



MINISTÈRE DE L'ECONOMIE
ET DES FINANCES

MINISTÈRE DE L'ACTION
ET DES COMPTES PUBLICS

Contrôle général
économique et financier

N° 17 05 26

MINISTÈRE DES SOLIDARITÉS
ET DE LA SANTÉ

Inspection générale
des affaires sociales

N° 2017-102R

MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE
ET DE L'ALIMENTATION

Conseil général de l'alimentation,
de l'agriculture et des espaces ruraux

N° 17082

Avenir de l'Observatoire de l'alimentation

établi par

Catherine GRAS

Chef de mission de Contrôle général
économique et financier

Jean-Marie PALACH

Inspecteur général des affaires sociales

Georges-Pierre MALPEL

Inspecteur général de l'agriculture

Anne PERRET

Inspectrice générale de l'agriculture

François VEDEAU

Inspecteur général
de santé publique vétérinaire

Janvier 2018



SOMMAIRE

RESUME	5
LISTE DES RECOMMANDATIONS	6
INTRODUCTION	7
1. L'OBSERVATOIRE DE L'ALIMENTATION CREE PAR LA LOI DU 27 JUILLET 2010 NE FONCTIONNE PAS DANS LES CONDITIONS FIXEES DANS LES TEXTES JURIDIQUES	8
1.1. Sur le fondement d'un avis du Conseil national de l'alimentation (CNA), la loi du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche crée l'Observatoire de l'alimentation	8
1.1.1. Le Conseil national de l'alimentation (CNA) est à l'origine de la création de l'Observatoire.....	8
1.1.2. L'Observatoire de l'alimentation a été doté d'une gouvernance et de missions ambitieuses mais pas de la personnalité juridique ni de moyens spécifiques.....	9
1.2. Le fonctionnement de l'Observatoire de l'alimentation s'est rapidement écarté des ambitions initiales.....	11
1.2.1. La dynamique interrompue des instances et des réunions, à l'exception de la section nutritionnelle	11
1.2.2. Le dynamisme de la section nutritionnelle, confondue avec l'OQALI préexistant	12
1.2.3. L'évolution de la section sanitaire d'un projet de base de données de référence nationale vers un projet de plateforme de surveillance de la chaîne alimentaire	15
1.2.4. Le travail important de recensement et de mise en commun de la section sociologie et économie de l'alimentation avant son arrêt.....	19
2. ANALYSER LES CAUSES DE L'ECHEC DE L'OBSERVATOIRE DE L'ALIMENTATION	22
2.1. L'imprécision des objectifs assignés à l'Observatoire de l'alimentation par les textes juridiques	22
2.2. L'absence de recensement préalable de la production de données et d'analyses disponibles	24
2.3. Une mise en œuvre défailante	24
2.3.1. Des synergies faibles entre les trois sections	25
2.3.2. La réticence des acteurs économiques à partager les données issues de leurs autocontrôles	25
2.3.3. L'absence de moyens, autres que ceux de l'OQALI et de la DGAI	26
2.3.4. L'imprécision du lien avec les politiques publiques, l'absence de portage politique et la faiblesse du lien avec le CNA.....	26
2.4. Le décrochage entre les ambitions du législateur et la réalité du fonctionnement de l'Observatoire national de l'alimentation justifie sa suppression	27
3. L'OBSERVATION ACTUELLE DE L'ALIMENTATION ET SES LIMITES	28
3.1. L'alimentation comporte de multiples dimensions	28
3.1.1. La production alimentaire française.....	28
3.1.2. La distribution de l'alimentation	29
3.1.3. La consommation : temps passé et budget des ménages	31
3.1.4. Les liens entre l'alimentation et la santé.....	31
3.1.5. L'alimentation et les inégalités sociales	32
3.2. L'alimentation est au croisement de plusieurs politiques publiques	33
3.2.1. La politique de l'alimentation est définie dans le code rural et de la pêche maritime.....	33
3.2.2. La politique de santé publique intègre l'alimentation.....	34
3.2.3. Les préoccupations de surveillance et de sécurité sanitaires apparaissent dans le code rural et le code de la santé	35

