



HAL
open science

L'intérêt et les besoins du consommateur dans la transition des modèles agroalimentaires

Thomas Bréger

► **To cite this version:**

Thomas Bréger. L'intérêt et les besoins du consommateur dans la transition des modèles agroalimentaires. 2018. hal-01760435

HAL Id: hal-01760435

<https://hal.science/hal-01760435>

Submitted on 6 Apr 2018

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

L'intérêt et les besoins du consommateur dans la transition des modèles agroalimentaires

Restitution du Séminaire Projet ETIAS¹ du 26 janvier 2018

Thomas Bréger²

« L'alimentation durable » est un concept émergeant que l'Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture saisisait en 2010 par la définition suivante : une alimentation qui contribue à « *protéger et à respecter la biodiversité et les écosystèmes* », qui est « *culturellement acceptable, économiquement équitable, accessible, abordable, nutritionnellement sûre et saine* » et qui optimise « *l'usage des ressources naturelles et humaines* ». Cette expression (revendication) d'alimentation durable, qui agrège un ensemble de valeurs socioculturelles et environnementales associées à l'acte alimentaire, est aujourd'hui au cœur des réflexions sur l'évolution nécessaire des systèmes agricoles et alimentaires pour **répondre aux défis majeurs de l'insécurité alimentaire, de la raréfaction des ressources naturelles et du réchauffement climatique**. L'une des voies de transition qui se dégagent actuellement est celle des « systèmes alimentaires territorialisés » (SAT) qui invitent à « **relocaliser** » au moins partiellement des politiques agricoles et alimentaires, et à penser **le facteur humain et les besoins sociaux fondamentaux liés à l'alimentation** du consommateur comme la clé de voûte à partir de laquelle le système agricole et alimentaire se structure sur le territoire. **La prise en compte des intérêts, des besoins socio-économiques et environnementaux du consommateur et la question de son information constituent des sujets primordiaux dans les réflexions à mener sur les objectifs et la nature de la transition agroalimentaire à opérer**. Ils figuraient d'ailleurs parmi les enjeux des Etats généraux de l'alimentation : « *accompagner la transformation des modèles de production afin de répondre davantage aux attentes et aux besoins des consommateurs* ».

Ce séminaire, organisé à la Maison des Sciences de l'Homme Ange Guépin (Nantes), fut l'occasion de réunir une grande diversité d'acteurs (producteurs, association de consommateurs, entreprises ; chambre d'agriculture, élu) et de chercheurs et étudiants de diverses disciplines (droit, géographie, économie, sociologie ou encore marketing)³. Il fut l'occasion de croiser les regards autour de la question de la place du consommateur et de ses besoins sociaux fondamentaux (liés à l'alimentation) dans l'évolution des modèles agro-alimentaires commandée par la transition écologique.

Au cœur de ces échanges, l'identification des **verrous politiques, juridiques, économiques ou sociaux qui bloquent encore aujourd'hui la prise en compte des intérêts et des besoins alimentaires, nutritionnels mais également socio-environnementaux du consommateur – et freinant ainsi en conséquence le processus même de transition du modèle agroalimentaire**.

¹ Le projet ETIAS (Ecological Transitions and Integrated Agri Food Systems) est un projet de recherche en droit de l'Université de Nantes, soutenu dans le cadre du dispositif RFI Food for Tomorrow-cap Aliment (<http://www.capaliment.fr/Foodfortomorrow>).

² Docteur en droit de l'Université de Nantes et chercheur postdoctorant dans le cadre du projet Etias.

³ Ce séminaire fut introduit par une table ronde composée de Patricia MAUSSON, productrice de lait bio dans le Département du Maine et Loire et élue au sein du Conseil régional des Pays de la Loire (vice-présidente de la Commission *Promotion de l'agriculture biologique et valorisation des produits régionaux de la commission Agriculture, agroalimentaire, forêt, pêche et mer*), Virginie RAYNAL, Paysanne et membre de la Commission Alimentation de la Confédération Paysanne, Hervé LE BORGNE, Président de l'UFC Que Choisir Nantes, Gilles FUMEX, Professeur de géographie culturelle à l'Université Paris Sorbonne et Thomas BRÉGER, chercheur postdoctorant de l'Université de Nantes – projet Etias. Catherine DEL CONT (Université de Nantes), Jean-Marc FERRANDI (ONIRIS Nantes) et Jean-Marc JOHANNET (Terrena) ont commenté ces interventions en qualité de discutant.

Ces échanges furent introduits par une présentation instructive, de Mme Patricia MAUSSION, élue du Conseil régional des Pays de la Loire, relative à la politique menée sur le territoire ligérien pour répondre aux attentes du consommateur dans le contexte de transition écologique et de changement climatique (Stratégie régionale « De la fourche à la fourchette » lancée en 2016). Les informations transmises ont permis d'illustrer les actions menées, les progrès et les difficultés persistantes et permettront d'appuyer ou de nuancer les analyses des « verrous » identifiés lors des débats.

En préambule, quelques réflexions générales autour de certains termes clés de l'intitulé du séminaire et sur le contexte même dans lequel ce sujet s'inscrit :

- 1) *Le consommateur* : un « objet d'étude », un personnage *complexe* qui impose, notamment lorsqu'on l'associe au processus de transition du modèle agroalimentaire, de dépasser la simple dimension de « celui qui achète ». Il ne s'agit pas de galvauder des réalités économiques et sociales qui conditionnent nécessairement le rapport à la consommation mais il est important d'aller au-delà de la seule question du consommateur et de son rapport au prix de l'aliment. Il importe de saisir « *le mangeur* » qui fait donc des choix quant aux aliments qui seront autorisés à rentrer ou non dans son organisme, à partir de nombreux éléments socioculturels qui dépassent la seule question des moyens économiques. La consommation n'est donc pas uniquement une question de prix et de marché, c'est aussi une question « anthropologique ».

