

Conseil national de l'alimentation

Avis n° 49

Avis sur la politique nutritionnelle

Ministère de l'agriculture, de l'alimentation,
de la pêche et de la ruralité
Ministère des solidarités, de la santé et de la famille
Secrétariat d'Etat aux PME, au commerce,
à l'artisanat, aux professions libérales et à la consommation

Avis n°49 adopté le 1er février 2005 à l'unanimité
des membres du CNA présents ou représentés.

Sommaire

<i>1.</i>	<i>Le suivi du Programme national nutrition-santé (PNNS)</i>	<i>9</i>
<i>1.1.</i>	<i>Le travail du groupe</i>	<i>9</i>
<i>1.2.</i>	<i>Conclusions et perspectives</i>	<i>10</i>
<i>2.</i>	<i>L'explorations des raisons profondes des évolutions des consommations alimentaires</i>	<i>11</i>
<i>2.1.</i>	<i>Méthode de travail et limites</i>	<i>11</i>
<i>2.2.</i>	<i>La construction de l'offre alimentaire</i>	<i>12</i>
<i>2.3.</i>	<i>La construction de la demande alimentaire</i>	<i>13</i>
<i>2.4.</i>	<i>La dynamique des interactions entre offre et demande</i>	<i>15</i>
<i>2.4.1.</i>	<i>Le champ des interactions entre offre et demande alimentaires</i>	<i>15</i>
<i>2.4.2.</i>	<i>Dynamique de la communication alimentaire et nutritionnelle : enjeux, émetteurs, logiques d'intervention et discours</i>	<i>16</i>
<i>2.4.3.</i>	<i>L'impact de la communication alimentaire et nutritionnelle sur le comportement des consommateurs</i>	<i>17</i>
<i>2.4.4.</i>	<i>Conclusion : Comprendre, éduquer et responsabiliser</i>	<i>18</i>
<i>2.5.</i>	<i>La résultante : l'évolution des consommations alimentaires</i>	<i>19</i>
<i>2.5.1.</i>	<i>Les données disponibles et leur analyse</i>	<i>19</i>
<i>2.5.2.</i>	<i>Des interrogations persistantes</i>	<i>22</i>
<i>2.6.</i>	<i>Conclusion</i>	<i>23</i>
<i>3.</i>	<i>La prospective : vers une nécessaire amélioration de l'articulation entre les politiques par une politique intégrée de l'alimentation, de la production agricole à la nutrition humaine</i>	<i>24</i>
<i>3.1.</i>	<i>L'impulsion politique</i>	<i>24</i>
<i>3.2.</i>	<i>Les constats</i>	<i>24</i>
<i>3.3.</i>	<i>Les voies d'amélioration de la situation</i>	<i>26</i>
<i>4.</i>	<i>Avis du Conseil national de l'alimentation</i>	<i>28</i>
<i>5.</i>	<i>Annexes</i>	<i>30</i>
<i>5.1.</i>	<i>Composition du groupe de travail</i>	<i>30</i>
<i>5.2.</i>	<i>Rapports intermédiaires préparatoires</i>	<i>30</i>

Résumé

Le groupe de travail " politique nutritionnelle " du Conseil national de l'alimentation est un groupe de travail permanent du CNA, auquel deux objectifs ont été assignés. Le premier objectif est d'accompagner la mise en place de la politique nutritionnelle lancée par le ministère de la Santé en janvier 2001 (Programme national nutrition - santé - PNNS), le deuxième consistant à explorer les raisons profondes de l'évolution des consommations alimentaires à l'origine, en partie du moins, de l'évolution de l'état nutritionnel et, en cela, de la santé de la population française dans son ensemble.

Pour le premier objectif, à la suite d'un premier avis adopté en mai 2001, le CNA et son groupe de travail ont été associés étroitement à différentes actions de la politique nutritionnelle : notamment participation systématique d'un représentant du CNA (dans les faits, le président du groupe de travail " politique nutritionnelle " du CNA) aux travaux du Comité stratégique et du comité de pilotage du PNNS ; forte implication dans la relecture des guides alimentaires destinés au grand public. Le groupe de travail a été régulièrement informé de l'évolution des actions entreprises et a pu en débattre en temps utiles.

Recommandations relatives au premier objectif du mandat

1 - Le Conseil national de l'alimentation reconnaît que les actions d'une politique nutritionnelle nécessitent d'être inscrites dans la durée pour pouvoir produire des effets significatifs. Il prend acte que plusieurs objectifs du PNNS ont été repris parmi les objectifs annexés à la loi relative à la santé publique du 9 août 2004. Il souhaite toutefois que soient rapidement clarifiées les modalités de poursuite de l'action entreprise.

2 - Le Conseil national de l'alimentation reconnaît la contribution effective de son groupe de travail permanent chargé du suivi de l'évolution du PNNS. Il estime que ce groupe doit être maintenu et continuer à accompagner le programme. Ce groupe constitue le lieu naturel où différentes questions posées par les ministres de tutelle pourront être utilement traitées, en cohérence avec le travail antérieur (par exemple, concernant l'état des lieux sur les enquêtes alimentaires).

3 - Le Conseil souhaite être très précisément informé des résultats des évaluations du PNNS, notamment de l'enquête INCA2/ENNS et être impliqué dans les discussions concernant l'interprétation de ces résultats et les conséquences que celle-ci peut avoir pour les différents acteurs de la chaîne alimentaire qui le composent.

Concernant son second objectif, le groupe de travail a procédé à l'audition des représentants de plus d'une dizaine de filières alimentaires. Malgré la richesse et l'intérêt des informations collectées, force est de constater qu'il ne lui a pas été possible d'en faire une synthèse opérationnelle pour répondre au deuxième objectif (en particulier incidence de l'offre alimentaire et du marketing associé ; incidence des messages nutritionnels sur le comportement alimentaire et l'évolution des produits). Le groupe reconnaît qu'il s'agit d'un vaste thème de recherche pour lequel il n'avait pas les moyens humains et matériels pour une appréhension complète.

Néanmoins, plusieurs travaux spécifiques ont été conduits (indication des rapports correspondants en annexe), qui ont permis de structurer le rapport. Ainsi, les réflexions ont été conduites :

- sur la construction de l'offre alimentaire dans un marché très concurrentiel et mondialisé,
- sur la construction de la demande alimentaire (intégrant notamment les travaux des sociologues illustrant la complexité de la question),
- sur la dynamique des interactions entre l'offre et la demande (avec un accent particulier sur la problématique de la communication) et des interventions des Pouvoirs publics.
- sur la résultante des divers processus précédents perçue à travers l'évolution des consomma-

tions alimentaires. En dehors de la difficulté à opérer une synthèse de données très diverses, les différents travaux analysés conduisent à mettre en exergue la diversité des consommateurs, appréhendée dans un certain nombre d'études à travers la constitution de typologies.

Recommandations relatives au second objectif du mandat

4 - Le Conseil estime que des travaux de recherches originaux doivent être entrepris sur différents types de sujets, actuellement peu pris en compte par la recherche publique, même si les orientations de recherche de l'INRA, sur lesquelles il s'est prononcé antérieurement, sont considérées comme allant dans ce sens. Parmi ces sujets, on peut citer l'impact des allégations, l'influence de la réglementation sur le développement de la communication santé, l'influence de la communication culinaire et de la communication sur l'alimentation en général, la sociologie et la psychologie de l'alimentation, versants trop oubliés dans l'étude des comportements alimentaires, ainsi que les aspects économiques (influence des prix et de leur mode de formation) qui ont déjà fait l'objet d'un avis antérieur.

5 - Le Conseil estime que les groupes de travail concernant l'obésité de l'enfant constituent une structure utile pour poursuivre le débat sociétal concernant, entre autres, la publicité télévisuelle à destination des enfants. Le Conseil considère que l'impact des mesures adoptées dans la loi de santé publique sur ce point devra être évalué. Il estime souhaitable qu'une position nationale puisse être portée au niveau européen.

6 - Le Conseil national de l'alimentation estime nécessaire de redéfinir le mandat de ce groupe de travail, notamment en ce qui concerne le second objectif. Une des pistes pouvant être approfondie concerne une réflexion sur les typologies de consommateur, afin de définir des éléments opérationnels en termes d'actions et de communication. Une autre pourrait être la transmission des repères et plus globalement l'éducation alimentaire.

7 - En lien avec ses avis précédents, le Conseil souhaite que les autorités poursuivent leurs actions pour une adoption rapide du règlement européen concernant les allégations portées par les aliments. Il estime en outre que des études devraient être développées concernant l'impact de la communication, et notamment de la communication santé, sur le comportement réel de consommateurs, quelle que soit la nature de cette communication (institutionnelle ou privée), et notamment par le biais des allégations.

8 - Le Conseil approuve la décision des Pouvoirs publics concernant la mise en place de réflexions sur l'étiquetage nutritionnel au sein du Conseil national de la consommation (CNC) et souhaite être informé en temps utiles de l'avancement de ces travaux. Dans ce contexte, le Conseil encourage les autorités compétentes à développer les travaux concernant la composition des aliments et la mise à disposition de ces données.

9 - Le Conseil informe les autorités compétentes qu'il proposera prochainement la mise en place d'un Baromètre dans le champ de l'alimentation, cohérent avec les différentes enquêtes déjà réalisées de façon périodique ou de système de surveillance mis en place (Baromètre Nutrition-Santé, enquête INCA, rapport annuel sur la situation alimentaire et nutritionnelle de la population française de l'USEN, InVS) afin de combler les lacunes concernant la perception de l'alimentation par le public.

Enfin, une dernière piste de réflexion a été suivie, concernant le possible développement d'une véritable politique alimentaire. En effet, le groupe de travail constate que la réussite éventuelle de la politique nutritionnelle devrait avoir un impact sur certaines filières, puisque les recommandations du PNNS privilégient certains types de produits et suggèrent une limitation de consommation d'autres types de produits. Inversement, des politiques industrielles ou agricoles totalement déconnectées des préoccupations nutritionnelles peuvent conduire à des conditions défavorables à la réussite du

PNNS qui pourraient être préjudiciables en termes de santé publique. Il y a donc nécessité à mieux articuler ces différentes politiques. L'analyse d'exemples concrets (sel, farine, iodé,...) indique que cela peut être envisageable de façon pragmatique et progressive.

Recommendations générales

10 - Le Conseil appuie fortement le développement des éléments de cohérence entre la politique nutritionnelle et les autres politiques publiques, même au-delà du champ strict de l'alimentation, pour une meilleure prise en compte des objectifs nutritionnels et de santé dans l'ensemble des politiques publiques. Il reconnaît ainsi la nécessité du développement d'une véritable politique alimentaire. De ce fait, il souhaite être informé et pouvoir s'exprimer, en temps utiles, sur les projets du Partenariat national pour le développement des industries agroalimentaires (PNDIAA).

11 - Le Conseil estime nécessaire, chaque fois que cela est possible, qu'il y ait une prise en compte effective des dimensions européennes de ces politiques.

12 - Le Conseil continuera à veiller à ce que l'ensemble de ses avis prenne en compte la composante nutritionnelle de l'alimentation chaque fois que cela sera nécessaire.

Préambule

Dans le passé, le Conseil national de l'alimentation a rendu à plusieurs reprises des avis qui relèvent de ce que l'on peut considérer comme les éléments d'une politique nutritionnelle¹.

Ainsi, lorsque le Haut comité de la santé publique publie en juin 2000 un rapport jetant les bases de ce qui pourrait être une politique nutritionnelle de santé publique, le CNA décide de mener une réflexion sur la façon de mettre en place une telle politique, tant dans son contenu que dans ses modalités de mise en œuvre par l'ensemble des acteurs, et notamment par ceux représentés au sein du Conseil. Il crée un groupe de travail le 12 septembre 2000. Sa présidence est confiée à Monsieur Gérard BENOIST DU SABLON, appartenant au collège des consommateurs, Monsieur Ambroise MARTIN de l'Afssa en étant le rapporteur.

