



25 novembre 2023

APRÈS-MIDI
“AGRICULTURE ET ALIMENTATION”
DU LIERRE

—
SYNTHÈSE DES ÉCHANGES

Ce document compile les notes prises lors des interventions mais ne constitue pas une retranscription littérale des échanges.

Les propos rapportés ici n'engagent pas les responsabilités des institutions d'appartenance des intervenant.es.

INTERVENTION INTRODUCTIVE

Pourquoi faut-il faire la transformation agroécologique et alimentaire ?



Par Nicolas Bricas,
chercheur socio-économiste de
l'alimentation au Cirad, UMR MoISA
et Titulaire de la Chaire Unesco
"Alimentations du monde"

Nicolas Bricas a mis en avant le fait que l'industrialisation de notre modèle agricole et alimentaire était largement issu d'évolutions techniques exogènes au monde agricole (recours aux énergies fossiles, chimie, mécanisation) ayant permis la hausse de la production. Corollairement, notre agriculture s'est concentrée sur la production alimentaire, abandonnant la production d'engrais, d'énergie, de matériaux, mais cette multifonctionnalité sera nécessaire à réactiver si on cesse d'épuiser les ressources non renouvelables.

Le modèle agricole et alimentaire actuel pose de graves problèmes environnementaux (épuisement des ressources non-renouvelables, surexploitation des ressources renouvelables, saturation des milieux par les gaz à effet de serre, l'azote, les substances chimiques), sanitaires (maladie dues aux substances chimiques, aux régimes déséquilibrés, résistance microbienne), socio-économique (précarité alimentaire, inéquité, volatilité des prix agricoles) et politique (concentration du pouvoir entre les mains de quelques acteurs). Les coûts cachés de l'alimentation seraient au moins aussi élevés que le coût des aliments effectivement payé par les ménages.

Pour changer le système alimentaire, il faut prendre en compte l'environnement institutionnel (finances, intrants, éducation, formation, conseil, gestion du foncier), et travailler dans six directions : favoriser, évaluer et fédérer les innovations sociales ; encourager l'ESS et la comptabilité extra-financière des entreprises ; agir sur l'environnement des individus pour faire évoluer leurs comportements plutôt que de seulement les sensibiliser ; faire évoluer les formations ; renforcer la place des citoyens dans la gouvernance ; changer nos rapports au vivant.



TABLE-RONDE N°1

Comment construire un récit de la transformation agroécologique et alimentaire capable de mettre en mouvement l'ensemble des acteurs ?

- Avec Charlie Brocard (chercheur au sein du programme “modes de vie en transition” de l’Iddri),
- Yuna Chiffolleau (directrice de recherche en sociologie économique à INRAE, co-animatrice du RMT Alimentation locale),
- Philippe Henry (agriculteur, ancien président de l’Agence bio, représentant de la Fédération nationale de l’agriculture biologique à l’Agence bio et représentant du groupement régional bio Grand-Est à l’agence de l’eau Rhin-Meuse).
- Introduit et animé par Mathilde Douillet (responsable “Alimentation Durable” à la Fondation Daniel & Nina Carasso).

Pour faire évoluer nos systèmes agricoles et alimentaires, **Mathilde Douillet** a souligné le besoin de déconstruire le récit dominant, centré sur la responsabilité de nourrir le monde qui incomberait aux agriculteurs français, qui serait atteinte principalement par une modernisation de l’agriculture (cf industrialisation décrite précédemment par Nicolas Bricas) et une prise en compte des coûts sociaux et environnementaux des systèmes qui incomberait au consommateur. Ce récit fait encore largement consensus au sein des institutions publiques et est aujourd’hui largement relayé par les acteurs économiques les plus puissants. Différents récits alternatifs ont été discutés. Il est central de bien identifier qui sont les émetteurs des différentes composantes des récits et les intérêts de qui ils servent.



Philippe Henry a présenté le récit de l'agriculture biologique, qui à partir d'une base militante s'est progressivement étendu jusqu'au sein de la FNSEA. Au-delà d'un certain niveau, le développement du bio fait peur à certains acteurs conventionnels qui voient leur modèle économique fragilisé. La course à la productivité n'est pas rationnelle économiquement, mais pour changer de logique il faut que les imaginaires évoluent. Pour cela, il est important d'accueillir au sein du monde agricole de nouvelles façons de faire et de penser, en facilitant l'intégration d'agriculteurs non-issus du milieu agricole et la féminisation de la profession. Cela passera notamment par des changements dans l'attribution des terres.

