

Revue des IPEF et
diplôme de l'école nationale
des ponts et chaussées
Octobre 2019

DOSSIER

Pour une politique nationale et européenne de l'alimentation durable

■ Dans un contexte de crise alimentaire polysémique qui s'amplifie, on observe des attentes de la société civile en faveur de systèmes alimentaires plus durables, marqueurs d'une « transition alimentaire ».

Jean-Louis Rastoin, professeur émérite à Montpellier SupAgro, fondateur et ancien directeur de la chaire UNESCO en Alimentations du monde, membre de l'Académie d'agriculture de France (AAF), co-animateur avec Michel Candau, ancien président de l'AAF, du groupe de travail « Transition alimentaire, filières et territoires ».

Pour être consolidée, cette transition nécessite des innovations technologiques, organisationnelles et institutionnelles dans les filières et au niveau des territoires. Une problématique qui a été traitée dans le cadre de l'Académie d'Agriculture de France par le groupe de travail « Transition alimentaire, filières et territoires » et vient de donner lieu à la publication d'un rapport¹ que nous présente Jean-Louis Rastoin.

PCM : Pour quelles raisons la transition alimentaire, en synergie avec la transition écologique et la transition énergétique, apparaît-elle comme l'une des priorités majeures pour la prochaine décennie ?

Jean-Louis Rastoin : L'alimentation est la base de la vie, son histoire se confond avec celle de l'humanité. Elle constitue l'un des droits humains fondamentaux inscrit dans la Déclaration universelle des droits de l'homme des Nations Unies de 1948 (article 25). Ce droit est supposé apporter à tous les individus une sécurité alimentaire quantitative et qualitative. Or nous constatons en 2019 que cette sécurité est loin d'être assurée. En effet, le principe

de la double santé, de l'homme et de la planète reste un objectif.

On peut estimer aujourd'hui qu'environ 40 % de la population mondiale souffre de malnutrition, avec des conséquences pathologiques graves. 1,5 milliard de personnes sont en situation de sous-alimentation (déficit calorique, protéique ou en micronutriments tels que les vitamines), avec des conséquences mortelles ou handicapantes, notamment chez les catégories vulnérables : enfants, femmes enceintes, personnes âgées. Le même chiffre concerne les personnes en suralimentation (excès de sucre, corps gras et sel) générant surpoids et obésité ainsi qu'un cortège de maladies chroniques d'origine alimentaire (maladies cardio-vasculaires, diabète de type 2, certains cancers). Les pathologies de la malnutrition et les maladies infectieuses liées à l'eau et à l'alimentation engendreraient environ la moitié des décès annuels dans le monde. La mauvaise santé de la planète

¹ <https://www.academie-agriculture.fr/publications/publications-academie/avis/rapport-transition-alimentaire-pour-une-politique-nationale>



Le principe de la double santé, de l'homme et de la planète reste un objectif.

se mesure en dégradation des sols (1/3 des 9 milliards d'ha cultivés, en pâturages ou en forêts exploitées) du fait de l'érosion, de la sécheresse et/ou de l'intensification chimique et mécanique. La perte de biodiversité est aussi très préoccupante (voir le dernier rapport de l'IPBES²). Enfin environ du quart des émissions de GES sont imputables aux activités du système alimentaire (agroalimentaire, agriculture, industries agroalimentaires, logistique, commerces et restauration), avec un fort impact sur le changement climatique.

PCM : Cette transition alimentaire passe par une politique alimentaire initiée par la loi du 2 octobre 2018. Quelles en sont les grandes lignes, ses forces et ses contraintes ?

Jean-Louis Rastoin : La loi Egalim découle des propositions des États Généraux de l'Alimentation (EGA) qui se sont tenus entre juillet et décembre 2017 aboutissant à de nombreuses propositions reflétant les diagnostics et les visions de l'avenir de l'ensemble des acteurs des systèmes alimentaires,

producteurs, transformateurs, distributeurs, consommateurs et mouvements associatifs. Ces EGA n'ont cependant pas été jusqu'au bout de la recherche de consensus comme le veut l'exercice du fait, d'une part, d'une organisation trop dépendante du ministère de l'Agriculture et, d'autre part, de l'asymétrie des pouvoirs représentés, souvent de façon incomplète, au sein des ateliers. La loi énonce trois objectifs, à savoir : payer le juste prix aux producteurs pour leur permettre de vivre dignement de leur travail ; renforcer la qualité sanitaire, environnementale et nutritionnelle des produits et, enfin, favoriser une alimentation saine, sûre et durable pour tous.