Manger, c'est donc un acte d'incorporation d'une substance dans un corps qui garantit le droit à la vie, le droit à l'alimentation en tant que droit fondamental.

Manger c'est aussi un acte « géographique » qui relie l'individu au territoire, même s'il y a une distanciation parfois très forte entre le lieu de production et de consommation.

Pareillement, « Manger c'est un acte historique » qui nous inscrit dans la culture, dans une civilisation.

Mais enfin « Manger, c'est aussi un acte politique et sociétal » majeur, parce que lorsque l'on mange, on accepte ou on n'accepte pas, on consent ou on ne consent pas à un mode de production, à un mode d'organisation collectif et politique : si on accepte de ne manger et de ne consommer que ce qu'il y a dans les supermarchés – rappelons notamment qu'en Pays de la Loire, 85 % des achats alimentaires ont lieu en grandes surfaces- , cela signifie également que l'on accepte un modèle économique agricole qui fait pression sur les intermédiaires, qui ne partage pas la valeur ajoutée, qui contraint également à prendre la voiture pour aller faire des courses... et un modèle qui reconnaît la pratique des monopoles sur les semences...

Il y a donc là une dimension « politique et systémique » de l'alimentation et qui se définit ensuite par des politiques publiques agricoles.

Si le consommateur est un personnage complexe, ses attentes le sont tout autant et sont variables et plastiques.

Il convient enfin de garder à l'esprit qu'en matière d'alimentation, le consommateur, celui qui fait les achats et prépare les repas, est dans 80 % des cas une femme (non par choix bien souvent mais par fatalité domestique).

- 2) la transition : l'urgence et le rythme du processus

Réchauffement climatique, raréfaction des ressources naturelles, perte de biodiversité, problèmes de santé publique liés à la dégradation environnementale ou à des modes de production agricoles défaillants... la transition écologique est un impératif que l'on tente d'impulser et d'accélérer en fixant des objectifs à atteindre (nouveaux objectifs pour le développement durable) et des seuils à ne pas dépasser (engagements pour ne pas dépasser une augmentation de 2°C d'ici 2050). C'est bien le sentiment de ***l'urgence du changement*** qui prédomine les débats et s'invite dans la manière de penser et mener à bien la transformation de nos modes de production et de consommation.

Dans le champ alimentaire, la dynamique actuelle autour de la consommation « bio »⁴ rend compte de cette problématique de la « vitesse de la transition ». La demande des consommateurs est récente et très forte, si bien que la production locale et nationale ne peut plus suivre entraînant une augmentation exponentielle de l'importation française de produits bio.

De nombreux facteurs, points de blocage peuvent contribuer à expliquer pourquoi, en dépit d'une telle attente, les filières locales bio peinent encore à se structurer pour répondre à cette demande. Il importe de ne pas omettre ici qu'un système agricole se modifie sur plusieurs années (le temps de la transition du modèle agroalimentaire).

En Région Pays de la Loire, la production agricole bio est supérieure à la moyenne nationale avec un peu plus de 7 % de la production ligérienne. L'engouement en terme de production était jusqu'alors caractérisé par des « petites » exploitations qui se convertissaient au bio. Désormais la dynamique évolue, le modèle change et ce sont des exploitations plus grandes qui se lancent dans le bio depuis 3 ou 4 ans. Si bien que les consommateurs ligériens vont se voir proposer une offre « bio » beaucoup plus importante d'ici 2018-2019. La conversion, le changement de modèle prend du temps et suppose également de l'autonomie sur l'exploitation et un besoin de réassurance de l'agriculteur.

Il y a donc une urgence de la transition mais qui demeure néanmoins un processus qui par nature prend du temps.

Des interventions et des discussions qui se sont succédées lors de ce séminaire, il est possible de distinguer 3 ou 4 catégories de « verrous » qui font aujourd'hui obstacle au passage d'un « consommateur-passif » au « consommateur-mangeur et citoyen », capable de voir ses besoins sociétaux fondamentaux liés à son alimentation contribués à la transition du modèle agroalimentaire :

- Les verrous liés à l'information du consommateur sur les denrées alimentaires (A) ;
- Les verrous liés à l'éducation du « consommateur-citoyen » (B) ;
- Les verrous liés au marché et à la structuration d'une production, de filières locales et durables (C).

⁴ Un membre d'une coopérative de consommateurs *Biocoop CABA* à Angers parle même d'une « véritable explosion » : le chiffre d'affaire de la coopérative a augmenté de plus 20 % en 2016 et elle attend des chiffres au moins identiques pour 2017.

A – Les verrous liés à l'information du consommateur sur les denrées alimentaires

L'information du consommateur : diagnostic des points de blocage à l'expression d'un droit à une alimentation durable

Les « systèmes alimentaires territorialisés » s'imposent aujourd'hui dans les débats sur la transition du modèle agroalimentaire. Ils invitent à une relocalisation au moins partielle des pratiques et des politiques agricoles et alimentaires, et à penser **les besoins sociaux fondamentaux liés à l'alimentation** du consommateur comme le pivot autour duquel le système agricole et alimentaire se structure sur le territoire. La prise en compte des besoins du consommateur et la question de son information constituent alors des sujets primordiaux dans les réflexions à mener sur les objectifs et la nature de la transition agroalimentaire à opérer.

L'information du consommateur sur les aliments qu'il consomme est devenue un sujet incontournable des législations européenne et française suite aux crises qui secouent depuis plus de 20 ans le paysage agroalimentaire. Ces crises ont incité le législateur à aller dans le sens d'un renforcement du cadre juridique applicable aux conditions d'information du consommateur sur les denrées alimentaires. Mais ce cadre juridique et politique ou encore médiatique qui organise aujourd'hui l'information du consommateur n'est pas adapté aux exigences et à l'ensemble des valeurs sociétales agrégées par l'expression d'un droit à une alimentation durable (v. définition *Supra*). Il n'offre pas l'opportunité d'une transition du système agroalimentaire consacrant le passage d'un « consommateur-mangeur » à l'affirmation d'un « consommateur-citoyen ».

