

Pacte alimentaire Nouvelle-Aquitaine, pour une alimentation durable et locale

Séance plénière des 8 et 9 décembre 2022

Le CESER salue l'ambition portée par le Conseil régional à travers ce nouveau Pacte alimentaire 2021-2025 et ses enjeux pour la transition agro-écologique et la création de valeur ajoutée dans les exploitations agricoles.

Il souligne le choix de construire ce Pacte alimentaire en objectifs, ambitions et Plan d'actions chiffrés et mesurables, permettant d'évaluer à court terme (2025) les réalisations concrètes.

Il se félicite de voir que ce Pacte reprend un grand nombre des recommandations de son rapport « Pour un nouveau pacte social : réaliser la nécessaire transformation agro-écologique en Nouvelle-Aquitaine »¹ et qu'il a été élaboré en y associant une large diversité d'acteurs dès sa conception.

S'appuyant sur les conclusions de son rapport, le CESER formule un certain nombre de recommandations visant à enrichir ce nouveau Pacte alimentaire :

- *l'ouverture de la gouvernance du comité de pilotage à d'autres acteurs, indispensable à sa mise en œuvre tels que les services de l'État en région, ainsi que les associations de consommateurs ;*
- *la définition de nouveaux indicateurs pour faire évoluer le système alimentaire et évaluer la performance et la réussite des systèmes agricole et alimentaire ;*
- *la formation agricole pour des exploitations plus durables ;*
- *l'expérimentation de méthodes de comptabilisation intégrale des coûts pour favoriser les externalités positives et négatives des différents systèmes de production ;*
- *l'intégration d'objectifs pour développer une plus grande souveraineté alimentaire.*

Ce Pacte est également pour le CESER, l'occasion d'aborder la question de la solidarité alimentaire autour du don alimentaire et de l'accès pour tous à une alimentation locale, saine et de qualité.

Il demande d'affiner dans ce Pacte l'objectif de réaliser le droit à l'alimentation, préalable à toute réflexion visant à poser les bases d'un changement de modèle agricole et alimentaire.

En guise de conclusion, le CESER insiste sur l'importance d'associer à la mise en œuvre du Pacte les services de l'Etat en région, en particulier de la santé et de l'environnement, ainsi que les consommateurs.

Il préconise la création d'un outil prospectif pour faire un diagnostic du potentiel alimentaire et fixer un cap sous la forme d'un Plan alimentaire Nouvelle-Aquitaine 2050 en articulation avec le Pacte alimentaire et Néo Terra.

¹ Rapport du CESER « Pour un nouveau pacte social, réaliser la nécessaire transformation agro-écologique en Nouvelle-Aquitaine », mars 2021 - [Ceser Nouvelle-Aquitaine \(ceser-nouvelle-aquitaine.fr\)](https://www.ceser-nouvelle-aquitaine.fr)

Une ambition nécessaire

Le Conseil économique, social et environnemental régional (CESER) salue l'ambition portée par le Conseil régional à travers ce nouveau Pacte alimentaire Nouvelle-Aquitaine, pour une alimentation durable et locale.

Tout d'abord, la notion de « Pacte » est particulièrement importante, car elle permet de mettre en avant le principe fondamental qui est d'amener les acteurs dans toute leur diversité à « faire ensemble ». Cela fait écho au « Nouveau Pacte Social » plaidé par le CESER et qui considère que la transformation agroécologique des systèmes au service des agriculteurs, des citoyens et des territoires, ne pourra se réaliser qu'en profitant des forces de l'ensemble des acteurs, de la multiplicité des compétences et des points de vue, à travers le dialogue.

La nouvelle version du Pacte alimentaire portée par le Conseil régional fait état de modifications pertinentes par rapport à la « **Feuille de route régionale Agriculture, Alimentation et Territoires pour une alimentation durable et locale en Nouvelle-Aquitaine 2018-2020** » et aux engagements du premier Pacte alimentaire signé en 2021.

Une des évolutions majeures réside dans les objectifs mêmes du Pacte énoncés dès l'Introduction du projet de délibération. Si les enjeux de création de valeur ajoutée dans les exploitations agricoles (de culture et d'élevage) sont réaffirmés, deux nouveaux éléments sont mis en avant : « *la production d'une alimentation saine, durable et de qualité dont bio issues des filières agricoles engagées dans la transition agroécologique ; et l'accès à une alimentation locale et régionale de qualité, saine et durable pour tous* ». Le CESER ne peut que saluer d'avoir replacé la question de la transition agroécologique et celle de l'alimentation pour tous au cœur des objectifs.