3.2.4. L'information du public et l'animation du débat	36
3.3. De nombreuses données d'observation de l'alimentation existent, créées pour la mise en œuvre des politiques publiques ou par des acteurs privés, pour leurs propres besoins	36
3.3.1. Les données créées pour mener à bien les politiques publiques.....	36
3.3.2. Mais il existe bien d'autres moyens pour observer l'alimentation et étayer la politique ou les stratégies concernant l'alimentation.....	40
3.4. Les questions de la mise en débat public et de l'utilisation des données socio-économiques restent posées	41
3.5. Plusieurs limites affectent l'information et les études disponibles aujourd'hui sur l'alimentation	42
3.5.1. Malgré le fait que l'alimentation intéresse plusieurs politiques publiques, le pilotage interministériel n'est pas optimal, particulièrement pour ce qui concerne l'alimentation et la santé.....	42
3.5.2. Des progrès pourraient être réalisés dans l'observation de l'alimentation	43
3.5.3. Des progrès pourraient être réalisés dans la centralisation et la mise à disposition des informations existantes	44
3.5.4. Le débat public qui existe au sein du Conseil national de l'alimentation reste encore insuffisamment audible.....	45
4. DANS UN CONTEXTE EN FORTE EVOLUTION, OPTIMISER L'OBSERVATION DE L'ALIMENTATION ET STATUER SUR L'OBSERVATOIRE DE L'ALIMENTATION	46
4.1. Un contexte en forte évolution.....	46
4.1.1. Une aspiration des citoyens et des consommateurs à une transparence accrue et à un accès immédiat aux informations sur les produits consommés	46
4.1.2. Des données sur les aliments de plus en plus accessibles, notamment grâce aux nouveaux outils techniques	46
4.1.3. Une nouvelle dynamique résultant des Etats Généraux de l'Alimentation (EGA).....	47
4.2. Optimiser l'observation de l'alimentation en capitalisant sur les acquis de l'OQALI et en privilégiant une approche par fonction.....	48
4.2.1. Capitaliser sur les acquis de l'OQALI	48
4.2.2. Privilégier une approche par fonction et non plus par section.....	49
4.2.3. Utiliser pour l'observation de l'alimentation les formes nouvelles d'« État Plateforme »	54
4.3. Amplifier l'écho des travaux menés en améliorant l'articulation avec le Conseil national de l'alimentation.....	55
CONCLUSION	56
ANNEXES.....	57
Annexe 1 : lettre de mission.....	59
Annexe 2 : note de cadrage	61
Annexe 3 : liste des personnes rencontrées	71
Annexe 4 : compositions et rôles des instances de gouvernance de l'Observatoire de l'alimentation	75
Annexe 5 : liste des informations recueillies par l'OQALI et utilisation des données.....	77
Annexe 6 : études conduites dans le champ socio-économique de l'alimentation (section socio-économique de l'Observatoire de l'alimentation et études, au cas par cas, confiées au SSP/CEP)	79
Annexe 7 : projet de GS1.....	83
Annexe 8 : liste d'organismes chargés en tout ou partie d'analyses socio-économiques liées à l'alimentation répertoriés par le CEP	85
Annexe 9 : ANNEXE EGA.....	86
Annexe 10 : liste de sigles utilisés.....	91

RESUME

La loi de 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche définit la politique de l'alimentation et ses différents instruments, dont l'Observatoire de l'alimentation placé auprès des ministres chargés de la consommation, de la santé et de l'alimentation. Cet Observatoire doit éclairer les pouvoirs publics et les acteurs économiques sur les évolutions de l'offre et de la consommation alimentaires. Il comprend 3 sections :

- une section nutritionnelle, offre et caractéristiques des aliments (Observatoire de la qualité des aliments (OQALI)), a pour mission de suivre l'évolution de la qualité nutritionnelle des produits alimentaires transformés disponibles sur le marché français. Sa mise en œuvre est assurée par l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES) et l'Institut national de la recherche agronomique (INRA) et son secrétariat assuré par la Direction générale de l'alimentation (DGAI) ;
- une section sanitaire pilotée par la DGAI est en charge du suivi de la qualité sanitaire des aliments grâce à la collecte des données fournies par les opérateurs dans le cadre des autocontrôles, d'une part et par les pouvoirs publics, d'autre part, dans le cadre des contrôles officiels. En 2016 une plate forme de surveillance de la chaîne alimentaire a été envisagée pour exercer cette surveillance.
- une section économie et sociologie de l'alimentation opérationnelle entre 2012 et 2014 était chargée de collecter les données permettant de caractériser l'évolution des pratiques alimentaires, de réaliser des études et de mettre en œuvre des indicateurs afin de mettre à disposition des secteurs professionnels et des pouvoirs publics les données agrégées et les analyses réalisées. Après 2014 elle n'a plus été animée par la DGAI.