Au cours de séances de travail mensuelles du groupe de travail, des discussions très animées ont lieu, portant essentiellement sur :

- les objectifs d'une politique nutritionnelle. Faut-il identifier des objectifs précis et chiffrés, ou vaut-il mieux promouvoir plus globalement une alimentation équilibrée ?
- les cibles d'une politique nutritionnelle. Faut-il viser directement le consommateur, ou agir sur des publics relais comme les professionnels de santé ? Par ailleurs, doit-on viser l'ensemble de la population ou plutôt des groupes à risques ?
- les messages d'une politique nutritionnelle. Comment élaborer des messages simples, positifs, efficaces qui atteignent les cibles utiles, et non pas seulement les personnes qui sont déjà sensibilisées aux problématiques liées à la nutrition ?

Le 31 Janvier 2001, le ministère de la santé lance officiellement le Programme national nutrition-santé (PNNS), qui s'appuie notamment sur les travaux réalisés par le Haut comité de santé publique. Quelques semaines plus tard, le 13 mars 2001, le CNA adopte son avis n°25 sur " *le contenu et sur certaines modalités de mise en œuvre d'une politique nutritionnelle et notamment du Programme national nutrition-santé* ", dans lequel :

- il reconnaît la validité des objectifs du PNNS, tout en soulignant que certains d'entre eux ne font pas l'objet d'un niveau de consensus scientifique optimal (en particulier celui relatif aux sucres simples) ;
- il approuve les principes généraux qui président à l'élaboration du PNNS, et en particulier la reconnaissance du fait que le choix alimentaire individuel est un acte libre, et que l'acte alimentaire, au-delà de sa vocation biologique, à une forte charge culturelle, sociale et affective ;
- il insiste sur le fait que la mise en œuvre des axes stratégiques du PNNS nécessite la prise en considération de la dimension sociétale de l'alimentation ;
- il demande à être impliqué dans la préparation des guides alimentaires ;
- il indique que les opérateurs économiques représentés au sein du Conseil disposent d'informations dans le domaine de la nutrition qui pourraient être exploitées pour concourir à l'intérêt général.

A cette occasion, le Conseil national de l'alimentation crée **un groupe de travail permanent** (mandat adopté le 13 mars 2001) pour assurer l'accompagnement de la mise en place du PNNS, en contribuant à l'information de ses membres, en favorisant la concertation, en préparant ou en contribuant à préparer certaines actions du programme, en veillant à la cohérence et à la coordination de ses réflexions et propositions.

1. A titre d'exemple, l'avis du CNA sur les cantines scolaires, adopté en septembre 1997 a conduit d'une part à la révision du cahier des charges " nutrition " du GPEM/DA - destiné aux acheteurs publics dans le cadre de marchés de restauration collective - et d'autre part à la révision de la circulaire de l'écolier qui datait de 1971, et dont la nouvelle version a été publiée en juin 2001.

La Direction générale de la santé (DGS) ayant mis en place un comité stratégique de suivi du PNNS, il est acté que le président du CNA - ou son représentant - y participe afin d'assurer une bonne coordination entre les travaux des deux instances. De même, le vice-président du comité stratégique de suivi du PNNS, ou son représentant, assiste aux réunions du groupe permanent du CNA.

Parallèlement, le mandat attribuait au groupe un deuxième objectif : *"explorer les raisons profondes de l'évolution des consommations alimentaires à l'origine, en partie du moins, de l'évolution de l'état nutritionnel de la population française dans son ensemble. Pour ce faire, il conduira une réflexion sur certains déterminants majeurs des consommations alimentaires en examinant l'évolution de l'offre de produits, quels que soient les modes de distribution ou de remise au consommateur, et des comportements alimentaires. Il approfondira en particulier l'incidence de l'offre alimentaire et du marketing associé (présentation, publicité, recours aux allégations de toute nature, messages nutritionnels...) et l'incidence des messages nutritionnels, quels qu'en soient la source et le support, sur le comportement alimentaire et l'évolution des produits. Il déterminera si les évolutions récentes exercent ou sont de nature à exercer des influences, notamment favorables, sur les grands équilibres nutritionnels pour la population. Il formulera des propositions qui lui paraîtront nécessaires "*.

1. Le suivi du Programme national nutrition-santé (PNNS)

1.1. Le travail du groupe

Les représentants des secteurs économiques qui siègent au Conseil national de l'alimentation ont à leur disposition un grand nombre de données chiffrées sur le comportement alimentaire des Français ou leurs actes d'achat. De même, ils réalisent régulièrement des études et des enquêtes dont les résultats sont susceptibles d'enrichir et d'éclairer la réflexion des responsables de la mise en œuvre du PNNS.

Ces informations ont ainsi été mises en commun au sein du groupe de travail. Plusieurs auditions ont été organisées, et les présentations effectuées par les différentes filières ont suscité un grand intérêt de la part des membres des différents collèges du CNA, ainsi que des représentants du comité stratégique du PNNS présents lors des réunions. Les filières auditionnées ont été les suivantes :

- la restauration collective concédée (SNERRS ; SNRC) ;
- les fruits et légumes (APRIFEL) ;
- un grand distributeur (Leclerc) ;
- les produits carnés (OFIVAL) ;
- les produits laitiers (CIDIL) ;
- les produits aquatiques (OFIMER) ;
- les produits de charcuterie (FICT) ;
- les jus de fruits et de légumes et les nectars de fruits (UNIJUS) ;
- les boissons rafraîchissantes sans alcool (SNBR) ;
- les produits céréaliers (INBP) ;
- le sucre et les produits sucrés (CEDUS).

Certaines de ces présentations ont suscité des débats qui ont permis la confrontation de points de vue. Par exemple, l'audition de l'organisme de communication de la filière fruits et légumes a mis en lumière les risques de télescopage, voire de brouillage de messages nutritionnels simultanés au service d'un même objectif : **l'augmentation de la consommation de fruits et de légumes**. Entre la campagne de l'interprofession qui recommandait en 2001 de consommer 10 fruits et légumes frais par jour, et la campagne grand public du PNNS qui incite à consommer au moins 5 fruits et légumes par jour, qu'ils soient crus, cuits, frais, surgelés ou en conserve, le consommateur a pu avoir du mal à trouver des repères. Depuis, l'interprofession a adapté son discours.

L'un des outils majeurs développés dans le cadre du PNNS a été l'élaboration et la diffusion des **guides alimentaires grand public**, visant à informer et à orienter les consommateurs vers des choix alimentaires favorisant un état nutritionnel satisfaisant. Le premier guide a été élaboré par un comité de rédaction, les aspects scientifiques ayant été validés par le comité des experts en nutrition de l'Afssa, puis transmis à l'Institut national de prévention et d'éducation en santé (INPES) pour réécriture et mise en forme, retravaillé par un Comité de santé publique de la DGS et validé définitivement par le Comité stratégique du PNNS.

La vocation de ces guides étant d'être diffusé à plusieurs centaines de milliers d'exemplaires, il est apparu essentiel au groupe de travail du CNA de pouvoir être informé, voire consulté sur leur contenu, afin d'apporter l'éclairage de la société civile sur un ouvrage destiné au grand public².

2. En octobre 2004, la diffusion du guide est supérieure à 3,5 millions d'exemplaires, dont environ 450 000 exemplaires payants (2 euros) en deux "vagues" (automne 2002 et printemps 2003). Le guide destiné aux professionnels de santé a été adressé à plus de 250 000 professionnels (médecins, infirmières, diététiciens, etc.).

Ainsi, à la demande du président du groupe de travail, un extrait - succinct - du premier guide a été présenté dans un premier temps au groupe de travail. Une discussion s'est engagée, dans laquelle les membres du groupe se sont interrogés sur le choix de certains portraits, sur le mode de présentation des éléments d'information, sur la pertinence de certains conseils, ou sur le ton employé. Le groupe de travail a fini par considérer que l'intégralité du guide devait lui être soumise, pour en avoir une vision complète. Grâce à l'intervention du Président du CNA, le guide alimentaire a donc été présenté dans sa version intégrale à l'occasion d'une séance spéciale du groupe de travail. Les participants ont été invités à présenter leurs observations par écrit, au titre de leur organisation. Un grand nombre de contributions écrites ont été transmises au secrétariat du Comité stratégique du PNNS, et ont toutes été examinées par une structure *ad hoc* mise en place par la DGS et l'Afssa. Dans la mesure où elles ont été considérées comme justifiées, nombre de ces observations ont été reprises dans la version finale du guide. Le même travail a été effectué pour le Guide nutrition destiné aux parents d'enfants de 0 à 18 ans. Ce travail de relecture a nécessité la tenue de trois réunions. La même procédure sera appliquée au Guide alimentaire pour les personnes âgées, actuellement en cours d'élaboration.

De façon plus générale, les discussions qui ont eu lieu au sein du groupe de travail tout au long de son mandat, ont également permis de **faire évoluer certains points de vue**, et parfois de parvenir à des consensus qui ne semblaient pas nécessairement acquis au départ. En outre le CNA a fortement soutenu le Comité stratégique du PNNS quant à la nécessité d'informer le public avec la même conviction que pour l'alimentation sur les bienfaits d'une **activité physique** régulière. Ce thème a même été choisi pour illustrer la campagne grand public du PNNS pour l'année 2004.

Enfin, les réunions du groupe de travail ont permis aux représentants des différents collèges du CNA d'être **informés en temps réel** de l'état d'avancement du PNNS, permettant ainsi une meilleure prise en compte de la politique nutritionnelle de santé publique par les acteurs de la société civile (ex : rôle des associations de consommateurs sur le terrain lors de la diffusion du guide alimentaire) voire d'éventuelles synergies entre des projets portés par des opérateurs privés, et d'autres menés au titre du PNNS (ex : références nombreuses au PNNS dans les documents d'information des entreprises).

1.2. *Conclusions et perspectives*

En dehors de la relecture des guides, où la contribution positive du CNA a été unanimement reconnue et appréciée, malgré les difficultés matérielles et surtout temporelles de sa réalisation, les autres actions du PNNS n'ont pas fait l'objet d'avis circonstanciés ou spécifiques : de ce fait, la contribution propre du CNA à la politique nutritionnelle est difficile à apprécier. Il n'est sans doute pas nécessaire que le CNA s'exprime formellement sur tous les aspects de la politique nutritionnelle. Il apparaît cependant, à la suite des réflexions conduites pour l'élaboration de ce rapport, que certains sujets méritent un éclairage spécifique du Conseil.

Un premier sujet, considéré comme majeur, a d'ores et déjà été lancé et concerne l'obésité de l'enfant. Deux sous-groupes de travail, rattachés au groupe de travail " politique nutritionnelle " ont été entérinés par le CNA : l'obésité du jeune enfant de 0 à 3 ans (incluant la période de la grossesse) et l'obésité de l'enfant de 4 à 18 ans. L'interruption de l'augmentation de l'obésité de l'enfant est un des neuf objectifs prioritaires du PNNS ; de ce fait des réflexions stratégiques sur cet objectif ont lieu au sein du comité de pilotage du programme. La vision sociétale du CNA est particulièrement importante sur ce sujet complexe. Les travaux de ces deux groupes feront l'objet d'un rapport commun, enrichi par des présentations et discussions régulières au sein du Conseil plénier.

Un deuxième sujet, proposé à l'issue des analyses de ce rapport, concerne la publicité alimentaire. Les discussions ont été très vives sur le sujet lors de la discussion autour de la loi relative à la santé

publique ; elles le sont également à l'étranger, notamment au Royaume-Uni. Les contraintes temporelles liées au vote de la loi et les conditions d'organisation du débat n'ont sans doute pas permis une réflexion et surtout un débat suffisamment approfondi sur cette question. La loi étant votée, il est sans doute opportun de reprendre un débat dans des conditions plus sereines et sans les contraintes passées. Cette réflexion se déroulera tout naturellement au sein des groupes de travail consacrés à l'obésité de l'enfant.

Les modalités de poursuite du PNNS ne sont pas encore clairement définies. Le Programme se termine officiellement en janvier 2006, mais nombre de ses objectifs sont repris sous une forme ou une autre dans les cent objectifs annexés à la loi de santé publique du 9 août 2004. Une définition claire des modalités de poursuite du programme est vivement souhaitée afin que le CNA puisse définir suffisamment tôt ses modalités de participation.

En tout état de cause, il sera nécessaire que le CNA puisse connaître et discuter avec leurs auteurs les résultats de l'évaluation du PNNS, telle qu'elle ressortira de l'enquête INCA2/ENNS qui aura lieu au cours de l'année 2005. Une telle discussion devrait pouvoir se tenir au premier semestre de l'année 2006.

