

PARTIE 4

BILAN DES 18 PREMIERS MOIS DU QUINQUENNAT : LES POLITIQUES AGRICOLE ET ALIMENTAIRE AU SERVICE D'UNE ALIMENTATION SAIN ET DURABLE

Sommaire

- I. Les Etats Généraux de L'alimentation
- II Les suites des Etats généraux de l'alimentation : la charte et la loi
- III. Evaluation de la qualité démocratique du processus

La France est un grand pays agricole ; l'alimentation tient une place importante dans notre mode de vie. Dans ces domaines sensibles, le Président de la République et le Gouvernement ont pris, depuis 18 mois de nombreuses initiatives. Le titre même de la loi votée le 30 octobre 2018 « pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous » montre, si besoin en était, la complexité des enjeux des politiques publiques concernées. Mal à l'aise entre l'exigence des associations environnementales et l'action des lobbys agricoles et de l'alimentation, l'Exécutif a peiné à convaincre de la force et de la sincérité de son engagement pour une agriculture tournée vers l'avenir et une alimentation saine et durable. Dans ses choix, il s'est bien souvent arrêté au milieu du gué. Un bilan s'impose.

Lors de sa campagne électorale, le candidat Macron annonçait :

- *Nous serons aux côtés des agriculteurs pour qu'ils vivent de leur travail, plutôt que des aides publiques : 5 milliards seront consacrés à la modernisation de leurs exploitations. Nous les aiderons à être payés au juste prix en soutenant les organisations de producteurs dans leurs négociations avec les industriels. Nous nous battons pour faire évoluer dans ce sens le droit européen de la concurrence*
- *Nous placerons la France en tête du combat contre les perturbateurs endocriniens et les pesticides*
- *D'ici 2022, 50% des produits proposés par les cantines scolaires et les restaurants d'entreprise devront être bio, écologiques ou issus de circuits courts*

En juin 2017, devenu président, il retient une proposition de Nicolas Hulot pour refonder notre système alimentaire et annonce l'ouverture des Etats généraux de l'alimentation dont le but est :

- de transformer la création de la valeur et d'en assurer une équitable répartition,
- de permettre aux agriculteurs de vivre dignement de leur travail par le paiement de prix justes,

- d'accompagner la transformation des modèles de production afin de répondre davantage aux attentes et aux besoins des consommateurs,
- enfin de promouvoir les choix de consommation privilégiant une alimentation saine, sûre et durable

La genèse de ces assises résulte d'un constat simple : les différents scandales alimentaires et la crise de l'agriculture font qu'il y a une crise de confiance dans la consommation, alors que les agriculteurs souffrent de conditions de travail et de rémunération aléatoires et souvent épouvantables.

D'où la nécessité d'élaborer un diagnostic partagé entre tous les acteurs de la production, de la distribution, de la consommation et de l'exportation des produits alimentaires français, afin de dégager des solutions équitables et réalistes.

I. Les Etats généraux de l'alimentation

Les Etats Généraux de l'alimentation (EGAlim) ont été placés sous la responsabilité du ministre de l'agriculture¹ et non sous la double responsabilité agriculture-écologie.

Le débat associe l'ensemble des parties prenantes : monde agricole et de la pêche, industries agroalimentaires, distribution, consommateurs, restaurations collectives, élus, partenaires sociaux, acteurs de l'économie sociale et solidaire et de la santé, ONG, associations caritatives et d'aide alimentaire à l'international, banques et assurances. Au total près de 400 acteurs.

Au niveau national ce débat est organisé autour de **2 chantiers** : le premier concerne la création et la répartition de la valeur (durée de fin août à fin septembre) et le deuxième s'attache à une alimentation saine, sûre durable et accessible à tous (durée de début octobre à fin novembre)

Parallèlement, en région des débats sont organisés² et les citoyens sont appelés à contribuer via une grande **consultation publique** qui est ouverte le 20 juillet 2017.

D'emblée, l'ampleur du sujet confronté aux délais impartis fait craindre à beaucoup que le gouvernement veuille aller trop vite, et que cela ne pèse sur la qualité des décisions. Rencontrant la confédération paysanne le 28 juin, Nicolas Hulot fait part de ses inquiétudes quant à la précipitation du calendrier des assises. A voir trop large et trop court, même si tout le monde salue l'initiative, certains acteurs craignent que ce soient les lobbys industriels et de la grande distribution qui profitent de l'impréparation étant donné qu'ils disposent déjà d'argumentaires bien rodés.

Parallèlement à ces Etats généraux de l'alimentation franco-français, hasard du calendrier, la Commission européenne organise de son côté des assises similaires au niveau européen³ (du 16 août au 14 novembre).

¹ Stéphane Travert

² A priori, chaque région faisait remonter au ministère la teneur des débats, mais la synthèse de ces contributions n'a pas été très visible..

³ Le but est d'associer tous les acteurs de la chaîne alimentaire à la nécessité d'une refonte de la Politique Agricole Commune.

1.1 La consultation publique

La consultation Publique est organisée à partir du 20 juillet. Elle a pour but de « *partager les enjeux et problématiques et de faire appel à l'intelligence collective pour identifier ensemble des solutions* ». Il est proposé, sur la plate-forme en ligne des Etats Généraux, soit de voter sur des propositions du gouvernement ou d'associations ou de citoyens, soit d'argumenter, soit de faire des propositions sur un certain nombre de thèmes retenus, comme par exemple :

- comment rémunérer plus équitablement les producteurs (6469 participants)
- comment accompagner la transformation de notre agriculture (10287 participants)
- comment mieux informer les consommateurs (6112 participants)
- comment soutenir des modes de consommation plus responsables (5488 participants)

156 000 personnes (dont 60% de femmes) ont visité le site. 18 327 personnes y ont réellement participé⁴. Difficile d'en tirer un bilan car comme l'annonce Cap Collectif qui en a fait la synthèse : *une consultation publique n'est ni un sondage, ni un référendum en ligne*.