Yuna Chiffolleau a analysé le récit de l'alimentation locale, en soulignant qu'il fallait penser simultanément local et circuit court car même si la définition officielle donnée aux circuits courts en 2009 repose sur le nombre d'intermédiaires entre producteur et consommateur (1 maximum), les initiatives sont en grande majorité locales. Le mouvement des circuits courts n'est toutefois pas homogène, il y a différentes façons de concevoir et d'organiser ces modes de vente. Néanmoins, la plupart des acteurs impliqués dans leur développement se sont réunis dès 2009 au sein d'un réseau national (aujourd'hui le RMT Alimentation locale) pour porter des enjeux communs, notamment l'évolution de certaines réglementations (concernant les abattoirs, la logistique, etc.).

Les circuits courts sont aussi un des principaux outils des Projets alimentaires territoriaux (PAT), introduits dans la loi en 2014. L'idée derrière les PAT est plus largement celle de la démocratie alimentaire, c'est-à-dire l'idée selon laquelle en mettant tous les acteurs autour de la table, y compris les citoyens, on peut non seulement mieux articuler production et consommation à l'échelle d'un territoire mais aussi permettre des apprentissages favorables à la transition à la fois agricole et alimentaire. Toutefois, les moyens restent insuffisants pour ces PAT, même s'ils ont augmenté suite à la crise du Covid, et la participation des citoyens est généralement faible.



A gauche : Raphaël Yven, co-fondateur du Lieerre.
A droite : Matthieu Combaud, membre du Lieerre.

Charlie Brocard a pointé les limites du récit du « consomm'acteur », qui consiste à faire peser sur le consommateur la responsabilité des conséquences collectives des choix individuels de consommation : ce récit masque l'incapacité de la puissance publique à réguler les acteurs économiques et conduit ainsi à concentrer les politiques publiques sur le consommateur (signal prix, information). Le bilan de cette approche est insatisfaisant selon une évaluation des politiques publiques réalisée par l'Iddri, qui montre des résultats convergents avec la littérature. Les changements de consommation ne sont pas au rendez-vous, les produits de qualité sont réservés aux plus aisés et aux mieux informés (c'est-à-dire les plus diplômés), et cela crée de la frustration chez les consommateurs modestes ainsi que chez les acteurs économiques qui veulent s'engager dans la transition. Pour dépasser ce récit, les politiques publiques doivent faire évoluer les environnements alimentaires.

Plusieurs points communs sont ressortis des interventions notamment :

- la nécessité de faire évoluer la gouvernance de l'agriculture et l'alimentation et d'aller vers une plus grande démocratie alimentaire (notamment participation des citoyens),
- l'importance de déconstruire les idées reçues par des faits et des données quantitatives qui manquent aujourd'hui pour soutenir les récits alternatifs (par exemple sur le coût de l'alimentation locale et de qualité, ce qui permettrait de passer des informations plus claires aux consommateurs⁽¹⁾),
- et la nécessité de changer de prisme d'interventions et de considérer celui des environnements alimentaires (cf étude IDDRI citée ci-dessus) qu'il incombe aux acteurs publics de faire évoluer, par exemple en imposant des parts de ventes sous label aux grandes surfaces ou assurant la transparence des marges.

Charlie Brocard a également pointé les limites du récit de l'alimentation à bas prix. D'une part, la compatibilité des prix bas avec la transition vers des produits de plus grande qualité pose question. D'autre part, le système économique actuel fait reposer sur les prix bas de l'alimentation le soin de compenser le niveau élevé de certaines dépenses (logement) tout comme la capacité à satisfaire de nouveaux besoins de consommation (loisirs). Si cela peut être considéré comme un gain social pour les classes modestes (en admettant que la consommation est une composante clé de la participation à la société), cela pose des questions quant à la compatibilité de cet état de fait avec la transition vers l'alimentation durable, et notamment pour le reste de la population. Les nouveaux discours sur la qualité et la proximité de l'alimentation mettent toutefois au centre la notion de rapport qualité – prix plutôt que celle de prix bas.

(1) Voir par exemple, l'enquête de l'UFC Que Choisir qui a montré qu'un panier de légumes, en conventionnel, n'est pas plus cher en circuits courts qu'en supermarché, et, en bio, est 15% moins cher en circuits courts (enquête réalisée fin 2022, sur 5 000 drives de supermarché et 400 magasins en circuits courts). Scoop : Les fruits et légumes ne sont pas plus chers en circuits courts qu'en circuits longs ! (rmt-alimentation-locale.org)

TABLE-RONDE N°2

Comment articuler les échelles de gouvernance pour conduire la transformation agroécologique et alimentaire ?

- Avec Pierre-Marie Aubert (directeur du programme “politiques agricoles et alimentaires” de l’Iddri),
- Florian Claeys (coordinateur du Lierre à Bruxelles),
- Maureen Jorand (coordinatrice du collectif Nourrir),
- Julie Nicolas (en charge d’un PAT).