La mission a été mandatée pour :

- évaluer le fonctionnement et réfléchir à l'évolution de la section nutritionnelle dans l'optique du renouvellement de la convention avec l'OQALI en 2018 ;
- étudier la mise en place de la plate forme de surveillance de la chaîne alimentaire afin de vérifier si elle couvre l'ensemble des missions confiées à la section sanitaire ;
- examiner la situation de la section économie et sociologie et formuler des recommandations visant à améliorer son fonctionnement.

La mission a envisagé des évolutions pour chacune des trois sections de l'Observatoire de l'alimentation, conformément aux questions posées dans la lettre de mission.

Au-delà de la question de l'Observatoire créé par la loi de 2010, la mission a examiné les besoins d'information des pouvoirs publics, des acteurs économiques et des consommateurs sur l'alimentation au regard des études et outils disponibles.

Au terme de ses travaux, la mission considère qu'il n'est pas utile de maintenir un Observatoire de l'alimentation réunissant trois sections, tel qu'il a été créé par la loi de 2010. L'expérience a montré que les synergies entre ces trois sections sont faibles. Les réunir dans un organisme dépourvu de personnalité juridique et de moyens s'est avéré contreproductif.

En revanche, l'observation de l'alimentation doit être confortée et améliorée, dans les domaines nutritionnel, sanitaire et socio-économique. En outre, une meilleure information et une association accrue du Conseil national de l'alimentation aux études sur l'observation de l'alimentation doivent être recherchées.

LISTE DES RECOMMANDATIONS

- R1.** Conforter l'Observatoire de la qualité des aliments (OQALI) en sécurisant son budget de fonctionnement sur une durée pluriannuelle.
- R2.** Étendre le périmètre de l'OQALI, mieux exploiter les données conservées, raccourcir les délais d'exploitation et de publication des analyses de l'OQALI et assouplir la confidentialité des données.
- R3.** Confirmer la nécessité d'un copilotage renforcé DGS-DGAI-DGCCRF sur la base d'une feuille de route interministérielle comportant un calendrier de mise en œuvre.
- R4.** Accompagner la mise en œuvre de la plateforme de surveillance de la chaîne alimentaire dans la configuration prévue : assurer le financement nécessaire.
- R5.** Confier au centre d'étude et de prospective (CEP) l'animation d'un réseau interministériel qui définira un programme de travail sur des sujets de sociologie et d'économie de l'alimentation.
- R6.** Supprimer du Code rural, par une loi, l'Observatoire de l'alimentation sous sa forme actuelle.
- R7.** Amplifier l'écho des travaux par une présentation annuelle au Conseil national de l'alimentation.

INTRODUCTION

Par lettre du 9 mai 2017, les ministres de l'économie et des finances, des affaires sociales et de la santé, et de l'agriculture de l'agroalimentaire et de la forêt, saisissaient le Conseil général économique et financier (CEGEFI), l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) et le Conseil général de l'alimentation de l'agriculture et de l'espace rural (CGAAER) d'une mission de conseil sur l'avenir de l'observatoire de l'alimentation. La commande des ministres rappelait les prémisses de la mise en place de l'Observatoire par la loi de modernisation de l'agriculture de juillet 2010. Il était demandé aux corps d'inspection et de contrôle de s'interroger sur l'avenir de l'Observatoire. La valeur ajoutée de chacune des trois sections de l'Observatoire (OQALI, plate-forme sanitaire et section économique et sociale), devait être analysée, ainsi que leur pertinence. Enfin la lettre de mission chargeait le CEGEFI, l'IGAS et le CGAAER de s'assurer de la bonne articulation de l'Observatoire et de chacune de ses trois sections définies par la loi avec le CNA (Conseil National de l'Alimentation).

Les délais de démarrage de la mission ont été allongés par le contexte de la période de mise en place du nouveau gouvernement et la nomination des missionnaires de chaque corps.