A titre d'exemple, voici les préconisations proposées par les organisations qui ont été les plus soutenues :

- Mettre en place un étiquetage obligatoire du mode d'élevage et d'abattage pour tous les produits carnés, laitiers et ovo-produits, sur le modèle des œufs
- S'engager à l'arrêt progressif des cages en élevage et financer un plan de transition vers des élevages sans cage
- Abroger les textes de loi imposant les protéines carnées dans les écoles
- Sortir du tout glyphosate

Les solutions proposées par des citoyens les plus soutenues sont les suivantes :

- Proposer des alternatives végétales dans la restauration collective ; promouvoir l'alimentation végétale afin de réduire progressivement la consommation de viande
- Proposer un véritable plan de transition progressive vers l'agriculture biologique
- Inscrire dans la loi l'interdiction d'achat des productions agricoles en dessous du prix de revient
- Retravailler le droit européen de la concurrence pour permettre la régulation dynamique des volumes

1.2. Premier chantier : la création et la répartition de la valeur

Sept ateliers se sont réunis trois à quatre fois de fin août à fin septembre 2017 :

1- Mieux répondre aux attentes des consommateurs en termes de qualité nutritionnelles et environnementales, d'ancrage territorial, de bien-être animal et d'innovations.

Les conclusions de cet atelier portent notamment sur les points suivants:

- améliorer l'information et l'étiquetage des produits alimentaires

⁴ Soit en votant, soit en faisant des propositions sur un ou plusieurs thèmes

- mobiliser les interprofessions pour assurer une alimentation qui réponde aux attentes des consommateurs
- accompagner la transition de l'agriculture vers des modèles plus durable

2- Développer des initiatives locales et créer des synergies

23 actions ont été proposées, notamment :

- Faciliter les expérimentations et la structuration d'écosystèmes territoriaux
- Augmenter le nombre d'installations en facilitant l'accès au foncier
- Fixer des objectifs à la restauration collective en matière de produits de proximité et durables
- Garantir pour l'ensemble des consommateurs la transparence de l'origine des produits bruts et transformés dans tous les circuits d'achats

3- Développer la bio-économie et l'économie circulaire

Plusieurs recommandations ont été émises :

- Produire, de manière durable et soutenable, et mobiliser la biomasse pour la bio-économie selon les principes de l'économie circulaire
- Plus de fertilisants d'origine organique pour réduire la dépendance aux fertilisants issus de ressources non renouvelables
- Faire du secteur agricole et agroalimentaire un acteur clé de la transition énergétique
- Développer des produits et des emballages bio-sourcés et éco-conçus

4- Conquérir de nouvelles part de marchés sur les marchés européens et internationaux et faire rayonner l'excellence du modèle alimentaire et le patrimoine alimentaire français en France et à l'international

Six actions sont proposées dont le renforcement de la compétitivité des entreprises agricoles et agroalimentaires en permettant une meilleure adaptation de l'offre française à la demande mondiale, et le développement de la « culture de l'international » dans les entreprises et filières agroalimentaires

5- Rendre les prix d'achat des produits agricoles plus rémunérateurs pour les agriculteurs

« Il nous appartient ensemble de revisiter la contractualisation afin d'inverser la construction du prix (du coût de production agricole au consommateur) et de prévoir des mécanismes en cascade mettant en action les 3 maillons de la filière », telle est la conclusion de cet atelier.

6- Adapter la production agricole aux besoins des différents marchés et aux besoins des transformateurs

Les propositions issues de l'atelier sont centrées sur les interprofessions, en articulation avec les instances de France AgriMer, structures qui sont les mieux à même de remplir ce rôle d'interface, en recommandant qu'elles se dotent de missions renforcées et adaptent leur composition à ces missions.

7- Améliorer les relations commerciales et contractuelles entre les producteurs, les transformateurs et les distributeurs

Cet atelier a examiné le relèvement du seuil de revente à perte, l'encadrement des promotions, et la clause de renégociation qui est obligatoire dans tout contrat de vente supérieur à 3 mois portant sur certains produits agricoles bruts ou de première transformation définis par décret.

Le discours de clôture de la première phase par Emmanuel Macron

Le 11 octobre 2017, à Rungis, Emmanuel Macron tient un discours marquant la fin de cette première étape.

De sérieuses tensions ont marqué cet événement: à l'issue de la première phase des Etats Généraux une cinquantaine d'organisations – Confédération paysanne, France nature environnement (FNE), Greenpeace, Fondation pour la Nature et l'Homme (FNH), WWF, Attac, Générations futures, Réseau Action Climat, Fédération nationale d'agriculture biologique, Les Amis de la Terre... – ont tiré la sonnette d'alarme et ont critiqué vertement la façon dont se sont déroulés les premiers ateliers.

ONG et associations regrettent des présidents d'atelier juges et parties orientant les débats dans leur propre intérêt, une collusion entre FNSEA et agro-industries pour centrer le débat sur la revente à perte et l'encadrement des promotions, une surreprésentation de ces intérêts économiques au détriment des paroles citoyennes (Confédération paysanne),

« Nous avons assisté à l'imposition systématique d'une vision de l'agriculture, en l'occurrence industrielle, a dénoncé la FNH. Nos propositions, quand elles pouvaient être avancées, ont été systématiquement balayées. »

L'association Que Choisir fustige *« la difficulté d'être entendue dans les ateliers »*. Une position partagée par la Fédération des entreprises et entrepreneurs de France (FEEF), qui regroupe des PME. *« Les Etats généraux sont une simple chambre d'enregistrement avec de fausses réunions de concertation ... et sous la bannière de l'ANIA [Association nationale des industries alimentaires], ne siégeaient dans les ateliers que des grands groupes comme Bel, Nestlé, Danone ou Avril, alors que l'industrie agro-alimentaire française est composée à 98 % de PME*

Dans son discours, le chef de l'Etat a acté un certain nombre de décisions :

- mise en place d'une contractualisation renouée avec un contrat qui serait proposé par les agriculteurs et non plus par les acheteurs. *« Nous modifierons la loi pour inverser cette construction du prix qui doit pouvoir partir des coûts de production. »*
- Souhait d'un regroupement des agriculteurs pour peser davantage sur les négociations. *« Pour ce faire, nous conditionnerons certains dispositifs d'aide à la taille des organisations de producteurs commerciales. Il y aura une incitation forte pour que tout le monde s'organise ».*
- Demande de réorganisation des filières : *"Vous aurez, selon les filières, à décider des réorganisations profondes, des montées en qualité, des transformations pour aller vers plus de production bio ou d'agro-écologie. À chaque fois, ces transformations supposent du temps et de la visibilité. [...] Nous encouragerons donc la contractualisation pluriannuelle sur trois à cinq ans qui permet de sortir de l'incertitude et de se projeter."*

