

Les États généraux de l'alimentation en France: Première étape vers une politique alimentaire durable ?

Jean-Louis Rastoin

Membre de l'Académie d'Agriculture de France
Chaire UNESCO en alimentations du monde, Montpellier SupAgro, UMR 1110 Moisa

Avec plus de 40 % de la population mondiale frappée d'insécurité alimentaire, l'objectif d'une alimentation durable pour tous devrait constituer l'un des enjeux majeurs du XXI^e siècle. Au plan international, de nombreuses ONG et la FAO se sont emparées de ce thème. À un autre niveau, on voit fleurir des initiatives ambitionnant de « nourrir durablement les villes », dont l'un des points d'orgue a été la signature, par près de 150 maires de grandes cités, du Pacte de Milan en 2015 lors de l'Exposition universelle. Beaucoup plus rares sont les actions entreprises par les États en dépit de l'inscription, dans la Déclaration des droits de l'Homme adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies en 1947, du « Droit à l'alimentation ». La France, avec les États généraux de l'alimentation (EGA) lancés en juin 2017, se montre pionnière dans ce domaine, suscitant beaucoup d'attentes parmi les consommateurs-citoyens et les acteurs des filières, car, à l'évidence, notre système alimentaire agroindustriel fait plus de mécontents que de satisfaits. Après la clôture des EGA le 21 décembre 2017 par le Premier ministre, un premier bilan peut être dressé, des questions posées et des suggestions faites.

Vous avez dit : États généraux ?

Les États généraux ont une longue histoire en France, remontant au roi Philippe Le Bel en 1302, avec, dès cette époque une intention d'ouvrir la consultation au plus grand nombre. Les plus célèbres datent de 1789 et ont marqué, le 17 juin, jour de la promulgation de l'Assemblée nationale, le début institutionnel de la Révolution. Avec l'alimentation, on parlera plus modestement de transition. D'autres États généraux « sectoriels » ont été organisés en France : ainsi les États généraux de la culture scientifique, technique et industrielle de 1989. Lors des débats, le physicien Jean-Marc Levy-Leblond soulignait avec déception : « *Les États généraux réunissaient trois États. Or ici, j'en vois seulement deux : la noblesse des décideurs politiques et institutionnels, le clergé des chercheurs et des animateurs. Mais je ne vois guère le Tiers État* ». Les EGA de 2017 montrent que — de ce point de vue — il n'y a rien de nouveau sous le soleil. Entretemps, un forum de ce type — le Grenelle de l'environnement¹, inspiré par le « Pacte écologique » de la Fondation Nicolas Hulot — a été mis en place en 2007 par le président Nicolas Sarkozy. Il a associé l'État, des collectivités territoriales, des organisations patronales et syndicales et des associations afin de définir de nouvelles actions pour assurer un développement durable. Six groupes de travail ont procédé à des recommandations qui ont été soumises à un débat public sur Internet et dans les régions. Elles ont débouché sur les lois « Grenelle I » en 2008 et « Grenelle II » en 2009.

Un « Grenelle de l'alimentation » a été suggéré depuis de nombreuses années par la société civile et des scientifiques, en argumentant sur les crises sanitaires multiples traversées par le système alimentaire depuis l'épisode dit « de la vache folle » (épizootie de l'encéphalopathie spongiforme bovine, ESB) survenu en Europe en 1995, sur la mauvaise qualité nutritionnelle

¹ En référence aux accords de Grenelle signés le 27 mai 1968, mettant fin à la crise profonde qui a secoué la France il y a bientôt 50 ans.

des aliments industriels, sur les impacts négatifs de l'utilisation intensive de substances chimiques dans la production agricole et alimentaire, sur la précarité alimentaire de certaines catégories de la population, sur le partage inégal de la valeur créée dans les filières agroindustrielles, sur les gaspillages de nourriture, etc.

Le Grenelle de l'environnement ayant été vertement critiqué, ses décisions édulcorées et leur calendrier de mise en œuvre fortement retardé, le programme électoral du président de la République française élu en mai 2017, Emmanuel Macron, ne reprend pas le terme de « Grenelle », mais contient la proposition de réunir des « États généraux de l'alimentation ». Cette initiative doit être soulignée, car l'alimentation n'avait jamais été retenue auparavant dans les programmes présidentiels. Or, comme nous l'avons indiqué plus haut, la sécurité alimentaire et nutritionnelle est devenue un enjeu à haut risque partout dans le monde et elle conditionne le bien-être humain.