Enfin, la dimension européenne des problèmes et des actions devrait être mieux prise en compte. La réunion des Agences européennes organisée par l'Afssa en janvier 2004 montre, à travers sa déclaration commune, l'importance européenne des questions traitées par le PNNS. L'analyse des réussites ou des échecs des actions conduites dans d'autres pays constitue une riche source d'informations à mieux prendre en compte. Une meilleure information sur certains réseaux mis en place par l'Europe apparaît également utile : par exemple, concernant le NPA, *Network on Physical Activity*, mis en place par la DG Sanco et auquel participent des experts français.

2. *L'explorations des raisons profondes des évolutions des consommations alimentaires*

L'ensemble des auditions conduites, les rapports réalisés et les nombreuses discussions au sein du groupe, ont rapidement montré l'ambition du second objectif fixé par le mandat et les limites du groupe pour l'aborder dans son intégralité.

2.1. *Méthode de travail et limites*

Compte tenu de la complexité du sujet, le groupe de travail a tenté de défricher les questions posées en les abordant sous plusieurs angles qui ont donné lieu à des rapports préparatoires intermédiaires. Ces rapports ont été élaborés par des étudiants dans le cadre de stages d'études dans des structures diverses sous la responsabilité d'un ou plusieurs membres du groupe de travail (Cf. 6.1). Malgré les nombreuses discussions et remarques auxquelles ces documents ont donné lieu au sein du groupe de travail, ils n'ont pas été portés à un niveau de qualité rédactionnelle et de réflexion permettant de les rendre publics. S'ils ne peuvent pas être considérés comme des travaux validés scientifiquement ou ayant un statut de travail scientifique selon les critères académiques de la recherche scientifique, ces travaux ont cependant permis de rassembler un certain nombre de données, de concepts et d'éclairages intéressants, sur des questions encore trop peu abordées par la recherche académique, qui seront utilisés dans ce rapport.

Par ailleurs, le groupe a estimé important d'utiliser au maximum d'autres avis du CNA pour éclairer les différents points. On peut, en effet, considérer que l'évolution des consommations alimentaires est une résultante complexe dans laquelle interviennent tous les facteurs dont se préoccupe le CNA. La politique nutritionnelle apparaît ainsi comme un élément intégrateur de certaines de ses réflexions.

Sans prétendre être exhaustif, les données recueillies, les idées échangées et les débats soutenus

ont été regroupé en quatre grands thèmes : la construction de l'offre, la construction de la demande, l'interaction entre offre et demande, l'évolution des consommations alimentaires comme résultante. Ce découpage a inévitablement quelque chose d'un peu artificiel et ne constitue en fait qu'un éclairage particulier d'une réalité très complexe et évolutive.

2.2. *La construction de l'offre alimentaire*

L'intérêt porté à l'offre alimentaire comme l'un des déterminants possibles de l'évolution des consommations alimentaires et des états de santé qui y sont liés est relativement récent. Les nutritionnistes se sont essentiellement attachés à l'individu (ou au groupe d'individus) et à son comportement alimentaire, puisque c'est lui qui est finalement responsable de l'assemblage des différents aliments disponibles en un régime alimentaire défini plus ou moins favorable à sa santé. En outre, dans la théorie économique libérale, il est généralement admis que c'est la demande qui crée le marché et oriente l'offre. Le peu d'études consacrées à l'impact de l'offre alimentaire, ou de l'environnement alimentaire en général, n'est pas sans conséquence : les propositions de l'Organisation mondiale de la santé (OMS) visant à agir sur l'environnement alimentaire ont fait l'objet de certaines critiques, comme étant scientifiquement mal fondées. En dehors de la problématique de la communication, qui fera l'objet d'un paragraphe ultérieur, peu d'aspects de l'offre alimentaire ont fait l'objet d'études : on peut citer cependant l'émergence d'études consacrées à la taille des portions, à la densité nutritionnelle des aliments ou à certaines formes d'apport (comme les boissons sucrées), qui ne représentent cependant qu'une part limitée des aspects de l'offre alimentaire. L'enquête sociologique exploratoire réalisée pour le groupe de travail par Anne DUPUY montre que la possibilité d'un impact éventuel de l'offre sur la création d'une demande de la part des consommateurs semble encore relativement peu envisagée par les industries alimentaires.

Dans le domaine alimentaire, comme dans d'autres domaines de la consommation, l'évolution de l'offre doit cependant intégrer d'autres contraintes que celles de la demande. L'évolution de l'offre peut aussi tirer partie de ces contraintes et des avancées scientifiques et technologiques liées à l'époque (sur lesquelles le consommateur n'a pas de prise) pour accompagner, anticiper ou susciter la demande. On mettra en exergue seulement quelques points :

- Dans les pays occidentaux, il existe indubitablement une concurrence forte sur un marché alimentaire saturé, dans lequel l'offre globale est supérieure à la demande. Alors que la qualité sanitaire ne relève pas du domaine compétitif (c'est une obligation réglementaire), la qualité nutritionnelle ou santé en relève. Au développement de la production de masse, nécessaire à l'époque où la demande était supérieure à l'offre, a succédé une segmentation accrue du marché dans laquelle les aspects de santé publique et individuelle ont une importance grandissante. Les modèles et théories explicatifs sont eux aussi marqués par leur époque : pendant la période où la demande était supérieure à l'offre, une échelle macroéconomique était suffisante, y compris dans le domaine sociologique. Dans la période actuelle d'offre supérieure à la demande, la segmentation et la différenciation interviennent : les échelles d'analyse deviennent nécessairement plus fines, caractérisées par les termes d'analyses méso et microsociales, aboutissant à l'extrême à l'approche totalement individuelle.
- Le développement de la production et du commerce des produits alimentaires intermédiaires (PAI) est considérable (il est souvent considéré que ces PAI concernent 40 % du commerce mondial des denrées alimentaires) ; les techniques actuelles permettent des assemblages et formulations d'aliments très divers³ et favorisent le développement de l'innovation sous tous ses aspects, celui des aliments santé étant le plus visible ; la place de la science, aussi bien fondamentale qu'appliquée, est devenue, même si c'est avec retard, aussi importante dans ce secteur que dans d'autres. Différents programmes ministériels en France, puis au niveau Européen ont encouragé ces tendances depuis plusieurs décennies. La cohérence et les liens de ces évolutions avec les problèmes de santé publique méritent d'être mieux analysés et

3. Cf. avis n°28 du CNA du 28 juin 2001 sur la traçabilité des denrées alimentaires

suivis. On peut ainsi se réjouir que le CNA ait pu connaître et s'exprimer sur le programme de recherche de l'INRA dans le domaine de la nutrition et de l'alimentation⁴. La présentation et l'analyse plus systématique d'autres programmes de recherche issus d'autres institutions et instances (Inserm, Afssa, etc.) dans ce domaine pourraient être proposées, en lien avec les demandes exprimées dans un autre avis antérieur du CNA⁵. Face à la rapidité de l'avancement des connaissances, l'encadrement réglementaire paraît encore assez lâche et peu sécurisant pour les opérateurs économiques⁶. L'innovation est vue comme une voie importante de développement des industries alimentaires dans le Partenariat national pour le développement des industries alimentaires (PNDIAA) mis en place par le Ministère de l'agriculture. Il serait souhaitable que les préoccupations du CNA exprimées dans ce rapport ne soient pas absentes des réflexions de ce partenariat.

- La tension sur les prix des denrées alimentaires est très forte, alors même que les marges bénéficiaires dans ce domaine sont sans doute nettement plus faibles que dans d'autres domaines de la consommation. Cette tension sur les prix est liée à de multiples facteurs qu'il n'est pas dans les possibilités du groupe d'approfondir : concurrence, rentabilité des entreprises, financiarisation de l'économie, poids de la grande distribution, faiblesse relative des marges comparativement à d'autres secteurs d'activité.... La différenciation des denrées alimentaires par leur discours, sinon par leur impact, sur la santé⁷est perçue et voulue comme un élément d'acquisition de parts de marché et de possibilité d'amélioration de la rentabilité. De nombreux travaux ont approfondi la loi de ENGEL (diminution de la part du budget des ménages consacrée à l'alimentation avec l'amélioration du niveau de vie). Ce n'est que récemment que les nutritionnistes se sont penchés sur des analyses plus fines du prix des aliments et des conséquences nutritionnelles. Le résumé de ces travaux est très simple : à l'heure actuelle, la calorie en tant que telle ne coûte pratiquement rien, d'où son succès ; le nutriment le plus coûteux est l'eau structurée (notamment sous sa forme fruits et légumes) ; les aliments les plus économiques aux Etats-Unis sont les aliments gras et/ou sucrés⁸. Il n'est sans doute pas possible de faire une relation causale directe avec les évolutions alimentaires, mais il est difficile d'imaginer que ces évolutions de prix n'aient pas d'impact⁹.

2.3. La construction de la demande alimentaire

L'étude des comportements alimentaires et de leurs évolutions pour essayer d'en comprendre les déterminants a fait l'objet d'innombrables travaux et d'approches complémentaires, à différentes échelles de temps ou de nombre, qu'il est parfois difficile d'articuler.

La demande, consciente ou latente, va résulter de la prise de conscience ou de l'existence d'un besoin non satisfait, à l'origine d'une tension. Plusieurs types de besoins ont été identifiés ; les besoins physiologiques, les besoins de sécurité, les besoins d'appartenance, les besoins de reconnaissance, les besoins d'accomplissement de soi. Les comportements mis en œuvre pour satisfaire ces besoins, ainsi que leurs caractéristiques ou leurs déterminants, ont été analysés à des échelles très diverses et selon des points de vue variables par les différentes disciplines scientifiques.

Ainsi, les approches économiques à différentes échelles semblent conclure que les contraintes, notamment économiques (mais pas seulement), qui rendraient les comportements partiellement

4. Cf. avis n°46 du CNA du 16 décembre 2003 sur les perspectives pour l'avenir de la recherche en alimentation à l'INRA
5.Cf. avis n°22 du CNA du 1er avril 1999 sur la place de la science et des autres considérations dans les décisions nationales et internationales en matière de politique de l'alimentation

6.Cf. rapport n°40 du CNA du 19 septembre 2002 révisant l'avis n°21 sur les allégations faisant un lien entre alimentation et santé

7.Cf. avis n°34 du CNA du 22 juin 2002 sur l'exclusion sociale et l'alimentation

8. Drewnowski A. Obesity and the food environment: dietary energy density and diet costs. Am J Prev Med. 2004 Oct;27(3 Suppl):154-62.

Drewnowski A, Darmon N, Briend A. Replacing fats and sweets with vegetables and fruits -- a question of cost. Am J Public Health. 2004 Sep;94(9):1555-9.

9.Selon les résultats du Baromètre Nutrition - santé 2002 publiés en octobre 2004, le prix n'intervient en moyenne qu'en 4ème position dans les déterminants des choix alimentaires (il s'agit d'une enquête déclarative)

prévisibles n'ont plus le même impact. Selon Pierre COMBRIS (1998), " *dans un univers de concurrence et de substitution généralisées, les lois économiques continuent de s'appliquer; mais leurs objets se complexifient* ".

Combinées à - ou en complément - des approches économiques, des approches sociologiques ont mis en évidence l'intervention éventuelle de dynamiques sociales d'identification - différenciation des groupes sociaux à travers l'alimentation ; le phénomène de diffusion sociale des goûts des groupes dominants a également été proposé. La notion de " portier " (*gate keeper*) a aussi été mise en avant : une évolution dans un groupe passe par des personnes occupant une position privilégiée ou stratégique dans ce groupe, personne constituant une cible intéressante ou perçue comme telle, aussi bien par les publicitaires que par les nutritionnistes ; enfant et mère de famille sont des exemples de " portiers ". Dans certaines de ces approches, le conditionnement social apparaît fondamental, laissant une place réduite aux stratégies individuelles d'adaptation. Pour Jean-Pierre Poulain (2001), il est cependant difficile de savoir quelle part revient, dans la mutation des pratiques alimentaires, aux évolutions de la structure sociologique de la population française.