- La saisine plus fréquente de l'Autorité de la concurrence : « *Je souhaite que l'Autorité de la concurrence puisse être saisie pour donner une interprétation précise du droit de la concurrence et vous permettre de négocier dans un cadre clair* »
- Renforcement du rôle du médiateur : « *Le dispositif anglo-saxon dit du « name and shame », qui consiste à nommer publiquement les acteurs qui ne respecteraient pas ces nouvelles règles, sera rendu possible et ce dispositif a pu, dans d'autres domaines, montrer sa pleine efficacité. Il sera aussi retenu pour ce qui est des relations commerciales agricoles.* »
- Modernisation de la gouvernance de la coopération agricole : « *Nous devons faciliter le départ des coopérateurs, rénover la gouvernance du Haut Conseil de la coopération agricole et inciter les coopératives à faire preuve de plus de transparence dans la redistribution de leurs gains aux producteurs.* »
- Relever le seuil de revente à perte pour les produits alimentaires⁵ et encadrer les promotions avec deux conditions. « *Je suis favorable au relèvement du seuil de revente à perte économique pour les produits alimentaires et à l'encadrement des promotions mais afin que, d'abord, le juste revenu aux producteurs soit garanti et qu'une qualité supérieure des produits pour les consommateurs puisse être aussi l'objectif collectivement recherché* »

Le chef de l'Etat a demandé aux filières de préparer pour la fin 2017 un plan de restructuration à 5 ans qui sera une condition sine qua non pour mettre en place le plan d'investissements agricoles de 5 milliards promis lors de la campagne électorale.

Ce discours, très attendu, marquait la fin du premier chantier des Etats généraux consacré à la création et à la répartition de la valeur entre agriculteurs, industriels et distributeurs. E. Macron a mis en exergue la piste qui faisait consensus lors du premier chantier : l'inversion de la construction des prix. C'est au producteur de proposer à l'industriel un contrat avec un prix tenant compte des coûts de productions. Pour que les agriculteurs puissent réellement peser lors des négociations, il leur faut se réorganiser. Les moyens de l'observatoire des prix et des marges et de la direction générale de la concurrence devraient être augmentés.

Pour le chef de l'Etat : « *Il ne s'agit pas de mettre en œuvre une série d'ajustements techniques, mais de décider collectivement de changer de paradigme et c'est à vous de proposer et de porter une stratégie pour inventer une nouvelle France agricole, car le modèle dans lequel nous nous sommes enfoncés n'est pas soutenable* » ou : « *Il faut se doter d'un modèle agricole qui réponde aux objectifs de santé et d'environnement* » ou « *Il n'est pas normal que dans la filière porcine on ne produise en France que 0,5 % du porc en bio ou 3 % seulement en label rouge alors qu'il existe une forte demande des consommateurs.Il faut arrêter les productions qui ne correspondent plus à nos besoins et sont en concurrence frontale face à la production chinoise, russe ou brésilienne.*»

Ainsi avec la formulation de cet engagement présidentiel, et après les déclarations du ministre de l'agriculture comme quoi « *l'agriculture se trouve désormais au cœur d'une mutation majeure celle de la transition écologique et durable* » **chacun pouvait être satisfait** : les agriculteurs parce qu'ils pouvaient espérer une juste rémunération, les associations parce que l'on parlait de « nouveau paradigme » et de transition écologique.

⁵ Quand on instaure un seuil de revente à perte de 10% cela signifie qu'un produit acheté 100 ne peut être vendu moins de 110

Même Nicolas Hulot s'est dit rassuré : « *cela fait longtemps que les agriculteurs n'ont pas entendus de tels mots venant d'un président de la République* »

Les ONG ont apprécié, certes avec des nuances, la teneur des propos de M. Macron. France nature environnement parle de « *diagnostic pertinent* », avec un « *cap à concrétiser* », et Greenpeace d'« *éléments intéressants* », mais un « *manque de cohérence* ». WWF salue « *les contrats de filières* », tout en restant « *sur sa faim sur la question de la transition du modèle agricole* ».

1.3. Deuxième chantier : une alimentation saine, durable et accessible à tous

Cinq ateliers ont été mis en place

- Atelier 8 : assurer la sécurité sanitaire de l'alimentation française dans une économie agroalimentaire mondialisée et dans un contexte de changement climatique tout en prévenant les contaminations chimiques

Cet atelier demande la définition de critères commun d'identifications des perturbateurs endocriniens en pointant ceux avérés ou présumés suspects ; une attente d'Europe plus réactive en cas de crise ; un renforcement des moyens de contrôle sanitaire de l'Etat et des moyens pour les plateformes d'épidémio-surveillance

- Atelier 9 : comment faciliter l'adoption pour tous d'une alimentation favorable à la santé

Cet atelier préconise de produire mieux en soutenant les pratiques agricoles plus saines et plus durables ainsi que les projets alimentaires territoriaux, de transformer sans dénaturer (charte d'engagement volontaire de reformulation des produits), d'encadrer le marketing et la publicité, d'améliorer l'information (adoption du logo nutri-score) et l'éducation et de mettre en place un plan de progrès pour la restauration collective avec pour objectif 50% de produits bio ou locaux

- Atelier 10 : lutter contre le gaspillage alimentaire

L'éducation nationale devrait mettre en œuvre un parcours éducatif à l'alimentation et à la lutte contre le gaspillage. Une partie de la taxe générale sur les activités polluantes pourrait être consacrée aux projets de lutte contre le gaspillage. Un label contre le gaspillage alimentaire pourrait être conféré à des professionnels engagés dans cette lutte. Enfin « donner plutôt que jeter » pourrait être un enjeu pour la restauration collective

- Atelier 11 : réussir la transition écologique et solidaire de l'agriculture en promouvant une alimentation durable

Il s'agit de préparer la relève des agriculteurs partant (problème du foncier), d'investir dans la connaissance des sols pour développer l'agro écologie, faire de la poly culture-élevage un modèle de référence, atteindre l'autonomie en protéines végétales, de définir un nouveau plan bio (30% de bio en restauration collective), revalider les procédures d'utilisation des produits phytosanitaires.

- Atelier 12 : lutter contre l'insécurité alimentaire, s'assurer que chacun puisse avoir accès à une alimentation suffisante et de qualité en France et dans le monde

Une stratégie interministérielle de lutte contre la précarité alimentaire doit être affirmée, mais aussi il est nécessaire de développer des plans territoriaux. Il serait souhaitable d'introduire dans le code de l'action sociale et des familles la lutte contre la précarité alimentaire.

