

États généraux de l'Alimentation, des travaux pratiques grandeur nature pour une mise à jour des politiques publiques



Henri Rouillé d'Orfeuil

Ingénieur agronome et docteur en économie appliquée

Membre de l'Académie d'Agriculture de France

Membre de RESOLIS - Pilote du programme Alimentation Responsable et Durable

Note : Nous remercions Henri Rouillé d'Orfeuil d'accepter la publication de ce texte qui a été publié dans le Journal RESOLIS n°19 : « La lutte contre la précarité, 60 initiatives pour une alimentation solidaire », le 18 janvier 2018.

Journal à consulter ici : <http://resolis.org/journal/recherche/numero/la-lutte-contre-la-precarite-alimentaire-60-initiatives-locales-pour-une-alimentation-solidaire>

RESOLIS, voilà près de cinq ans, a commencé à s'intéresser aux questions agricoles. Bien vite, il est apparu que pour comprendre la dynamique de ces questions, il fallait appréhender l'agriculture comme le maillon d'une chaîne agricole et alimentaire et, plus encore, comme une composante d'un grand **système alimentaire mondialisé**. Grand système en effet, puisque en son sein s'emploient **50% du travail humain**, s'émettent **30% des émissions de gaz à effet de serre**, se consomment **75% des eaux douces**, se gère l'essentiel des ressources naturelles utilisées par l'humanité et se créent et se distribuent **20% des richesses produites dans le monde**.

Il est apparu aussi que si le **système alimentaire, aujourd'hui mondialisé**, avait apporté aux consommateurs une **alimentation bon marché, facilement accessible**, pour qui dispose d'un pouvoir d'achat suffisant, et toxicologiquement sûr, au moins en général et à court terme, il présentait des performances sociales, environnementales et culturelles médiocres. Les économistes parlent **d'externalités négatives**. Autre grave problème, directement lié au processus de mondialisation, **la migration hors des territoires de la plus grande part des économies alimentaires autrefois locales** et l'envol des revenus produits par ces activités vers des paradis hors d'atteinte pour les administrations fiscales et le commun des mortels. Au fil de ces relocalisations, les territoires ont ainsi perdu leur principal moteur de développement. Ces constatations ne sont pas nouvelles, mais dans l'esprit des citoyens, des consommateurs, d'une bonne part, des chercheurs et maintenant des autorités publiques, ce qui était perçu comme négligeable devient majeur. Les alertes scientifiques se sont multipliées, la demande alimentaire se déplace et, au moins à la marge, **les politiques publiques évoluent**.

Forte de ces prises de conscience, RESOLIS a décidé de lancer un **Programme Alimentation responsable et durable (ARD)** et, selon son habitude, a engagé un repérage d'initiatives locales qui ont la volonté de répondre aux manquements et aux défaillances du système agricole et alimentaire conventionnel et dominant. Pour agir efficacement et braquer notre projecteur sur des initiatives susceptibles d'apporter des enseignements sur les nécessaires évolutions du système alimentaire conventionnel, il nous fallait d'abord caractériser cette **« transition agricole et alimentaire »**. Pour ce faire, nous avons retenu trois caractères ou familles de caractères : un, la **durabilité économique des initiatives**, puisque, en effet, tous

les acteurs des chaînes de production et de consommation des aliments sont des acteurs privés ; deux, leur **ancrage territorial** ; trois, leur volonté de **lutter contre les mauvaises performances sociales, environnementales et culturelles des processus de production et de consommation**. Les initiatives locales, dotées de toutes ou de partie de ces trois qualités, vont pouvoir être retenues comme des **initiatives d'alimentation responsable et durable (IARD)**, et comme des initiatives de transition et de référence pour qui voudrait s'engager sur un des nombreux chemins de transition. La caractérisation des mesures de politiques publiques « pro-transition » suit la même logique. Nous les reconnaitrons comme des **mesures de politiques publiques d'alimentation responsable et durable (MESARD)** si elles appuient des IARD et/ou contribuent à rendre leur environnement favorable à leur émergence ou à leur développement.

