

Opération de développement :

La gouvernance alimentaire

Document de travail : *Note de positionnement*

04-03-11

I) L'enjeu :

L'opération de développement « Gouvernance alimentaire » s'inscrit dans le cadre d'une réflexion sur l'enjeu alimentaire. En effet, l'enjeu alimentaire ne renvoie pas au seul fait de « se nourrir ». C'est un sujet bien plus vaste, qui pose la question de la production, de la consommation et, par ce biais, de l'organisation de la société.

Parler de gouvernance alimentaire¹ revient à prendre en considération toutes les dimensions de l'alimentation : l'agriculture, la santé publique, l'environnement, le lien social, l'économie et l'emploi.

De la « *manière dont les hommes s'organisent dans l'espace et le temps pour obtenir leur nourriture* »² résulte un système alimentaire qui doit, à l'échelle mondiale, « *assurer l'accès de tous à une alimentation disponible à proximité, économiquement accessible, culturellement acceptable, sanitaires et nutritionnellement satisfaisante* »³. Aujourd'hui, le système alimentaire des pays industrialisés se caractérise par une grande spécialisation, due à la généralisation du

¹ La gouvernance alimentaire étant « *un nouvel ensemble de coopérations entre les différents acteurs et les échelons d'intervention géographiques, dont l'arène commune est l'enjeu alimentaire* », Terres en Ville.

² *Nourrir les hommes*, L. MALASSIS, Dominos Flammarion, Paris, 1994.

³ Objectif défini lors du sommet mondial de l'alimentation, FAO, Québec, 1995.

mode de production industriel et à la consommation de masse. En cela, il est possible de parler de système alimentaire « agro-industriel »⁴.

Ce modèle présente des avantages : augmentation quantitative de la production, baisse des prix alimentaires (qui libère du pouvoir d'achat et soutient la croissance économique), amélioration de la qualité sanitaire des denrées alimentaires, création d'emplois dans les secteurs liés à l'alimentation⁵, possibilité de choix et nouvelles satisfactions hédonistes.

Pourtant, si le modèle alimentaire agroindustriel permet de produire suffisamment en termes quantitatifs, au début des années 2000, 50% de la population mondiale souffraient encore d'une forme de malnutrition⁶.

L'exigence de rentabilité économique pousse en effet à diviser le travail et donc à spécialiser un petit nombre d'individus et de territoires dans la production de denrées alimentaires pour un grand nombre d'autres individus et territoires. Une interdépendance se crée : d'une part, pour l'accès aux débouchés, d'autre part, pour l'accès aux denrées alimentaires. Entre les deux, le marché doit répartir les biens.

Outre le débat idéologique sur la possibilité d'une distribution optimale, l'augmentation des échanges à l'échelle mondiale fait que des décisions, prises localement pour un territoire et un groupe d'individus, ne sont pas sans répercussions sur d'autres individus et territoires. Et

⁴ *Le système alimentaire mondial est-il soluble dans le développement durable ?* JL. RASTOIN, Moisa, working paper n°5, 2006.

⁵ Dans l'agroalimentaire et surtout dans les services : emballage, logistique, distribution, restauration... Cela représente environ 4 millions d'emplois aujourd'hui en France.

⁶ Soient environ 3 milliards de personnes qui souffrent de MNTA (maladies non transmissibles ou chroniques liées à l'alimentation), 1^{ère} cause de mortalité sous diverses formes : maladies cardio-vasculaires, diabète, cancers, ostéoporose...

cela est encore plus vrai pour l'alimentation, puisqu'il s'agit d'une problématique transversale, depuis peu abordée comme telle⁷.

La segmentation des politiques (politique agricole, politique sociale, politique de santé publique, politique économique...) a freiné la prise de conscience quant aux externalités négatives du système alimentaire agroindustriel. Aujourd'hui il s'agit de reconsidérer la problématique de l'alimentation, de manière globale, en tenant compte de l'impact des décisions locales sur les autres territoires.