Le CESER tient également à souligner le choix de construire ce Pacte en trois objectifs, cinq ambitions et un Plan d'actions déclinés en cinq Domaines d'actions stratégiques (DAS) portant des objectifs chiffrés et mesurables. Cela permettra d'évaluer à court terme (2025) les réalisations concrètes.

Ces cinq DAS identifiés apparaissent complets et complémentaires. Ils favorisent une approche transversale et innovante, pour laquelle le CESER souhaite apporter des préconisations et des pistes d'amélioration ci-après.

Ces préconisations s'appuient sur le rapport du CESER « **Pour un nouveau pacte social, réaliser la nécessaire transformation agro-écologique en Nouvelle-Aquitaine** », qui portait un certain nombre de recommandations relatives au Pacte alimentaire Nouvelle-Aquitaine, dont certaines d'entre elles ont été prises en compte.

Parmi celles-ci, l'une d'entre elles était d'ouvrir la gouvernance du Comité de pilotage du Pacte alimentaire à d'autres acteurs. À ce titre, le CESER souhaite qu'au-delà de l'entrée dans le nouveau CoRALim (Comité de pilotage régional Alimentation durable et locale) de la recherche, des associations de développement de l'agriculture paysanne, ou encore de la CRESS, s'ajoutent les associations de consommateurs dont l'Union des Centres techniques régionaux de la consommation (CTRC).

Il est également noté l'absence de deux familles d'acteurs majeurs et dont la présence semble essentielle au CESER : la santé et l'environnement. Cette absence nominative étonne le CESER, d'autant plus que le Pacte s'inscrit « *pleinement dans la feuille de route Néo Terra et dans la stratégie "One Health"* ». La question de l'accès à une alimentation saine et suffisante est un axe fondamental de toute politique de santé. Quant à l'impact des pratiques agricoles et agro-alimentaires sur tous les paramètres environnementaux il est de mieux en mieux documenté.

Malgré cet axe d'amélioration, le CESER tient cependant à saluer l'esprit de co-construction qui a prévalu en associant une large diversité d'acteurs dès la conception du Pacte, et aujourd'hui dans son suivi et son pilotage.

Mesurer autrement pour accompagner la transition

Une des préconisations du CESER est également de faire évoluer les indicateurs pour un nouveau système alimentaire. Il salue à ce titre le DAS 4.4 : « *Définir et proposer l'introduction de nouveaux indicateurs socio-économiques pour l'évaluation et la sélection des projets éligibles aux différents financements sur l'alimentation* ».

Par ailleurs, le Pacte alimentaire régional porte dans sa seconde ambition « *Une formation agricole exemplaire* », le souhait de former les futurs agriculteurs et agricultrices à l'alimentation durable en proposant un modèle d'exploitation exemplaire.

Le CESER préconise à ce titre de développer de nouveaux indicateurs qui devraient mesurer ce qui importe à long terme pour le développement de systèmes alimentaires durables mais aussi pour le développement

d'exploitations agricoles plus durables. Il s'appuie sur la méthode IDEA v4 (Indicateurs de Durabilité des Exploitations Agricoles) qui permet de comprendre quels sont les grands leviers sur lesquels s'appuyer pour accompagner les exploitations agricoles dans le triple défi de la performance économique, environnementale et sociale.

La durabilité de l'exploitation agricole pourrait se mesurer sur la base des propriétés suivantes :

- autonomie en particulier technique et financière ;
- robustesse et résilience face aux risques et impacts, parmi lesquels climatiques et énergétiques ;
- capacité productive et reproductive de biens et services ;
- ancrage territorial ;
- responsabilité globale.

Le CESER attire l'attention du Conseil régional sur la capacité à fonctionner selon le rythme naturel de renouvellement des ressources.

Aussi, le CESER suggère au Conseil Régional d'intégrer ces indicateurs dans la définition de ce que devrait être « un modèle d'exploitation exemplaire ».

Concernant la durabilité du système alimentaire de Nouvelle-Aquitaine, le CESER note qu'il n'est pas précisé de critères permettant de l'évaluer afin de la renforcer.

Les mesures classiques de la productivité agricole (la productivité agricole étant un indicateur de référence aussi bien de la Région que des Chambres d'Agriculture notamment) sous-estiment de manière systémique les avantages de l'agriculture agroécologique diversifiée. Il faut par conséquent envisager l'adoption et la référence systématique à un plus large éventail d'indicateurs qui viendraient compléter les existants pour évaluer la performance et la réussite des systèmes agricoles et alimentaires.