Dès sa désignation la mission a consulté les principales directions d'administration centrale commanditaires, Direction générale de l'alimentation (DGAI), Direction générale de la santé (DGS), Direction générale de la consommation, de la concurrence et de la répression des fraudes (DGCCRF), afin de s'assurer de leurs attentes, pour l'Observatoire dans son ensemble et pour chacune de ses sections. Elle a par ailleurs travaillé sur l'histoire de la création de l'Observatoire, en particulier les travaux parlementaires qui ont abouti à la loi de 2010. Elle a ensuite interrogé les différents acteurs ou utilisateurs de chaque section et examiné les travaux de chacune. L'OQALI, la plateforme sanitaire et la section économie et sociologie sont rapidement apparues comme largement indépendantes. De même leur nécessité, leur efficacité et leur fonctionnement, ont semblé, pour le moins dire, très inégaux. L'Observatoire lui-même, au-delà d'une mise en place juridique de toute dernière heure qui s'est traduite rapidement par un déficit de confiance quant à son utilité réelle, n'est pas en situation de fonctionner véritablement. Cette défaillance ne pose pas de réels problèmes aux administrations et aux acteurs concernés.

Le président du CNA consulté a regretté que l'articulation entre les sections de l'Observatoire et le CNA ne soit pas plus nette.

Pourtant il a semblé à la mission que chacune des sections présentait à des degrés divers un intérêt en tant que tel, notamment celui de favoriser un fonctionnement interministériel entre les administrations de l'alimentation, de la santé et de l'économie. Toutefois la mission a été amenée à s'interroger sur les modalités et la nécessité même d'institutionnalisation de chaque section, chacune devant faire l'objet d'une approche différente. De même elle a dressé la liste des moyens disponibles ou souhaitables pour "observer" les différentes facettes de l'alimentation, dans la logique de la conduite des politiques publiques.

Enfin les États Généraux de l'Alimentation (EGA) ont été décidés et mis en place alors que la mission démarrait ses travaux. Elle a donc tenu compte des discussions engagées dans les différents ateliers et examiné les conclusions des EGA pour consolider ses analyses et ses recommandations.

1. L'OBSERVATOIRE DE L'ALIMENTATION CREE PAR LA LOI DU 27 JUILLET 2010 NE FONCTIONNE PAS DANS LES CONDITIONS FIXEES DANS LES TEXTES JURIDIQUES

1.1. Sur le fondement d'un avis du Conseil national de l'alimentation (CNA), la loi du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche crée l'Observatoire de l'alimentation

L'Observatoire de l'alimentation a été créé par la loi du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche, à la suite d'un avis du Conseil national de l'alimentation. Cependant, le fonctionnement de l'Observatoire s'est rapidement écarté des ambitions initiales.

1.1.1. Conseil national de l'alimentation (CNA) est à l'origine de la création de l'Observatoire

C'est dans un avis adopté le 19 mai 2005 que le Conseil national de l'alimentation a proposé la mise en place d'un observatoire de l'alimentation, en partant du constat que « les divers outils d'enquête dans le domaine de l'alimentation ne sont ni coordonnés, ni suffisamment en lien avec la recherche en sciences économiques et sociales et leurs résultats ne font l'objet d'aucune centralisation. Il est donc difficile de comparer les enquêtes et d'exploiter de façon croisée les résultats, notamment en raison de l'absence d'unité méthodologique. »

Dans son rapport de propositions du 17 juin 2010, le CNA reprend l'idée d'un « Grand observatoire de l'alimentation » et précise ses objectifs, ses missions et sa vocation :

« Si l'identification des attentes des différents acteurs fait apparaître des besoins très divers, et en dépit de l'existence des outils déjà existants sur lesquels s'appuyer, un réel intérêt se dégage pour la mise en place d'un « Grand observatoire de l'alimentation » qui constituerait un lieu de ressources sur l'alimentation et un référent à partir duquel une meilleure coordination des enquêtes serait possible. Il assurerait trois fonctions principales, à savoir : la mise en commun des informations, l'appui à l'évaluation et l'analyse prospective.