- Atelier 13 : renforcer l'attractivité des métiers de l'agriculture et des filières alimentaires et développer la formation

Six axes : agir dans les territoires pour mieux former et informer, développer une image positive des métiers de l'agriculture, sensibiliser les prescripteurs aux métiers pourvoyeurs d'emplois, privilégier l'adaptation des formations aux particularités locales, développer l'apprentissage en reconnaissant l'investissement-temps du maître de stage, en aidant les apprentis en matière de mobilité et d'hébergement, former les agriculteurs à la gestion des salariés.

Parallèlement aux deux grands chantiers (création et répartition de la valeur et alimentation saine et durable) s'est tenu **un atelier transversal : préparer l'avenir** : quels investissements, quel accompagnement technique, quelle recherche pour une plus grande performance environnementale, sanitaire, sociale et économique. Cet atelier préconise de **renforcer la recherche sur l'agro-écologie** (baisse des phytos et des antibiotiques), la bio économie et la transition numérique, de **cibler les investissements vers l'agro écologie**, l'indépendance protéique et la biosécurité, et de simplifier les procédures.

1.4. Le discours de clôture des Etats Généraux de l'Alimentation par Edouard Philippe

Le 21 décembre 2017, le Premier ministre, préside la réunion plénière de clôture des Etats Généraux.

Pour le premier ministre, les Etats généraux de l'alimentation se veulent relever trois défis :

- Chacun doit vivre dignement et sereinement de son travail
- Rétablir la confiance : entre les différentes professions (producteurs, industriels, distributeurs) d'une part, et avec les consommateurs, d'autre part.
- Répondre aux nouvelles attentes des consommateurs : manger mieux, local, sainement, réduire ses apports en protéines animales

Quelles sont les annonces du Premier ministre ?

- Dépôt d'un projet de loi début 2018 qui serait adopté en fin du premier semestre, par ordonnances pour certaines mesures
- Augmentation du seuil de revente à perte à 10% sur les denrées alimentaires pour une durée expérimentale de 2 ans
- Encadrement des promotions : elles ne pourront être inférieures à 34% du prix normal et à 25% de volume annuel vendu. Durée expérimentale de 2 ans
- Modification du code rural pour y inclure un renversement de la contractualisation entre producteurs, transformateurs et distributeurs

- Séparation entre le conseil et la vente des produits phytosanitaires dans les coopératives. Le calendrier d'élimination progressive des phytosanitaires sera précisé fin mars 2018 au plus tard
- Renforcement des sanctions concernant le non-respect des règles du bien-être animal. Les ONG pourront se porter partie civile
- Annonce d'un plan de développement de l'agriculture bio d'ici la fin du premier trimestre 2018. Passage de 6,5% de la surface agricole actuellement à 15% en 2022. Objectif de 50% de produits de qualité dans la restauration collective d'ici la fin du quinquennat
- Lutte contre le gaspillage alimentaire : obligation pour les cantines collectives et les industries agroalimentaires de donner leurs excédents à des associations caritatives
- Un plan national nutrition-santé pour lutter contre le surpoids. Le dispositif Nutriscore d'étiquetage alimentaire sera soutenu et étendu
- Travail sur l'attractivité des métiers de l'agriculture et la formation des agriculteurs

Les quatre premières annonces reprennent les décisions déjà émises par le Président de la République concernant "la création et la répartition de la valeur ». A ce titre, FNSEA et distributeurs sont satisfaits.

Concernant l'alimentation saine, durable, les annonces du premier ministre apparaissent davantage comme des orientations pour l'avenir que comme des décisions tangibles.

Le gouvernement semble faire le pari de l'intelligence collective en mettant face à leurs responsabilités les différentes filières agricoles et agro-alimentaires et leur donne rendez-vous chaque année pour constater les progrès accomplis en matière de qualité.⁶

Mais la plupart des représentants des filières intervenant lors de cette journée de clôture l'ont suffisamment martelé : la montée en gamme de l'agriculture dépendra de la demande. A l'instar de Bruno Dupont, venu présenter les engagements de l'interprofession des fruits et légumes frais (Interfel) : *"On adaptera les chiffres [de la montée en gamme] en fonction de ce que le marché et les consommateurs demanderont"*.

La future politique agricole portera donc sur une **logique de la demande**, alors que nombre de parties prenantes demandaient une politique de l'offre, pour entraîner une baisse des coûts et rendre ainsi accessibles les produits durables et de qualité. *"Certes les filières doivent s'engager, mais le cap doit être fixé par le gouvernement"*, a déclaré Léopoldine Charbonneau, présidente du CIWF, résumant ainsi l'opinion de nombreux participants.

En termes de moyens supplémentaires pour mener à bien cette politique, aucun engagement. Pire : *"Le gouvernement est prêt à reprendre à son compte l'objectif de 15% de surface agricole utile en bio, mais avant de le confirmer (...) il faudra évaluer les risques de dérapage budgétaire"*, a indiqué le Premier ministre.

Les associations et ONG ne s'y sont trompées : elles attendaient des mesures concrètes avec des calendriers et des moyens.

Une cinquantaine d'ONG ont regretté que « les décisions sur la phase sociétale et environnementale soient reportées à plus tard ». Elles ont déploré « *un manque d'ambition* »

⁶ Par exemple la filière bovine s'est engagée à passer 40% de la viande sous label rouge contre 3% actuellement. La filière laitière a promis, de réduire de 15% les antibiotiques. Les céréaliers sont prêts à multiplier par 2 les surfaces bios

et de « *soutien financier de l'agriculture biologique, de la sortie des pesticides et de la lutte contre les contaminants chimiques* »

La Coordination rurale a regretté que les Etats généraux n'aient apporté aucune solution à l'impact de l'extrême volatilité des matières premières pour les agriculteurs. *"Nous regrettons que les annonces concrètes ne portent que sur la première partie des Etats généraux. Nous ne nous satisfaisons pas de simples annonces de forme, sans que les objectifs et les moyens soient précisés"*, a réagi Camille Dorioz, coordinateur du réseau Agriculture de France nature environnement.

Le ministre de la transition écologique a brillé par son absence à la clôture des Etats généraux alors que les ministres de l'agriculture, de la santé et de l'économie y étaient présents.