L'ethnologie et la sociologie ont mis en évidence la pérennité dans l'histoire et les civilisations de l'existence de diététiques religieuses et profanes proposant des systèmes pour penser l'alimentation, souvent traduits en systèmes classificatoires pour les aliments. Selon Claude FISCHLER (2000), "*toutes les cultures humaines possèdent leurs codes, concernant ce qu'il faut manger, quand et comment manger*", développant ainsi l'idée de Claude LEVY-STRAUSS, selon laquelle "*ce qui est bon à penser est bon à manger*". Parmi les déterminants profonds de ces systèmes, le principe d'incorporation mis en avant par FISCHLER tient une place primordiale, avec la notion d'ambivalence alimentaire qui en découle : l'aliment est source de plaisir et de santé, mais aussi de risque et donc d'angoisse. Sur la base de ces principes universels, les cultures ont développé des modes de gestion de ces angoisses se traduisant par des approches de l'aliment qui leur sont propres : les comparaisons interculturelles utilisant les mêmes méthodologies montrent bien la prépondérance des éléments liés au plaisir dans la culture latine et surtout française et celle des éléments liés à la santé dans les cultures anglo-saxonnes, la culture japonaise se situant entre les deux. Ils ont proposé les termes de " culture culinaire " et de " culture diététique " pour illustrer ces différences (ROZIN). Une étude paneuropéenne sur la perception des consommateurs européens vis-à-vis de la santé illustre aussi ces différences, confirmées par d'autres enquêtes montrant la différence des hiérarchies des préoccupations de santé selon les pays en Europe (Francis BORNET). A l'intérieur d'un pays, des analyses plus fines permettent de construire des typologies variées, illustrant la grande variabilité des comportements, transcendant parfois les distinctions classiques liées au sexe, à l'âge, à l'éducation, au revenu ou à la catégorie socioprofessionnelle, même si ces paramètres restent des facteurs explicatifs utiles et intéressants, du fait de leur caractère objectif et relativement simple (voir Baromètre nutrition santé 2002).

Une approche davantage centrée sur l'individu illustre la difficulté du sujet, indépendamment du fait que la variabilité des terminologies selon les disciplines mobilisées ne facilite pas toujours l'appréhension de ces questions. Ainsi pour certains, l'attitude envers un objet donné repose sur trois composantes, une composante cognitive (qui a trait aux connaissances ou croyances liées à l'objet), une composante affective (évaluation globale de l'objet) et une composante conative (caractérisant l'intention d'achat) ; pour d'autres auteurs, des éléments similaires seront analysés avec les termes connaissance, attitude, comportement. Quels que soient les termes utilisés, une hiérarchie ou une séquence temporelle ou causale s'établit entre ces composantes ; la plus fréquemment mise en avant pour un comportement stable est la suivante :

Connaissance > attitude > comportement ou son équivalent : Cognitif > affectif > conatif

Mais d'autres types de séquences peuvent intervenir, lors des changements de comportement ou de produit acheté :

Affectif > conatif > cognitif (équivalente à : attitude > comportement > connaissance)

Ou : Connaissance > comportement > attitude (équivalente à : cognitif > conatif > affectif)

Dans ces deux autres séquences, un changement initial induit le plus souvent par des facteurs externes (information, éducation, publicité, etc.) déclenche un changement de comportement ou d'achat ; la pérennité de ce changement ne peut être assurée que si un ajustement est réalisé dans la dernière composante, que cet ajustement soit lui aussi conscient ou non, volontaire ou non. Ces ajustements nécessitent une recherche d'informations, qui peut être active ou passive, et font appel à des informations internes (retraitement des données stockées en mémoire) ou externes (diversité des sources et de leur crédibilité). Il est également reconnu que le processus lié à la décision d'achat ou à la mise en œuvre d'un comportement varie selon les enjeux de la situation, ce qui est exprimé par les formulations de "*décision sous forte implication*" ou "*décision sous faible implication*". Une expression plus sociologique de cette approche peut être décrite sous le nom de "principe de familiarité", qui assure "la tranquillité alimentaire" (Madeleine FERRIERES).

Rappelons qu'un Centre de recherche en nutrition humaine (CRNH) a été mis en place en Ile de France dont la finalité est d'étudier le comportement et les consommations alimentaires, leurs déterminants et les conséquences avec la santé. Ce CRNH associe l'INRA, l'INSERM, les Universités Paris VI et Paris XIII, l'AP-HP, le Cnam, l'INA-PG et l'InVS.

2.4. *La dynamique des interactions entre offre et demande*

"Qui détermine ? Qui est déterminé ? L'offre ou la demande ? Probablement les deux, car les consommateurs et les industriels disposent toujours d'un espace, d'une marge de liberté et c'est pourquoi, ni tout à fait déterminés, ni tout à fait libres, consommateurs et industriels peuvent avoir des stratégies propres et interactives." (Anne DUPUY)

Dans une optique opérationnelle liée au contenu du mandat du groupe, il a paru important d'approfondir les interactions qui se produisent dans le domaine de la communication, du fait des répercussions possibles non seulement sur les acteurs, mais en termes d'actions et de régulations possibles et compte tenu de l'importance des enjeux ressentis par les différents acteurs.

Il a paru nécessaire dans ce chapitre de rappeler d'abord le contexte dans lequel les informations ou incitations arrivent au consommateur. Puis, il a été décidé de dresser un état des lieux des influences diverses qui peuvent, dans cet espace, orienter les choix alimentaires. Ensuite, le groupe a tenté de déceler l'importance relative des communications alimentaires et nutritionnelles sur les attitudes et comportements du consommateur. Enfin, il a essayé d'apporter des éléments de conclusion, le plus souvent en forme de questions tant ce champ reste à explorer.

2.4.1. *Le champ des interactions entre offre et demande alimentaires*

L'interaction entre l'offre et la demande alimentaires obéit à de nombreux facteurs économiques, sociaux, culturels et individuels qui interviennent dans le choix des produits par les consommateurs.

Des modèles ont été proposés pour tenter de mettre en évidence l'influence de ces différents facteurs. La plupart d'entre eux retiennent trois ensembles de critères : les dimensions du produit alimentaire lui-même, les facteurs individuels et le contexte économique et socioculturel. Ces modèles n'apparaissent toutefois pas encore satisfaisants aux yeux des chercheurs dans la mesure où ils oublient des facteurs dont l'importance est désormais acquise, tels que le contexte de consommation, la qualité perçue ou l'expérience de consommation.

Il existe un consensus scientifique pour approfondir la recherche sur les motivations des consommateurs dans leurs choix alimentaires, notamment en explorant mieux les dimensions symboliques et sociales.

L'acquisition de nouvelles connaissances dans ce domaine est au moins aussi importante pour les acteurs économiques qui conçoivent l'offre alimentaire que pour les acteurs publics en charge de l'amélioration de l'état nutritionnel des Français.

2.4.2. *Dynamique de la communication alimentaire et nutritionnelle : enjeux, émetteurs, logiques d'intervention et discours*

La communication alimentaire et nutritionnelle constitue un enjeu sanitaire et économique majeur. Elle tente en outre de répondre à une forte demande des consommateurs dans la gestion de leur santé par l'alimentation.

Dans ce cadre, deux types de communication, celles des agents économiques et celle des médias, apparaissent dominantes, au moins en termes quantitatifs. Si elles contribuent indiscutablement à l'information nutritionnelle des consommateurs, elles introduisent nécessairement des biais du fait de leur logique d'intervention qui n'est pas, par nature, exclusivement informative ou éducative.

Le discours alimentaire et nutritionnel des industriels et distributeurs s'organise essentiellement selon deux axes :

- Une communication publi-promotionnelle quantitativement importante au service des produits et marques, qui peut intégrer des attributs santé selon les segments de marché et les politiques marketing guidées par les attentes des consommateurs.
- Une communication nutritionnelle, essentiellement non-publicitaire, qui peut se développer au profit de l'image d'une marque, d'une entreprise ou d'un aliment / groupe d'aliments lorsqu'elle est mise en œuvre par une interprofession. Cette dernière visant plutôt à construire une relation durable et de confiance avec les consommateurs et les prescripteurs.

Le discours des médias sur l'alimentation et la santé apparaît multiple, riche, parfois contradictoire et souvent réducteur quand il s'agit des connaissances scientifiques. Il semble participer de manière importante à valoriser la minceur comme synonyme de santé et génère, par le renouvellement obligatoirement rapide de ses contenus, une impression d'atomisation de l'alimentation et d'ambivalence des prescriptions. Il constitue dans tous les cas un vecteur privilégié d'informations nutritionnelles pour les consommateurs.

Le discours scientifique, sur lequel se fonde l'autorité publique, est souvent difficile à transmettre du fait de sa nature complexe et évolutive. Il se fonde sur des références partagées et consensuelles à un moment donné. Il est forcément traduit en un langage simple et de bon sens, fondé sur la variété de l'alimentation comme source d'équilibre. Force est de constater qu'il est difficile de faire passer ce message au consommateur et que la compréhension de la notion de " variété alimentaire " se heurte à des difficultés encore mal connues.

Le rôle des Pouvoirs publics est donc majeur et doit avoir pour vocation d'élever le niveau d'éducation nutritionnelle des consommateurs. Ils sont récemment devenus des émetteurs à part entière de la communication nutritionnelle à travers le PNNS. Le discours nutritionnel des Pouvoirs publics est très attendu pour fournir au plus grand nombre des repères de consommation scientifiquement validés et indépendants. Les premières évaluations montrent la difficulté à modifier les comportements et la nécessité de comprendre les motivations profondes des consommateurs. Dans un souci de cohérence et d'amélioration du lien entre communication nutritionnelle et santé publique, une action forte et identifiée des Pouvoirs publics doit fournir le cadre de référence. Dans ce cadre, les stratégies de communication choisies pour les actions grand public peuvent poser question quant à leur identifica-

tion et leur compréhension (ex. logo partagé avec des industriels, publicité pour un groupe d'aliments, etc.).

2.4.3. *L'impact de la communication alimentaire et nutritionnelle sur le comportement des consommateurs*

Plaisir, convivialité et santé sont les représentations majeures de l'alimentation chez les Français. Elles se mettent en place dès le plus jeune âge. Ces différentes dimensions sont plus ou moins fortes selon l'âge, le sexe et le niveau de vie. La santé est comprise dans une vision positive de bien-être plutôt que dans une vision restrictive de prévention de la maladie. Plaisir et bien-être sont les dimensions centrales de l'alimentation, même si certains groupes de population privilégient une approche plus strictement nutritionnelle de l'acte de manger.

Le niveau de connaissance nutritionnelle des Français apparaît correct dans certaines études (par exemple le Baromètre nutrition santé), tout ou moins en ce qui concerne les messages fondamentaux, et clairement insuffisant dans d'autres études¹⁰. Quel que soit l'âge, on retrouve les mêmes connaissances de base, un certain nombre d'erreurs ou d'incertitudes dès qu'on aborde les aliments/nutriments en détail, mais surtout la même propension à une vision manichéenne des aliments, principalement dictée par une logique de minceur. On peut noter que, dans les enquêtes européennes, les connaissances du consommateur français sont plutôt moins bonnes que celles d'autres Européens.

Les sources d'information des Français sur l'alimentation et la nutrition sont multiples. Les médias, notamment les journaux et les magazines, les professions de santé et l'entourage (famille pour les enfants et adolescents, amis pour les adultes) apparaissent comme les sources d'information nutritionnelle majeures. La communication nutritionnelle provenant des industriels et des distributeurs est rarement évoquée. Les médias sont une source d'information importante mais leur crédibilité est discutée ainsi que parfois celle des milieux scientifiques, compte tenu de l'évolution des discours dominants. L'importance et l'influence de l'entourage proche (famille, pairs, amis) dans les sources d'information mais surtout dans les comportements semblent essentielles à prendre en compte.

La publicité et d'autres formes de marketing occupent une place importante dans la communication alimentaire et nutritionnelle. En revanche, il est difficile de savoir si elles ont un rôle déterminant dans la formation ou la modification des attitudes et comportements. Elles participent d'un mouvement d'ensemble et sont souvent comprises dans leurs intentions commerciales, même si elles peuvent être appréciées comme spectacle ou pour leur humour. Les enfants et adolescents peuvent être critiques vis-à-vis de la publicité. Cependant, à ce stade, il est difficile de trancher de façon définitive sur le rôle de la publicité : à partir de la variété des études et rapports disponibles, différentes lectures conduisent les collèges du CNA à des positions différentes. Le rôle de la famille, notamment des parents, doit rester prépondérant dans l'organisation de l'alimentation, et être renforcé par le concours d'autres adultes (professeurs, éducateurs sportifs, médecins, infirmières). Mais leur tâche est rendue difficile par la multiplicité des messages. Tous les collèges sont en faveur d'une amélioration de l'aide aux parents à travers l'amélioration de l'information nutritionnelle et de la qualité des messages médiatiques et publicitaires. Plus spécifiquement, le collège des consommateurs et certains experts souhaitent aussi une diminution quantitative de l'exposition des enfants aux messages publicitaires.