Ce travail de repérage et de caractérisation des IARD et des MESARD, un travail qui est lourd, n'aurait pas grand intérêt si nous n'avions pas la conviction que le moteur et la **dynamique de la transition** se trouvent dans **l'interaction entre ces initiatives d'acteurs et ces mesures de politiques publiques**. La notion de « *Projet alimentaire territorial* » (PAT) est l'une des traductions opérationnelles et volontaristes de cette vision de la transition. Proposée en octobre 2014 par la Loi d'avenir sur l'agriculture, l'alimentation et la Forêt, la notion de PAT a été plébiscitée par les acteurs des systèmes alimentaires et par les collectivités territoriales. Dans de nombreux territoires, des acteurs de l'alimentation et des collectivités territoriales s'en sont saisis et ont construit des PAT. Grâce à nos premiers partenaires, les étudiants de masters issus de Sciences Po, de quelques universités et écoles d'agronomie, nous avons pu lancer des campagnes de repérage et de caractérisation d'IARD et de MESARD.

C'est avec cette vision de la transition et avec un échantillon de **350 IARD françaises** (et autant d'IARD étrangères) que nous avons pu aborder les « *États généraux de l'alimentation* » (EGA) en septembre 2017. Cette coïncidence s'est présentée devant nous fort à propos. En effet, notre objectif n'est pas de multiplier à l'infini des fiches IARD et/ou des fiches MESARD, mais de constituer un **socle d'expériences locales et pionnières** présentant autant d'histoires et de processus locaux de transition, et donc de preuves vivantes, permettant de valider l'idée qu'une « grande transition agricole et alimentaire » est possible, qu'elle existe déjà à l'échelle et à l'état embryonnaire et qu'elle ne demande qu'à grandir. Nos partenaires de l'Université de Costa Rica, qui ont repris cette méthode dite des « 100 IARD », ont pu dans leur pays passer directement de la phase de repérage, de caractérisation d'un échantillon de 100 initiatives à l'élaboration d'une « *Loi sur la sécurité et la transition alimentaire* ». D'autres partenaires, au Québec par exemple, suivent ce même chemin, qui va du très local vers des politiques publiques de caractère macro-géographique.

Dans l'atelier 2 des EGA, intitulé : « **Développer les initiatives locales et créer des synergies** », nous avons logiquement déposé deux propositions : la mise en place d'un « **Système national d'observation de la transition** » et la mise en chantier d'une « **loi sur la Transition alimentaire et développement des territoires** ». Ces propositions ont été reprises dans la synthèse de cet atelier. Nous verrons ce qu'il en adviendra à court terme, mais quoi qu'il en soit, nous sommes convaincus que ces deux propositions et les débats auxquels elles ont donné lieu resteront des repères sur le long chemin de la transition agricole et alimentaire.

*

*

*

Nous avons pu participer également à l'atelier 12 « *Lutter contre l'insécurité alimentaire, s'assurer que chacun puisse avoir accès à une alimentation suffisante et de qualité en France et dans le monde* » et suivre ses travaux. Nous avons décidé de publier ce numéro spécial du Journal RESOLIS pour rendre compte de la dynamique de cet atelier et de la rencontre entre notre travail sur des initiatives locales pionnières concernant ce domaine de **l'alimentation solidaire** ou de la lutte contre la précarité alimentaire et le débat national qui a eu lieu au cours de l'atelier 12. Nous espérons que les résultats de ce débat aboutira à des évolutions dans les stratégies des acteurs engagés dans ce domaine qui touchent en France près de **9 millions de personnes**, dont 4,8 millions sont soutenues par différents dispositifs d'aide alimentaire, mais aussi à la réorientation des politiques publiques concernées. Pour notre part, nous sommes convaincus que ce moment d'interaction aura des effets à long terme.

Présidé par François Soulage, président du Collectif ALERTE, et accompagné par **la Direction générale de la Cohésion sociale** du Ministère des Solidarités et de la Santé, cet atelier a rassemblé les principaux acteurs qui ont pu apporter leurs expériences, compétences, idées et propositions. L'atelier, qui a eu sa première réunion le 5 octobre, s'est terminé le 15 novembre 2017. Il a abouti à un document de synthèse et de large consensus qui présente six grandes propositions.