Nicolas Hulot a précisé au Monde : *« je considère qu'aujourd'hui, c'était une bonne conclusion du chantier 1 de ces Etats Généraux. Il reste à discuter de la deuxième partie. Je ne vais donc pas conclure mais prendre le temps. »*

II. Les suites des Etats généraux de l'alimentation : la charte et la loi

II.1 La charte d'engagement pour une relance de la création de valeur et pour son équitable répartition au sein des filières agroalimentaires françaises

A l'issue de la première phase des Etats généraux et dans l'attente d'un projet de loi, le gouvernement a incité les acteurs de la production, de la coopération agricole, les entreprises de l'alimentaire et de la distribution à signer une **charte**⁷ engageant chacun :

- A mettre en œuvre lors des négociations commerciales engagées fin 2017 les principes des propositions issues des travaux de la première phase des EGAlim
- A promouvoir une contractualisation fondée sur la construction des prix à partir de l'amont
- A respecter le cadre législatif et réglementaire notamment en matière de seuil de revente à perte et de promotions
- A veiller à la loyauté des relations

Les engagements ont été diversement respectés, au point que les ministres Travert et Le Maire ont réuni le 2 février 2018 les transformateurs et les distributeurs. Le communiqué des deux ministres constate que plusieurs opérations de promotion agressives⁸ ont été mises en œuvre en contradiction avec les engagements de la charte ; ils demandent aux opérateurs de transmettre aux autorités de contrôle toutes situations non conforme aux engagements et leur demande de répondre aux sollicitations du médiateur des relations commerciales. *«Ce ne sont pas les hypermarchés qui font la loi en France, c'est le gouvernement»*, indique le Gouvernement, menaçant de «contrôles» et de «sanctions» si l'esprit des États généraux de l'alimentation n'était pas davantage respecté.

⁷ Signée par l'ensemble des opérateurs le 14 septembre 2017

⁸ Promotion Nutella et Pampers organisées par Intermarché, promotion sur le porc chez Leclerc et Intermarché dénoncée par la FNSEA

Pour le responsable de Nestlé, le projet de loi sur l'alimentation, qui veut mieux encadrer les pratiques de la grande distribution, pousse cette dernière à de nombreux excès : *"La distribution s'attend à des ordonnances et à une nouvelle loi, elle veut donc profiter de cette dernière année d'open-bar pour elle.... Il fallait ces Etats généraux de l'alimentation, certains ateliers ont très bien fonctionné, dans un bon esprit avec les partenaires, mais pour tout ce qui concernait les relations industrie/commerce : non"*

Le président de l'Association Nationale des Industries Alimentaires est en colère. *« Cela fait cinq ans que l'on se voit, que la situation se dégrade et personne ne réagit. Le climat des négociations commerciales 2018 s'est avéré catastrophique »*. Seule la filière du lait se dit plutôt satisfaite à l'issue des négociations. Celle-ci a, en effet, pu obtenir des hausses de tarifs qui se sont répercutées sur les revenus des producteurs.

En résumé, l'état d'esprit qui a prévalu durant les EGAlim s'est vite transformé lorsque chacun est rentré dans le vif des réalités des négociations commerciales. **La loi annoncée permettra-t-elle de changer les relations entre les différents opérateurs des filières agroalimentaires ?**

II.2 Le projet de loi

Le ministre de l'Agriculture et de l'Alimentation a présenté le projet de loi le 31 janvier 2018. Celui-ci est structuré autour de trois axes stratégiques :

Assurer la souveraineté alimentaire du pays.

Pour ce faire, il est nécessaire de préserver la capacité de production agricole et la juste rémunération des agriculteurs.

Dans cette optique, le processus de construction du prix payé aux agriculteurs est inversé et s'appuie désormais sur les coûts de productions des producteurs. Le seuil de revente à perte est relevé à hauteur de 10%. Les promotions sont encadrées. La lutte contre les prix abusivement bas est renforcée. La médiation agricole est renforcée et facilitée en cas de litiges. Un bilan sera fait au bout de 2 ans.

Promouvoir des choix alimentaires favorables pour la santé et respectueux de l'environnement

En matière de commercialisation des produits phyto sanitaires, les activités de vente et de conseil sont séparées. Pas de rabais possibles lors de la vente. Les pouvoirs d'enquête et de contrôle des agents chargés de la protection de la santé et des animaux sont renforcés. Le délit de maltraitance animale est étendu et les peines doublées, avec possibilité donnée aux associations de se porter partie civile.

Réduire les inégalités d'accès à une alimentation durable et de qualité

La restauration collective devra s'approvisionner avec au moins 50% de produits issus de l'agriculture biologique (minimum 20%), locaux ou sous signes de qualité à compter du 1er janvier 2022. Un diagnostic sur le gaspillage alimentaire sera obligatoire dans la restauration collective. Le don alimentaire est étendu à la restauration collective et à l'industrie agroalimentaire

Le projet de loi qui reprend les conclusions des Etats Généraux de l'Alimentation exposées par le Premier ministre pour ce qui concerne les relations commerciales et l'alimentation, a suscité peu de réactions dans la mesure où chaque association avait eu l'occasion de s'exprimer après le discours d'Edouard Philippe.

Cependant les syndicats agricoles, plus particulièrement concernés par le projet de loi, ont émis quelques avis. *"La loi laisse un goût amer car les producteurs pourront proposer leur prix aux distributeurs, mais ces derniers ne sont pas dans l'obligation de les accepter"*, a estimé le Modef (confédération syndicale agricole des exploitants familiaux) dans un communiqué. La confédération paysanne « *dénonce l'enfumage* » du gouvernement, estimant que le projet de loi ne permettrait pas de « *redonner du revenu aux paysannes et paysans* »

Le ministre de l'Agriculture rappelle, quant à lui, que « *nous ne sommes pas dans une économie administrée* ». Le projet de loi incite à la contractualisation entre les différents secteurs de l'agroalimentaire. Mais elle n'est obligatoire que pour le lait ou les fruits et légumes. Le ministère espère que tous les filières agricoles s'approprièrent ces outils.

II. 3 Les débats parlementaires

L'examen par l'Assemblée Nationale

Le projet de loi a été mis en discussion à l'Assemblée Nationale le 22 mai 2018. Un très grand nombre d'amendements (2430) ont été déposés ; 1305 ont fait l'objet d'un vote et 207 adoptés.

Le projet est adopté par l'Assemblée Nationale après 8 jours de discussions par 339 voix pour et 84 contre (130 abstentions).