L'impact du discours nutritionnel sur les attitudes et comportements des consommateurs semble limité actuellement. La "cacophonie nutritionnelle" souvent évoquée est particulièrement ressentie par les consommateurs et génère une perte de légitimité et de crédibilité des recommandations dispensées ici ou là (dans les médias, par les experts, dans la communication publique, etc.).

10. Etude DGAI/CLCV. Rapport de la Convention A02/22 relative à l'étude de la compréhension par les consommateurs de certaines mentions figurant dans l'étiquetage des denrées alimentaires préemballées et à leur perception de certaines allégations nutritionnelles, fonctionnelles et de santé. Paris, 2004.

Il semble notamment que les " interdits alimentaires " fonctionnent à l'inverse de leur objectif, en renforçant les opinions contraires et les comportements qu'ils visent à modifier. Cette tendance conduit à une gestion plus intuitive de l'alimentation et du bien-être. Le faible impact à court terme sur la consommation des campagnes publiques visant à promouvoir la consommation de fruits et de légumes, constaté en France et dans de nombreux pays, illustre la grande méconnaissance actuelle des mécanismes qui fondent le comportement alimentaire.

Ces mécanismes étant malheureusement peu étudiés, reste l'analyse des actions conduites en la matière. L'échec de l'expérience américaine et de son modèle d'étiquetage ne saurait remettre en question l'importance de développer une nouvelle représentation de l'étiquetage nutritionnel qui soit facilement compréhensible. Par ailleurs, l'introduction d'un tel système devrait aller de pair avec une formation des consommateurs à l'utilisation de cet étiquetage. L'importance de cette éducation est confirmée par les résultats prometteurs obtenus en France dans le cadre de campagnes d'information et d'éducation de longue durée, principalement en milieu scolaire et avec des retentissements positifs sur l'ensemble de la cellule familiale (FLEURBAIX LAVENTIE).

2.4.4. Conclusion : Comprendre, éduquer et responsabiliser

Comprendre : Le catalogue des déterminants du comportement est plus facile à établir que leur hiérarchie, leur interaction et, au final, leur véritable dynamique. La variable la plus difficile à expliquer reste le processus intime par lequel le consommateur choisit ou rejette un aliment, un message, une recommandation. On peut en tout cas s'accorder sur le fait qu'il n'existe pas encore de modèle satisfaisant permettant de comprendre ses véritables motivations, et que les dimensions sociales et symboliques notamment restent à explorer, de même que la part d'influence de l'environnement alimentaire. Les différentes formes de recherche (biomédicales, humaines et sociales, marketing...) ont tout intérêt à s'unir pour éclairer ces larges parts d'ombre où naissent les équilibres ou les déséquilibres alimentaires et les maladies qu'ils génèrent. De nouvelles connaissances en la matière seraient précieuses pour l'action de santé publique comme pour l'initiative privée.

Eduquer et responsabiliser : S'il est un phénomène qui découle de cette dynamique encore mystérieuse, c'est bien le sentiment de " cacophonie nutritionnelle " décelé par les sociologues, dénoncé par les nutritionnistes et qui décourage les meilleures volontés du côté des consommateurs. Il serait simple de désigner un bouc émissaire mais on doit constater que chaque émetteur a une part de responsabilité. Les industriels par leur communication qui tente d'attirer les préférences des consommateurs ; les médias, friands de vagues alimentaires et de scoops scientifiques ; les scientifiques qui participent par des communications pas toujours claires et parfois déformées à entretenir le doute ; les Pouvoirs publics eux-mêmes, restés trop longtemps absents du débat et dont l'arrivée récente sur la scène nutritionnelle est sans doute la nouveauté majeure.

Les options possibles sont donc d'assurer une cohérence globale et une complémentarité entre les discours des instances publiques et privées et de réguler le discours nutritionnel des industriels et des médias. La loi de santé publique du 9 août 2004 a, à cet égard, posé le principe de l'insertion d'un message sanitaire pour toute publicité alimentaire ou la possibilité de dérogation par le versement d'une taxe.

En matière de régulation du discours publicitaire, des garde-fous réglementaires et scientifiques existent. Ils sont considérés comme notoirement insuffisants par le collège des consommateurs du CNA. Il seront probablement renforcés par des réglementations communautaires dans différents domaines (par exemple allégations ou télévision sans frontière). Les dispositifs actuels d'autodiscipline des professionnels en matière publicitaire sont indispensables, tel que le Code du Bureau de vérification de la publicité (BVP). Ils sont jugés par le collège des consommateurs et certains experts du CNA comme insuffisants pour assurer à eux seuls la protection des consommateurs et particuliè-

ment des enfants. Le collège des producteurs et transformateurs propose de renforcer les dispositifs d'autodiscipline comme alternative à un renforcement réglementaire.

En ce qui concerne le discours médiatique, une charte de l'information nutritionnelle pourrait sans doute être conçue en partenariat avec les médias dans le cadre du PNNS. Elle consisterait à ne pas encourager, comme ce serait le cas pour la publicité, des attitudes et des comportements objectivement dangereux en termes alimentaires.

En ce qui concerne l'action des Pouvoirs publics, il est de leur responsabilité de fournir à tous un cadre stable de référence en matière d'alimentation et de nutrition. L'évaluation des stratégies de communication et des actions engagées paraît nécessaire à mi-chemin du programme. Certains choix posent question, qu'il s'agisse du message délivré au plus grand nombre et de l'allocation des ressources, notamment entre publicité et actions de proximité. Dans ce domaine, les réussites constatées de l'action continue en milieu scolaire devraient conforter des orientations déjà prises ou inspirer de nouvelles orientations. Enfin, il faut affirmer le rôle moteur des Pouvoirs publics en matière de coordination de nouvelles recherches associant le public et le privé, avec la difficulté en France de maintenir alors la crédibilité de l'expert à travers ce qui est souvent perçu, par une part des médias et de l'opinion, comme une perte d'indépendance et une soumission aux intérêts privés. Des réflexions sur cette question devraient être développées¹¹.

2.5. La résultante : l'évolution des consommations alimentaires

2.5.1. Les données disponibles et leur analyse

Le groupe de travail a tenté d'appréhender l'évolution des consommations alimentaires et de leurs déterminants (dans le sens précisé par le mandat du groupe) à travers l'audition de représentants de quelques grandes filières alimentaires. La synthèse de ces auditions est rapidement apparue une tâche délicate, voire impossible, pour de multiples raisons :

- La multiplicité des aliments et des références alimentaires conduit chaque acteur à des regroupements en catégories qui varient en fonction de ses objectifs propres ;
- Les sources de données sont nombreuses et diverses, plus ou moins facilement accessibles, collectées avec des objectifs divers, selon des méthodologies appropriées à ces objectifs, ces données n'ont pas été constituées pour répondre aux questions que se pose le groupe de travail. Il pourrait être utile de réfléchir à la mise en place d'un programme équivalent au " Food Label and Package Survey " géré par la FDA aux Etats-Unis¹²;
- De fait, les représentants des filières auditionnés par le groupe de travail ont utilisé en proportion variable les différents types de données, notamment :
 - Les données de production ou de vente (FAO, INSEE, etc.), permettant de suivre de grandes évolutions et éventuellement d'estimer des consommations apparentes. Dans la réalité, compte tenu de la mondialisation des échanges et de la complexité du commerce international, ces calculs sont de plus en plus discutables. Par exemple, le mode de traitement de ces données brutes peut, selon les objectifs poursuivis et les hypothèses implicites ou explicites conduire à des résultats différents (un exemple de telles discordances a récemment été publié concernant l'évolution de la consommation de fruits et légumes en France et en Europe¹³) ;

11. voir par exemple Benaiche L. Expertise en santé publique et principe de précaution. Rapport au Ministre de la Justice et au Ministre de l'Economie, des Finances et de l'Industrie. Août 2004.

12. LeGault L, Brandt MB, McCabe N, Adler C, Brown AM, Brecher S (2004). 2000-2001 Food label and package survey : an update on prevalence of nutrition labeling and claims on processed, packaged foods. J Am Diet Assoc 104 : 952-958.

13. de Lauzon B, Wegscheider C, Volatier JL, Martin A. Evolution sur longue période de la consommation de fruits, légumes et de matière grasse en France. Cahiers de Nutrition et de diététique 38 (2003) 301-307.

- Les données d'achat des ménages (panel Sécodip) pour lesquelles il est difficile de distinguer les produits portant des allégations des autres. On retrouve aussi une influence de la façon dont les données sont agrégées. Ce n'est que dans quelques cas simples qu'on peut éventuellement conclure à la possible intervention d'un élément santé (exemple de l'évolution de la consommation des huiles et corps gras : diminution régulière de l'arachide au profit de l'olive et des huiles de mélange, augmentation nette de la part des margarines enrichies en phytostérols) ;
- Des bases de données de consommation alimentaire au niveau individuel sont disponibles : (INCA, Suvimax, baromètre nutrition santé, pour les plus récentes et représentatives au niveau national). Il faut aussi mentionner les travaux de surveillance nutritionnelle de l'Unité de surveillance en épidémiologie nutritionnelle (USEN) de l'InVS et notamment ses rapports : Recensement des principales études et enquêtes réalisées en France au cours des cinq dernières années et collectant les données dans le domaine de la nutrition (InVS, juin 2004) ; Surpoids et obésité des enfants de 7 à 9 ans, France, 2000 (disponible sur le site de l'InVS) ; Situation et évolution des apports alimentaires de la population française, 1997-2003 (disponible en février 2005) ; Situation et évolution de l'état nutritionnel de la population française, 1997-2003 (disponible en mars 2005) ;
- Ces enquêtes ne sont pas toujours strictement comparables quant à l'échantillonnage, aux réertoires des aliments utilisés comme référentiels produits et à la méthodologie et ont, en outre, été réalisées à des moments différents. Un travail récent de comparaison entre les données de l'enquête INCA et celles du baromètre nutrition santé de l'INPES a récemment été publié par l'Afssa dans le cadre de la préparation de l'évaluation du PNNS : les résultats de ce travail illustrent bien les difficultés de comparaison¹⁴.
- Les interprofessions consultées reconnaissent elles-mêmes leurs difficultés à analyser l'importance et l'impact des discours nutritionnels sur les aliments, qu'elles ne connaissent souvent pas avec précision puisque une grande partie relève du domaine compétitif ;
- Cette diversité rend en outre très délicate la reconstitution de vraies séries temporelles.

Ainsi, il n'est pas apparu opportun au groupe de travail de proposer sa propre synthèse à côté de celles déjà publiées dans les ANC par exemple, ou par l'INSEE, le HCSP et le CREDOC pour ne citer que les plus récentes. Parmi l'ensemble des tendances¹⁵mises en évidence, le groupe de travail soulignera simplement quelques points :

- Il semble exister selon ces rapports, et les analyses des interprofessions, des tendances très lourdes pour les grandes catégories d'aliments qui paraissent nettes sur des bases temporelles pluridécennales (pain, viande rouge, desserts et boissons sucrés sont des exemples nets). On peut s'interroger sur l'impact réel sur ces évolutions de discours santé très ponctuels portés par les aliments de ces catégories, comme sur l'impact du discours et des actions du PNNS. Les historiens nous rappellent que des évolutions de ce type ne sont pas nouvelles, mais ils ont du mal, en dehors des aspects économiques et sociétaux les plus évidents, à en discerner les causes¹⁶.
- Ces tendances lourdes traduisent évidemment l'existence de transferts entre les filières, puisque la consommation énergétique globale reste relativement stable ou ne diminue que légèrement. Mais l'analyse fine de ces transferts et de leurs causes comme de leurs consé-

14. Afssa. Comparaison de deux enquêtes nationales de consommation alimentaire auprès des adolescents et adultes - Baromètre santé nutrition (2002) et INCA (1998-99) - Eléments de méthodes et résultats. Paris, 2004 (www.afssa.fr)

15. Résumant une évolution, une tendance se situe à un niveau intermédiaire entre un niveau très agrégé, qui mêle des phénomènes hétérogènes et un niveau très fin, celui des indicateurs bruts, qui seraient trop nombreux et épars pour en tirer directement des diagnostics d'ensemble (L. Dirn, 1998, in Rapport A Dupuy).