Le CESER en précise certains, tels que :

- la qualité nutritionnelle et gustative ;
- l'efficacité des ressources allouées (avec un focus sur les ressources rares ou en tension comme l'eau et l'énergie...) ;
- l'impact sur la biodiversité et particulièrement celle des sols ainsi que la capacité de ceux-ci à absorber et retenir l'eau. La mesure des polluants dans les sols et l'impact sur la qualité des eaux. La prise en compte de la biomasse totale produite et du paramètre fixation de carbone ;
- la provision de services écosystémiques ;
- l'impact sur la main d'œuvre.

Par ailleurs, le CESER préconise d'expérimenter la méthode de « comptabilisation intégrale des coûts » pour factoriser les externalités positives et négatives des différents systèmes de production et ainsi les mettre en évidence.

Sur le volet agricole, qui représente la part la plus importante des impacts de l'alimentation, la comptabilisation intégrale des coûts pourrait permettre ainsi de :

- tenir compte de multiples problématiques environnementales (émissions de gaz à effet de serre, mais aussi pollution de l'air et de l'eau, protection de la biodiversité, bonne santé des sols...) afin de comparer de façon objective des modes de production agricole sur ces différentes dimensions ;
- valoriser les « bonnes pratiques agricoles » insuffisamment mise en avant à ce jour par les labels et certifications cités dans le décret d'application de la loi.

Sur le long terme, l'intégration du coût des externalités environnementales dans les marchés publics de restauration collective permettrait ainsi d'encourager et favoriser le développement des modes de production agricoles, labellisés ou non, compatibles avec un scénario de transition écologique. L'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) travaille actuellement à la modélisation d'outils permettant de telles mesures, aussi le CESER souhaite que le Conseil régional s'en empare pour ses propres marchés à titre expérimental, et favorise l'utilisation des outils dans les différents programmes où la collectivité intervient, notamment les Projets alimentaires de territoires (PAT).

Enfin, les crises ont remis en avant l'enjeu de la résilience des Systèmes Alimentaires Territoriaux et le besoin de plus de souveraineté alimentaire. Pour cela, le CESER préconise d'intégrer des objectifs liés au renforcement de :

- la diversité des productions, des variétés, des pratiques culturelles, de la vie sauvage, des acteurs et de leurs interactions... ;
- l'autonomie du territoire (disposer localement de facteurs de production, de commercialisation et de transformation) ;
- la cohésion des acteurs.

Affirmer le droit à l'alimentation

Le CESER salue la décision du Conseil régional de faire de « *l'accès à une alimentation locale et régionale de qualité, saine et durable pour tous* » un objectif majeur. Il lui semble cependant que la déclinaison de cet objectif dans les DAS n'est pas à la hauteur des enjeux.

En effet, le DAS 5 aborde la question de la solidarité alimentaire, autour du don alimentaire et de l'aide aux jeunes à accéder à une alimentation locale saine et de qualité, dont bio. Le CESER considère comme essentiel et adapté de fixer des objectifs pour la période 2022-2025. Cibler des publics spécifiques et encourager la solidarité vont permettre d'apporter une réponse immédiate à des problèmes urgents, ce qui est pertinent. Mais en l'état, le risque est de revoir le même programme décliné à nouveau lors d'un prochain Pacte 2025-2028.

De plus, si l'augmentation mesurée du recours à l'aide alimentaire n'a cessé d'augmenter ces dernières années, la crise inflationniste qui secoue la Nouvelle-Aquitaine et l'Europe de manière générale tend à rendre encore plus accrues les difficultés des populations à se nourrir, quand bien même les agriculteurs et le tissu industriel parviennent à maintenir une production alimentaire suffisante. Le CESER tient à ce que l'ambition d'une alimentation locale et régionale de qualité, saine et durable pour tous, reste inconditionnelle, mais souhaite alerter le Conseil régional sur la nécessité d'envisager des mécanismes permettant de « passer la crise » en assurant un soutien aux consommateurs comme aux acteurs régionaux de l'économie alimentaire.

En complément du DAS 5, le CESER demande au Conseil régional d'affirmer clairement dans le Pacte alimentaire l'objectif de réaliser le droit à l'alimentation. Le CESER s'appuie, dans son rapport sur la transformation agroécologique, sur la définition donnée par l'ancien Rapporteur spécial de l'ONU sur le droit à l'alimentation, Olivier de Schutter : « *Le droit d'avoir un accès régulier, permanent et non restrictif, soit directement ou au moyen d'achats financiers, à une alimentation quantitativement et qualitativement adéquate et suffisante correspondant aux traditions culturelles du peuple auquel le consommateur appartient, et qui lui procure une vie physique et mentale, individuelle et collective, épanouissante et exempte de peur* ».