Grenelle de l'environnement et EGA constituent ainsi des tentatives pour répondre à une demande sociale devant laquelle la démocratie représentative s'avère inopérante.

Les EGA : une organisation et un fonctionnement « top down »

Lors de sa campagne électorale le 18 février 2017, le candidat Emmanuel Macron annonce : « Dès les premiers mois de mon mandat, je porterai un Grenelle de l'Alimentation pour réconcilier les agriculteurs, les consommateurs et les acteurs de l'environnement ». Promesse tenue, et affaire rondement menée : Les EGA sont confirmés par le Président la 9 juin 2017 au Lycée agricole de Limoges-les-Vaseix, officiellement ouverts au ministère de l'Agriculture à Paris par Édouard Philippe, Premier ministre, le 20 juillet 2017 et clôturés le 21 décembre 2017 au ministère des Finances, soit bouclés en 5 mois, presque jour pour jour.

Les matériaux manquent au chercheur pour reconstituer le processus d'organisation des EGA. Après un chassé-croisé — révélateur d'un lobbying intense des organisations professionnelles — entre le ministre de la Transition écologique et celui de l'Agriculture, ce dernier récupérera *in extremis* le dossier². Au sein de ce ministère, le montage en a été confié à la direction générale de la Performance économique et environnementale des entreprises (DGPE) du ministère de l'Agriculture. Dix autres ministères étaient convoqués, à juste titre — l'alimentation appelant par essence une approche transversale —, mais ils ne se sont guère impliqués ou n'ont pu le faire³.

Les termes de référence et la structuration de l'opération EGA ont été préparés par la DGPE. Certes, des consultations ont été faites, mais elles n'ont concerné qu'un petit nombre de responsables, alors que les spécialistes des controverses sociétales sont unanimes pour recommander en amont un large débat sur l'ordre du jour (cf. *infra*). Les nécessaires arbitrages doivent venir après. Premier couac que le calendrier n'excuse pas. L'organisation des EGA en 14 ateliers et la désignation de leurs président(e)s sont révélatrices d'une démarche hiérarchisée priorisant les thèmes relatifs au marché, et d'un souci de contrôle des conclusions tout aussi antinomiques des exigences d'un exercice de démocratie

² Voir à sujet le commentaire du professeur de nutrition Laurent Chevallier :

http://www.lepoint.fr/invites-du-point/laurent-chevallier/chevallier-les-etats-generaux-de-l-alimentation-une-occasion-manquee-02-07-2017-2139904_424.php

³ On trouvera sur le site du ministère de l'Agriculture « Alim'Agri », l'ensemble de la documentation officielle relative aux EGA (17 pages) :

<http://agriculture.gouv.fr/mots-cles/etats-generaux-de-lalimentation>

participative. Second « péché originel » des EGA, mais ce n'est guère une surprise dans notre énararchie républicaine.

L'intitulé des ateliers est révélateur d'une priorité donnée à l'alimentation/marchandise, alors que l'enjeu des EGA aurait pu (aurait dû) être celui de la construction d'un système alimentaire durable. Selon le concept bien connu de développement durable, 4 critères sont à considérer : économique, social, environnemental et de forme de gouvernance. Or, des 14 ateliers, 7 peuvent être rattachés principalement à des considérations économiques (ateliers 4, 5, 6, 7, 10, 13), 4 à des composantes sociales au sens large (y compris la santé : ateliers 1, 8, 9, 12), 3 à des préoccupations environnementales (ateliers 2, 3, 11), et aucun à une discussion des formes de gouvernance.

