

Villes et citoyens pour une démocratie alimentaire

Nicolas Bricas

Socio-économiste de l'alimentation, Cirad et Chaire Unesco Alimentations du Monde



Tous consomm'acteurs ! Par leurs actes d'achat, les citoyens peuvent-ils orienter de façon significative la production alimentaire ? Pour Nicolas Bricas, ce n'est pas le cas. La démocratie alimentaire ne fera pas l'économie d'un renversement des rapports de pouvoir et cela passe par une prise de parole plus ferme des citoyens. En cela, les collectivités territoriales seront peut-être leurs meilleures alliées.

En matière d'alimentation, la démocratie du porte-monnaie est-elle une illusion ?

On aimerait penser que des consommateurs éduqués pourraient faire des choix responsables et, en choisissant certains produits plutôt que d'autres, enverraient ainsi des signaux aux entreprises qui modifieraient en conséquence leurs modes de production ou de transformation. L'idée est séduisante mais dans les faits, cela ne fonctionne pas.

L'addition des actes individuels est utile mais elle ne suffira pas à transformer les systèmes alimentaires. Il y a plusieurs raisons à cela : une partie de nos préférences alimentaires est inconsciente, nos choix sont contraints par l'offre, notre information est imparfaite... D'autre part, le fait de compter sur les consommateurs pour orienter l'alimentation revient à donner du pouvoir aux riches. En effet, les consommateurs qui ont peu de moyens sont soumis aux mêmes injonctions de responsabilité ou de civisme que les autres mais ils ont beaucoup moins de marges de manœuvre. Ils sont donc pris dans des contradictions et finissent par rejeter en bloc les messages qui leur sont adressés.

Cela signifie concrètement que la démocratisation des systèmes alimentaires, c'est-à-dire le fait de donner plus de pouvoir aux citoyens, ne peut pas se limiter à orienter leurs actes d'achat. Il faut les associer de façon plus directe aux stratégies des entreprises et aux choix politiques des acteurs publics. Autrement dit, il faut revoir la gouvernance des systèmes alimentaires.

Il y a des enjeux importants à cela. La façon dont on produit, on transforme et on transporte nos aliments a des impacts considérables sur l'environnement et la biodiversité, sur la consommation de matières premières ou sur les dépenses d'énergie. En outre, l'alimentation est au cœur d'enjeux nutritionnels, de santé publique et d'équité dans la satisfaction de nos besoins essentiels. Enfin, l'alimentation est à la veille de mutations importantes du fait de l'usage croissant des données individuelles pour conseiller industriels comme consommateurs, ou encore du fait de la production d'aliments sans agriculture, à partir d'algues, de levures ou de bactéries. On en parle depuis longtemps mais cela se concrétise aujourd'hui par des investissements importants.

Comment peut-on associer les citoyens à la gouvernance des systèmes alimentaires ?

C'est une tâche immense. Le système agro-alimentaire, depuis la production de biens jusqu'à leur mise à disposition aux consommateurs, comporte une multitude d'entreprises et d'organisations qui se sont constituées depuis des décennies et qui ont établi de solides liens entre elles. Il s'agit d'organisations professionnelles agricoles et agro-alimentaire, de structures de gestion du foncier, de banques, d'assurance, d'organismes de recherche et de conseil, mais aussi d'entreprises d'agro-fourriture, de transport, de conseils, d'information, etc. Elles encadrent les activités de production, transformation et commercialisation. Ces organisations ont été mises en place, bien souvent avec l'aide des pouvoirs publics, pour mettre en œuvre un contrat social : produire notre alimentation au moindre coût (sans nous empoisonner à court terme). Quand on analyse leur gouvernance, on se rend compte qu'elles sont reliées entre elles par des intérêts croisés. Certaines ont acquis un pouvoir politique considérable. Leurs lobbies sont très puissants, on l'a vu par exemple avec les débats sur le glyphosate, dont l'usage a été autorisé par l'Europe pour une nouvelle période de dix ans malgré les inquiétudes des scientifiques et l'opposition de nombreuses associations. Elles défendent un modèle de production et de consommation qui n'est plus adapté aux enjeux écologiques, nutritionnels et sanitaires d'aujourd'hui. Mais ce système a beaucoup

de mal à encadrer la mise en place d'un nouveau contrat social à la hauteur des enjeux actuels. Le système d'acteurs, qui a construit sa richesse et sa puissance sur ce modèle, est bien verrouillé. Pour le faire évoluer, il faut modifier les rapports de force.

Depuis longtemps déjà, des organisations de la société civile tentent de le faire en créant des collectifs et des réseaux, à l'échelle nationale ou européenne, pour peser sur les réformes de la politique agricole commune par exemple. Cependant, leurs moyens sont limités. Il y a également des associations de consommateurs : elles sont puissantes mais très généralistes car elles traitent tous les domaines de la consommation. Or, la complexité des enjeux alimentaires nécessiterait d'elles une spécialisation qu'elles n'ont pas aujourd'hui.

En ce qui concerne les organismes nationaux, ceux qui jouent le jeu de la concertation, comme le Conseil national de l'alimentation, peuvent donner de l'écho à la voix des citoyens. Cette instance, avec l'Inspection générale des affaires sociales, ont par exemple apporté des contributions intéressantes au débat sur la lutte contre la précarité alimentaire, qui ont été écoutées par le gouvernement. On pourrait citer de nombreux rapports qui concluent qu'il faut faire évoluer le système alimentaire actuel pour qu'il réponde mieux aux enjeux de justice sociale, de santé ou d'environnement. Mais pour le moment, les changements sont très lents, trop par rapport à l'urgence des enjeux. Il est clair qu'aujourd'hui, les États seuls n'ont pas la capacité nécessaire pour cela face à l'inertie du système.