Pour être en mesure de construire une alternative au modèle agroindustriel, il est important de définir ce que l'on attend d'un système alimentaire et, a fortiori, d'une politique publique de l'alimentation :

- Assurer *la sécurité alimentaire*⁸, en facilitant l'accès, en termes de proximité et de prix, à une nourriture de qualité pour les habitants du territoire :
 - Par la *lutte contre la fracture alimentaire* : permettre aux classes défavorisées d'avoir accès à une alimentation de qualité,
 - En assurant des *revenus décents* et en *favorisant la rentabilité économique* des exploitations agricoles,
 - Par une *bonne gestion de l'eau*.

⁷ En France, la première politique publique qui aborde l'enjeu alimentaire de manière transversale est le Programme National Nutrition Santé, en 2001.

⁸ La sécurité alimentaire est une notion de droit international, définie comme l'« accès à une alimentation suffisante, sûre et nutritive qui satisfait les besoins nutritionnels et les préférences alimentaires [de toutes les personnes] pour leur permettre de mener une vie active et saine », Déclaration de Rome sur la sécurité alimentaire mondiale, FAO 1996.

- **Responsabiliser les consommateurs** sur leurs pratiques alimentaires :
 - Par une *action préventive et curative sur la santé publique*,
 - En suscitant des interrogations sur *les impacts de leurs comportements* et en favorisant la *traçabilité*,
 - Par la *valorisation du patrimoine gastronomique*,
 - En donnant la possibilité de (re)faire du repas un moment de *convivialité*.

- **Valoriser les territoires et le lien à la terre :**
 - Par le *maintien des emplois* dans le secteur agricole et en zones rurales,
 - Par la *création de lien social* entre les urbains et les ruraux, et entre les producteurs et les consommateurs,
 - En favorisant les *rapprochements entre les acteurs*,
 - Par le *maintien des paysages*,
 - Par la *maîtrise de l'urbanisation*,
 - Par la *préservation de la qualité des milieux* et le maintien, voire le *renforcement de la biodiversité*.

- **Participer à la lutte contre le réchauffement climatique :**
 - Par la *maîtrise de la consommation d'énergie*,
 - Par la *diminution du gaspillage*.

II) La problématique

Les contraintes budgétaires, l'augmentation des distances entre le lieu de travail et le foyer familial, la multiplication des activités sociales hors foyer, l'émancipation féminine ou encore les horaires de travail décalés et la remise en cause du modèle familial nucléaire sont

autant d'éléments qui poussent les consommateurs à se nourrir comme s'il s'agissait d'un acte fonctionnel, bien qu'une majorité d'entre eux le déplore⁹. Le modèle traditionnel (trois repas par jour, à heure fixe, structurés autour de trois plats principaux partagés dans un moment de convivialité) est remis en cause, au profit du modèle agroindustriel. Pourtant, la question de sa non-durabilité se pose, concernant :

- **Un mode de production intensif** : l'agriculture se doit d'être intensive pour satisfaire la demande, en dépit des conséquences néfastes, environnementales et sociologiques¹⁰,
- **Un partage inégal de la valeur ajoutée** de la production alimentaire, en faveur des transformateurs et des distributeurs¹¹,
- **Le gaspillage**, tout au long de la chaîne alimentaire : emballages, énergie (au niveau des transports par exemple), biens consommables¹²...

⁹ Préambule des Propositions du Conseil National de l'Alimentation pour la mise en œuvre du Programme National pour l'Alimentation, p. 1.

¹⁰ Notamment par rapport à la reconnaissance de l'utilité sociale du métier d'agriculteur.

¹¹ Il est possible de décomposer la valeur des produits issus de l'industrie agroalimentaire de la manière suivante : les produits agricoles représentent 35 milliards d'euros, le processus de transformation demande un apport supplémentaire de 68 milliards d'euros (auxquels s'ajoute la valeur ajoutée spécifique à l'activité agroalimentaire : 33 milliards d'euros), enfin, les coûts de distribution sont estimés à 66 milliards d'euros. Donc sans même parler de la part de valeur ajoutée qui revient aux agriculteurs, on constate déjà qu'en circuit long, le coût de matières premières ne représente qu'environ 17% pour le consommateur final. <http://www.insee.fr>, « Production et valeur ajoutée de l'agriculture ».