A la lumière des principes et des valeurs portés par l'expression d'un droit à une alimentation durable (que l'on retrouve au sein du modèle SAT), l'analyse de la réglementation communautaire et française applicable à l'information du consommateur conduit au constat d'un décalage certain et problématique. **Centrée quasi exclusivement sur les aspects nutritionnels et sanitaires**, l'information du consommateur apparaît comme « technique » et **inadaptée aux produits et structures agricoles de proximité**. Situées en dehors du champ des informations dites « obligatoires », les autres données/informations censées répondre aux valeurs sociétales et environnementales liées à l'acte d'alimentation restent encore aujourd'hui « secondaires » dans le droit positif et « laissées à la bonne volonté » des opérateurs économiques de la filière.

- *L'information et l'étiquetage sanitaire et nutritionnel des produits alimentaires, un régime d'information technique et inadapté aux produits et structures agricoles de proximité :*

Le cadre juridique de l'information et de l'étiquetage des produits alimentaires est défini en France par les dispositions du Code de la consommation et d'autres règles spécifiques issues de la législation alimentaire et du Code du Commerce. Mais c'est surtout le Règlement communautaire « INCO », entré en vigueur en 2014, qui est venu préciser les conditions d'information du consommateur en distinguant les produits « préemballés » de ceux qui ne le sont pas (comme les produits de la ferme vendus vrac), mais sans prévoir de régime spécifique pour les produits agricoles de proximité empruntant des circuits de distribution alternatifs.

- L'intensité et le contenu de l'information délivrée via l'étiquetage aux consommateurs sont définis principalement par le conditionnement du produit en tant que tel et **non par le circuit de distribution qu'il emprunte**.

- Pour les produits alimentaires préemballés, les exploitants du secteur *doivent* apposer sur l'emballage du produit **une dizaine de mentions tournées pour l'essentiel sur la qualité et la sécurité nutritionnelle du produit** (date de durabilité, de limite de consommation, conditions particulières de conservation et ou d'utilisation, liste des ingrédients...) et notamment la déclaration nutritionnelle.
- **La déclaration nutritionnelle** est obligatoire sur tous les produits préemballés depuis décembre 2016 et est censée éclairer (sous la forme d'un tableau) le consommateur sur la valeur énergétique, la quantité de matières grasses, d'acides gras saturés, de glucides... :
 - **Mais côté consommateur** : cette déclaration et les mentions qu'elle comporte restent **des données chiffrées, techniques que le consommateur se doit d'interpréter en termes d'impact pour sa santé**. Or, il convient de rappeler que, selon des études marketing, aujourd'hui un français sur deux ne fait pas de lien entre les glucides et le sucre, les lipides et les graisses contenus dans un aliment. Aussi dans ce travail d'interprétation, le consommateur sera tenté de porter son attention sur des informations plus « parlantes » comme les allégations nutritionnelles et de santé, dont la réglementation (Règlement communautaire n° 1924/2006) présente un certain nombre de failles (absence de profils nutritionnels préétablis) pouvant altérer la bonne information du consommateur.
 - **Côté producteur** : La déclaration nutritionnelle engendre des coûts logistiques et financiers importants liés aux analyses de la composition nutritionnelle des produits. De plus le dispositif semble inadapté aux produits « fermiers » dont les valeurs nutritionnelles sont extrêmement variables (méthodes de transformation). Les autorités françaises ont décidé d'accorder une dérogation à l'obligation de déclaration nutritionnelle qui devrait profiter à un certain nombre de produits « fermiers ». Seule (importante) exception à cette dérogation : le cas où l'emballage du produit alimentaire comporte une allégation nutritionnelle ou de santé.
- **Le dispositif français Nutriscore** : Censé répondre aux carences manifestes de la déclaration nutritionnelle et permettre une information plus simple et claire pour le consommateur, le dispositif Nutriscore (Loi de modernisation de notre système de santé 2016 et Arrêté du 31 octobre 2017 fixant la forme de présentation complémentaire à la déclaration nutritionnelle), introduit une nouvelle forme d'étiquetage complémentaire, simplifié et volontaire, prenant la forme d'un logo visuel (échelle de couleur allant du vert à l'orange foncé, accompagné d'une lettre de A à E). Si ce dispositif va dans le sens d'une information « compréhensible » pour tout consommateur, il suscite néanmoins quelques interrogations :
 - **Cohérence et lisibilité des informations transmises** : Compte tenu des failles qui caractérisent aujourd'hui la réglementation sur les allégations nutritionnelles et de santé présentes sur les emballages et qui altèrent l'information transmise au consommateur, l'utilisation du Nutriscore pourrait aboutir à une situation où des produits afficheraient des allégations positives sur leur emballage tout en étant classé « D-Orange » dans l'échelle Nutriscore.
 - **Compatibilité/intérêt du dispositif pour des produits et recettes traditionnels locaux** participant au rayonnement de certains territoires mais qui d'un point de

vue strictement nutritionnel, risqueraient fortement de virer « au rouge » dans l'échelle Nutriscore.

Que l'on soit favorable ou dubitatif à l'égard de ce nouveau dispositif d'information du consommateur, il convient de souligner la nécessité que le Nutriscore, désormais en vigueur, soit reconnu comme le seul logo officiel de l'information nutritionnelle simplifiée, afin de répondre notamment aux annonces de plusieurs groupes industriels agroalimentaires ayant indiqué leur volonté de recourir à des systèmes alternatifs (*a priori* plus « simples » pour le consommateur mais dont la fiabilité au regard des informations transmises peut-être sujette à discussion).