Pierre-Marie Aubert a souligné l’existence d’un exceptionnalisme agricole dans la gouvernance européenne. Cet exceptionnalisme met au centre la défense des intérêts nationaux et accorde une large place aux acteurs agricoles majoritaires. La politique agricole de l’UE est fortement influencée par les arbitrages budgétaires tous les sept ans, dans lesquels le rôle de la Commission est limité mais celui des acteurs agricoles nationaux important, notamment en France avec la FNSEA.

Florian Claeys a exposé des évolutions récentes au niveau européen concernant la prise en compte de l’environnement dans les politiques agricoles. D’abord, la nouvelle mouture de la politique agricole commune (PAC) entrée en vigueur en 2023 permet une meilleure prise en compte de l’environnement, notamment grâce aux écorégimes et au renforcement des conditionnalités, même si l’évaluation des plans stratégiques nationaux montre de premières pistes d’amélioration. Dans son rapport du 23 novembre 2023, la Commission a souligné deux axes d’amélioration : améliorer la prise en compte des risques, et revoir l’approche concernant la gestion de l’eau. Ensuite, les textes du Pacte vert européen ont des conséquences sur l’agriculture, tout en introduisant des innovations réglementaires susceptibles de renforcer l’ambition climatique et environnementale de l’agriculture : il s’agit par exemple du renforcement des objectifs d’absorption carbone dans le secteur de l’usage des terres, des changements d’affectation et des forêts, de la loi de restauration de la nature, ou encore de la mise en place d’un cadre de certification des absorptions de carbone par l’agriculture, qui pourrait servir de base à un système de compensation des émissions agricoles.

Maureen Jorand a présenté l'articulation des niveaux de gouvernance de l'international au national en illustrant le partage des responsabilités sur plusieurs dossiers mais également le fait que chacun de ces niveaux nourrit la décision politique des autres. Par exemple, le plan stratégique national (PSN) qui cadre la PAC en France n'est pas suffisamment ambitieux et n'aurait pas dû être validé par la Commission européenne, ce qui a conduit le Collectif Nourrir à faire un recours devant la Cour de justice de l'Union européenne contre la Commission.

Elle a estimé qu'une forte ambition nationale pouvait aussi ouvrir la voie à des progrès au niveau de l'UE, comme cela a par exemple été le cas avec la loi française sur le devoir de vigilance des entreprises ou l'interdiction d'export des pesticides interdits d'usage en Europe. Elle a également souligné que la multiplication des plans et stratégies en préparation en France (planification, stratégie nationale bas carbone, stratégie nationale pour l'alimentation, la nutrition et de climat, etc.) rendait difficile le travail des acteurs de la société civile, en plus de la bonne appréciation de leur cohérence.

Julie Nicolas a détaillé certaines difficultés au niveau des territoires pour faire évoluer les systèmes agricoles et alimentaires. En particulier, les projets alimentaires territoriaux (PAT) restent à son sens largement une coquille vide, car :

- (i) ce niveau de gouvernance n'a pas de compétences juridiques dans les domaines de l'agriculture et de l'alimentation,
- (ii) le contenu des PAT est insuffisamment cadré par la loi,
- (iii) les financements sont insuffisants, malgré les fonds de France relance et
- (iv) les capacités d'ingénierie territoriales sont à renforcer pour mobiliser des fonds comme les TIGA ("Territoires d'innovation - grande ambition") ou les fonds européens. Il serait intéressant de systématiser la mise en place des paiements pour services environnementaux en faveur des agriculteurs du territoire s'engageant dans des pratiques favorables à l'environnement et d'œuvrer à la convergence des demandes portées par les associations de territoires et d'élus et celles de la société civile.



Intervention introductive de Nicolas Bricas.

TABLE-RONDE N°3

Passer de l'aide alimentaire à la sécurité sociale de l'alimentation : pourquoi, comment ?

- Avec Clément Coulet (coordinateur "Accès à l'alimentation" au Réseau CIVAM, association membre du Collectif pour une Sécurité sociale de l'alimentation),
- Hajar El Karmouni (maîtresse de conférence en sciences de gestion à l'université Paris Est Créteil),
- Franck Le Morvan (membre de l'Inspection générale des affaires sociales, président du groupe de travail qui a préparé l'avis de 2022 du Conseil national de l'alimentation sur la précarité alimentaire).

Concernant la définition et la quantification de la précarité alimentaire :

Hajar el Karmouni a expliqué que la précarité alimentaire tenait compte de l'insécurité nutritionnelle, mais aussi du fait de ne pas être en mesure de choisir son alimentation, de ne pas avoir un accès digne à l'alimentation, de ne pas pouvoir partager un repas avec d'autres convives.