Pour répondre à ces objectifs, l'observatoire aurait trois missions principales :

- la production de données nouvelles, par exemple sur l'évolution de l'offre en restauration collective, ou sur l'opinion des consommateurs sur des questions d'actualité, ainsi que d'indicateurs pérennes sur l'évolution de leur perception de l'alimentation et sur l'évolution des comportements alimentaires. Le baromètre de la perception de l'alimentation réalisé chaque année par le Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie (CREDOC) aurait, bien sûr, vocation à intégrer le « Grand observatoire »,
- la centralisation des données existantes et la coordination amont des enquêtes dans les domaines nutritionnels, économiques et sociaux. Dans cette optique, il pourrait être envisagé que ces enquêtes soient soumises à l'observatoire pour avis et/ou que celui-ci soit associé auxancements des appels d'offres afin, notamment, de participer à l'harmonisation des méthodologies utilisées. Par ailleurs, l'observatoire s'efforcerait de rassembler le maximum de données, qu'elles soient de nature publique ou privée, et de solliciter, en fonction des domaines abordés, les experts ad hoc. Comme pour le baromètre de la perception de l'alimentation, l'Observatoire de la qualité de l'alimentation (OQALI) serait appelé à intégrer ce nouvel outil,

- l'analyse de ces données, leur mise en perspective dans le but d'anticiper les évolutions futures et leur diffusion auprès des différents acteurs des filières, des producteurs jusqu'aux consommateurs.

L'observatoire, outil transversal et permanent de mise en réseau, d'échange et de partage des informations aurait pour vocation de permettre l'émergence d'une vision objective et la plus largement partagée possible sur les questions en lien avec l'alimentation. Associant l'ensemble des acteurs opérationnels de la collecte et de l'analyse des données, il pourrait prendre la forme juridique d'un groupement d'intérêt public, ce qui lui permettrait de collecter à la fois des données et des fonds publics et privés sans mettre en péril l'indépendance de la structure. »

Le projet de loi initial déposé en janvier 2010 par le gouvernement ne mentionnait pas l'observatoire de l'alimentation. Un premier amendement du gouvernement déposé en juin 2010 a introduit l'Observatoire de la qualité de l'alimentation (OQALI), en lui donnant la mission de suivre les accords collectifs que la loi incitait les opérateurs du secteur agroalimentaire à mettre en œuvre, pour agir sur la qualité gustative et nutritionnelle des produits alimentaire et leur consommation.

Ce n'est que dans un deuxième amendement, intégré dans la version définitive de la loi du 27 juillet 2010, que le gouvernement a repris les termes « d'observatoire de l'alimentation », en lui donnant un rôle plus large que le seul suivi des accords collectifs.

C'est donc en toute fin de procédure que l'Observatoire de l'alimentation a été consacré par la loi.

1.1.2. L'Observatoire de l'alimentation a été doté d'une gouvernance et de missions ambitieuses mais pas de la personnalité juridique ni de moyens spécifiques

La loi du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche définit les objectifs de la politique de l'alimentation :

« La politique publique de l'alimentation vise à assurer à la population l'accès, dans des conditions économiquement acceptables par tous, à une alimentation sûre, diversifiée, en quantité suffisante, de bonne qualité gustative et nutritionnelle, produite dans des conditions durables. Elle vise à offrir à chacun les conditions du choix de son alimentation en fonction de ses souhaits, de ses contraintes et de ses besoins nutritionnels, pour son bien-être et sa santé. » (Art.L. 230-1 du code rural et de la pêche maritime).

La loi crée notamment quatre instruments au service de cette politique :

- le programme national pour l'alimentation (PNA), arrêté après avis du Conseil supérieur d'orientation et de coordination de l'économie agricole et alimentaire et du Conseil national de la consommation (Art.L. 230-1 du code rural et de la pêche maritime) ;
- la prérogative donnée à l'autorité administrative compétente de l'État, afin de disposer des éléments nécessaires à l'élaboration et à la mise en œuvre de la politique publique de l'alimentation, d'imposer aux producteurs, transformateurs et distributeurs de produits alimentaires, quelle que soit leur forme juridique, la transmission de données (Art.L. 230-2 du code rural et de la pêche maritime) ;

- l'Observatoire de l'alimentation, qui a pour mission d'éclairer les acteurs économiques et les pouvoirs publics sur les évolutions de l'offre et de la consommation alimentaires. Pour cela, Il analyse les données nécessaires dans les domaines nutritionnel, sanitaire, économique et social. L'Observatoire assiste le Gouvernement dans la définition des objectifs de la politique publique de l'alimentation et l'évaluation de ses effets. Il fournit également aux secteurs professionnels des outils d'aide à la décision utiles à la mise en œuvre des engagements collectifs définis à l'article L. 230-4 (Art.L. 230-3 du code rural et de la pêche maritime) ;
- la possibilité d'inciter les opérateurs du secteur agroalimentaire à mettre en œuvre des accords collectifs par famille de produits dans le but de permettre une évolution favorable de la qualité nutritionnelle des denrées, tout en prenant en compte leur qualité gustative ainsi que leurs conditions de production et de commercialisation. L'Observatoire de l'alimentation participe au suivi de ces accords (Art.L. 230-3 du code rural et de la pêche maritime).