16 Flandrin JF, Montanari M. Histoire de l'alimentation. Editions Fayard, 1996.
Ferrières M. Histoire des peurs alimentaires. Editions du Seuil, 2003.

quences est plus difficile à faire et à interpréter. Une illustration de cette réalité a été présentée au CNA par le CREDOC lors de la crise de la vache folle de 2000 : l'enquête du CREDOC avait mis en évidence le fait que les consommateurs délaissant la viande avaient épappillé leurs consommations sur plusieurs autres filières très différentes (volailles, poissons, légumes, etc.) ;

- Il existe également des transferts évidents de consommation à l'intérieur d'une même filière, avec une grande difficulté, voire une impossibilité, à chiffrer précisément la part de ce qui revient aux allégations, à la publicité ou aux aspects liés à la santé en général par rapport à ce qui revient à d'autres causes. Un des rares cas évident quant à son interprétation concerne le très rapide accroissement des parts de marché des margarines anticholestérol au sein des margarines.

Une des grandes caractéristiques des analyses précédentes est d'utiliser une agrégation de données prédefinie par l'opérateur en fonction de ses objectifs. Un autre mode d'agrégation des données, fréquemment utilisé en sociologie et de plus en plus en nutrition, fait appel aux techniques d'analyses statistiques factorielles discriminantes : on peut ainsi construire sans *a priori*, des typologies ou classes d'individus relativement homogènes par rapport à un certain nombre de paramètres et analyser ensuite les caractéristiques des individus de ces classes par rapport à d'autres paramètres. De nombreuses typologies ont été publiées par divers auteurs :

- Ainsi, dans les ANC, une typologie uniquement fondée sur la consommation de 44 catégories d'aliments permet de distinguer cinq classes ; l'analyse ultérieure de ces classes permet de montrer que certaines sont à prédominance féminine et/ou jeune, etc.
- Sur la même base des données INCA, le CREDOC¹⁷ a publié une typologie en 6 groupes : les désimpliqués, les néophobes, les pressés, les inquiets, les sereins, les hommes du terroir.
- Une étude réalisée par des sociologues a distingué " les complexés du trop ", " les tenants du nourrissant léger " et les " tenants du nourrissant consistant "¹⁸ l'analyse de Poulain (2002)¹⁹ distingue 4 groupes de population selon leur adhésion à deux modèles distincts (le modèle traditionnel du repas, le modèle moderne du repas simplifié), en termes d'attitudes et de comportements : on sépare ainsi les sujets " cohérents " (attitudes et comportements sont en phase pour l'un ou l'autre des deux modèles) et les sujets " non cohérents " (attitudes et comportements diffèrent). Dans ce dernier cas, les ajustements nécessaires pour résoudre cette tension (Cf. 2.3) seraient intéressants à analyser et à suivre (un des marqueurs intéressants est une fréquence différente de l'obésité dans ces groupes).
- Le Baromètre nutrition santé 2002 a publié une typologie en 7 groupes²⁰ : les hédonistes, les utilitaires, les appliqués, les pratiques, les traditionnels, les avertis, les petits consommateurs.
- On peut enfin remarquer que les " portraits " utilisés dans le guide alimentaire " grand public " du PNNS correspondent à une typologie intuitive...

Une analyse rapide des différentes typologies repère un certain nombre de recoupements et convergences entre les différents découpages. Une mise en cohérence des différentes approches, pour définir des typologies qui puissent avoir un caractère opérationnel et servir dans une politique nutritionnelle de santé publique est certainement une piste à approfondir. Cela pourrait constituer un des axes de travail du groupe politique nutritionnelle. Il n'est pas inutile de rappeler que l'évaluation du statut nutritionnel de la population française, par la synthèse de l'ensemble des enquêtes réalisées, est un des éléments forts qui sous-tendent la mise en place du PNNS²¹.

17.Brousseau AD, Gaignier C. Les pratiques alimentaires des Français : du discours à la réalité. Crédoc, Cahiers de Recherche n° 178, novembre 2002, 84 p.

18.Ledrut et al. 1979.

19.Poulain JP

20.Léon C. Typologie des consommateurs. In Guilbert P, Perrin-Escalhon H. Baromètre Nutrition Santé 2002. Editions Inpes,163-184.

21.Potier de Courcy G et le groupe de travail de la CEDAP. Cahiers de Nutrition et de Diététique, 1999.

L'histoire de l'introduction de la pomme de terre en France et en Europe, telle qu'elle est rapportée par Madeleine FERRIERES illustre assez bien les interrogations du groupe de travail traduites dans ce rapport. L'auteur démontre bien que les scientifiques étaient convaincus de l'intérêt comme de l'innocuité de la pomme de terre. Pour faciliter son introduction, qui aurait pu aider à résoudre de graves problèmes de santé publique, deux approches ont été testées : une tentative d'imposition par l'offre (par TURGOT, forçant les agriculteurs du Limousin à cultiver et à vendre le tubercule) et une tentative d'imposition par une modification de la demande (PARMENTIER à Versailles, encourageant les nobles à consommer ostensiblement le produit). En fait, plus que ces essais, c'est le temps et surtout les perturbations sociales et alimentaires au tournant de la fin du 18ème siècle, qui ont progressivement conduit à l'acceptabilité sociale de la pomme de terre. Certes, les moyens dans les deux domaines étaient plus limités que maintenant, mais on peut s'interroger sur la vanité éventuelle de nos efforts. On peut se demander aussi si l'acceptation finale, liée à des facteurs extérieurs, auraient été possibles sans la préparation du " terrain " résultant des efforts de TURGOT et PARMENTIER.

2.5.2. Des interrogations persistantes

Les discussions au sein du groupe de travail et les contributions écrites de certains de ses membres ont fait ressortir l'existence de certains paradoxes et d'interrogations persistantes, dont l'absence actuelle de solution pourrait avoir une part de responsabilité dans les évolutions alimentaires et de santé :

- Les recommandations du PNNS destinées au grand public, comme la pyramide alimentaire utilisée par l'OMS ou les Etats-Unis, sont surtout faites en termes de grandes catégories d'aliments correspondant fréquemment aux catégories traditionnelles d'aliments bruts, peu transformés. Or, cela ne correspond plus que très partiellement à ce que trouve le consommateur au supermarché²².
- L'étiquetage nutritionnel actuel (non obligatoire, sauf si une allégation est faite) est toujours conçu sur la base des nutriments alors que les recommandations précédemment évoquées concernent essentiellement les aliments. Parmi les nutriments, il ne semble guère y avoir que le calcium qui fasse l'objet d'une assez bonne connaissance et reconnaissance, notamment du fait qu'il est assimilé aux produits laitiers. La réforme de l'étiquetage nutritionnel pourrait être prochainement lancée en Europe ; la France commence à réfléchir aux modalités d'un étiquetage nutritionnel qui soit facilement lisible et compréhensible tout en indiquant toutes les informations nutritionnelles nécessaires pour que le consommateur puisse choisir son aliment dans le cadre d'une alimentation variée et équilibrée (groupe de travail CNC, études en cours).
- L'évolution de la réglementation communautaire doit s'attacher à prendre en compte les produits bruts aussi bien que les produits transformés : la réglementation ne doit pas conduire à des discriminations qui iraient à l'encontre des recommandations du PNNS. Par exemple, l'application du règlement dans sa version provisoire actuelle conduirait à interdire toute allégation sur les lipides concernant les viandes alors même que le PNNS recommande de privilier les viandes les moins grasses.
- L'industrie imagine des produits de plus en plus élaborés, voire sophistiqués, pouvant entraîner des difficultés de perception et de reconnaissance de ces produits par le consommateur : le paradoxe réside dans le fait que plus on adapte les produits aux demandes des consommateurs, aux modes de vie, et pourquoi pas aussi, aux exigences de santé publique, plus on met involontairement en avant des risques de santé liés à l'alimentation ou plus on renforce la perception de l'existence de ces risques.

22.le succès de librairie d'un livre récent montrant les grandes différences nutritionnelles à l'intérieur d'une même catégorie de produits offerts en supermarché illustre sans doute l'attente des consommateurs pour une information indépendante en phase avec la réalité des linéaires...

- Ces évolutions posent également des interrogations aux nutritionnistes : d'une part, elles peuvent contribuer à modifier la perception et l'image des aliments et de l'alimentation à l'origine de ces corrélations alimentation santé par les consommateurs ; d'autre part, elles compliquent beaucoup la réalisation des enquêtes alimentaires et la gestion des tables de composition des aliments. On ne peut exclure que les enquêtes alimentaires n'auront bientôt qu'un intérêt sécuritaire (estimation simple de l'exposition d'une population à un toxique potentiel) ou sociologique, et que l'estimation du statut nutritionnel ne puisse se faire qu'à travers la mesure de marqueurs biologiques largement encore à valider...
- Enfin, ces évolutions posent des questions plus générales aux responsables des politiques publiques : est-il légitime de défendre ou de continuer à promouvoir et transmettre un modèle de consommation alimentaire, fondé sur une culture culinaire et qui semble ne pas nous avoir trop mal réussi, en l'absence de preuves scientifiques solides à l'appui de ce modèle complexe ? ou faut-il laisser le champ plus libre à une plus grande innovation ? Ne doit-on pas s'interroger aussi sur la possible dévalorisation des productions agricoles brutes par la complexification des produits mis sur le marché ? En somme, jusqu'à quel niveau de régulation et/ou de contrainte peut-on légitimement arriver ?

2.6. Conclusion

L'évolution des consommations alimentaires est un sujet complexe, multifactoriel, dynamique, pour l'étude duquel les moyens limités du groupe ne permettaient pas une réponse complète, même en l'état actuel des connaissances.

- Une évolution des consommations alimentaires qui présente du point de vue de la santé des éléments favorables et défavorables (analyses du HCSP) ;
- Des tendances lourdes de consommation dont les causes sont multiples et pour lesquelles l'impact des discours santé est difficile à cerner ;
- Une méconnaissance encore grande sur la façon dont se construisent les goûts et préférences alimentaires, que ce soit dans le domaine de la physiologie, de la psychologie et de la socio-logie, d'où évidemment une difficulté à prévoir l'impact potentiel des discours nutritionnels quels qu'ils soient ;
- Le petit nombre d'études scientifiques spécifiquement dédiées à cette question et le nombre encore plus réduit d'études consacrées à l'influence de l'offre et de l'environnement alimentaire et à l'interaction entre cette offre et le consommateur.

3. La prospective : vers une nécessaire amélioration de l'articulation entre les politiques par une politique intégrée de l'alimentation, de la production agricole à la nutrition humaine

3.1. L'impulsion politique

Les ministres de la santé de l'Union européenne ont affiché l'objectif ambitieux d'une prise en compte de la dimension nutrition dans l'ensemble des politiques publiques nationales et européennes²³. Au point 12 de la déclaration du 14 décembre 2000, le Conseil de l'Union européenne " souligne que de nombreuses politiques communautaires, et notamment dans les domaines de la santé publique, de l'agriculture, de la pêche, de la recherche, des transports, de la protection des consommateurs et du marché intérieur, ont un tel impact que les politiques nutritionnelles nationales ne peuvent être pleinement efficaces que si les aspects relatifs à la santé nutritionnelle sont pris en compte dans la définition et la mise en œuvre des politiques communautaires concernées ".

En France, lors de l'installation du Conseil national de l'alimentation, le 25 septembre 2003, Hervé GAYMARD, ministre de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales a rappelé aussi la nécessité d'articuler la politique alimentaire avec les autres politiques publiques. Il a développé sa pensée en ces termes :

" Vous savez tous que la conduite de la politique de l'alimentation est un domaine partagé, la présence de trois ministres à l'occasion de l'installation de ce nouveau CNA l'illustre bien.