Le profil des titulaires des présidences d'atelier⁴ est également révélateur de choix élitistes peu conformes aux attendus de débats équilibrés : sur 17 présidents et co-présidents (dont évidemment la compétence n'est pas en cause ici), 5 sont des hommes ou femmes politiques, 3 des hauts-fonctionnaires, 3 des dirigeants d'entreprises de l'industrie alimentaire, 3 des responsables d'association, 2 des dirigeants d'organisations professionnelles agricoles et 1 dirigeant d'entreprise de la grande distribution. La sphère associative est donc très peu présente dans les EGA. Deux coordonnateurs sont venus parachever le montage de la structure des EGA le 1^{er} septembre 2017 (plus d'un mois après leur lancement). Il s'agit de 2 députés dont on a du mal à appréhender le rôle exact. Quant à la composition des ateliers, elle n'est pas publiée à ce jour. On subodore une faible participation de la communauté scientifique (voir plus haut ce que disait le physicien Levy-Leblond en 1989), en dehors de chercheurs de l'Inra, organisme qui apparaît en partenaire privilégié des EGA au sein du monde de la recherche, comme en témoigne son site Internet⁵. Troisième entorse à la nécessaire pluralité des contributions. On est donc bien loin des recommandations faites par les chercheurs pour ce type d'exercice.

Ce que nous dit la recherche des débats multi-acteurs

La sociologie de la traduction⁶ apporte d'utiles éclairages sur la façon de dépasser des enceintes délibératives institutionnelles grippées pour aller vers un supplément de démocratie dans l'approche des grands problèmes de société et leur traitement dans un univers incertain et menacé par de nombreux risques. La sociologie de la traduction s'appuie sur la théorie de l'acteur-réseau qui considère les interrelations (traduction) entre les humains et leurs organisations, les objets et les discours pour caractériser les controverses et suggérer la manière de les dépasser.

Les controverses — ou conflits latents — sont causées par l'absence de compréhension partagée et donc de vision commune et de consensus pour les transformer en action collective. Pour les expliciter, la sociologie de la traduction suggère d'organiser des « forums hybrides » rassemblant les différentes parties prenantes et organisant des discussions « triadiques » au sein desquelles un différend entre deux parties est mis en scène devant un public en vue de faire émerger des propositions d'action⁷.

⁴ Listes des ateliers et des présidents :

<http://agriculture.gouv.fr/egalim-presidence-des-ateliers-des-etats-generaux-de-l-alimentation>

⁵ <http://institut.inra.fr/Evenements/Etats-generaux-de-l-Alimentation>

⁶ Courant théorique développé notamment par Madeleine Akrich, Michel Callon et Bruno Latour du Centre de sociologie de l'innovation de l'École des Mines de Paris dans les années 1980, à la suite des travaux de Jürgen Habermas et Michel Serres. Voir : <http://books.openedition.org/pressesmines/1181?lang=fr>

⁷ Voir « A quoi sert l'analyse des controverses ? » de Cyril Lemieux :

Les résultats des travaux des EGA : beaucoup de narrations et de propositions, aucune analyse pour les argumenter et justifier et pas de vision stratégique

À l’instar du Grenelle de l’Environnement, deux dispositifs ont été mis en place. Le premier constitué par des travaux en salle rassemblant une cinquantaine de participants sur deux journées pour chaque atelier, avec 3 séquences. Le chantier 1 « Créer et répartir de la valeur », composé des ateliers 1 à 7 s’est déroulé de fin août à fin septembre. Le chantier 2 « Une alimentation saine, sûre, durable et accessible à tous », avec les ateliers 8 à 13, de début octobre à fin novembre. L’atelier 14 (transversal), de fin août à fin novembre, ce qui n’allait pas sans poser des problèmes de « grain à moudre », puisque cet atelier intitulé « Préparer l’avenir » aurait eu besoin des conclusions des 13 autres ateliers pour bien fonctionner. Des rencontres ont également été organisées en région⁸. Le croisement entre les différents exercices n’est guère perceptible. Le second dispositif a pris la forme d’une consultation publique via le site Internet dédié des EGA⁹ et les réseaux sociaux. La encore, des problèmes d’articulation entre cette consultation et les travaux des ateliers apparaissent évidents.

Biais de représentativité dans les différentes enceintes, faible participation à la consultation publique et difficultés d’organisation n’ont pas empêché l’abondance des propositions écrites présentées lors de la clôture des travaux des EGA le 21 décembre 2017. Un dossier de presse¹⁰ publié à cette occasion rappelle les objectifs des EGA et présente les actions retenues par le gouvernement à l’issue des travaux réalisés durant les 5 mois de l’événement.

