



AGRICULTURE

STRATÉGIES

Rapport de l'Institut Montaigne sur la souveraineté alimentaire : le point de vue de Bertrand Valiorgue

Bertrand Valiorgue est professeur de stratégie et gouvernance des entreprises à l'Université Clermont Auvergne. Spécialiste des questions de gouvernance des coopératives agricoles, ses recherches croisent les enjeux de développement durable et les processus d'innovation. Il a récemment publié un ouvrage, « Refonder l'agriculture à l'heure de l'anthropocène », qui aborde de nombreuses interrogations sur l'évolution à venir des systèmes alimentaires. Cette nouvelle ère géologique vectrice d'instabilités pose la question de la capacité du modèle actuel à fournir en abondance, et impose la nécessité de développer une agriculture régénératrice, c'est-à-dire respectueuse des biens communs (l'eau, le sol, l'air, la biodiversité, le patrimoine culturel), responsable, nourricière et réparatrice.

Bertrand Valiorgue, membre du Comité d'Orientation Stratégie (COS) d'Agriculture Stratégies, nous livre ici son point de vue sur le récent rapport de l'Institut Montaigne relatif à la souveraineté alimentaire. Dirigé par Hervé Gaymard, ancien ministre de l'Agriculture et également membre du COS d'Agriculture Stratégies, ce rapport établit un diagnostic poussé sur les enjeux pour la France en les repositionnant dans un cadre européen. Ses propositions recommandent d'ouvrir différents chantiers, aux échelles européenne et française, qui ciblent tous les maillons de la chaîne agro-alimentaire jusqu'au consommateur, en prenant en compte les aspects géopolitiques, commerciaux, agricoles, sociaux et environnementaux.

Qu'avez-vous pensé du rapport Gaymard sur l'agriculture de demain et l'enjeu de la souveraineté alimentaire ?

Ce rapport a un intérêt indiscutable que je situe à deux niveaux.

Il est tout d'abord commandité par un Think Tank qui ne gravite pas à l'intérieur de la profession agricole puisqu'il est porté par l'Institut Montaigne. Cela permet de toucher un public beaucoup plus large et d'engager des discussions avec une partie de la société civile. Ce rapport participe à une mise en débat des enjeux agricoles et alimentaires à la veille de l'élection présidentielle de 2022. Nous avons collectivement besoin de mieux comprendre l'importance de ces enjeux qui sont trop souvent

relégués en seconde classe. Il me semble important que de telles initiatives émergent afin d'alimenter un débat public qui a tendance à tourner en rond sur ces questions. L'Institut Montaigne a pris ses responsabilités sur un sujet qu'il n'a pas l'habitude de traiter. On ne peut que saluer cette initiative.

La tonalité du rapport est également intéressante. Dès le début du texte, Hervé Gaymard explicite le positionnement qu'il a voulu donner à son rapport. L'agriculture est une question politique que l'on ne saurait réduire à des variables économiques. Par ailleurs, comprendre ce qu'il se passe aujourd'hui nécessite de faire des détours historiques. Le présent est déterminé par des décisions antérieures et nous ne pouvons pas faire table rase du passé pour préparer et penser l'avenir. Il est également bien souligné que l'agriculture s'insère dans des contextes économiques et politiques bien plus larges que ceux que nous observons sur le territoire national. On ne peut pas penser les enjeux agricoles français sans se situer par rapport à la Politique Agricole Commune. On ne peut pas non plus penser ces enjeux sans tenir compte de la nouvelle donne géopolitique qui s'affirme aujourd'hui. Le rapport souligne enfin que les dérèglements climatiques constituent des questions centrales pour penser la trajectoire de demain.

Il me semble que ce positionnement donne à voir de manière assez complète l'ensemble des contingences avec lesquelles nous devons composer pour penser à nouveaux frais les enjeux agricoles et alimentaires. Ce positionnement analytique irrigue tout le rapport aussi bien dans la partie diagnostic que dans la partie consacrée aux propositions. Le rapport tient ce cap du début à la fin. Nous n'avons pas un positionnement de façade affiché en introduction qui se termine par un diagnostic et des propositions orientées.

En parlant de diagnostic et de propositions, que faut-il retenir ?