- ***La réglementation de l'étiquetage des denrées alimentaires place le consommateur dans une position d'arbitre fixant ses choix essentiellement à partir du prix et de données nutritionnelles et sanitaires qu'il aura su déchiffrer dans les rayons des supermarchés.***

L'information sociétale du consommateur, une information segmentée et laissée à la bonne volonté des acteurs de la filière :

Les informations couvrant l'impact environnemental du produit, sa contribution au développement local, la valorisation d'une identité culturelle alimentaire et agricole, etc., prennent une place de plus en plus importante chez le consommateur. L'ancrage territorial, le caractère « local » des denrées alimentaires proposées au consommateur semble d'ailleurs jouer un rôle essentiel dans la satisfaction de ces attentes sociétales. Toutefois, le droit français comme le droit communautaire n'offrent pas encore aujourd'hui aux consommateurs de **dispositifs d'informations spécifiques aux produits issus d'une agriculture de proximité qui permettent d'agrèger l'ensemble des qualités et valeurs socio-environnementales associées à ces denrées locales**⁵.

En premier lieu, faire le choix de « manger local » pour soutenir par exemple le déploiement des filières du territoire répondant à des critères de développement durable, suppose que le consommateur puisse disposer **d'informations précises sur l'origine du produit.**

- **Problème :** de ce point de vue, la réglementation communautaire est indigente **puisque'il n'y a pas obligation générale d'indication de l'origine des produits.** Si certaines catégories de produits bruts doivent respecter l'apposition d'une mention obligatoire de leur origine (ex. : viande bovine), **les produits transformés ne sont pas concernés par cette obligation**⁶.

Si l'indication de l'origine d'un produit peut répondre à des attentes tournées vers le soutien à une agriculture de proximité, elle ne dit pas grand-chose des autres valeurs sociétales que le consommateur peut rechercher au travers de son acte d'alimentation. Sauf à s'accompagner d'autres informations fournis par exemple par **des signes officiels de qualité et de l'origine des produits, l'étiquetage de l'origine du produit fait finalement le pari que le consommateur est un personnage éclairé capable de « déduire », d'associer l'origine à des conditions sociales, environnementales de production.**

⁵ Des travaux avaient été menés en ce sens au sein de l'Union européenne (V. Rapport de la Commission européenne au Parlement et au Conseil *sur l'opportunité d'établir un système d'étiquetage applicable à l'agriculture locale et à la vente directe*, 6 Décembre 2013).

⁶ Signalons toutefois qu'en France, la Loi Hamon de 2014 a introduit l'article L. 412-5 dans le Code de la consommation qui prévoit, à titre expérimental, la mention obligatoire d'origine pour le lait, le lait et les viandes utilisés comme ingrédients dans des produits transformés. Entré en vigueur le 1er janvier 2017, le dispositif expérimental doit s'achever le 31 décembre 2018.

S'agissant en second lieu **des attentes environnementales** (« manger local et **durable**») des consommateurs :

- Certes, elles trouvent une réponse au travers **de la réglementation européenne et française encadrant la certification des produits « bio »**, sans pour autant garantir aux consommateurs une information totalement fiable (problème de contamination des produits lors des transports ; des niveaux d'exigences variables en terme de production bio au sein même de l'UE ; les importations extra communautaires de produits « bio » et la reconnaissance d'équivalence des normes...).
 - Mais au-delà de cette seule certification publique « agriculture biologique », le consommateur se trouve plongé au cœur d'une véritable **« course à la certification verte »**⁷ dans laquelle sont engagés les opérateurs économiques de la filière :
 - Par la certification volontaire, les opérateurs acceptent de respecter des standards de qualité élaborés par des gouvernements, des organisations internationales non gouvernementales mais aussi et de plus en plus par des entreprises privées elles-mêmes. Cette démarche participe d'une stratégie commerciale par laquelle les opérateurs entendent se différencier de la concurrence, tout en évitant le risque d'être accusé de pratiques commerciales déloyales ou trompeuses.
 - L'essor de la certification environnementale des produits alimentaires pose pour le consommateur **le défi de la fiabilité** (véracité des informations transmises par les opérateurs et fiabilité des modalités de contrôle notamment dans le cadre des certifications privées) et de **la clarté des informations et des valeurs exprimées à travers ces logos**. De plus le maquis des logos conforte **le constat d'une forme de segmentation, d'éclatement des informations socio-environnementales transmises au consommateur**. Côté producteurs, cette surenchère de la « labellisation » pèse en premier lieu sur les agriculteurs et les PME qui doivent, pour « rester dans la course », assumer eux-mêmes les coûts liés à la mise aux normes, au respect des cahiers des charges et l'organisation des visites de contrôle périodiques réalisées par les organismes certificateurs.
- *Situées hors du champ des informations dites « obligatoires », les valeurs et attentes socio-environnementales des consommateurs à l'égard de leur alimentation (impact environnemental ; développement socio-économique local ; bien-être animal...) sont prises en compte dans la réglementation française et communautaire à travers un panel d'instruments de valorisation volontaires et segmentés. Mais ces dispositifs semblent davantage tournés vers la prise en compte des intérêts des opérateurs de la filière pour différencier un produit vis-à-vis de la concurrence, que pour répondre véritablement aux attentes « sociétales » du consommateur.*

⁷ En 2012, dans un souci « d'éclairage » du consommateur français, l'ADEME s'était prêté au jeu du recensement des certifications publiques et privées attestant de la qualité environnementale des produits alimentaires. L'Agence mentionnait plus d'une vingtaine de certifications couvrant chacune des valeurs environnementales ou socio-environnementales plus ou moins spécifiques.