Deux décrets du 28 juin 2011 et du 14 novembre 2012 ont précisé le fonctionnement et la composition de l'Observatoire de l'alimentation¹.

L'Observatoire de l'alimentation est placé auprès des ministres chargés de la consommation, de la santé et de l'alimentation. Il est doté d'un conseil d'orientation technique (COT), d'un comité de pilotage (COPIL), d'un président et d'un secrétariat (annexe 4).

Le président de l'Observatoire de l'alimentation est nommé par arrêté des ministres chargés de l'alimentation, de la santé et de la consommation, pour une durée de trois ans. Un vice-président, chargé de remplacer le président absent ou empêché, est nommé dans les mêmes conditions. Les membres du conseil d'orientation technique le sont également pour trois ans.

L'Observatoire est constitué d'une section nutritionnelle chargée des questions relatives à l'offre et aux caractéristiques des aliments, d'une section sanitaire et d'une section sur l'économie et la sociologie de l'alimentation. Le secrétariat de l'Observatoire de l'alimentation et de chacune de ses sections est assuré par la direction générale de l'alimentation.

Afin de remplir les missions qui lui sont dévolues par l'article L. 230-3, l'Observatoire de l'alimentation :

- recueille auprès des services et établissements publics compétents les données et études disponibles nécessaires à l'exercice de ses missions ;
- demande à ces services et établissements de collecter, en tant que de besoin, des données supplémentaires ou de réaliser des analyses complémentaires ;
- réalise des études ;
- construit les indicateurs permettant d'agréger et de suivre dans le temps l'évolution des données qu'il recueille ;
- produit des rapports de synthèse sur les données qu'il a analysées ou fait analyser ;
- met à la disposition des secteurs professionnels (agricole, agroalimentaire et de la distribution) et des pouvoirs publics les données agrégées dont il dispose et l'analyse qu'il en a réalisée ;
- peut passer des conventions.

¹À titre de comparaison, l'Observatoire de la formation des prix et des marges, créé par la même loi, a été mis en place dès la fin de l'année 2010 et a produit son premier rapport au Parlement en juin 2011

Les textes juridiques définissent donc les missions, la gouvernance et le fonctionnement de l'Observatoire de l'alimentation. Il n'a pas de personnalité juridique et aucune précision n'est apportée sur les moyens dont il dispose, hormis l'attribution à la direction générale de l'alimentation de son secrétariat.

1.2. Le fonctionnement de l'Observatoire de l'alimentation s'est rapidement écarté des ambitions initiales

L'Observatoire de l'alimentation a été installé par le ministre de l'agriculture et de l'agroalimentaire le 10 décembre 2012. Les instances de l'Observatoire ne se sont réunies que pendant une année. Seule la section nutritionnelle, constituée de l'ancien OQALI, a fonctionné dans des conditions satisfaisantes.

1.2.1. La dynamique interrompue des instances et des réunions, à l'exception de la section nutritionnelle

M. Bernard Chevassus-au-Louis et M. Nicolas Bricas ont été nommés président et vice-président de l'Observatoire de l'alimentation par arrêtés des 24 février et 5 décembre 2012, pour une durée de trois ans. À l'issue de cette période, leurs nominations n'ont pas été reconduites et personne ne les a remplacés.

Les réunions du conseil d'orientation technique et du comité de pilotage de l'Observatoire, dans sa dimension plénière, n'ont eu lieu que pendant une année après son installation. Les réunions des sections ont continué avec des rythmes différents.