Le débat parlementaire, très animé, a permis quelques avancées par rapport au projet du Gouvernement :

- interdiction des bouteilles plastiques d'eau plate dans les cantines d'ici 2020
- l'interdiction de l'usage du E171
- obligation des « doggy-bags » dans les restaurants à partir du 1er juillet 2021
- d'ici janvier 2023, sur certains aliments devront figurer des mentions telles que « nourri aux OGM », le mode d'élevage, l'origine géographique (sont concernés le miel et le vin à partir de 2019), le nombre de traitements phytosanitaires. Un décret précisera les conditions d'applications.
- L'utilisation du terme « gratuit » est interdite dans la promotion d'un produit alimentaire
- L'encadrement de la vente à perte et des promotions concernera aussi les marques des distributeurs
- Les indicateurs de prix seront fournis par les interprofessions. A défaut, l'Observatoire de la formation des prix et des marges des produits alimentaires devra en proposer.
- Obligation des groupes agro-alimentaires et de la grande distribution de publier leurs comptes annuels (conséquence de l'affaire Lactalis)

D'autres amendements, qu'il n'est pas inintéressant de connaître, ont été rejetés :

- La suppression des contenants en plastique dans les cantines (par principe de précaution face aux perturbateurs endocriniens)
- L'introduction systématique de menus végétariens dans les cantines (avoir le choix de se passer de viande)

- L'interdiction des publicités pour produits alimentaires trop gras, trop sucrés ou trop salés à destination des enfants de moins de 16 ans (lutte contre l'obésité)
- L'obligation d'afficher l'étiquetage nutritionnel Nutri-score (donner une juste information). Notons que le rejet de cet amendement a été soutenu par les grands médias audiovisuels qui craignaient une fuite de leurs annonceurs publicitaires.
- L'interdiction de broyer les poussins mâles, de la castration à vif des porcelets, des cages pour élever les lapins
- La fixation d'une date pour mettre fin à la vente des œufs de poules en cage. L'engagement de la filière en faveur de 50% d'œufs issus de poules en cage d'ici 2022 est apparu suffisant.
- La vidéo surveillance dans les abattoirs (pourtant inscrit dans le programme du candidat Macron). Elle ne sera installée que si l'abattoir le souhaite avec bilan au bout de 2 ans.
- La création de périmètres de protection contre les épandages de pesticides autour des habitations
- L'interdiction du glyphosate d'ici 3 ans. La majorité soutenant que la parole présidentielle est suffisante.

Autant le projet de loi avait suscité peu de réactions, autant les échanges autour des différents amendements proposés ont provoqués de vives prises de positions des syndicats d'agriculteurs ou des associations de défense de l'environnement.

Pour la FNSEA, « le point positif, c'est l'avancée sur les outils de construction du prix en marche avant et l'établissement d'indicateurs neutres et inattaquables ...C'est un nouveau code de la route, et maintenant il faut des gendarmes et des amendes ». Le syndicat salue « la mobilisation qui a permis d'éviter l'adoption d'amendements visant à alourdir encore plus les contraintes sur nos exploitations. Le ministre, le rapporteur, mais aussi des députés de tous bords ont défendu les démarches volontaires plutôt que de nouvelles interdictions ».

Pour la confédération paysanne, le compte n'y est pas : « la loi devait redonner des revenus aux paysans, c'est plus que loupé car il n'y a aucune contrainte imposée à l'agroalimentaire et à la distribution pour redistribuer les marges⁹. L'inversion de la formation des prix c'est bien, par contre il faut travailler sur l'équilibre des forces entre les acteurs. » La confédération en appelle au Sénat pour faire preuve d'ambition pour la transformation du modèle agricole.

Mais bien évidemment, ce sont tous les amendements rejetés concernant la maltraitance animale et la santé publique qui ont provoqué de multiples interventions.

Pour certains, les consommateurs ont été peu entendus :

- Alors que 8 Français sur 10 ne veulent pas du glyphosate¹⁰, le principe de sortie d'ici 3 ans n'a pas été inscrit dans la loi.
- Alors que 90 % des Français¹¹ ne veulent plus d'élevage de poules en cage, seules les nouvelles installations ou les installations réaménagées sont concernées par cette interdiction

⁹ Les indicateurs devant servir à l'élaboration des prix n'ont qu'une valeur indicative, comme leur nom le signifie. La loi ne précise pas la manière de les prendre en compte, car un contrat se doit d'être librement discuté entre parties

¹⁰ Sondage Odoxa pour le Figaro et France info

¹¹ Sondage Yougov

- Alors que 85% des Français¹² sont favorables à l'installation de caméras dans les abattoirs, il n'est prévu que des expérimentations
- Alors que 84% des Français affirment qu'ils tiendraient compte d'un logo en faisant leurs courses, l'étiquetage Nutriscore n'a pas été rendu obligatoire

« *De ce texte ne ressortent ni les engagements pris durant les ateliers des États généraux de l'Alimentation, ni les engagements du Président Emmanuel Macron* », déplore la plateforme citoyenne pour une transition agricole qui regroupe cinquante organisations agricoles, rurales, environnementale comme WWF, Action contre la Faim, l'UFC-Que Choisir, le Mouvement interrégional des AMAP ou encore Chrétiens dans le Monde Rural.

La pression exercée par les lobbys sur les députés a été récurrente. « *C'est le lobby de la malbouffe qui a gagné* », a ainsi dénoncé Yannick Jadot, député européen EELV.

L'examen au Sénat

Après 5 jours de débats et l'examen de plus de 700 amendements, le projet de loi « pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation durable » a été adopté par le Sénat le 3 juillet 2018 par 215 voix pour et 94 contre (groupe PS et CDCE). Le groupe LREM s'est abstenu.