B – Les déficits d'éducation du consommateur : « celui qui réagit, plus que ce qu'il n'agit »

Si le consommateur reçoit aujourd'hui des informations alimentaires (peut-être trop ou mal), celles-ci produisent des effets en fonction de la « capacité » du consommateur à filtrer les informations et faire ses choix. Le filtre est évidemment propre à chacun, certains mettront le curseur sur la qualité nutritionnelle, d'autres sur la qualité environnementale, d'autres sur le prix... Mais « cette capacité à filtrer et à interpréter » l'information est évidemment dépendante de **l'éducation « alimentaire » reçue par le consommateur.**

Comme le souligne V. Raynal, les populations les plus fragilisées, vivant dans la précarité, n'ont pas nécessairement comme priorité de s'interroger sur leur comportement en tant que consommateur, de prendre le temps d'y réfléchir... Et lors de l'acte d'achat, beaucoup pensent que puisque c'est disponible dans les rayons des supermarchés et bien *a priori* c'est bon..., les messages publicitaires le confirment d'ailleurs.

Il est donc important de réfléchir aux outils utiles pour accompagner, améliorer la capacité du consommateur à recevoir et filtrer l'information transmise. On parle bien ici d'une meilleure éducation « alimentaire » à la fois des enfants mais également des consommateurs adultes. Comment faire en sorte que, quel que soit le type d'acteur, l'alimentation durable rentre dans la vie des gens ? C'est là que l'éducation est importante car elle permet l'assimilation dans la durée, le changement de comportement, non pas directement par rapport à ce but « abstrait » (qu'est l'alimentation durable), mais plutôt par les « moyens » concrets du changement.

Les actions d'éducation alimentaire sont d'autant plus efficaces qu'elles interviennent tôt et qu'elles s'adressent notamment aux enfants qui, comme le montrent de nombreuses études, sont ensuite de parfaits relais au sein de leur foyer.

- *L'éducation alimentaire n'est pas suffisamment ancrée dans les programmes de l'éducation nationale :*

A n'en pas douter, l'Ecole a un rôle majeur à jouer en la matière et l'éducation alimentaire est aujourd'hui inscrite dans les programmes de l'éducation nationale mais se heurte à **plusieurs difficultés pratiques, juridiques et administratives sur le terrain :**

- Il y a tout d'abord un déficit de formation des éducateurs-enseignants pour faire de l'éducation alimentaire.
- Dans les programmes de l'éducation nationale, l'éducation alimentaire n'est pas une discipline spécifique mais transverse et diffuse dans les autres matières (mathématiques, français...).
- Quand des enseignants sont volontaires pour organiser des ateliers de cuisine aux enfants, il y a un problème juridique qui se pose en termes d'assurance et de responsabilité en cas d'accident alimentaire. Si l'atelier a lieu au sein de l'école, c'est alors l'éducation nationale qui prend en charge la responsabilité (mais par note interne, le message a été passé aux enseignants que le Ministère ne couvrira par leur responsabilité en cas d'incident). Si cela se déroule durant les temps du périscolaire, tout dépend alors de la bonne volonté des collectivités locales : certaines acceptent de le faire en mettant à disposition des locaux, mais d'autres n'acceptent pas...

S'il convient donc d'accorder plus de moyens et une meilleure place à l'alimentation dans l'éducation nationale notamment pour renforcer l'éveil critique et permettre au citoyen de pouvoir décrypter les informations ou les messages publicitaires qui lui sont transmis, l'exemple des écoles suisse qui ont institué des « cours de cuisine » pour tous les enfants, démontre que cela ne suffit pas pour lutter contre la « malbouffe ».

Il y a là un aspect problématique important de l'éducation alimentaire et qui tient notamment au décalage notable entre les moyens considérables déployés par l'industrie agroalimentaire pour promouvoir la qualité de leur produit (marketing alimentaire) et les moyens dont disposent les collectivités ou acteurs associatifs pour intervenir, informer et développer des actions d'éducation alimentaire à grande échelle.

- *Le poids du marketing alimentaire, l'impact du « matraquage » publicitaire alimentaire freine nécessairement l'éducation du consommateur-citoyen.*

Les pouvoirs publics ont certes pris quelques mesures à cet égard, en retirant les distributeurs de barres chocolatés des collèges ou lycées, ou en interdisant également des messages publicitaires pour des aliments trop gras, trop sucrés lors des programme tv consacrés aux enfants (mais en les autorisant lors des programmes tout public... regardés par les enfants).

Mais les enfants continuent néanmoins d'être trop souvent la cible d'un « matraquage » commercial et publicitaire en faveur de produits alimentaires inadaptés, trop sucrés. L'exemple du « Kinder Bueno » (« Enfant » - « Bon ») est tout à fait symptomatique de produits qui ne sont pas bons pour nos enfants mais que l'on nous vend comme tel.

Il y a ici le constat d'un déficit du contrôle du marketing alimentaire par les pouvoirs publics, et la nécessité d'un encadrement réglementaire beaucoup plus strict.

Sans doute faut-il rappeler ou préciser en parallèle que le marketing n'est évidemment pas la source de tous les maux. Le consommateur n'est pas non plus « un zombie », dénué de tout libre-arbitre. De plus, il convient de distinguer les stratégies marketing « purement commerciales », de celles qui ont du sens et qui peuvent être « durables ». Le marketing, pris en tant que science-discipline, s'interroge et il est notamment intéressant de savoir pourquoi des individus sont justement devenus résistants au marketing. Le marketing, qui s'inscrit dans une logique de promotion des comportements et des produits durables, s'interroge notamment sur la manière d'engager petit à petit et en toute liberté les acteurs (entreprises, producteurs, consommateurs) à aller vers une meilleure durabilité.

- *L'éducation alimentaire doit également conduire à renforcer la « vision socialisante » des pratiques liées à l'alimentation.*

La question de l'information et de l'éducation du consommateur, en tant qu'acteur d'une transition du modèle agroalimentaire, impose de sortir du schéma de « l'homo economicus », l'individu individuel purement rationnel. Il est nécessaire de prendre la problématique du point de vue sociale ou de la « para-socialisation ».