Le traitement de la précarité alimentaire n'est pas un monde à part, un silo selon l'expression, qui sied bien à ce domaine. Il est lié au modèle économique de l'alimentation. L'alimentation est certes un droit universel, mais les acteurs de la production et de la consommation alimentaires sont des acteurs privés. Les aliments sont des biens privés. L'achat des aliments par les consommateurs permet de rémunérer tous les acteurs des chaînes alimentaires pour leur travail et pour le financement des facteurs de production intervenant à tous les maillons de la chaîne. Ce modèle, qui n'a guère d'alternative et qui est efficace dès lors que les consommateurs disposent d'un pouvoir d'achat suffisant, ce qui est dans notre pays le cas le plus général, pose problème aux 9 millions de consommateurs qui sont situés sous le seuil de pauvreté et qui faute de solvabilité suffisante sont exclus, au moins en partie, du jeu du marché.

Nous sommes donc sur des chiffres impressionnants. **L'aide alimentaire** doit se situer à la hauteur des enjeux quantitatifs pour l'approvisionnement et la distribution de l'aide alimentaire. En cela, elle s'inscrit bien dans le système alimentaire aujourd'hui mondialisé comme l'une de ces composantes, celle de la consommation de masse. Aux Etats-Unis, des *Food stamps*, des bons alimentaires, sont distribués à 43 millions de personnes (chiffres de 2017). En Europe, il y a également **43 millions de personnes** (EUROSTAT, 2015), qui sont considérées comme trop démunies pour se nourrir décemment. L'aide alimentaire européenne, autrefois liée à la politique agricole commune (PAC), fait maintenant partie des politiques sociales. Les milliards investis dans les dispositifs américains et européens sont la traduction de la solidarité publique. Ils sont très respectables comme le sont les politiques et les dispositifs mis en place pour atteindre les dizaines de millions de personnes en situation de précarité alimentaire. Mais, comme cela a pu être dit pour une autre grande politique, nous sommes face à un mammoth, que certains voudraient dépecer. Ce n'était pas l'intention des animateurs de l'atelier 12 qui ont pris la précaution de demander au gouvernement français de veiller au maintien de l'effort européen et à **la sauvegarde du Fonds européen d'aide aux plus démunis (FEAD)**.

RESOLIS, selon son habitude, a engagé en septembre 2014, avec deux groupes d'étudiants, l'un, de sciences Po et, l'autre, de VetAgro Sup de Clermont-Ferrand, un premier repérage

d'initiatives locales dédiées à **la lutte contre la précarité alimentaire**. Avec les initiatives déjà repérées, un échantillon de 50 Initiatives a pu être constitué et analysé. Dans leur analyse, les groupes ont décidé de mettre en avant **le type et le niveau de participation des personnes en situation de précarité alimentaire** : participation financière, même modeste, participation à la distribution, participation à la production agricole, participation à la gouvernance, voire, une fois la mauvaise passe dépassée, participation à la vie de l'association porteuse de l'action de lutte contre la ou les précarités. En septembre 2015, nous avons proposé à un nouveau groupe de Sciences Po de s'intéresser aux politiques d'autres pays européens et de la Commission européenne elle-même. Vous trouverez dans ce numéro quelques extraits de deux rapports d'étudiants et quelques présentations résumées d'initiatives locales caractérisées et analysées.

Ce sont ces éléments que nous avons avec nous au départ de l'atelier 12. Le parcours de l'atelier a confirmé et largement complété notre compréhension de ce qui permettrait d'accroître la « qualité » d'une politique d'alimentation solidaire. Cette compréhension supérieure nous l'avons acquise **grâce à l'écoute de personnes passées par des situations de précarité**, ou toujours en galère, et de **porteurs d'actions qui ont su répondre aux réalités humaines, sociales, économiques et culturelles** des situations rencontrées.