Le Sénat a sensiblement fait évoluer la copie de l'Assemblée, en ayant pour **principal objectif l'amélioration du revenu des agriculteurs** :

- Les sénateurs ont instauré (dès le passage en commission) dans les contrats de vente agricoles une clause de révision de prix automatique pour les produits composés à plus de 50% de matières premières agricoles dont le prix connaîtrait une forte augmentation
- Ils ont souhaité rendre plus transparente la fixation des prix des produits agricoles en prévoyant que le prix soit déterminé par une formule claire dans les contrats de vente.
- Le Sénat reprend à son compte le texte de l'Assemblée concernant la fixation des indicateurs de prix par l'Observatoire des prix et des marges plutôt que par certaines filières où dominent des acteurs influents (comme c'est le cas dans l'interprofession bovine avec le groupe Bigard)
- Le relèvement du seuil de revente à perte à 10% et l'encadrement des promotions (qui selon le gouvernement devaient se faire par ordonnances) sont inscrits dans la loi
- Suite à l'affaire Lactalis, les sénateurs ont adopté un amendement gouvernemental créant une obligation de traçabilité des retraits et rappels, dont le non-respect sera pénalement sanctionné

Concernant le titre II de la loi relatif à une alimentation saine, durable et de qualité, les sénateurs n'ont pas voulu ajouter de contraintes supplémentaires aux exploitants agricoles. **Ils ont donc souvent réduit les ambitions du texte de l'Assemblée** :

- Alors que la commission des affaires économiques du Sénat avait supprimé l'obligation de 20% de produits bio dans la restauration collective, cet objectif a été réaffirmé en assemblée plénière, mais certaines modalités d'application ont été assouplies

¹² Sondage IFOP

- Le Sénat a également allégé les conditions de mise en place des plans pluri annuels de diversifications des protéines dans les cantines : ces plans concerneront les établissements qui délivrent plus de 300 repas/jour (au lieu de 200), pas d'obligation de menu végétarien. Il a interdit l'utilisation de termes faisant référence aux denrées d'origine animale pour désigner des produits de type végétal : c'est la fin du terme « steak au soja »
- Le Sénat a supprimé l'obligation de certaines mentions sur les produits alimentaires : suppression de l'affichage environnemental (qui devait être obligatoire en 2023) comme les mentions « animaux nourris aux OGM » ou celles indiquant le type d'élevage

Comme à l'Assemblée, le débat sur les pesticides a été animé. Le Sénat a supprimé l'interdiction de ristourne sur les pesticides. Il est revenu sur la séparation des activités vente et conseil sur les produits phytopharmaceutiques. Sur les alternatives aux produits phyto sanitaires, alors que les députés voulaient autoriser facilement les substances bio issues des « parties consommables des plantes », les sénateurs ont, eux, introduit une autorisation « selon une procédure et une évaluation simplifiées ».

Contre l'avis du Gouvernement, le Sénat a voté un amendement du groupe socialiste visant à créer « un fond d'indemnisation » des victimes des produits phytopharmaceutiques.

La Commission Mixte Paritaire

La commission s'est réunie le 10 juillet. **Aucun accord** n'a été trouvé sur les points divergents. Le Sénat accuse les représentants de la République en Marche (et en filigrane l'Elysée) de ne pas avoir cherché à trouver des compromis et au contraire de vouloir revenir sur certaines dispositions votées par les 2 assemblées.

II.4 La loi

Le 14 septembre 2018, le projet de loi revient à L'Assemblée nationale pour une deuxième lecture. Au cours des débats, contre l'avis du gouvernement, le député LRM F-M Lambert réussit à faire adopter un amendement prévoyant l'interdiction avant 2020 d'une panoplie d'ustensiles plastiques à usage unique: *"pailles, couverts, piques à steak, couvercles à verre jetables, plateaux-repas, pots à glace, saladiers, boîtes et bâtonnets mélangeurs pour boissons"*.

Mais le cœur n'y est plus : le projet de loi est voté par 45 députés présents dans l'hémicycle (33 pour et 11 contre)

Le projet de loi repart alors au Sénat. Celui-ci, estimant que le titre 1 sur les relations commerciales est inopérant et que le titre 2 sur l'alimentation entrainera des surcoûts pour l'industrie agro-alimentaire, estimant aussi qu'aucun de ses avis n'a été retenu, adopte une motion tendant à opposer la question préalable au projet de loi par 276 voix pour et 49 contre. En conséquence la loi n'est pas adoptée et doit repasser en ultime lecture à l'Assemblée Nationale.

Après un passage en 2^{ème} lecture qui ne change pas les équilibres établis en 1^{ère} lecture, **la loi est votée** le 2 octobre 2018 par 227 voix pour et 136 contre et devient, après examen et validation quasi-totale par le Conseil constitutionnel, **la loi n° 2018-938 du 30 octobre 2018 pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous.**

Plusieurs sujets non négligeables, dans la perspective d'un redressement des relations commerciales entre producteurs, industriels et distributeurs, sont laissés aux ordonnances qui compléteront la loi. C'est le cas du relèvement du "seuil de revente à perte", des sanctions pour prix abusivement bas ainsi que de l'encadrement des promotions. Ces ordonnances ont été prises et s'appliquent aux négociations commerciales entre industriels et grande distribution qui ont débuté en fin d'année 2018.

III. Evaluation de la qualité démocratique du processus

III.1 Conformité avec les promesses faites au cours de la campagne présidentielle

Les promesses du candidat Macron pendant la campagne sur le sujet correspondaient à des orientations, à des ambitions : aider les agriculteurs à être payés au juste prix, se battre pour faire évoluer le droit européen, se placer en tête du combat contre les pesticides et les perturbateurs endocriniens. Seul engagement explicitement formulé que l'on retrouve dans la loi : d'ici 2022, 50% des produits proposés dans la restauration collective seront bio ou issus de circuits courts.

La loi est donc conforme aux promesses du candidat, certes peu engageantes.

Cependant on peut aussi considérer que :

- le Parlement a refusé l'interdiction pure et simple de la publicité pour les pesticides. Et a rejeté la création d'un fonds d'indemnisation des victimes des pesticides, en renvoyant la question à 2020 ;
- les députés [ont refusé](#) d'inscrire cette date d'interdiction dans la loi, pour éviter de braquer les agriculteurs ;

L'utilisation du dioxyde de titane (E 171) comme additif alimentaire [a été théoriquement interdite](#) par la loi sur l'agriculture et l'alimentation, mais le ministre de l'économie Bruno Le Maire [a refusé de prendre l'arrêté ministériel pour concrétiser la mesure](#), en renvoyant la responsabilité de l'interdiction à l'Europe ;

Le gouvernement [a refusé](#) d'inscrire dans la loi un renforcement de l'étiquetage des aliments, qui aurait rendu obligatoire de préciser la présence d'organismes génétiquement modifiés (OGM) dans les aliments, de faire mention du mode d'élevage, de l'origine géographique ou du traitement par des pesticides.

Malgré les avancées de la loi, il paraît approprié d'attribuer :



III.2 Qualité démocratique du processus

■ La préparation et la concertation en amont

Les Etats généraux de l'alimentation avait pour objectif de faire se rencontrer tous les acteurs concernés et de faire remonter des préconisations. Manifestement chacun a pu s'exprimer, qu'il soit représentant d'une ONG, représentant d'une organisation professionnelle ou simple citoyen (par l'intermédiaire de la consultation publique par internet).