¹² Malgré l'absence de chiffre exact, on estime que chaque Français jette 7 kg par an, en moyenne, de produits encore emballés et non consommés. Ce chiffre ne tient pas compte des produits avariés, restes de cuisine... Le gaspillage alimentaire serait alors au minimum de 20 kg par an par habitant – France Nature Environnement.

Le modèle agroindustriel sous-entend une spécialisation¹³ des agriculteurs dans une production particulièrement rentable. Cela entraîne une concentration du secteur¹⁴, et sa financiarisation, puisque les firmes leaders sont cotées en Bourse et donc soumises aux actionnaires et à une logique de rentabilité.

Certes, pour exister *durablement*, un système alimentaire doit être rentable. Cependant, respecter une contrainte de rentabilité ne signifie pas nécessairement adopter une logique financière.

Outre sa non-durabilité, le modèle agroindustriel pose question sur :

- **Les répercussions sur la *santé publique*** : hypertension, diabète, maladies cardio-vasculaires...

A titre d'exemple, selon des statistiques nationales¹⁵, en 2009, 14,5% des adultes français ont des problèmes d'obésité, tandis que 32% sont en surcharge pondérale. D'après la même enquête, 20,5% des habitants de plus de 18 ans de la région Nord - Pas de Calais sont obèses (contre 13,5% en 1997). La région Nord - Pas de Calais est ainsi la région française qui compte le plus grand nombre de personnes souffrant d'obésité, avec un taux de près de 40% supérieur à la moyenne nationale.

¹³ 9 végétaux sur 30 000 comestibles assurent 75% des besoins alimentaires de la population mondiale, et 3 espèces, le blé, le riz et le maïs, en assurent 60%. *Dis-moi ce que tu manges*, A. L. RAOULT-WACK, Gallimard, collection Découvertes, Paris, 2001

¹⁴ En France, les 2/3 de la production agricole sont assurés par moins d'un quart des agriculteurs, les 2/3 du chiffre d'affaires des IAA par moins de 10% des entreprises et 90% du commerce de détail alimentaire en libre service par 6 entreprises.

¹⁵ *Enquête épidémiologique nationale sur le poids et l'obésité*, ObEpi, 2009, Enquête INSERM, TNS Health Care, Roche

- La préservation *du lien social*, habituellement renforcé par le partage des repas et la transmission des traditions culinaires¹⁶.
- Le renforcement des *inégalités sociales* dues à la corrélation entre le niveau de formation et le mode de consommation alimentaire, et l'importance du facteur prix dans l'acte d'achat.

Le modèle agroindustriel se construit sur la recherche de gains de productivité et d'économies d'échelle, qui doivent permettre de s'insérer dans le commerce mondial. Cela fonctionne dans une société tournée vers l'individualisme, chacun voit son propre intérêt à court terme : vendre beaucoup, à bas prix. Or, en mettant en évidence l'aspect transversal de l'enjeu alimentaire, des interrogations émergent.

Jusqu'à présent, la puissance publique est principalement intervenue par le biais de la communication¹⁷. Mais, au lieu de susciter une prise de conscience par le consommateur de sa capacité à modifier le système alimentaire actuel, les campagnes d'information portent un message culpabilisant qui peut être mal perçue¹⁸. En l'absence de base d'appréciation fiable de la qualité sanitaire, environnementale et sociale de ce qu'il consomme, le consommateur choisit en fonction de critères

¹⁶ Etude *Circuits alimentaires coopératifs et consommateurs*, APES, 2010.

¹⁷ Le Ministère de la Santé, en partenariat avec l'INPES (*institut national pour l'éducation et la santé*), impose désormais que les publicités alimentaires soient accompagnées de messages tels que « *Pour votre santé, évitez de grignoter entre les repas* », « *Ne mangez pas trop gras, trop sucré, trop salé* », ou « *Mangez 5 fruits et légumes par jour* ».