Au vu de ce document, on peut considérer que — globalement — objectifs et actions listés constituent des éléments de réponses en phase avec les multiples problèmes auxquels est confronté aujourd’hui le système alimentaire français. Le diagnostic de crise polysémique n’est pas posé au préalable, mais son acceptation implicite a permis de déboucher sur des objectifs et des propositions d’actions pertinents, mais prenant l’allure d’un catalogue à la Prévert qui demande à être travaillé pour en dégager une cohérence.

Le premier objectif découlant des EGA est libellé « *Relancer la création de valeur et en assurer l’équitable répartition pour permettre aux agriculteurs de vivre dignement de leur travail par le paiement de prix justes* »¹¹. Il pointe deux problèmes. Le premier résulte de la quasi-stagnation des ventes de produits agricoles et agroalimentaires en France pour des raisons démographiques et économiques et de l’érosion des parts de marché agricole et agroalimentaire de la France à l’international du fait d’une baisse de compétitivité. Le second problème évoqué est la lente, mais inexorable dégradation de la part du prix final revenant à l’agriculteur dans la chaîne alimentaire. Cette situation s’explique par la complexification des biens alimentaires qui nécessite de rémunérer de nouveaux acteurs industriels et des services, et par l’asymétrie des pouvoirs de marché dans les filières en défaveur de l’agriculture. Des 9

https://www.cairn.info/article.php?ID_REVUE=MNC&ID_NUMPUBLIE=MNC_025&ID_ARTICLE=MNC_025_0191

⁸ 74 réunions au total dont 16 en Nouvelle-Aquitaine, 12 en Bourgogne-Franche-Comté et 1 à 6 dans les autres régions de Métropole et d’Outre-Mer.

⁹ Plateforme #EGalim construite par l’agence de communication Cap Collectif. Du 20 juillet au 13 novembre 2017, la plateforme a été visitée par 156 037 personnes dont 18 327 ont participé à la consultation à travers 2855 nouvelles propositions ou un vote sur les propositions présentes sur le site. Les propositions qui recueillent les scores les plus élevés concernent la restauration collective (plus de végétaux) et la transition agricole (plus de bio et d’agroécologie, plus de vente directe).

¹⁰ <http://agriculture.gouv.fr/retour-sur-la-journee-de-cloture-des-etats-generaux-de-l-alimentation>

¹¹ Dans une présentation en diaporama postée le 21 décembre 2017 sur le site EGalim et non signée, cet objectif est chapeauté par le titre « Souveraineté alimentaire », effet de manche d’un *Spin Doctor* inculte ou engagement politique sincère ?

actions proposées par les EGA pour tenter de corriger cette situation, 2 concernent le redéploiement international et 7 l'amélioration du revenu des agriculteurs.

Sur la relance des marchés, il est proposé la création d'une marque « France » et une meilleure coordination des campagnes de promotion. C'est mettre la charrue avant les bœufs, une communication efficace nécessitant au préalable la définition d'un positionnement stratégique dont on ne voit nulle trace dans les EGA. Pourtant, en agroalimentaire comme dans d'autres secteurs, plusieurs experts ont préconisé — dans un contexte hyperconcurrentiel du fait des pays émergents — de passer d'une compétitivité par les coûts à une compétitivité par une différenciation qualitative des biens et services fondée sur le savoir-faire et l'ancrage territorial¹². Sur la coopération internationale, pas de vision globale, mais une position originale s'appuyant sur l'appui à l'agroécologie et au commerce équitable.

Le thème du partage équilibré de la valeur entre acteurs du système alimentaire est celui qui fait l'objet des propositions d'action les plus nombreuses et les plus précises. Les EGA préconisent ainsi la construction, dans le cadre des interprofessions réunissant agriculteurs, transformateurs et distributeurs, de plans de filière basés sur une contractualisation portant sur les volumes, les calendriers et les critères de détermination de prix. À cet effet, les interprofessions mettront en place des indicateurs de marché et de prix. Cependant, le dispositif de contractualisation ne fait pas l'unanimité parmi les organisations de filières. Une ordonnance relevant le seuil de vente à perte par le commerce alimentaire de détail est explicitement mentionnée (c'est d'ailleurs la seule indication contraignante figurant dans le relevé de conclusion des EGA).