Comme vous l'avez vous-même souligné dans un avis récent, le droit de l'alimentation est réparti entre trois Codes : le Code rural, le Code de la consommation et le Code de la santé publique. Plusieurs administrations veillent à sa mise en œuvre [...]. L'éclatement des compétences n'est pas la moindre des critiques que les usagers peuvent nous adresser, et l'écueil d'une approche trop sectorielle est réel. Qu'il s'agisse de la politique agricole, de la politique de la consommation ou de la politique de la santé publique, chacune a naturellement son autonomie.

Je crois pourtant indispensable, si nous voulons concevoir et mettre en œuvre une véritable politique de l'alimentation, de limiter les approches fragmentaires et les effets de cloisonnement. Nous devons également développer des synergies dans l'action du Gouvernement et des prolongements entre les politiques publiques pour bien prendre en compte les attentes des consommateurs [...] des adaptations devront être apportées à la PAC, de façon à répondre aux exigences nouvelles de la société européenne et aux nécessités de la régulation du commerce international, tout en assurant le développement durable de l'agriculture, un secteur à bien des égards fondateurs de l'identité française.

C'est, d'ailleurs, l'esprit des dispositions du compromis trouvé en juin à l'occasion du Conseil de Luxembourg, subordonnant l'octroi des aides directes au respect de certains critères dans les domaines de l'environnement, du bien-être animal et de la sécurité des aliments.

Pour jeter les bases d'une politique de l'alimentation rénovée, le CNA, de par sa composition transversale et les sensibilités qui peuvent s'y exprimer, me semble être le lieu privilégié d'une réflexion de fond sur ce sujet ".

3.2. Les constats

Certaines politiques publiques souffrent en France soit d'une organisation globalement faible, soit d'une certaine discontinuité, soit d'une absence d'évaluation d'impact ou de résultat. L'action publique dans le domaine de l'alimentation peut, telle qu'elle est actuellement organisée, soulever ce type de critiques :

23. Déclaration des ministres de la santé de l'Union européenne, 14 décembre 2000 (http://europa.eu.int/eur-lex/fr/lif/dat/2001/fr_301Y0123_01.html).

- Actuellement, il est perçu que la politique de l'alimentation se consacre essentiellement à assurer l'innocuité des denrées agricoles et alimentaires, par le biais d'une action focalisée sur les seuls risques, notamment biologiques ou toxicologiques, ainsi que l'information non trompeuse du consommateur. Si ces deux aspects sont naturellement essentiels et nécessitent d'importants moyens, l'action régulatrice de l'Etat se justifierait aussi pour garantir la disponibilité, la diversité, la qualité et l'aptitude des aliments ainsi que l'information adéquate pour satisfaire les besoins nutritionnels de la population générale et des populations particulières, en même temps que certaines attentes sociétales²⁴.
- Au niveau européen, un principe de conditionnalité des aides directes à la production agricole a été introduit en juin 2003 (compromis de Luxembourg) dans la politique agricole commune (PAC) subordonnant leur octroi au respect de certains critères dans les domaines de l'environnement, du bien-être animal et de la sécurité des aliments. Cette orientation formalise un lien nouveau entre la politique agricole et les politiques environnementales et sanitaires. De telles formalisations pourraient être étendues à d'autres domaines, notamment la nutrition.
- Certaines dimensions sont peu prises en compte par l'action publique alors qu'elles correspondent à des préoccupations qui s'expriment maintenant dans la société : par exemple le développement durable, l'économie solidaire et le commerce équitable, le goût et les plaisirs de la table, l'équilibre alimentaire, la contribution à l'insertion sociale.
- D'autres dimensions sont prises en compte dans le cadre de liens avec d'autres politiques et on constate ainsi un éclatement des politiques : protection de l'environnement, bien-être animal, politique nutritionnelle, etc. Ainsi, les outils de régulation économique communautaire (Organisations communes de marché - OCM), qui visent à la stabilité des prix par des modalités diverses de dégagement des marchés lorsqu'un engorgement survient, ne définissent dans les considérants des règlements communautaires sur lesquels ils se fondent, aucun objectif en ce qui concerne :
 - Le statut nutritionnel de la population,
 - Les besoins spécifiques qui peuvent le cas échéant exister,
 - La pertinence nutritionnelle de la voie de dégagement retenue.
- Il existe un décalage entre politiques publiques et perceptions sociales, les politiques publiques ayant fait le choix de n'intervenir que sur deux facteurs légitimes (protection des personnes, vitalité économique du secteur), alors qu'il faudrait aussi prendre en compte les dimensions sociologiques de l'alimentation (identité sociale et culturelle, citoyenneté, etc.). Cela explique notamment l'impasse observée sur le sujet de l'utilisation agronomique des OGM, les réponses (en terme de sécurité sanitaire des OGM volontairement disséminés) ne se situant pas dans le registre des questions posées (valeur d'utilité pour les consommateurs, possibilité de choisir et d'être correctement informés, besoin de comprendre les raisons qui poussent à transgresser les lois naturelles, etc.).
- Les politiques publiques d'identification de la qualité des aliments n'ont pas eu pour objectif jusqu'à présent de certifier la qualité nutritionnelle. Les systèmes de certification officielle des denrées agricoles et alimentaires (Label rouge, CCP, AB et AOC) ne prennent donc pas suffisamment en compte les caractéristiques nutritionnelles des aliments : ces caractéristiques pourraient davantage s'intégrer dans les labels existants ou, autre option, des labels spécifiques certifiant des objets liés à une qualité nutritionnelle pourraient être envisagés. Ainsi, le fait qu'un aliment obtenu dans des conditions définies puisse comporter un ou plusieurs avantages nutritionnels par rapport à un produit standard (pains spéciaux ou poissons d'élevage en fonction de leurs caractéristiques lipidiques par exemple) ou qu'il puisse contribuer à la réalisation de plusieurs objectifs nutritionnels pourrait être certifié. Cependant, la qualité nutritionnelle ne doit pas être réservée à des produits de niche et l'amélioration des caractéris-

24. Cf. avis du CNA n°36 du 26 mars 2002 sur la notion de qualité

tiques nutritionnelles des produits devrait être considérée comme un objectif d'ensemble, notamment en ce qui concerne la réduction des tailles des portions, la teneur globale en matières grasses, en sel ou en sucres simples, l'amélioration de l'apport en sucres complexes et fibres alimentaires.

- Mieux informer les consommateurs sur les qualités nutritionnelles intrinsèques des aliments doit être une des priorités d'une politique de prévention des déséquilibres nutritionnels.
- La population ne fait pas l'objet d'une information régulière de la part des Pouvoirs publics sur les grandes tendances de la consommation par catégorie de produits, avec le cas échéant les conséquences sur son état nutritionnel, alors que c'est souvent le cas pour les principaux biens de consommation (automobile, électroménager, etc.).
- Enfin, d'une façon générale, l'absence d'évaluation des politiques passées et de leur impact, la difficulté à construire des outils permanents au service de cette évaluation, renforcée dans certains cas par l'imprécision des objectifs poursuivis, l'absence ou la rareté des travaux scientifiques sur les facteurs déterminant les comportements des différents acteurs comme sur les moyens d'agir sur ces comportements fragilisent les bases rationnelles des politiques ultérieures, renvoyant fréquemment leur définition à la résultante de rapports de force.

3.3. Les voies d'amélioration de la situation

Malgré la déclaration de 2000 rappelée en introduction et en dépit d'initiatives intéressantes, le rythme du travail législatif communautaire n'a toutefois pas encore permis de donner à cette ambition des suites opérationnelles montrant une amélioration dans l'articulation des politiques publiques communautaires.

Une approche nouvelle pourrait consister à reconstruire la politique de l'alimentation pour qu'elle intègre ou fasse le lien entre des politiques actuellement disjointes, voire contradictoires, alors qu'elles pourraient être complémentaires et même synergiques. Ainsi, la politique de l'alimentation ne trouverait sa cohérence que dans une vision transversale intégrant les logiques propres des politiques agricoles, environnementales, industrielles, de santé publique, de la recherche, de la consommation et de développement. Au-delà des difficultés liées aux différences culturelles de ces différents champs, au cloisonnement encore important entre les différents acteurs ou aux enjeux et conflits de pouvoir ou d'intérêt qui pourraient en résulter, la difficulté consiste à déceler les éventuels antagonismes entre ces politiques et à assurer une continuité de l'action publique, de la production agricole jusqu'aux comportements alimentaires observés chez les consommateurs. En outre, l'entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2005 du règlement 178/2002, qui crée les conditions d'une interdépendance des opérateurs successifs de la chaîne alimentaire humaine rend obligatoire la mise en cohérence de l'ensemble des interventions publiques, sauf à créer les conditions de contentieux futurs²⁵.

Une analyse plus fine suggère qu'il y a lieu à titre de première étape de mieux relier les notions de sécurité, de qualité des aliments et de nutrition humaine afin d'éviter que celle-ci n'apparaisse avant tout comme un " programme d'urgence " qui ne suffirait d'ailleurs pas à maîtriser totalement les peurs, pour ne pas dire les psychoses alimentaires du consommateur. Une politique globale de l'alimentation doit présenter de façon équilibrée le haut niveau de sécurité atteint en France et en Europe, ainsi que les qualités nutritionnelles et gustatives des produits mis à la disposition du consommateur, l'ensemble fondant une communication plus positive que défensive.

Une politique de l'alimentation, comme la politique nutritionnelle, doit pouvoir jouer sur de nombreux leviers avec un souci majeur de cohérence, alors même qu'il n'est pas forcément nécessaire que toutes les actions soient sur la même échelle de temps. Certaines actions peuvent ne pas présenter de difficultés majeures, alors que d'autres peuvent conduire à des remaniements en profondeur heurtant de nombreux intérêts ou positions considérés comme acquis, nécessitant de ce fait des concertations

25. Avis du CNA n° 48, sur la mise en œuvre du règlement européen 178/2002, adopté le 9 novembre 2004.

longues et délicates, voire des interventions fortes et patientes sur le plan international.

Des exemples récents de sujets de santé publique indiquent qu'on ne peut se passer d'approches intégrées :

- La réflexion sur le sel et les possibilités d'abaisser sa consommation a mobilisé beaucoup de filières professionnelles autour des scientifiques ;
- Les réflexions en cours sur la question de l'amélioration du statut en iode de la population française indiquent qu'une solution technique isolée (enrichissement du seul sel de table) a échoué après 50 ans de mise en pratique. Les autres sources d'iode dans l'alimentation française le sont comme conséquences de pratiques mises en place sans considération touchant à la nutrition humaine. Ainsi, le lait est la première source d'iode à cause de pratiques d'hygiène et zootechniques ; les œufs sont une source intéressante du fait de pratiques zootechniques. La non maîtrise de ces deux sources en ce qui concerne leurs conséquences nutritionnelles est cause d'inquiétude pour les nutritionnistes ;
- Les réflexions développées sur l'enrichissement éventuel de la farine en acide folique pour la prévention des anomalies de fermeture du tube neural, et d'autres intérêts possibles dans le domaine cardiovasculaire et du cancer, indiquent qu'il faudra parvenir à une mobilisation importante de certaines filières pour assurer le succès de cette politique de santé publique (minotiers, boulangers,...) ainsi qu'une consultation des consommateurs au travers d'une information précise et compréhensible pour s'assurer du respect de son libre choix.