¹⁸ Les messages des campagnes d'information ne sont pas toujours bien compris, notamment à cause de la multiplicité des informations nutritionnelles existantes. Et, quand ils sont compris, les messages jugés anxiogènes ne remportent aucune adhésion. *Les comportements alimentaires, Quels en sont les déterminants? Quelles actions, pour quels effets ?*, Synthèse du rapport d'expertise, INRA, juin 2010.

pratiques : disponibilité, contrainte budgétaire, sensibilité aux campagnes publicitaires.

Si l'on considère l'enjeu alimentaire dans son ensemble, il paraît possible de donner quelques indications, en tenant compte des faiblesses du modèle agroindustriel, sur ce qui devrait être au cœur d'une politique alimentaire¹⁹ :

- une *incitation à améliorer le régime nutritionnel*, justifiée par des préoccupations économiques et de santé publique.
- *fondée sur une modification du comportement du consommateur*, encouragée par l'éducation,
- qui fasse *évoluer la répartition des budgets et du temps* disponibles,
- qui *réorganise les chaînes de production et de commercialisation* (par un raccourcissement et une diversification des circuits),
- qui *maintienne la recherche active*, pour ne pas laisser craindre un appel à la « récession » : il est possible de valoriser des méthodes anciennes par des connaissances techniques et scientifiques modernes.

Plusieurs projets alternatifs au modèle agroindustriel sont déjà en place, ou en cours d'élaboration, dans la région Nord - Pas de Calais. Jusqu'à présent il ne s'agit que d'initiatives ponctuelles, qui s'articulent autour d'un des aspects de l'enjeu alimentaire.

Il semble important de coordonner ces initiatives, et les acteurs qui les portent, pour proposer un ensemble cohérent, qui fasse système. Il ne s'agit pas d'opposer le modèle agroindustriel à un modèle alternatif, mais bien de montrer pourquoi il est souhaitable de tendre vers cet autre modèle.

¹⁹ *Le système alimentaire mondial est-il soluble dans le développement durable ?* JL. RASTOIN, op. cit.

III) Les grandes parties prenantes :

Le système alimentaire actuel a pu perdurer grâce à un manque d'approche globale qui a empêché de mettre en avant ses externalités et donc de fédérer les acteurs. L'objectif de l'opération de développement « Gouvernance alimentaire » est de coordonner ces acteurs pour faire émerger les biens communs qu'ils souhaitent produire²⁰ et valoriser le rôle qu'ils peuvent avoir dans la mise en place d'une gouvernance alimentaire territorialisée.

Les acteurs concernés par l'enjeu alimentaire, peuvent être regroupés comme suit :

- Les agriculteurs.

Accusés de dégrader et de polluer la nature²¹, les agriculteurs sont en même temps une catégorie socio-professionnelle en difficulté. Difficilement reconnus pour leur rôle de nourriciers, encore moins pour leur contribution à la préservation de la « campagne française » et leur rôle dans l'aménagement des zones rurales, ils peinent, malgré la flambée du cours des matières premières, à tirer des revenus nécessaires pour vivre de leur production. L'incompréhension domine entre les consommateurs, en grande majorité urbains, et les agriculteurs, ruraux.

Pour remédier à cette marginalisation des agriculteurs et leur redonner la place et la responsabilité qui leur sont dues dans le système alimentaire, des solutions nouvelles sont à mettre en place.

²⁰ Les biens communs que nous présentons dans la partie « Enjeux » nous semblent être ceux liés directement à l'opération de développement. Cependant, il est possible que de nouveaux émergent au fur à mesure de la concertation des acteurs.

²¹ Epuisement des sols, pollution des nappes phréatiques et des cours d'eau, gaspillage des ressources, utilisations de produits chimiques...

L'agriculture biologique, promue comme nouvelle voie de développement agricole par les autorités, a pu constituer une source de conflits. Et s'il s'agit du modèle de production agricole vers lequel la région Nord - Pas de Calais encourage la conversion des agriculteurs, il est indéniable qu'une période de transition et un travail de sensibilisation sont nécessaires²². Les agriculteurs doivent pouvoir vivre de leur activité, afin de retrouver une forme de fierté, comme producteurs nourriciers et comme défenseurs d'un environnement de qualité. Pour cela, ils doivent pouvoir s'extraire des pressions exercées par la concentration, en amont et en aval du marché, des entreprises d'agrofournitures, de première transformation, de fabrication de produits alimentaires et de distribution.