Cinq groupes de mesures en découlent avec, notamment dans la loi : la prise en compte dans les négociations commerciales entre agriculteurs et distributeurs des coûts de production agricoles, l'encadrement des promotions et l'interdiction de la revente à perte dans la grande distribution ; l'interdiction des néonicotinoïdes en agriculture et du dioxyde de titane dans l'industrie alimentaire, la protection des riverains contre les épandages de produits

phytosanitaires ; l'extension du délit de maltraitance en élevage, dans les transports et les abattoirs, l'interdiction de l'extension des élevages de poules pondeuses en cage ; la fixation d'un objectif de 50 % de produits sous le signe officiel de qualité (dont bios) dans la restauration collective à partir du 1^{er} janvier 2022, l'intensification de la lutte contre le gaspillage alimentaire ; et l'interdiction des contenants alimentaires en plastique en restauration collective à partir de 2025, l'interdiction des touillettes et paille en plastique dans les cantines et commerces en 2020. Cette loi, dont les décrets d'application tardent à sortir et les effets se font attendre, est un premier pas timide car bridé par des lobbies soucieux de préserver leurs intérêts. Elle devrait nécessairement être complétée par une véritable stratégie nationale pour une alimentation durable (SNAD) 2030, à l'instar de la stratégie nationale bas-carbone (SNBC) 2050 en cours de discussion (voir ci-dessous les recommandations du groupe de travail TAFT de l'AAF).

² <https://www.ipbes.net/news/ipbes-global-assessment-summary-policymakers-pdf>



MTES / DICOM / MANUEL BOUQUET

Il y a urgence à mieux réguler les systèmes alimentaires, anticiper le choc des crises et améliorer ce bien commun qu'est l'alimentation.

PCM : Quel diagnostic faites-vous sur les systèmes alimentaires (SA) contemporains ?

Jean-Louis Rastoin : Le système alimentaire agroindustriel (SAAI) qui caractérise aujourd'hui les pays à haut revenu et une fraction notable des pays émergents a accompagné, avec un décalage dans le temps, la révolution industrielle de l'anthropocène. Il a permis d'écarter la prophétie collapsiste de Thomas Malthus, reprise dans les années 1970 par le biologiste Paul Ehrlich, grâce à la forte hausse de la productivité des facteurs en agriculture et dans les usines agroalimentaires permise par le progrès technique. Cette hausse s'est accompagnée d'une baisse des prix réels et d'une augmentation spectaculaire de la sûreté alimentaire (quasi-disparition des toxi-infections alimentaires collectives mortelles) Elle a facilité l'urbanisation et le travail féminin par la praticité des produits et leur rapidité de préparation. Le SAAI qui s'est rapidement intensifié, spécialisé, concentré, financiarisé et globalisé a, de ce fait, généré d'importantes externalités négatives (maladies chroniques d'origine

alimentaire, dégradation, voire épuisement des ressources naturelles, volatilité des marchés, partage inégal de la valeur créée, délocalisation d'activités et destruction d'emploi, opacité informationnelle, gouvernance actionnariale hégémonique). On peut considérer aujourd'hui que ce modèle se trouve dans une impasse. Une cinquième transition alimentaire est donc en marche. En France, le chantier ouvert par la loi Egalim d'octobre 2018 doit être prolongé par une loi « Alimentation durable » ambitieuse. En effet, dans le champ de l'alimentation les défaillances de marché sont nombreuses et peuvent prendre une grande ampleur compromettant la sécurité alimentaire. Ces défaillances seront exacerbées par le changement climatique et l'instabilité géopolitique. Il y a donc urgence à mieux réguler les systèmes alimentaires pour anticiper le choc des crises et améliorer ce bien commun qu'est l'alimentation.

PCM : Face à cette analyse, quelles sont les actions à mettre en place pour construire une vraie politique de l'alimentation durable ?

Jean-Louis Rastoin : Elles figurent dans les 9 recommandations du groupe de travail de l'Académie d'Agriculture de France :

- L'élaboration d'une stratégie nationale agricole et alimentaire durable (SNAD) à l'horizon 2030, qui traiterait à la fois des questions de consommation, de production et de distribution dans l'objectif de double santé humaine et environnementale. Elle devra être mise en cohérence avec la « La Stratégie nationale de transition écologique vers un développement durable 2015-2020 », la « Stratégie nationale bas carbone 2050 » et les autres dispositifs législatifs et réglementaires concernés aux plans des collectivités territoriales, de l'État et des traités internationaux, ce qui implique une réelle coordination interministérielle.
- Une réduction de la précarité alimentaire, en rénovant le dispositif de l'aide alimentaire afin de faciliter un accès de tous à une alimentation de bonne qualité nutritionnelle. À cet effet, le dispositif français et européen d'aide alimentaire doit évoluer vers une « lutte contre la précarité alimentaire » en étant mieux doté financièrement, en diversifiant

la liste des produits agréés, en améliorant la logistique de collecte et d'acheminement et en augmentant le nombre de points de distribution.