Mais ces rencontres se sont faites à un rythme accéléré ; le poids des organisations professionnelles s'est fait lourdement sentir dans l'organisation des Etats Généraux (très souvent à la présidence des ateliers).

On peut se demander en quoi cette concertation a fait évoluer le contenu de la loi dans ces grandes lignes. De nombreuse ONG ont eu ce sentiment : tout ça pour ça ?

Se pose donc le statut de cette concertation : certains ont pu penser que, tout ou partie des conclusions des ateliers serait retenu par le gouvernement, alors que, pour ce dernier, peut-être ne s'agissait-il que de créer une occasion de rassemblement de tous les acteurs concernés par une alimentation saine et durable. De cette ambigüité, sont nées de nombreuses frustrations.

→ Drapeau jaune



■ L'élaboration du texte

A chacune des 2 phases des Etats Généraux, les conclusions retenues par le gouvernement ont été présentées soit par le Chef de l'Etat pour la partie qui concerne le plus directement les agriculteurs, soit par le Premier ministre pour le chantier concernant l'alimentation.

La loi a repris in extenso les orientations et propositions énoncées lors des conclusions de chaque phase des Etats Généraux.

→ Drapeau vert



■ L'arrivée dans la sphère publique

A l'issue de la première phase des Etats généraux, le climat était tendu : les ONG se demandaient si elles allaient participer à la deuxième phase. Le discours ouvert du Président de la République associé à celui du ministre de l'agriculture qui annonçait « *l'agriculture se trouve désormais au cœur d'une mutation majeure celle de la transition écologique et durable* » a permis de calmer les esprits.

En revanche, les conclusions de la deuxième phase ont fait réagir de nombreuses ONG, et même des organisations professionnelles : trop d'orientations vagues, de bonnes intentions mais pas de feuille de route pour mener à bien cette mutation de l'agriculture. L'absence du ministre de la transition écologique a été remarquée et montrait qu'il ne se sentait pas impliqué dans ces conclusions.

De même, alors que tous les acteurs s'étaient engagés dans une charte pour mettre en place les conclusions de la loi sur la construction de la valeur, très vite de nombreuses dissensions sont survenues entre producteurs, industriels et distributeurs. La crédibilité d'une loi non contraignante prévoyant des accords contractuels s'est donc rapidement posée.

Faute de n'avoir pas tenu suffisamment compte des concertations préalables, faute de vision claire sur l'avenir de l'agriculture, le gouvernement n'a pas réussi à faire de l'arrivée de la loi

dans la sphère publique, malgré les incontestables avancées qu'elle représentait, un grand moment de mobilisation populaire !

→ Drapeau orange



■ Le travail parlementaire et les scrutins

Le Parlement a effectué son travail d'analyse et de vote conformément au fonctionnement traditionnel de ces institutions :

- La commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale a filtré les amendements qui ne correspondaient pas aux vœux du gouvernement. Au contraire, au Sénat la commission présidée par un représentant LR a proposé des amendements dans le sens de la majorité du Sénat.
- Dans les débats parlementaires, on a pu constater que la majorité à l'Assemblée Nationale a cherché « en même temps » à aller dans le sens d'une plus grande justice pour les agriculteurs et à aller vers une alimentation plus saine, mais, pour ces deux objectifs, sous une **forme libérale sans contrainte**. Au Sénat, la préoccupation était avant tout de donner plus de revenus et de libertés aux agriculteurs.

Les débats ont permis à chaque groupe politique de marquer leurs différences et leurs limites. En ce sens ils avaient le mérite d'éclairer le citoyen sur les enjeux et les réponses de chaque parti

→ Drapeau jaune



■ Pertinence et efficacité du processus de la réforme

Il ne s'agit pas ici de porter un jugement sur les choix retenus par le gouvernement mais de juger de l'efficacité du processus de réforme suivi.

Il semble que le pouvoir en place avait des objectifs intéressants et de bonnes intentions de concertation et consultation préalable, mais que la prise de décision formalisée par le vote de la loi a déçu beaucoup des parties prenantes et n'a pas laissé beaucoup de place aux partis d'opposition et au Sénat.

Par ailleurs, beaucoup d'articles de lois ne semblent pas engageant pour le gouvernement. Des orientations, des ambitions affirmées suffiront-elles pour mener à bien une transformation des processus de création de la valeur ou pour conduire à une alimentation saine et durable ?

Par exemple, la non-inscription dans la loi de la suppression du glyphosate d'ici 3 ans peut interroger sur la volonté explicite du gouvernement en la matière.

Il faudra donc attendre de voir, en 2019, comment se passent les négociations entre tous les acteurs de la chaîne alimentaire. Comment seront construits les prix ? Quel sera le prix de revient des producteurs qui sera retenu ?

En ce qui concerne les décisions prises en matière d'alimentation, manifestement il faudra attendre la fin du quinquennat pour voir si les « ambitions » énoncées sont respectées. On peut d'ailleurs se demander si les objectifs fixés ne se contentent pas de reprendre simplement les évolutions tendancielles du marché de l'alimentation (part du bio en augmentation, manger local, moins de viande...) sans trop chercher à les infléchir.

Le processus d'élaboration de la loi Alimentation et le contenu même de la loi pose deux questions :

- **Quelles pratiques de coopérations mettre en œuvre entre acteurs ?** Entre rivalité, concurrence ou compétition, les différents acteurs pèsent de tout leur poids. Au-delà de la qualité de la concertation ou du débat parlementaire, in fine, l'efficacité de la loi résultera de ces rapports de force et de coopération.
- Dans une loi telle que celle-ci, où de nombreux acteurs économiques sont en relation (agriculteurs, industriels de l'agro-alimentaire, distributeurs), dans le cadre d'une économie libérale, **le Pacte civique ouvre une réflexion sur la place du curseur entre la législation et réglementation d'une part et l'incitation et le contractuel d'autre part.** Entre le **droit dur** contraignant mais qui risque de ne pas être appliqué et le **droit souple** qui cherche à convaincre plutôt qu'à contraindre, **il y a un choix démocratique que les Etats généraux sur l'alimentation puis la discussion de la loi agricole et alimentation ont clairement révélé.**

Au total, sur la pertinence et l'efficacité du processus de la réforme :

→ **Drapeau jaune** 