- **Les transformateurs.**

La transformation des aliments (découpage, extraction, raffinage, assemblage...) n'est pas négative en soit. Soumise à des règles sanitaires strictes, la transformation des aliments permet d'avoir accès, à prix modéré, à des produits alimentaires de base, y compris dans des lieux éloignés des centres de production – les centres urbains notamment.

Les Industries Agro-alimentaires (IAA) représentent un secteur primordial de l'activité économique. Au niveau national, elles regroupent 517 000 salariés, pour un chiffre d'affaires de 147 Milliards d'euros et à l'échelle de la région, 9,1 Milliards d'euros de chiffre d'affaires et 26 910 salariés²³.

²² Voir à ce titre le Plan Bio 2010-2011, ainsi que les politiques agricoles régionales de soutien aux projets de multifonctionnalité, de diversification et agro-environnementaux.

²³ En 5^{ème} position pour le chiffre d'affaire, derrière la Bretagne, l'Île de France, les Pays de la Loire, et le Rhône Alpes et au 4^{ème} rang en volume d'emplois derrière la Bretagne, les Pays de la Loire et le Rhône Alpes (les emplois comptabilisés sont ceux des entreprises de plus de 20 salariés).
http://www.insee.fr/fr/regions/nord-pas-de-calais/default.asp?page=themes/dossiers_de_profils/dp_96/dp_96.htm

Les « transformateurs » sont une réalité hétérogène. Le Nord - Pas de Calais se caractérise par une forte présence des industries de seconde transformation²⁴. Or l'importance de la transformation industrielle des produits alimentaires est à l'origine de nombreuses externalités : standardisation des chaînes alimentaires, incitation à une agriculture productiviste, captation d'une grande partie de la valeur ajoutée, effet négatif sur la santé des consommateurs et sur l'environnement par la perte de biodiversité et le gaspillage de ressources et d'énergie. Pourtant, certaines firmes ont développé de bonnes pratiques²⁵ qu'il s'agit de valoriser et d'encourager.

Les artisans indépendants qui travaillent dans le secteur de l'alimentation (Boulangier, Pâtissier, Chocolatier, Boucher, Charcutier, Traiteur, Cuisinier, ...) ont aussi un rôle à jouer dans la gouvernance alimentaire, même si leur dispersion rend la mobilisation plus difficile²⁶.

- La distribution.

La distribution, comme les IAA, regroupe des acteurs très différents : détaillants, grande et moyenne distribution, restaurateurs... Ce sont eux qui déterminent leurs lieux d'approvisionnement et le type de produits qu'ils valorisent en le mettant à disposition des consommateurs. C'est pourquoi les distributeurs jouent un rôle important dans la dynamisation des territoires, sur l'exigence de qualité des produits et sur la santé des consommateurs. Les enjeux liés directement à la distribution sont une relocalisation de

²⁴ Plusieurs grandes entreprises ou coopératives de l'agroalimentaire ont des établissements dans la région : Bonduelle, Danone, Leroux, M'c Cain, Nestlé, Tereos, Unéal...

²⁵ Contractualisation avec les agriculteurs, aide à la conversion en agriculture biologique, signature de Chartes d'incitation avec l'Etat ou bien engagements auprès de la Région...

²⁶ Un travail de reconnaissance est en cours depuis 2009 avec la création de la marque « *Artisan en'Or* » pour les filières Charcuterie, Boulangerie et Boucherie. Une centaine d'artisans sont actuellement certifiés.

l'approvisionnement, afin d'améliorer la traçabilité des produits et de maîtriser les coûts, et une responsabilisation par rapport à la qualité des produits alimentaires proposés aux consommateurs.