L'esprit du droit à l'alimentation doit être le préalable à toute réflexion visant à poser les bases d'un changement de modèle agricole et alimentaire. En effet, l'alimentation est un des grands marqueurs des inégalités sociales et une variable d'ajustement dans le budget des ménages (11 % du budget des ménages). De fait, la problématique (exacerbée par l'inflation actuelle) de l'amélioration des revenus et du pouvoir d'achat des familles, en particulier des plus modestes, est un enjeu majeur des politiques publiques et pour les acteurs économiques. Pour cela aussi, le CESER préconise au Conseil régional d'intégrer dans le Pacte alimentaire la volonté d'expérimenter, selon des modalités qui restent à imaginer collectivement, une Sécurité Sociale de l'Alimentation (SSA).

Cette SSA doit être au bénéfice des consommateurs en leur permettant de manière plus effective et non différenciée un accès à une alimentation locale, de qualité, saine et durable. Mais elle serait également au bénéfice des agriculteurs dont on attendrait la production d'une alimentation saine, de qualité et respectueuse de l'environnement, en échange de prix garantis leur assurant un revenu leur permettant de vivre de leur travail.

Renforcer le Pacte avec un Plan alimentaire Nouvelle-Aquitaine 2050

En guise de conclusion, le CESER réitère sa satisfaction de voir le Conseil régional s'engager avec les partenaires concernés dans un nouveau « Pacte alimentaire Nouvelle-Aquitaine, pour une alimentation durable et locale ». À cet effet, il insiste à nouveau sur l'importance d'associer étroitement à sa mise en œuvre, l'ensemble des services de l'État en région, en particulier de la santé et de l'environnement, ainsi que des associations de consommateurs.

Cette ambition forte amorcée pour les prochaines années gagnerait à être confortée par un outil prospectif fixant le cap à plus long terme. Revisiter un système alimentaire territorial nécessite de faire un diagnostic du potentiel alimentaire, et de dessiner un projet à la hauteur des ambitions pour le futur.

Ainsi, le CESER préconise d'intégrer le Pacte alimentaire du Conseil régional 2022-2025 dans un **Plan alimentaire Nouvelle-Aquitaine 2050** en s'appuyant sur la diversité des travaux en cours, notamment le projet SEREALINA (Sécurité et Résilience Alimentaire en Nouvelle-Aquitaine) qui dresse le diagnostic du système alimentaire en Nouvelle-Aquitaine et qui interroge sa résilience et sa durabilité.

L'une des fonctions principales de ce Plan serait de modéliser à long terme l'orientation agricole du territoire dans sa diversité, afin de répondre aux enjeux d'une alimentation durable et de territoires résilients. Le Conseil

Régional rappelle qu' « une alimentation durable est indissociable de filières agricoles régionales avec des modes de production plus respectueux de l'environnement, des sols, de l'eau, ou engagées dans l'Agriculture biologique ».

À ce titre, le Plan travaillerait à une réorientation par étape de la Surface agricole utile (SAU) au profit :

- de cultures adaptées aux évolutions climatiques à venir ;
- d'une plus grande diversité des productions sur un territoire ;
- de productions nourricières pour le territoire.

Il permettrait également d'intégrer l'approche prospective à la gestion de l'eau, du foncier, et dans les travaux engagés par la Région dans le « Plan Protéines » Protéi-NA.

À plus long terme, et en articulation avec le Pacte alimentaire de Nouvelle-Aquitaine et Néo Terra, le Plan doit permettre d'apporter des solutions aux :

- difficultés financières des agriculteurs ;
- nécessaires adaptations des pratiques face aux évolutions climatiques ;
- besoins de résilience des territoires, notamment sur l'alimentation ;
- nécessités de gestion de l'alimentation, de la terre et de l'eau comme des « communs » ;
- enjeux de « capacité » des sols (fertilité des sols, disponibilité de l'eau) ;
- enjeux de renforcement de la biodiversité, de protection de l'environnement et de lutte contre le changement climatique ;
- rôles de la coopération décentralisée axée sur la sécurité alimentaire, et à une réorientation des objectifs à l'export ;
- ainsi qu'à la nécessité d'assurer le droit à l'alimentation pour tous les citoyens de Nouvelle-Aquitaine, notamment par le développement d'une Sécurité Sociale Alimentaire.



Proposition de la commission 4 « Économie »
Président : Daniel BRAUD, Rapporteuse : Valérie FRÉMONT

Avec la contribution de la commission :

3 - « Environnement »
Présidente : Christine JEAN, Rapporteur : Bernard GOUPY



Vote sur l'avis du CESER
« Pacte alimentaire Nouvelle-Aquitaine, pour une alimentation durable et locale »

151 votants
147 pour
4 abstentions

Adopté à l'unanimité des suffrages exprimés

Emmanuelle Fourneyron
Présidente du CESER de Nouvelle-Aquitaine