La partie consacrée au diagnostic est complète. Le lecteur qui voudra avoir un panorama des questions telles qu'elles se posent à l'heure actuelle aura un bel aperçu. Cette partie diagnostic couvre quasiment les 2/3 du rapport et on ressent une réelle volonté pédagogique pour que chacun comprenne de quoi on parle quand on parle d'agriculture et d'alimentation. En dépit de ce souci pédagogique, cette partie diagnostic nécessite toutefois un certain niveau de connaissances pour exploiter pleinement les analyses développées.

Au risque de simplifier le propos, je pense que l'on peut résumer le diagnostic proposé à travers deux idées forces :

- Un certain nombre de changements sociétaux, technologiques, politiques et climatiques nécessitent de repenser en profondeur le fonctionnement des filières alimentaires depuis la production des matières premières jusqu'aux consommateurs. Ce constat est banal. En revanche, l'hypothèse d'un statu quo est jugée irresponsable. Le rapport propose d'inverser la manière dont nous avons historiquement pensé le fonctionnement des filières alimentaires. Il préconise de partir des attentes citoyennes et des marchés pour orienter les filières et donc le maillon de la production. Les fragilités de certaines filières (notamment en viande) sont à cet égard clairement soulignées. Ce renversement de perspective correspond à un véritable changement de paradigme car le modèle qui s'est imposé au sortir de la seconde guerre mondiale via la PAC consiste à partir de la production via des soutiens à

l'activité agricole pour aller vers les consommateurs. S'il semble inéluctable, ce changement de perspective ne manquera pas de soulever des difficultés pratiques.

- Le rapport revient sur une idée qui s'est imposée à partir des années 1990 et qui est aujourd'hui profondément remise en question : la France a vocation à être le grenier de l'Europe et à exporter ses matières premières agricoles. Le rapport montre que si la puissance exportatrice de la France est réelle, elle est néanmoins très fragile. La tendance est même à un accroissement de la dépendance alimentaire à l'égard d'autres pays de l'union européenne. Le rapport entretient un positionnement ambigu par rapport à cette question hautement sensible. L'analyse qui est livrée fait ressortir un constat qui semble inéluctable. La France ne peut plus se poser en tant que grenier de l'Europe car les pays européens souhaitent précisément ne pas être dépendants des productions françaises pour alimenter leurs populations. Comment s'opposer à une telle volonté ? Mais le rapport propose dans le même temps de se retrousser les manches et d'engager des réformes pour que la Ferme France et l'industrie agro-alimentaire regagnent en compétitivité et repartent à l'assaut des marchés internationaux. Cette ambiguïté qui est présente dans la politique agricole française est également présente dans le rapport et il ne parvient pas à la dépasser. La France grenier de l'Europe, idée d'avenir ou idée morte ? Le rapport Gaymard ne tranche pas cette question.

C'est ce diagnostic lucide mais également ambigu qui impulse par la suite le jeu de propositions.

Ces propositions sont-elles de nature à changer la donne et nous conduire à une souveraineté durable ?

Le jeu de propositions part d'en haut pour ensuite descendre à l'échelle des cours de ferme. C'est une façon de faire intéressante car la plupart des rapports ne parviennent pas à tenir ces deux logiques. Nous observons souvent des propositions très générales qui visent à bousculer certaines institutions comme la PAC ou des micro-propositions qui ne font pas système. L'expérience et les responsabilités politiques d'Hervé Gaymard ont joué à plein pour fournir un jeu propositionnel qui a une cohérence d'ensemble. On part de la PAC, pour ensuite revoir le fonctionnement des filières et enfin soutenir des bouquets de pratiques à l'échelle des cours de ferme conformément à la trajectoire défendue dans le rapport.

Certaines propositions sont connues et le rapport se les approprie en leur donnant une cohérence d'ensemble. Une des propositions consiste par exemple à militer pour la construction d'organisations de producteurs afin de mieux structurer les filières et de rééquilibrer les rapports de force dans les négociations commerciales. Cette proposition est une vieille antienne. Le rapport aurait sans doute gagné en efficacité en expliquant pourquoi certaines propositions anciennes ne parviennent pas à s'imposer. La mise en perspective des verrous sociotechniques qui freinent ou empêchent la mise en œuvre de propositions connues aurait sans aucun doute renforcé le rapport.