Le modèle agroalimentaire dominant et la grande distribution ont « happé par la facilité de services les capacités d'auto-fabrication alimentaire des ménages » (même si l'on relève aujourd'hui une tendance selon laquelle on se remet à faire de la cuisine). Ce faisant elles ont également contribué à distancier, faire s'éloigner les consommateurs des producteurs...

Donc, au-delà l'éducation des enfants, l'éducation alimentaire a besoin pour être plus efficace et plus en phase avec les valeurs et principes portés par un modèle agricole et alimentaire durable, de contribuer à *une démarche « socialisante » et de proximité* afin de faire se rencontrer les acteurs, de valoriser les productions et les producteurs locaux. Il faut tenir compte de l'importance des grandes actions d'éducatrices populaires socialisantes autour de l'alimentation et que les collectivités impulsent ces mouvements (organisation de banquets, fêtes locales...). Dans la région Pays de la Loire, cette démarche socialisante est aujourd'hui soutenue à travers le « Nantes Food Forum », des ateliers culinaires, rencontres producteurs lors du « Vendée Globe », ou encore par l'Organisation de grands marchés de producteurs...

« L'alimentation est aujourd'hui laissée à un marché plus qu'à une culture » (V. Raynal). Il convient de remettre en lien l'agriculture et l'alimentaire et que les politiques publiques soient plus cohérentes, accompagnent cette convergence et qu'elles permettent notamment à la société civile de s'emparer de ces questions. Les politiques publiques doivent également permettre à tout à chacun d'avoir accès à cette alimentation de qualité et respectueuse de l'environnement, en favorisant, en sécurisant notamment les filières agricoles locales qui s'inscrivent et qui sont le moteur de la transition. Ce point révèle le troisième « verrou-type » exprimé lors de ces échanges...

C - Les verrous liés au marché et aux rapports de force entre les acteurs de la filière agroalimentaire

Pour que les besoins sociétaux liés à l'alimentation du consommateur puissent participer pleinement au processus de transition du modèle agroalimentaire, encore faut-il qu'ils puissent trouver à s'exprimer à travers une offre alimentaire et une production agricole adéquate, correspondant à ces valeurs liés à la qualité, au goût de l'aliment, au respect de l'environnement, à la valorisation des produits et savoir-faire des territoires...

En d'autres termes, le consommateur citoyen « bien éduqué et bien informé » ne pourra impulser une transition vers un modèle agroalimentaire durable sans l'existence d'une production agricole qui satisfasse ces attentes et à laquelle il puisse avoir régulièrement accès : « On ne peut pas penser les verrous à la transition, l'alimentation durable et le rôle du consommateur sans penser que si d'abord l'on mange, c'est parce qu'il y a de la production » (C. Del Cont).

Le besoin (l'absence) d'une « politique commune de la transition agricole » pour accompagner les producteurs vers des modes alternatifs et durables de production agricole :

En dépit d'une tendance au « verdissement » qui a marqué les grandes réformes de la PAC depuis les années 1960, celle-ci a défini un cadre juridique, normatif et politique qui a contribué au renforcement et à la prédominance du modèle d'agriculture intensive au sein des Etats membres.

Cette prédominance demeure et laisse peu de place au développement d'autres modes de production agricoles tournés davantage vers la prise en compte de l'environnement et des autres considérations sociétales liées à l'acte d'alimentation (développement socio-économique local ; traditions et savoir – faire agricoles et culinaires ; bien-être animal, etc.)

- *Le poids du modèle d'agriculture intensive et la faible marge de manœuvre (coûts et risques de la transition) des agriculteurs pour transiter vers des modèles plus durables.*

Le processus de transition impose « d'ouvrir des conversations » entre les divers acteurs et les divers modèles agricoles⁸. L'idée n'est pas celle d'opposer les modèles et de « jeter la pierre » aux producteurs conventionnels.

La conversion des producteurs au bio ou à d'autres modes plus durables de production, nécessite pour le producteur d'avoir une réelle autonomie sur l'exploitation. C'est un changement réel qui prend du temps et qui suppose également un temps/besoin de réassurance de l'agriculteur et que les pouvoirs publics accompagnent ces changements.

Permettre à la diversité des modèles agroalimentaires de s'exprimer est encore un objectif qui doit faire face à *quelques points de blocage/résistances juridiques et politiques importantes* :

- **Les producteurs « conventionnels » sont « liés » juridiquement, par des contrats d'intégration, aux industries chimiques productrices d'intrants (pesticides).** Il y a là une position délicate (de dépendance) pour le producteur tenté par la conversion qui se trouve aux prises en amont des macro-acteurs agro-chimiques et en aval (on y reviendra plus loin) des entreprises de l'agroalimentaire (transformateurs et distributeurs).
- Le modèle agricole intensif et productiviste a également favorisé **une « spécialisation » de la production sur les territoires.** Certaines régions se sont spécialisées autour de productions agricoles principalement destinées à l'export. L'une des participantes au débat relève que dans sa région concentrée sur l'élevage, 1 vache sur 2 part à l'export. Ces animaux sont d'ailleurs très mal valorisés alors qu'ils sont élevés toute l'année dans les prés. Finalement, la population locale a assez peu accès aux viandes de son territoire. Quant aux légumes, la production locale est fortement insuffisante pour répondre aux besoins.
- **Le soutien public et notamment financier à la transition demeure insuffisant et incertain** : s'agissant des aides économiques à la transition, ce n'est pas en premier lieu le niveau européen et la PAC qui empêchent le développement de modèles agricoles alternatifs plus durables. La PAC donne la possibilité aux Etats membres de transférer du 1^{er} pilier (soutien aux marchés et aux revenus des exploitants agricoles) au 2^e pilier (politique de développement rural) les aides financières qui pourraient servir à financer la transition. En France, ce sont donc les gouvernements successifs qui ont choisi de ne pas le faire ou en tous les cas de le faire de manière marginale. On pense là évidemment aux doutes et craintes actuelles concernant la possible suppression des aides au maintien des exploitants convertis à l'agriculture biologique.
- *La structuration d'une offre locale et durable pérenne vs le déséquilibre des rapports de forces entre les acteurs de la chaîne agricole et alimentaire :*