Réunions du COT et du COPIL de l'Observatoire de l'alimentation

	2012	2013
COT	10 décembre	10 décembre
COPIL		4 avril, 15 octobre

Source : Mission à partir des comptes-rendus et des documents transmis par l'OQALI

Réunions des sections de l'Observatoire de l'alimentation

	Section nutritionnelle (OQALI)	Section sanitaire	Section de sociologie et d'économie
2011	8 mars, 7 avril, 7 juin, 14 novembre, 14 décembre		
2012	14 février, 6 mars, 15 mai, 25 octobre, 13 novembre		27 septembre, 25 octobre, 12 novembre
2013	19 février, 25 mars, 18 juin, 18 octobre, 5 novembre		19 février, 3 octobre
2014	18 mars, 8 avril, 17 juin, 14 octobre, 6 novembre	19 septembre	9 juillet
2015	20 mars, 14 avril, 16 juin, 20 octobre, 10 novembre	1 ^{er} septembre	
2016	22 mars, 14 avril, 21 juin, 18 octobre	8 janvier	
2017	25 avril, 16 mai, 20 juin	28 juin	

Source : Mission à partir des comptes-rendus et des documents transmis par l'OQALI

1.2.2. Le dynamisme de la section nutritionnelle, confondue avec l'OQALI préexistant

L'assimilation de l'OQALI à la section nutritionnelle de l'Observatoire de l'alimentation par la convention cadre du 11 juillet 2013

L'OQALI a été créé en 2008 par les ministères en charge de l'agriculture, de la santé et de la consommation, à la suite d'une proposition formulée dans le cadre du Programme National Nutrition Santé (PNNS). C'est une structure sans personnalité juridique, placée sous la responsabilité de l'ANSES et de l'INRA.

Une convention cadre conclue entre les ministères chargés de la santé, de la consommation et de l'agriculture, l'ANSES et l'INRA assimile l'OQALI à la section nutritionnelle de l'Observatoire de l'alimentation et définit les missions, le fonctionnement, l'organisation, le financement et la répartition des travaux entre l'ANSES et l'INRA. La convention en vigueur a été conclue le 11 juillet 2013 pour une durée de trois ans et prolongée jusqu'au 31 décembre 2018 par deux avenants successifs.

L'article 3 de la convention cadre définit les missions de l'OQALI :

- renforcer et pérenniser l'approche partenariale et incitative développée par les pouvoirs publics dans le domaine de l'orientation des filières agroalimentaires, pour assurer la mise sur le marché de produits de qualité et de haut niveau nutritionnel, tout en respectant les contraintes de prix ;
- donner des supports à des démarches concertées entre les pouvoirs publics et les entreprises (chartes d'engagement de progrès nutritionnels, plans d'action...) et suivre leur mise en application ;
- objectiver et rendre publique la concrétisation des efforts mis en œuvre volontairement par les secteurs alimentaires, notamment dans le cadre des chartes d'engagement de progrès nutritionnel ;
- suivre les accords collectifs établis dans le cadre du programme national pour l'alimentation.

Le comité de pilotage (COPI) et le conseil d'orientation technique (COT) sont ceux de l'Observatoire de l'alimentation. L'OQALI n'a donc plus de président ni de vice président depuis l'expiration des mandats de Messieurs Chevassus-au-Louis et Bricas en 2015. Cependant, les COT et les COPI continuent de se réunir.

Le budget et les modalités de fonctionnement

La convention cadre détaille les modalités de fonctionnement et les ressources de l'OQALI :

« ...l'OQALI reste une structure sans personnalité juridique sous la responsabilité conjointe des établissements (INRA et ANSES), qui assurent, chacun pour ce qui le concerne, les opérations administratives et financières. » (Article 5) ;

« Les établissements affectent des agents au programme. La liste des personnels concernés est présentée au comité de pilotage. Les personnels non-permanents sont affectés au projet à temps complet. Les personnels affectés sont régis par les règles propres de leur organisme d'appartenance et lui sont subordonnés. » (Article 7) ;

« Le ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt et le ministère des affaires sociales, de la santé et des sports contribuent au financement de l'OQALI sous réserve des disponibilités budgétaires annuelles et de la réalisation du programme prévu.... Le montant annuel et les modalités de versement de ces sommes font l'objet de conventions particulières de subventions avec chacun des établissements... ».

Les ressources de l'OQALI sont constituées des subventions annuelles de la DGAI (450 000 € versés pour moitié à l'ANSES et à l'INRA) et de la DGS (300 000 € versés pour moitié à l'ANSES et à l'INRA). En outre, l'ANSES et l'INRA fournissent des personnels financés sur leur budget.