D'autres propositions sont en revanche originales et font preuve d'une réelle créativité. Il est par exemple proposé de créer un observatoire des concessions commerciales dans le cadre des accords commerciaux signés par l'Union Européenne. Cette proposition part du constat que les questions agricoles jouent trop souvent le rôle de variable d'ajustement dans les traités de libre-échange et que les concessions accordées sont souvent problématiques pour la profession. Il est évident qu'une mise

en transparence de ces concessions lors des négociations pourrait constituer un puissant levier de dissuasion pour la Commission Européenne qui ne pourrait plus prendre certaines décisions en catimini.

Le rapport temporise en revanche sur un certain nombre de dossiers sensibles comme par exemple la réforme foncière qui est renvoyée à de futurs Etats généraux. Les enjeux autour de la comptabilité et de la fiscalité agricole ne sont également pas abordés. Le fonctionnement et les pratiques de spéculations sur les marchés des matières premières agricoles restent également dans l'angle mort.

On peut enfin noter que si les enjeux liés aux dérèglements climatiques sont frontalement traités dans la partie diagnostic. Ils perdent en intensité dans la partie propositionnelle et ils se diluent dans un certain nombre de propositions qui ne sont pas toujours cohérentes par rapport à l'ambition d'une politique d'adaptation de l'agriculture française aux dérèglements climatiques.

Le rapport revient régulièrement sur la notion d'agriculture durable, quelles sont les réalités associées à cet objectif ?

Dans son introduction, Hervé Gaymard revient avec ironie sur la notion de souveraineté alimentaire qui, selon lui, pourrait très facilement rentrer dans le dictionnaire des idées reçues de Flaubert. Je crois que nous pouvons assez facilement dire la même chose de la notion d'agriculture durable !

Une agriculture durable signifie que les pratiques actuelles ne compromettent pas les possibilités d'activité pour les générations futures. Or, nous savons aujourd'hui que les dérèglements climatiques vont complètement changer la donne. Le nouveau régime climatique qui est en train de s'installer en France et dans toute la partie Sud de l'Europe va grandement complexifier l'exercice de l'activité agricole pour les générations futures. Nous ne pourrons pas échapper à cela et il me semble à cet égard qu'il est trop tard d'une certaine manière pour parler d'agriculture durable dans ce contexte de dérèglements climatiques.

En effet, à l'enjeu de durabilité et d'atténuation se superpose aujourd'hui celui de l'adaptation. Cette logique d'adaptation me semble être mal capturée par la notion d'agriculture durable. Je lui préfère celle d'agriculture régénératrice car elle dit mieux ce vers quoi nous devons aller. L'agriculture de demain est une agriculture qui va produire une alimentation tout en cherchant à avoir des impacts neutres à positifs sur le système Terre et plus spécifiquement sur l'eau, l'air, le sol et la biodiversité. Le rapport Gaymard dit d'ailleurs cela à plusieurs reprises mais il reste accroché à une conception de la durabilité qui est faible, pour parler comme les spécialistes de ce sujet. L'agriculture de demain doit épouser le paradigme de la durabilité forte et c'est je crois la notion d'agriculture régénératrice qui se rapproche le mieux de cet objectif.

Par ailleurs, le rapport Gaymard insiste sur la nécessité d'imaginer un nouveau récit et de convoquer un nouvel imaginaire pour penser la trajectoire agricole de demain. Ce point me semble fondamental. Néanmoins, je ne crois pas que la notion d'agriculture durable soit suffisamment puissante pour réussir cela. Le projet d'une agriculture durable est beaucoup trop évanescent pour qu'il puisse nourrir une dynamique de transition. On peut même dire que la notion d'agriculture durable nourrit une forme de conservatisme. Nous devons penser un nouvel avenir pour l'agriculture française (et européenne) et nous savons avec le philosophe Cornelius Castoriadis que c'est bien l'imaginaire qui est le moteur des changements historiques et culturels. Le défi numéro un en agriculture aujourd'hui est conceptuel car c'est en convoquant un nouvel imaginaire que nous

mettrons mieux en évidence ce qui ne convient plus tout en nourrissant une dynamique d'expérimentations pour relever les défis. La souveraineté alimentaire à l'heure des changements climatiques et de l'Anthropocène ne contient pas que des menaces physiques, politiques et pédoclimatiques, elle pose un défi conceptuel et culturel de grande ampleur. De ce point de vue, la nouvelle utopie agricole me semble être non pas celle de la durabilité mais bien celle de la régénération.

**Bertrand Valiorgue, Professeur de stratégie et gouvernance des entreprises,
Université Clermont Auvergne**

Le 3 novembre 2021