Et puis, il y a les collectivités territoriales. Elles montent en puissance depuis quelques années. À Nantes, Rennes, Le Havre, Paris, Strasbourg, Dijon, Grenoble, Lyon, Montpellier, Bordeaux et dans d'autres villes encore, des politiques alimentaires ont vu le jour. Cela existe également dans d'autres pays. Des réseaux internationaux se sont constitués, qui ont d'abord mis en place des échanges de bonnes pratiques et qui commencent aujourd'hui à se politiser et à porter des revendications dans les instances nationales et internationales. Globalement, les villes et les métropoles pèsent encore peu dans le système mais, de mon point de vue, elles sont porteuses d'avenir et c'est notamment grâce à elles que les consommateurs pourront prendre plus de place dans les débats.

En effet, les villes tendent de répondre aux préoccupations des consommateurs. Elles se penchent en premier lieu sur l'accès à une alimentation de qualité pour les personnes aux moyens limités, mais outre la solidarité, elles interrogent les dimensions environnementales et la santé. Elles travaillent sur la reconnexion à l'agriculture, la logistique, la restauration collective, la gestion des déchets, l'éducation à l'alimentation. Elles sont guidées par une réflexion globale sur la durabilité des systèmes alimentaires et, dans ce cadre, elles posent la question de la participation citoyenne. Comment mener avec les citoyens cette révolution de l'alimentation qu'elles appellent de leurs vœux ? Peut-être que, si ces voix citoyennes sur l'alimentation se multiplient, il sera possible de les fédérer et de leur donner de la force politique.

Quelles évolutions sont demandées par les citoyens dans le domaine alimentaire ?

En premier lieu, des changements dans les modes de production des aliments. Mais pour cela, il est nécessaire que les agriculteurs eux-mêmes aient la capacité de réorienter leur mode de production, ce qui n'est pas le cas

pour tous actuellement. La majorité d'entre eux sont très dépendants de tout un système de fournisseurs et d'acheteurs. Actuellement, les jeux de pouvoir ne sont ni en faveur des producteurs ni des consommateurs. Il me semble vain de parler de participation sans parler d'un rééquilibrage des rapports de pouvoir. Celui-ci passe probablement par une re-territorialisation de la production, plus proche des lieux de consommation et faite d'exploitations de taille raisonnable. Pourquoi ? Parce que le pari, c'est que les rapports de pouvoir entre les producteurs, les consommateurs et les entreprises sont plus équilibrés à une échelle territoriale qu'à une échelle nationale ou européenne.

Attention cependant à l'illusion du localisme. Ce qui compte, ce n'est pas le territoire où on vit mais le territoire dont on vit, comme le disait Bruno Latour. Le territoire nourricier d'une population n'est pas son espace proche, il peut être plus étendu. Ce n'est pas le monde entier pour autant ! Si on exclut certains produits spécifiques comme le thé, le café ou les épices et si on considère l'essentiel (en volume) de l'alimentation, un territoire nourricier peut être dessiné grossièrement à l'échelle d'une région. Or l'espace pertinent des échanges et des politiques aux yeux des économistes, c'est plutôt l'Europe. On peut le comprendre, mais à l'échelle de l'Europe, le pouvoir d'influence des citoyens est bien plus faible.

Or, l'enjeu est bien que les citoyens puissent débattre, avec les décideurs, les experts et les acteurs économiques, de quelle alimentation ils souhaitent pour le futur. Le pilotage des systèmes alimentaires ne doit pas être laissé aux seuls experts et aux lobbies industriels comme c'est le cas actuellement.

Cela dit, nous ne savons pas aujourd'hui vers quel modèle pourront aller les citoyens. Il est possible qu'ils se prononcent en faveur de l'agro-écologie et de modes de production plus respectueux de l'environnement et de la qualité des aliments. Mais il n'est pas impossible qu'ils accordent aussi de l'intérêt à la viande de synthèse ou aux technologies de l'optimisation et du contrôle (nanocapteurs, imagerie satellitaire haute définition, traçage des comportements numériques et big data, blockchain, etc.). Les prix des aliments et leur impact sur le climat peuvent constituer des critères de choix. Il y a des incertitudes sur leurs préférences mais c'est cela, la démocratie ! L'important est qu'ils se fassent entendre. Je pense que les conventions citoyennes peuvent être de bons outils pour cela. D'abord, à une échelle locale, on peut imaginer des centaines de conventions citoyennes de l'alimentation. Dans un second temps, à une échelle nationale puis européenne, un grand débat de synthèse sur la base de ce qui remonte des territoires et qui pourrait poser les bases d'un nouveau contrat social.

Propos recueillis par Pierre-Yves Guihéneuf

[1] Conseil National de l'Alimentation (CNA). Avis n°91 – 10/2022 – Prévenir et lutter contre la précarité alimentaire. cna-alimentation.fr/. Voir également : F. Le Morvan et T. Wanecq (IGAS). La lutte contre la précarité alimentaire - Evolution du soutien public à une politique sociale, agricole et de santé publique. Rapport, 2019. www.igas.gouv.fr/

[2] Le Pacte de Milan de politique alimentaire urbaine, créé en 2015, rassemble environ 250 villes du monde. www.fao.org/

[3] Bruno Latour, 2019. Où atterrir ? Comment s'orienter en politique. La Découverte.



Nicolas Bricas

Nicolas Bricas est chercheur en socio-économie de l'alimentation au Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (Cirad) à Montpellier au sein de l'unité de recherche MoISA pour des systèmes agri-alimentaires durables. Il est titulaire de la Chaire Unesco « Alimentations du monde » et co-directeur du Mastère Spécialisé « Innovations et Politiques pour une Alimentation Durable ».