizons mais aussi tous les échelons de collectivités territoriales. Ensemble, nous avons installé un récit avec les cantines rebelles pour démontrer que la bio était accessible à tous. Nos nombreux outils, dont le plus signifiant est l'Observatoire des paysages alimentaires, éclairent les stratégies gagnantes pour permettre aux collectivités d'accélérer leur impact sur l'alimentation.

### **UN COLLECTIF POUR CONSTRUIRE D'AUTRES PAYSAGES ALIMENTAIRES**

Notre équipe mobilise l'intelligence du collectif Un Plus Bio pour imaginer et faire vivre une autre façon de se nourrir. Nos événements, nos publications et nos chantiers permettent aux élus et aux agents de monter en compétences et d'acter des choix ambitieux pour se projeter sur les grands défis alimentaires de notre époque.