Les circuits courts, tels que définis par le gouvernement (*avec un seul intermédiaire*) ou bien dans leur acception plus stricte (*un seul intermédiaire et une proximité géographique*) sont largement médiatisés actuellement. Leur développement est encouragé, parfois portés par des discours qui les présentent en opposition aux circuits longs. Or, il convient de garder à l'esprit qu'ils n'en sont qu'une alternative intéressante. D'autant que la grande distribution est sensible aux tendances de consommation et à l'augmentation du coût des transports. On a ainsi pu constater, depuis quelques années, l'augmentation des importations de produits issus de l'agriculture biologique, pour répondre à une demande croissante, ou bien le référencement en grande surface de produits labellisés par une marque locale. Des préoccupations communes peuvent donc émerger.

- La société civile.

Lorsque l'on traite d'alimentation, nous sommes tous « consommateurs », plus ou moins sensibles aux messages publicitaires, plus ou moins conscients des effets de nos choix alimentaires sur notre santé, et sur le mode de production induit.

De part leur activité associative ou professionnelle, nombre de citoyens sont concernés par « l'alimentation », au-delà de leur consommation de produits alimentaires. Ainsi, les membres des associations de développement agricole, des associations de consommateurs, des associations de solidarité, les militants écologistes, les travailleurs sociaux, les médecins,... sont autant d'acteurs impliqués dans ces questions.

Le rôle d'une gouvernance alimentaire territoriale est de leur permettre, en tant que consommateurs, de prendre la mesure de leurs actes et de leur donner les moyens de changer leur mode de consommation s'ils le souhaitent, tout en posant les conditions d'une prise de parole.

Il ne s'agit pas de s'adresser à une partie restreinte de la population qui serait déjà sensibilisée au problème. L'alimentation est un sujet qui, par

nature, implique tout le monde. Il s'agit d'en faire une des forces de cette opération de développement.

- **Les pouvoirs publics.**

L'Etat et les organisations supranationales (OMC, FAO, Union Européenne) sont bien sûr impliqués dans la politique alimentaire. Il semble important de souligner qu'à cette échelle, l'idéologie néo-libérale domine. En conséquence, les produits agricoles sont actuellement considérés comme des marchandises ordinaires, et les politiques agricoles tendent à la libéralisation²⁷.

D'autres institutions ont également des compétences en lien avec la question : services déconcentrés de l'Etat²⁸, collectivités territoriales, chambres consulaires, centres de formation, organismes sociaux, établissements publics... Ces institutions se sont appropriées plus tardivement et/ou plus timidement des enjeux liés à l'alimentation. Jusqu'à présent, chacune s'est concentrée sur son domaine de compétences : les départements ont mené davantage d'actions sociales²⁹, les intercommunalités se sont concentrées sur les actions économiques (notamment les circuits courts), les communes, sur le tourisme et la restauration collective...³⁰

Pourtant, grâce au principe de subsidiarité, elles disposent d'une marge de manœuvre qui peut permettre la mise en place d'une gouvernance alimentaire territoriale et donc la coordination de leurs efforts pour

²⁷ Le débat est encore en cours sur la Politique Agricole Commune après 2013, cependant, certaines mesures sont déjà programmées.

²⁸ Direction régionale de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Forêt (DRAAF), Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL), Agence Régionale de santé (ARS), Direction départementale des territoires (DDT)...

²⁹ Par l'intermédiaire des CODES (comités départementaux d'éducation pour la santé) ou des ADES (associations départementales d'éducation à la santé) notamment.

³⁰ *La Gouvernance alimentaire des agglomérations françaises et la relocalisation des productions agricoles*, Séminaire de lancement du RRF, Atelier 3, Bordeaux, 9 décembre 2008.

permettre la défense de l'intérêt général sur tous les champs concernés.

Production et consommation alimentaires sont inter-dépendantes. Elles doivent par conséquent évoluer ensemble, d'où la volonté et l'importance d'une gouvernance alimentaire territoriale qui associe les agriculteurs, les transformateurs, les distributeurs, l'ensemble de la société civile et les pouvoirs publics.

*Elise POISNEL,
Stagiaire sur l'opération de développement « Gouvernance Alimentaire »*

Document de Travail