Hajar El Karmouni et **Franck le Morvan** ont pointé la difficulté à chiffrer l'ampleur de la précarité alimentaire. En effet, les situations de pauvreté ou de recours à l'aide alimentaire ne recouvrent pas parfaitement les situations de précarité alimentaire, notamment car des personnes non pauvres sont en situation de précarité alimentaire du fait des autres charges qu'elles subissent, et des personnes en situation de précarité alimentaire préfèrent ne pas recourir à l'aide alimentaire. Il est cependant possible de retenir comme un minimum un chiffre de 8 millions de personnes en France (chiffres de l'Anses pour 2015 pour la notion comparable d'insécurité alimentaire et le rapport annuel du Secours Catholique 2022).

Concernant les politiques de lutte contre la précarité alimentaire :

Franck le Morvan a expliqué que le cœur de ces politiques est l'aide alimentaire, principalement mise en œuvre par des associations. Elle est financée (cf. données du projet de loi de finances 2024 ou estimations) par l'Union européenne (100 M€/an), des financements directs de l'Etat (150 M€/an), des réductions d'impôt pour les dons alimentaires (200 – 400 M€/an) et des financements des collectivités territoriales (environ 200 M€/an pour les centres communaux d'action sociale). D'autres politiques contribuent à lutter contre la précarité alimentaire : la tarification sociale dans la restauration scolaire et universitaire (100 M€/an pour l'Etat), les projets alimentaires territoriaux (PAT), qui ont de plus en plus souvent un volet de lutte contre la précarité alimentaire, et divers dispositifs de solidarité tels que les jardins partagés et les épiceries solidaires.

Hajar El Karmouni a ajouté que le fait de consommer des produits de moindre qualité était également une réponse à la précarité alimentaire à l'échelle individuelle, et que la crise du Covid avait vu émerger des initiatives de solidarité territoriales (groupement d'achat, etc.). Des initiatives cherchent également à améliorer la qualité de l'alimentation (intégration de produits frais dans l'aide alimentaire, conseils culinaires).

Concernant les limites de l'aide alimentaire :

Pour **Hajar el Karmouni**, le dispositif est défaillant car (i) il s'appuie sur la valorisation des surplus du système agricole productiviste, au bénéfice financier de certains gros acteurs de ce système, (ii) il ne couvre pas tous les besoins, (iii) il génère une « violence du don alimentaire » (termes de Bénédicte Bonzi) et (iv) il repose sur la subvention publique et le bénévolat. **Franck le Morvan** a souligné les difficultés du dispositif à répondre à un besoin croissant et le manque de visibilité sur son coût complet ; comme l'a suggéré le CNA, il convient d'adopter une vision plus globale pour répondre à la précarité alimentaire, intégrant notamment la question des revenus.



Concernant l'objectif et les principes de la sécurité sociale de l'alimentation (SSA) :

Clément Coulet a insisté sur le fait que l'enjeu principal de la SSA était de démocratiser le système alimentaire, même si la SSA contribuerait aussi à lutter contre la précarité alimentaire. La SSA est une réflexion collective sur la manière d'étendre le régime de la sécurité sociale à l'accès à l'alimentation, basée sur trois piliers : le versement à toutes et tous d'une somme mensuelle (universalité), financée par un prélèvement sur l'activité économique (cotisation) et pouvant être utilisée pour acheter des produits déterminés démocratiquement (conventionnement démocratique). L'universalité est importante car elle éviterait de stigmatiser les individus modestes et créerait du commun. Elle constituerait aussi un levier majeur pour la transformation des systèmes agricoles et alimentaires, en lien avec le conventionnement en connaissance de cause qui permet d'organiser démocratiquement la demande alimentaire.

Concernant la mise en place d'une SSA :

Clément Coulet a mis en avant l'importance de crédibiliser l'idée de SSA via des initiatives locales qui permettent d'expérimenter des aspects de la SSA comme la prestation universelle (au sein d'un groupe de personnes) ou le conventionnement démocratique des produits. Dans ce cadre, le rôle des pouvoirs publics est de soutenir l'expérimentation (y compris financièrement) et de favoriser l'évolution du système alimentaire dans le sens des demandes démocratiquement exprimées. En revanche, les expérimentations locales ne permettent pas véritablement de tester le financement par cotisation, qui doit être pensé au niveau national, avec notamment des enjeux redistributifs entre territoires. Globalement, la Sécurité sociale de l'alimentation est un projet macro-économique, d'envergure nationale, qui ne peut donc pas être strictement expérimentée localement.

Franck le Morvan a indiqué qu'à condition de le prévoir par la loi, il était juridiquement possible d'expérimenter sur un territoire donné une telle cotisation, et a souligné l'ambition de la recommandation du Conseil national de l'alimentation en 2022, qui appelait à expérimenter la mise en place d'une sécurité sociale de l'alimentation au sein des régimes de base de sécurité sociale.