Tout d'abord, les personnes doivent être respectées dans leur liberté de choisir ce qu'elles veulent manger, être respectées aussi dans l'exigence de **qualité nutritionnelle** qu'elles souhaitent avoir, dans leur refus du moindre signe de stigmatisation qui pourrait se manifester - « *Attention, nous avons la honte à fleur de peau* » -, respectées enfin dans leur volonté d'être considérées comme des consommateurs et des citoyens, comme les autres, parties prenantes de la **démocratie alimentaire** et de la démocratie tout court. Nous avons retrouvé toutes ces revendications dans le débat qui s'est engagé sur la manière de désigner les personnes qui ont affaire avec des actions d'aide alimentaire. A la question : « *Comment doit-on vous désigner ?* », une partenaire d'ATD Quart Monde nous a répondu : « *En tout cas, nous ne voulons pas être considérés comme des bénéficiaires... finalement, nous ne sommes rien d'autre que des consommateurs qui ont pour un temps besoin de solidarité* ». Faut-il vraiment que ces « consommateurs » soient reconnus, qu'ils soient contraints d'entrer dans des lieux ou des magasins particuliers, qu'ils aient à montrer des moyens de paiements spécifiques ? A une question posée sur le traitement des multiples formes de précarité, dont l'origine principale et commune est la pauvreté, et sur l'idée de proposer un parcours d'aide sociale à partir de l'entrée « précarité alimentaire », qui est souvent le premier contact avec le monde de la solidarité publique ou privée, la réponse est venue emprunte d'une même logique : « *Pas de parcours écrits par d'autres. Nous avons tous des droits. Nous avons besoin de services et de professionnels de qualité. Nous avons besoin de pouvoir localiser ces services... Libre à chacun de les solliciter* ».

Deuxièmement, il faut réduire les échelles et **territorialiser les actions et les dispositifs de lutte contre la précarité**. Les questions **d'inclusion** se traiteront plus naturellement au sein d'un territoire à taille humaine, socialisé, gouverné, aménagé. Les relations avec des partenaires du système alimentaire local, la participation à des travaux agricoles, l'insertion dans une association... seront plus évidentes à l'échelle d'un territoire.

Troisièmement, dans ce domaine comme dans tous les autres, il y a besoin de créativité, d'innovations, d'expérimentations... Tout simplement parce que rien n'est parfait et parce les contextes et les besoins évoluent. Dans ce domaine, où les innovations sociales et organisationnelles priment, nous avons besoin d'un **système d'observation et de**

capitalisation. Nous avons besoin de favoriser les **échanges**, de créer des **synergies**, d'entreprendre. Tout cela s'organise et a besoin d'outils et de moyens.

Enfin, **la lutte contre la précarité alimentaire doit réintégrer le système alimentaire à toutes les échelles géographiques**, trouver sa place dans les plans nationaux, les schémas régionaux, les projets alimentaires territoriaux. Ses acteurs doivent pouvoir dialoguer avec les différents acteurs de ces plans, schémas, projets sans les compliquer et les alourdir par de nouvelles procédures et sans surimposer de nouvelles instances. L'action de lutte contre la précarité alimentaire est partenaire de plein droit des systèmes alimentaires, elle doit participer à la transition alimentaire.

* *
 *

Nous proposons dans ce numéro spécial du Journal RESOLIS une mise en perspective, qui pourra paraître bien prétentieuse, entre, d'un côté, le **repérage d'initiatives locales d'alimentation solidaire**, repérage mené par une petite association et des groupes d'étudiants, et, de l'autre côté, un **grand débat national**, souhaité par les plus hautes autorités de l'Etat et auquel étaient invités à participer les principaux acteurs de notre système agricole et alimentaire national. Nous saurons plus tard quel impact ont pu avoir les pionniers dans la transition, ce qui à court, moyen ou long terme adviendra, car cette perspective est nécessaire, mais aussi nous aurons une idée de l'influence que peut avoir un grand débat national sur des décisions de **changement de trajectoire d'une politique publique**, un grand débat, qui place côte à côte, mais plus souvent face à face, des grands acteurs dont les positions et les intérêts sont ou sont supposés être opposés.

Il n'est pas interdit d'espérer que des **acteurs pionniers et des responsables novateurs** pourront agir de concert pour que des évolutions nécessaires et souhaitables adviennent. C'est ce cocktail, qui, à une autre époque, dans un autre contexte et avec d'autres objectifs, a permis à Edgar Pisani de mener les grandes réformes du début des années 1960 qui ont mis à jour l'organisation agricole de notre Pays.

Mots clefs : système alimentaire, transition agricole et alimentaire, politique publique, développement territorial, alimentation solidaire, précarité alimentaire, démocratie alimentaire, inclusion, projet alimentaire territorial, Etats Généraux de l'Alimentation