Cette structuration d'une offre locale et durable est conditionnée par le soutien que le consommateur, les ménages sont prêts à accorder à ces produits locaux, bio (en tous les cas durables) et qui concourent au développement économique et social local. « Réputés » plus chers, ces produits, leur prix, leur accès posent la question de la « valeur » que le consommateur porte à son alimentation, à la

⁸ Lors de son intervention, J.-M. Johannet du groupe *Terrena*, a notamment rappelé que depuis 2008, 29 000 agriculteurs adhérents de *Terrena*, ont choisi de faire évoluer leur mode de production en s'engageant dans diverses pratiques regroupées sous l'appellation « d'agriculture écologiquement intensive » et qui a donné naissance à une marque déposée par *Terrena* : « La nouvelle agriculture » (portant des engagements en termes de juste rémunération des producteurs, de bien-être animal ; d'alimentation animale sans OGM ; d'émergence de nouvelles sources protéiques).

qualité des produits et du travail réalisé par l'exploitant. Au-delà du consommateur, la question du « juste prix » payé aux producteurs invite nécessairement à envisager cette structuration des filières locales et durables à la lumière de l'inégalité des forces en présence et du poids écrasant des l'industrie agroalimentaire et de la grande distribution.

○ **Le consommateur et le prix (valeur) de son alimentation :**

En Région Pays de la Loire, 85 % des achats alimentaires sont donc réalisés en grandes surfaces où la logique du distributeur est d'étendre toujours plus sa surface de vente et de proposer des produits peu chers aux consommateurs...

Mais « prix bas » ne rime pas toujours avec « bon produit » et il est donc important que les consommateurs comprennent que l'alimentation a de la valeur.

Bien que l'on puisse avoir tendance à focaliser, peut-être de manière excessive, l'attention sur cette **question du prix de l'aliment** consommé en oubliant de tenir compte de facteurs culturels et anthropologiques associés aux comportements du consommateur⁹, il n'en reste pas moins vrai qu'**une forte proportion de consommateurs a aujourd'hui encore une marge de manœuvre extrêmement faible en termes de revenu et ne sont pas en position de payer plus cher pour accéder à des produits durables et de qualité**. C'est là un frein important qui fait que « le choix du consommateur ne peut être considéré à lui seul comme le moteur de la transition [...] et la dynamique actuelle en faveur du bio en France risque, à un moment ou à un autre, d'être confronté au problème de la pauvreté des ménages » (L. Després).

Le consommateur est fortement préoccupé par le juste prix, du moins l'équilibre économique dans son budget du poids de ses dépenses d'alimentation. Parallèlement, on constate depuis de nombreuses années une baisse de la part du budget des ménages consacrés à l'alimentation, pouvant être interprétée comme une perte de valeurs associés à l'acte d'alimentation. Il faut bien relever que la « guerre des prix bas » à laquelle se livrent les grandes enseignes de distribution n'a pas été à l'avantage du consommateur. **Le consommateur n'est donc pas le grand « gagnant » de cette prédominance spectaculaire de la grande distribution en France vis-à-vis des autres acteurs de la chaîne**. Selon *l'UFC Que Choisir*, la grande distribution s'est enrichie et a augmenté considérablement ses marges du fait de son rôle majeur et dominant qu'elle exerce vis-à-vis des producteurs et transformateurs. Et cela a permis l'apparition de phénomènes comme celui des « prix cliquets » :

- En 2009, l'UFC a lancé une étude sur l'évolution du prix depuis le producteur et celui figurant en rayon de la grande distribution pour des produits non transformés comme le pack de lait ou la côte de porc ou le filet de volaille¹⁰. Cette étude menée durant 5 ans a démontré que lorsque les cours montent, les producteurs vendent leurs produits plus chers... en rayon, cela se traduit par une hausse des prix proposés aux consommateurs. Mais lorsque les cours baissent, le producteur vend ses produits moins chers...mais en

⁹ Pour un certain nombre de participants au séminaire, la question du prix et de l'accès aux produits bio ou de qualité « doit être nuancé : le « bio » ne coûte pas nécessairement plus cher dès lors que l'on choisit une démarche de juste consommation et de juste quantité [...] Manger local et durable c'est aussi une démarche d'achat : aller sur les marchés, rencontrer les producteurs, connaître son territoire... », c'est là la valeur ajoutée associée à ces produits et cette démarche de consommation ».

¹⁰ UFC Que Choisir, « Lait de consommation : La baisse des prix confisquée tantôt par les industriels, tantôt par les distributeurs », Novembre 2009.

rayon par contre les prix ne baissent pas pour le consommateur. Voilà un mécanisme (du « prix cliquet ») qui fausse pour le consommateur l'appréciation du prix du produit qu'il consomme. Le consommateur n'est pas sensible et informé du tout sur les évolutions des cours (informations complexes réservées aux professionnels des filières...) qui sont une vraie préoccupation pour les producteurs...

L'accès économique des populations, et notamment des plus vulnérables ou défavorisées, aux produits alimentaires « de transition » (bio, durables, de qualité, locaux) demeure donc un sujet important et révèle **l'importance de l'action des pouvoirs publics pour permettre et faciliter l'accès régulier du plus grand nombre à cette alimentation de qualité**. L'une des voies d'action pour les collectivités réside dans la restauration collective qui voit se développer depuis quelques années maintenant un certain nombre d'initiatives dans les lycées, les collèges ou les écoles primaires pour promouvoir l'introduction dans les assiettes de produits locaux et de qualité¹¹.

« **Manger local, c'est capital** », l'action du Conseil régional des Pays de la Loire en matière de restauration collective :

L'objectif fixé par le Conseil régional est d'aller vers une offre des plats dans les lycées composés de produits 100 % Français, dont 50 % d'origine ligérienne et 20 % de Bio ou sous signes de qualité.