La question de l'amélioration des revenus des agriculteurs par la diversification des activités, beaucoup plus porteuse à moyen terme que la contractualisation administrée, est abordée à travers un plan d'action pour la bioéconomie, à finaliser fin février 2018, et l'élaboration d'un volet agricole dans la feuille de route pour l'économie circulaire. Le développement de services en milieu rural, tel que l'éco-tourisme qui dispose d'un gros marché potentiel, n'est pas mentionné.

Le 2^e objectif des EGA s'intitule « *Accompagner la transformation des modèles de production pour mieux répondre aux attentes des consommateurs* ». La encore, on a un assemblage hétéroclite de 4 actions, dont 2 portent sur l'agriculture. La première est relative à un nouveau plan « Ambition bio » à l'horizon 2020 et aux signes officiels de qualité et d'origine qui seront encouragés à inclure dans leur cahier des charges un volet de pratiques environnementales. La seconde action porte sur la transition écologique de l'agriculture, avec l'élimination progressive des pesticides de synthèse (dont le glyphosate), l'encadrement des perturbateurs endocriniens et des nanomatériaux. Ces mesures, assorties d'un calendrier (échéance fin du 1^{er} semestre 2018 dans les 2 cas) vont dans le sens souhaité par les consommateurs et citoyens. On peut néanmoins regretter qu'elles ne concernent que l'agriculture, alors qu'un chantier tout aussi important de la transition écologique devrait impliquer l'industrie agroalimentaire (IAA) et la logistique.

La 3^e action de l'objectif 2 des EGA concerne le renforcement de l'approvisionnement local dans la restauration collective (50 % des achats, dont 20 % de produits issus de l'agriculture

¹² Voir à ce sujet Jean-Louis Rastoin, « L'industrie et l'artisanat agro-alimentaires, fondements potentiels d'une stratégie responsable et durable à ancrage territorial », *Pour*, 2016/1 (N° 229), p. 63-70.
<http://www.cairn.info/revue-pour-2016-1-page-63.htm>

biologique). La encore, aucune mention de l'IAA, alors qu'il y aurait beaucoup à faire pour soutenir en France le très dense tissu des TPE et PME.

La 4^e action est relative au bien-être animal, avec un renforcement des sanctions contre la maltraitance et la mise en place d'un réseau d'abattoirs de proximité. C'est la seule référence dans les EGA à la question pourtant préoccupante de la dimension des unités industrielles et de leur impact humain, territorial et environnemental. Or, l'alimentation en France est constituée à plus de 90 % par des produits industrialisés.

Le 3^e objectif des EGA est nommé « *Promouvoir des choix de consommation privilégiant une alimentation saine, sûre et durable, accessible à tous* ». C'est là à l'évidence le principal moteur de la transition alimentaire qui est en cours en France et dans de nombreux pays du monde. Il renvoie au concept de sécurité alimentaire et nutritionnelle évoqué en introduction. Il constitue le préalable sur lequel les évolutions attendues du système alimentaire agroindustriel doivent se référer et non pas la résultante d'une offre alimentaire plaçant le consommateur sous influences multiples. Cet aspect est abordé de façon marginale dans les EGA. L'objectif 3 préconise 7 actions dont 3 portent sur un renforcement des normes et des contrôles sur la sûreté alimentaire afin de réduire les risques toxicologiques. 3 actions concernent l'explicitation du lien entre santé et alimentation à travers l'éducation et l'information nutritionnelles (étiquetage Nutriscore, charte alimentaire du CSA). Enfin une action est relative à la prévention du gaspillage alimentaire et à l'encouragement au don des excédents alimentaires par le commerce, l'industrie et la restauration collective. On relève l'absence d'une demande souvent exprimée par la société civile : un comportement éthique dans un monde où « l'optimisation » fiscale, les manipulations marketing, les fraudes technologiques et l'opacité informationnelle sont encore trop souvent utilisées par certains acteurs, et à l'origine de scandales alimentaires récurrents jetant le discrédit sur l'ensemble du système. L'affaire en cours des produits infantiles de l'entreprise Lactalis contaminés par des salmonelles témoigne des ravages provoqués par un management opaque, tant sur les consommateurs, les marchés et toute la filière, qu'au sein de l'entreprise et sur ses lieux d'implantation¹³. Depuis les travaux précurseurs de Peter Drucker aux Etats-Unis et d'Henry Mintzberg au Canada, les étudiants en sciences de gestion sont pourtant informés de la nécessité de repenser les structures et le fonctionnement des entreprises pour affronter les crises¹⁴...