- Un dispositif transversal de gouvernance alimentaire au sein des collectivités locales, coordonné par l'État qui réunira des représentants des institutions publiques, des organisations professionnelles et des associations intervenant dans le système alimentaire. Sa mission : coordonner les différents services compétents en matière d'alimentation.

- Une plate-forme collaborative numérique de partage de savoirs entre acteurs recensant et décrivant les initiatives pour une alimentation responsable et durable et gérant un forum de discussion et de mise en relation. Cette plate-forme facilitera la mutualisation de savoirs et de moyens et l'émergence de projets collectifs entre professionnels des filières et société civile. Afin de garantir son indépendance, elle serait intégrée à un observatoire des acteurs innovants des systèmes alimentaires hébergé par FranceAgriMer, à l'instar de l'Observatoire de la formation des prix et des marges alimentaires.

- Un redéploiement des ressources dans le dispositif public et privé de Recherche et Développement vers le thème de l'alimentation durable. Cet objectif implique la refonte des programmes de recherche et un soutien à la dissémination des innovations en ciblant les producteurs agricoles et les PME/TPE agroalimentaires et commerciales. Il se traduira par une priorité donnée aux projets de durabilité alimentaire dans l'affectation des emplois et dans les budgets de fonctionnement des laboratoires et dispositifs de transmission des connaissances, ainsi qu'à la mise en place d'appels à projets spécifiques accessibles à tous les acteurs des filières.

- Une intégration du thème de l'alimentation durable dans les programmes d'enseignement et de formation professionnelle. Ce cursus visera à mieux appréhender la notion de « double santé » (homme et nature) et le lien entre consommateurs, filières et territoires.

- Une information objective, transparente et efficace des consommateurs par une communication générique multimédia et des labels. Financée par une taxe sur la publicité commerciale, cette publicité intégrera une protection des catégories vulnérables de la population, notamment les enfants. Le label nutritionnel NutriScore devra être généralisé. Un label ou un indice « Alimentation durable » intégrant les différents critères du développement durable sera créé. Ce label complétera la palette des signes de qualité officiels de l'INAO.

- Un ensemble cohérent d'incitations financières (aides aux investissements matériels et immatériels et fiscalité), devant être conditionnés à l'objectif de durabilité et cibler principalement les entreprises agricoles, les TPE et PME artisanales, industrielles et commerciales afin de prévenir une déstructuration du tissu économique agricole et agroalimentaire par segmentation et concentration.

- Une révision de la coopération internationale au sein d'une « verticale géostratégique » Afrique-Méditerranée-Europe avec trois priorités : rapprochement entre systèmes alimentaires territorialisés ; échanges commerciaux contractualisés garantissant une sécurité alimentaire macro-régionale dans le respect de la souveraineté alimentaire de chaque pays ; action politique concertée vigoureuse pour réduire les distorsions de concurrence engendrées par

des effets de taille des entreprises et la non-prise en compte du dumping social et environnemental dans les règles actuelles de l'OMC.

PCM : Votre mot de la fin ?

Jean-Louis Rastoin : Une sécurité alimentaire durable pour tous implique une prise de conscience à tous les niveaux de la société du caractère polysémique de l'alimentation (à la fois biologique, social, culturel et économique) et qui donc doit faire l'objet d'une approche systémique. Cette prise de conscience va impliquer des changements de comportements à la fois des consommateurs et des producteurs, car les enjeux sanitaires, environnementaux et socio-économiques sont de très grande ampleur.

Ces changements ne peuvent être impulsés que par des politiques publiques volontaristes (ce qui suppose d'importantes ressources humaines et budgétaires) et opérationnelles (ce qui suppose une réorganisation en profondeur de la gouvernance de la fonction alimentaire aux trois échelles géographiques : locales (systèmes alimentaires territorialisés), nationale (État) et européenne (UE).

Le diagnostic de nos systèmes alimentaires contemporains est préoccupant, car il pointe une double menace sur la santé humaine et sur celle des écosystèmes. La prospective qui en découle conduit à privilégier un nouveau cap vers une alimentation durable, responsable et équitable qui doit se matérialiser par une re-territorialisation des systèmes alimentaires et de leurs filières et une intervention soutenue des pouvoirs publics à tous les niveaux. ■