Parmi les pistes qui pourraient être explorées et sans souci d'exhaustivité, on peut citer :

- L'introduction de la qualité nutritionnelle comme objet de certification. A titre d'exemple, le développement de l'aquaculture pose des questions aux nutritionnistes : les effets bénéfiques des poissons ont été démontrés essentiellement à partir de la consommation de poissons sauvages et sont en grande partie attribués à leur profil d'acides gras. Le profil des acides gras des poissons d'élevage est très différent de celui des poissons sauvages alors que l'image des qualités nutritionnelles des poissons chez les consommateurs n'intègre pas forcément cette différence.
- L'Académie d'agriculture a conduit une réflexion sur la prise en compte des qualités nutritionnelles dans la sélection variétale des végétaux. Les réflexions conduites montrent que cette prise en compte est sans doute prématurée dans l'état actuel des connaissances, mais qu'il pourrait être utile de s'en donner les moyens²⁶.
- Malgré les difficultés de définitions, de mise en œuvre et d'acceptabilité, il faudrait certainement réfléchir à la rémunération de la qualité nutritionnelle pour ceux qui s'en préoccupent.
- L'impact de la réforme de la publicité alimentaire mise en place par la Loi de santé publique d'août 2004 (message sanitaire ou taxation) devrait être suivi et analysé.
- Les soutiens économiques à quelques grandes catégories d'aliments pourraient également faire l'objet de réflexions. Les soutiens existent à l'heure actuelle, fondés sur des critères très variables ; pourquoi des critères nutritionnels ne pourraient-ils pas intervenir en même temps ou en complément d'autres critères ?
- L'amélioration de la culture des consommateurs en matière nutritionnelle nécessite une meilleure compréhension de leurs réactions et de leurs attentes. Les réflexions en cours sur l'amélioration de l'étiquetage nutritionnel, l'attention portée à l'évolution des pratiques dans l'utilisation des allégations nutritionnelles, l'attention porté aux travaux du PNNS sur la place de la nutrition dans les enseignements scolaires constituent autant de pistes qu'il conviendra d'apprécier pour faire des propositions constructives en ce domaine, en cohérence avec l'avis n°24 du CNA sur la construction des comportements alimentaires.

26. Martin A. Pour une prise en compte de critères nutritionnels pour la sélection variétale des végétaux. Bulletin de l'Académie d'Agriculture.

En conclusion, plutôt que d'attendre que la réussite de la politique nutritionnelle retentisse " naturellement " sur la structure de l'offre, le CNA recommande une approche plus active à travers une politique de l'alimentation, approche qui soit réaliste, pragmatique, cohérente, à travers une politique alimentaire intégrée. Cette politique alimentaire devrait favoriser la réussite de la politique nutritionnelle et, sur l'autre versant, limiter les impacts négatifs que la réussite de la politique nutritionnelle pourrait avoir sur certains segments de l'offre, en anticipant ou au moins en accompagnant au mieux les changements nécessaires.

4. *Avis du Conseil national de l'alimentation*

Le Conseil national appelle l'attention des Pouvoirs publics sur les constatations qui précèdent. Il formule en outre les recommandations suivantes :

Recommandations relatives au premier objectif du mandat

1 - Le Conseil national de l'alimentation reconnaît que les actions d'une politique nutritionnelle nécessitent d'être inscrites dans la durée pour pouvoir produire des effets significatifs. Il prend acte que plusieurs objectifs du PNNS ont été repris parmi les objectifs annexés à la loi relative à la santé publique du 9 août 2004. Il souhaite toutefois que soient rapidement clarifiées les modalités de poursuite de l'action entreprise.

2 - Le Conseil national de l'alimentation reconnaît la contribution effective de son groupe de travail permanent chargé du suivi de l'évolution du PNNS. Il estime que ce groupe doit être maintenu et continuer à accompagner le programme. Ce groupe constitue le lieu naturel où différentes questions posées par les ministres de tutelle pourront être utilement traitées, en cohérence avec le travail antérieur (par exemple, concernant l'état des lieux sur les enquêtes alimentaires).

3 - Le Conseil souhaite être très précisément informé des résultats des évaluations du PNNS, notamment de l'enquête INCA2/ENNS et être impliqué dans les discussions concernant l'interprétation de ces résultats et les conséquences que celle-ci peut avoir pour les différents acteurs de la chaîne alimentaire qui le composent.

Recommandations relatives au second objectif du mandat

4 - Le CNA estime que des travaux de recherches originaux doivent être entrepris sur différents types de sujets, actuellement peu pris en compte par la recherche publique, même si les orientations de recherche de l'INRA, sur lesquelles il s'est prononcé antérieurement, sont considérées comme allant dans ce sens. Parmi ces sujets, on peut citer l'impact des allégations, l'influence de la réglementation sur le développement de la communication santé, l'influence de la communication culinaire et de la communication sur l'alimentation en général, la sociologie et la psychologie de l'alimentation, versants trop oubliés dans l'étude des comportements alimentaires, ainsi que les aspects économiques (influence des prix et de leur mode de formation) qui ont déjà fait l'objet d'un avis antérieur.

5 - Le Conseil estime que les groupes de travail concernant l'obésité de l'enfant constituent une structure utile pour poursuivre le débat sociétal concernant, entre autres, la publicité télévisuelle à destination des enfants. Le Conseil considère que l'impact des mesures adoptées dans la loi de santé publique sur ce point devra être évalué. Il estime souhaitable qu'une position nationale puisse être portée au niveau européen.

6 - Le Conseil national de l'alimentation estime nécessaire de redéfinir le mandat de ce groupe de travail, notamment en ce qui concerne le second objectif. Une des pistes pouvant être approfondie concerne une réflexion sur les typologies de consommateur, afin de définir des éléments opérationnels en termes d'actions et de communication. Une autre pourrait être la transmission des repères et plus globalement l'éducation alimentaire.

7 - En lien avec ses avis précédents, le Conseil souhaite que les autorités poursuivent leurs actions pour une adoption rapide du règlement européen concernant les allégations portées par les aliments. Il estime en outre que des études devraient être développées concernant l'impact de la communication, et notamment de la communication santé, sur le comportement réel des consommateurs, quelle que soit la nature de cette communication (institutionnelle ou privée), et notamment par le biais des allégations.

8 - Le CNA approuve la décision des Pouvoirs Publics concernant la mise en place de réflexions sur l'étiquetage nutritionnel au sein du Conseil national de la consommation (CNC) et souhaite être informé en temps utiles de l'avancement de ces travaux. Dans ce contexte, le Conseil encourage les autorités compétentes à développer les travaux concernant la composition des aliments et la mise à disposition de ces données.

9 - Le Conseil informe les autorités compétentes qu'il proposera prochainement la mise en place d'un Baromètre dans le champ de l'alimentation, cohérent avec les différentes enquêtes déjà réalisées de façon périodique ou de système de surveillance mis en place (Baromètre Nutrition-Santé, enquête INCA, rapport annuel sur la situation alimentaire et nutritionnelle de la population française de l'USEN, InVS) afin de combler les lacunes concernant la perception de l'alimentation par le public.

10 - Le Conseil considère que l'amélioration des caractéristiques nutritionnelles des produits doit être considérée comme un objectif d'ensemble en cohérence avec les principes définis par le PNNS.

Recommandations générales

11 - Le Conseil appuie fortement le développement des éléments de cohérence entre la politique nutritionnelle et les autres politiques publiques, même au-delà du champ strict de l'alimentation, pour une meilleure prise en compte des objectifs nutritionnels et de santé dans l'ensemble des politiques publiques. Il reconnaît ainsi la nécessité du développement d'une véritable politique alimentaire. De ce fait, il souhaite être informé et pouvoir s'exprimer, en temps utiles, sur les projets du Partenariat national pour le développement des industries agroalimentaires (PNDIAA).

12 - Le Conseil estime nécessaire, chaque fois que cela est possible, qu'il y ait une prise en compte effective des dimensions européennes de ces politiques.

13 - Le Conseil continuera à veiller à ce que l'ensemble de ses avis prenne en compte la composante nutritionnelle de l'alimentation chaque fois que cela sera nécessaire.

5. Annexes

5.1. Composition du groupe de travail

Président : M. BENOIST DU SABLON (ORGECO)

Rapporteur : M. MARTIN (CHU Lyon)²⁷

Secrétaire : Mme BAELDE (DGCCRF), M. NAIRAUD (DGAI)

Collège consommateur : M. ANDRAULT (CLCV), Mme COHEN (CSF), Mme MORAUT (UFC-Que Choisir), M. SENTENAC (AFOC)

Collège producteur : Mme RAUST (FNSEA)

Collège transformateur : M. ALLAIN (ALLIANCE 7), Mme BERTHIER (ALLIANCE 7), Mme BOULEY (ANIA), Mme CHARTRON (ANIA), Mme LAURENT (ANIA), Mme MEYER-CARON (ANIA), Mme PAGEREY (ANIA),

Collège restauration : M. BOUDOT (CCC), Mme FERRIER (CCC) , Mme GEFFROY (SNRC), Mme SAUVETRE (SNRC)

Collège distribution : Corinne LEGRAND (CASINO)

Collège personnalités qualifiées : Claude RICOUR (AP-HP)

Représentants des administrations : M. CHAULIAC (DGS), M. COUSYN (DGCCRF), Mme RIOUX (DGCCRF), Mme VANDECANDELAERE (DGAI)

Personnalités invitées : Mme BERNARD (CIDIL), Mme CLISCI (CEDUS), Mme COSTES (FNIL), Mme GRANDJEAN (CIV), M. GREGORI (FICT), M. HERCBERG (CNAM, InVS), Mme LEROY (ATLA), Mme MAISEL (INTEREL), M. RISAC (CEDUS), Mme TROEL (GECO-chf)

5.2. Rapports intermédiaires préparatoires

- *"Les déterminants des choix alimentaires chez le consommateur"*, par Jean-Philippe SOULARD, étudiant de 2ème année à l'INA-PG, stage à l'Alliance 7 sous la responsabilité de Jean-Loup ALLAIN et Ambroise MARTIN. Il s'agit d'une synthèse bibliographique.
- *"Enquête exploratoire visant à montrer l'apport de la sociologie de l'alimentation pour une meilleure compréhension des stratégies de l'offre et de la demande"*, par Anne DUPUY, étudiante du DESS de sociologie de l'alimentation (Toulouse), stage à la DGAI sous la responsabilité de Jean-Pierre POULAIN, Daniel NAIRAUD et Ambroise MARTIN. Après une analyse bibliographique sociologique, ce rapport présente la synthèse d'entretiens semi- directs auprès d'un certain nombre de cadres des industries alimentaires.
- *"Influence de la publicité alimentaire sur les enfants ; enquête préliminaire"*, par Tiphaine GIMBERT, étudiante du DESS de sociologie de l'alimentation (Toulouse), stage à la DGS sous la responsabilité du Dr Michel CHAULIAC.
- *"Evolution de l'offre et de la consommation alimentaire de la dernière décennie en France et influence sur le comportement alimentaire"*, par Delphine FORLANI, étudiante de la licence professionnelle sciences des aliments (Quimper), stage à l'Afssa sous la responsabilité d'Ambroise MARTIN. Ce rapport est une tentative de synthèse de la série d'auditions des représentants de quelques filières professionnelles précédemment évoquée.

²⁷A compter du 20 octobre 2004, A. MARTIN a présidé le groupe de travail permanent " politique nutritionnelle "

- "*La dynamique des interactions entre offre et demande alimentaires : contexte, rôles et impacts de la communication alimentaire et nutritionnelle*", contribution du CEDUS dans le cadre du groupe de travail " politique nutritionnelle ".

Ces documents sont disponibles auprès du secrétariat du CNA (Téléphone 01 49 55 58 48).

Le CNA est une instance consultative indépendante

Le Conseil national de l'alimentation (CNA) est consulté par les ministres en charge de l'Agriculture, de la Santé et de la Consommation, sur la définition de la "politique alimentaire" française. Il peut, en particulier, être interrogé sur "l'adaptation de la consommation aux besoins nutritionnels, la sécurité alimentaire des consommateurs, la qualité des denrées alimentaires, l'information des consommateurs". Il peut s'autosaisir.

Le CNA représente toute la "chaîne alimentaire".

Le CNA est composé de 47 membres représentant toutes les composantes de la "chaîne alimentaire" et de la société civile : associations de consommateurs et d'usagers (9 membres), producteurs agricoles (9 membres), transformation et artisanat (9 membres), distribution (3 membres), restauration (6 membres), syndicats des salariés de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la distribution (5 membres), personnalités scientifiques qualifiées (6 membres), représentants des ministères techniques concernés et de l'AFSSA qui participent aux débats avec voix consultative.

Le CNA émet des avis et recommandations

Dès qu'il est saisi d'une question par les Pouvoirs publics ou par son président, le CNA, qui tient des réunions plénières environ tous les deux mois, constitue un groupe de travail présidé par l'un de ses membres. Le rapporteur est un membre du CNA ou une personnalité extérieure. Le groupe, qui doit être composé de personnes aux "sensibilités différentes", se réunit alors régulièrement pour préparer un rapport et un projet d'avis. Ce texte, si possible "longuement réfléchi" et "consensuel", est ensuite soumis à la formation plénière du CNA.