À noter que les objectifs des EGA ont fait l'objet d'une « charte d'engagement » signée de l'ensemble des grandes organisations professionnelles acteurs des filières agroalimentaires et des groupes de la grande distribution (seules entreprises signataires), à l'exception des associations de consommateurs¹⁵. Ces signataires marquent *de facto* une adhésion à une transition vers une alimentation durable, ce qui est significatif d'une prise de conscience. Cependant, les actions ne sont pas mentionnées dans la charte et on peut en conséquence s'interroger sur l'intensité de l'engagement.

Les conditions de la réussite des actions vues par les rédacteurs des EGA

¹³ Voir le cahier spécial « Economie & entreprise », *Le Monde* n° 22711 daté du 18 janvier 2018, pages 1-3

¹⁴ Deux enseignants-chercheurs de Mines Paris Tech recommandent des évolutions en profondeur : Segrestin Blanche et Hatchuel Armand, 2012, *Refonder l'entreprise*. Le Seuil-La République des idées, Paris: 128 p. <http://www.seuil.com/ouvrage/refonder-l-entreprise-blanche-segrestin/9782021064285>

¹⁵ APCA, Auchan retail France, ANIA, Confédération paysanne, Coop de France, Coordination rurale, Cora, FCD, FEEF, FNSEA, Groupe Carrefour, Groupe Casino, Intermarché, Jeunes agriculteurs, E. Leclerc, Lidl, Modef, U enseignecoopérative.

Les conclusions des EGA incluent un dernier chapitre intitulé « *Les conditions de la réussite* ». C'est assurément le plus délicat, car il concerne des aspects institutionnels et l'on sait combien lourde est l'inertie des institutions. Les conditions sont au nombre de 5. Les 2 premières relèvent de la gouvernance au plan national et local. Il est indiqué que les programmes nationaux relatifs à l'alimentation (PNA, PNNS, PNSE) seront « mieux articulés » d'ici à la mi-2018 et que le CNA (Conseil national de l'alimentation), organe consultatif du gouvernement sera transformé en un « véritable parlement de l'alimentation ». Toutefois, les rédacteurs des EGA se sont bien gardés d'ouvrir la boîte de Pandore de la transversalité interministérielle de la fonction alimentaire : les silos sont bien verrouillés et de nombreux premiers ministres ont échoué dans leur tentative de coordination. On annonce également une révision de la politique régionale de l'alimentation, qui, bien qu'inscrite dans la loi de modernisation de l'Agriculture de 2010 et la loi d'Avenir sur l'agriculture, l'alimentation et la forêt de 2014, n'a, à ce jour, débouché sur aucun programme régional consistant. Par contre, les projets alimentaires territoriaux (PAT, à une échelle infra-régionale) ont rencontré plus de succès avec 47 lauréats co-financés en 2017¹⁶ et 500 programmés d'ici à 2020 par les EGA.

La 3^e condition de réussite est relative au renforcement de l'attractivité des métiers agricoles et agroalimentaires et à l'adéquation des formations aux besoins. Il s'agit en effet d'une priorité, car au moins 20 000 emplois ne seraient pas pourvus dans ces secteurs et la relève générationnelle à la tête des exploitations agricoles et de nombreuses PME agroalimentaires n'est pas assurée. Par ailleurs, la transition vers des modèles de production plus durables nécessite des évolutions profondes de mentalité et de nouvelles compétences dans l'ensemble du système alimentaire.

La 4^e condition concerne les investissements qui devraient recevoir des soutiens publics dans le cadre des plans de filières. Cependant, aucun chiffre n'est indiqué dans les EGA et en l'absence d'une stratégie à l'échelle de tout le système alimentaire, on risque d'aller vers un saupoudrage sous-performant.