Des actions de formation sont également menées en partenariat avec la Chambre régionale d'Agriculture auprès des équipes pédagogiques, de restauration, et des lycéens (actions d'information, de sensibilisation sur la connaissance des produits de filières courtes et longues, produits bio et sous signes de qualité ; mise en relation avec les producteurs) ; mise en place d'un **menu Loire Océan** (produits ligériens de la terre et de la mer) ; former à des modes de préparation alternatives (four basse température) ; lutter contre le gaspillage alimentaire (30 % du coût matière part à la poubelle / recours à la pesée des déchets...)

L'ensemble des actions d'accompagnement sont menées dans les lycées et avec un coût matière par repas pour les lycées à 2,35 euros. Ce coût est plus élevé que le coût moyen en France mais indispensable pour monter en gamme à chaque repas.

Source : Conseil régional des Pays de la Loire, Plan d'actions prioritaires pour l'agriculture en Pays de la Loire (adopté en février 2016) : http://www.paysdelaloire.fr/uploads/tx_oocsnewsfiles/DP_16-02-26_AGRICULTURE_Plan-actions-prioritaires-agriculture-adopte.pdf

- **La question du prix « juste », d'un meilleur partage de la valeur ajoutée entre les divers acteurs de la filière :**

Satisfaire les attentes du consommateur relatives à une offre agricole et alimentaire en phase avec les considérations socio-environnementales de l'alimentation durable appelle à la **reconstruction et la sécurisation d'une offre locale et durable**. Se pose ici **le verrou de la situation de faiblesse des producteurs vis-à-vis de l'industrie agroalimentaire et des distributeurs** :

¹¹ Sur ce point, v. Programme Lascaux, « typologie des politiques innovantes en matière de restauration collective locale et durable – des outils pour les collectivités territoriales », novembre 2016, 63 p (accessible en ligne : https://f-origin.hypotheses.org/wp-content/blogs.dir/1874/files/2016/11/Recueil_Typologie-des-politiques-publique-de-restauration-collective-locale-et-durable-double-page.pdf)

Cette question a été placée au cœur des Etats généraux de l'alimentation (EGA) et pour cause. Encore une fois, on ne peut pas penser les verrous à la transition du modèle agro-alimentaire, l'alimentation durable et le rôle du consommateur sans penser que si d'abord l'on mange, c'est qu'il y a de la production. Penser la transition, en se tournant uniquement sur l'individuel, le consommateur en lui demandant de se responsabiliser et de modifier ses choix de consommation, c'est une chose... Sauf qu'à partir du moment où il n'y a plus de « petits » producteurs inscrits dans des modèles d'agriculture alternative (la biodiversité s'entend aussi dans la diversité des agricultures), les choix du consommateur resteront alors forcément limités.

Les crises successives ces dernières années des filières laitières, porcines, etc. ont toutes mis en exergue l'incapacité des producteurs à tirer de la vente de leurs produits auprès des transformateurs et des distributeurs un prix « juste » leur permettant de vivre dignement de leur métier et de pérenniser leur exploitation.

Le débat a donc été porté au cœur des EGA, dont les résultats devront inspirer la prochaine Loi alimentation, et à l'occasion desquels l'accent fut placé sur la nécessité d'une « meilleure répartition de la valeur ajoutée » entre les différents acteurs de la chaîne. La sémantique et la problématique de la « répartition de la valeur » sont un écran de fumée car la vraie question, c'est bien celle du « prix payé au producteur ».

Face au poids économique de la grande distribution et de l'industrie agroalimentaire, les producteurs sont incités fortement à **se regrouper dans le cadre d'organisation de producteurs (OP) afin de mutualiser leurs moyens et mieux défendre leurs intérêts dans les négociations commerciales qu'ils mènent avec les acteurs aval de la filière** (réformes successives de la PAC 2013 et 2015 ; Règlement 2013 portant Organisation commune des Marchés). Au titre de la Réglementation européenne (art. 152 du Règlement 1308/2013), les OP ont en principe pour mission de contribuer à la rationalisation et à la concentration de l'offre, et à la stabilisation des prix à la production afin de garantir notamment l'un des objectifs assignés par la PAC, à savoir « *assurer ainsi un niveau de vie équitable à la population agricole, notamment par le relèvement du revenu individuel de ceux qui travaillent dans l'agriculture* » (Article 39 Traité sur le Fonctionnement de l'Union européenne-TFUE).

L'un des problèmes persistants aujourd'hui et qui entame fortement la force de frappe des OP vis-à-vis de la grande distribution, réside dans **l'application pleine et entière du droit de la concurrence au secteur agricole** – en dépit, il faut bien le dire, d'une reconnaissance historique d'une exception agricole à l'égard du droit de la concurrence (article 42 du TFUE) mais progressivement « détricotée » par des Règlements et la Jurisprudence de la Cour de Justice de l'Union Européenne (CJUE).

En l'état actuel du droit, cela a été conforté récemment avec l'adoption du Règlement Omnibus¹² et par **l'arrêt de la CJUE dans l'affaire dites du « Cartel des endives »**¹³, les OP ne peuvent pas échanger entre elles d'informations relatives aux prix ou aux quantités de production, au risque de se rendre coupables d'ententes illicites. Les OP demeurent « isolées » et **ne disposent pas de véritables outils leur permettant de peser dans les négociations menées avec l'industrie agroalimentaire et la grande distribution.**

¹² Règlement (UE) 2017/2393 du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2017.

¹³ CJUE, Grande chambre, 14 novembre 2017, Aff. C 671/15, *Président de l'Autorité de la concurrence contre Association des producteurs vendeurs d'endives (APVE)*. Dans cet arrêt, La CJUE n'admet les ententes sur les prix uniquement entre les producteurs membres d'une même organisation de producteurs.