La 5^e condition de réussite s'intitule « Soutenir la recherche et l'innovation ». Elle ne fournit des précisions que pour le secteur agricole qui, conformément à l'objectif 2 des EGA, sera accompagné pour évoluer vers l'agroécologie, la bioéconomie circulaire et le numérique, et pour la prévention des maladies d'origine alimentaire qui fera l'objet d'une recherche pluridisciplinaire. La encore, aucune estimation budgétaire ni de calendrier.

Un bilan en demi-teinte... et beaucoup d'attentes

L'ambition était grande, mais les résistances au changement le sont aussi. « *La politique consiste en un effort tenace et énergique de tarauder des planches de bois dur* » disait Max Weber. Il faut donc laisser du temps au temps pour juger de l'impact des EGA.

À ce stade où l'encre des premières conclusions n'est pas tout à fait sèche, on peut faire plusieurs constatations.

La première est celle d'un mouvement brownien apparent entre de nombreux participants, mouvement soigneusement canalisé par une organisation très hiérarchisée. L'avantage en est le foisonnement des propositions, l'inconvénient le filtre d'une grille de lecture pré-établie et l'absence d'approche globale, en contradiction avec les principes de la démocratie participative. Il y a un hiatus entre l'objet des EGA, l'alimentation, par essence holiste et

¹⁶ <http://agriculture.gouv.fr/pna-les-47-laureats-de-lappel-projet-2016-2017>

l'hypertrophie du secteur agricole dans les débats et conclusions¹⁷. Non pas que l'agriculture n'est pas un rôle important dans le système alimentaire, mais la question fondamentale de la sécurité alimentaire et nutritionnelle appelle une vision stratégique et des réponses de la part de toutes les composantes du système.

La seconde constatation est celle d'une relative complétude des thèmes abordés lors des EGA, de l'agrofourmiture au consommateur en passant par l'agriculture, la transformation et la commercialisation des aliments. Cependant, si les thèmes sont listés, les acteurs qui les portent n'apparaissent pas de façon équilibrée : forte présence des grandes organisations professionnelles et des firmes géantes de la distribution, faiblesse de la représentation du monde associatif citoyen et des petites structures économiques (TPE et PME).

Parmi les mesures annoncées, les « plans de filières » portés par les organisations professionnelles sont les plus opérationnels, car impliquant des contrats entre acteurs, avec des évolutions annoncées dans la réglementation de la concurrence, des plans d'investissement. Comme prévu au calendrier, les organisations professionnelles ont déposé 24 plans de filières¹⁸ en décembre 2017, ce qui constitue une prouesse technique. Cependant, ce volet n'est pas équilibré, comme il aurait été souhaitable par des dispositifs inter-filières et territoriaux de même envergure : l'alimentation doit être diversifiée et ancrée dans la proximité.

La troisième constatation est marquée par le manque de précision dans les ressources matérielles et humaines qui seront affectées aux différentes actions annoncées et sur le court-termisme des quelques rares échéances mentionnées. Une enveloppe de 5 milliards d'euros pour le secteur agricole a été annoncée par les responsables gouvernementaux, mais rien n'a été défini lors des EGA et — encore une fois — l'agriculture n'est pas la seule concernée par la question de l'alimentation.

On doit donc considérer ces EGA comme une première étape vers un projet de loi sur une stratégie nationale pour une alimentation durable. Une « *loi qui pourra prendre la forme d'ordonnance* » annoncée par le président de la République dans son discours de Rungis du 11 octobre 2017 et qui serait centrée sur les questions de régulation des prix dans les filières ne serait conforme ni à l'enjeu, ni à l'esprit, ni aux attentes citoyennes de ce que devraient être des États généraux de l'alimentation.

Manuscrit terminé le 18/01/2018

¹⁷ De plus, certains observateurs du monde agricole estiment que les mesures envisagées seront difficilement applicables et ne parviendront pas – seules – à résoudre les problèmes affrontés. Voir par exemple l'analyse d'Antoine Jeandey, rédacteur en chef de WikiAgri.

<http://www.wikiagri.fr/articles/pourquoi-le-discours-demmanuel-macron-annonce-lechec-des-etats-generaux-de-lalimentation/15961>

¹⁸ Les documents, publiés le 15/01/2018, sont téléchargeable sur le lien : <http://agriculture.gouv.fr/egalim-les-plans-de-filières>