En 2017, les personnels de l'OQALI comprennent 2 chefs de projet, 8 chargés de projet, et 4 diététiciens. La saisie et la codification des données, ainsi que la maintenance de la base de données sont sous-traitées.

Les subventions ministérielles ne couvrent pas la totalité des dépenses, dont une partie est supportée par l'ANSES et l'INRA, hors subventions spécifiques.

Les subventions ministérielles affectées à l'OQALI de 2008 à 2017, en K€

	Via l'INRA		Via L'ANSES		Observations	Total
	Agriculture (DGAI)	Santé (DGS)	DGAI	DGS		
2008	225	225	225	225		900
2009	225	225	225	225		900
2010	225	0	225	300		750
2011	325	150	325	0		800
2012	112	150	112	150		525
2013	387	150	162,5	150		850
2014	225	150	225	150	+ 36 K€ perçus par l'ANSES au titre de l'externalisation de la saisie	561
2015	170	150	379	150	+ 50 K€ perçus par l'ANSES au titre de l'externalisation de la saisie	899
2016	328	150	225	150	+ 50 K€ perçus par l'ANSES au titre de l'externalisation de la saisie	903
2017		150	225	150	+ 50 K€ perçus par l'ANSES au titre de l'externalisation de la saisie	575
Total	2 223	1 500	2 104	1 650	186 K€	7 663

Source : Mission à partir des documents transmis par l'INRA et l'ANSES

Les dépenses de l'OQALI estimées en 2017, en €

Source de financement dépenses	Type de dépenses	Libellés dépenses	Montant estimatif annualisé des dépenses ANSES (TTC)	Montant estimatif annualisé des dépenses INRA (HT)
Fonds propres (ANSES ou INRA)	Personnel	ANSES : 1 responsable projet+0,45 chef d'unité/directeur+0,1 appui administratif et financier INRA : 1,1 ingénieur de recherche+1,15 ingénieur d'étude+0,1 directeur de recherche+0,1 chargé de recherche	104 000	185 000
	Personnel	ANSES : 3 CDD et 2 CDI INRA : 3,25 ingénieurs de recherche+1,1 ingénieur d'étude+ 2 assistants-ingénieurs	260 000	247 000
	Fonctionnement	Prestation externalisée de saisie/codification	80 000	40 000
	Fonctionnement	Maintenance base de données	15 000	12 500
	Fonctionnement	Achats de données Kantar	15 000	49 000
	Fonctionnement	Autres	5 000	12 000
	Frais de gestion			14 500
TOTAL			479 000	560 000

Source : Mission à partir des documents transmis par l'INRA et l'ANSES

L'activité de l'OQALI

L'OQALI a constitué et actualise une plate-forme de centralisation de données sur les produits transformés présents sur le marché français (hors Outre-mer) : marques, allégations nutritionnelles de santé, dénominations de vente, codes-barres, portions indiquées, listes des ingrédients (dont les allergènes), types d'étiquetage, compositions nutritionnelles, labels...Des paramètres socio-économiques issus du panel Kantar XWorldPanel sont achetés et ajoutés à la base de données (annexe 5).

Avec cette base, l'OQALI assure un suivi de la qualité nutritionnelle des produits au cours du temps. Plus de 52 000 références sont enregistrées dans la base de données correspondant à la quasi-totalité des produits vendus en moyennes et grandes surfaces. 30 secteurs sont suivis, des études d'évolutions ont été réalisées pour 15 secteurs.

Les informations sont essentiellement fournies par les partenaires de l'OQALI : interprofessions, industriels, distributeurs, dans le cadre d'une charte de fonctionnement des partenariats accessible sur le site internet de l'Observatoire.

L'OQALI réalise :

- des études sectorielles : bilans et suivis des évolutions des paramètres d'étiquetage et de la composition nutritionnelle pour chaque secteur alimentaire ;

- des études transversales : études sur des thématiques diverses incluant les données de plusieurs secteurs alimentaires (ex : caractérisation des produits reformulés dans le cadre d'engagements volontaires de progrès nutritionnel ; étude des listes d'ingrédients...).

L'OQALI est tierce partie du suivi des engagements collectifs des chartes du PNNS ou des accords collectifs du PNA : charte Unijus, charte FICT, accord collectif pains, accord collectif charcuterie...

En outre, les directions d'administration centrale ont confié des missions nouvelles à l'OQALI : suivi de NutriScore (DGS)², suivi de l'origine des produits (DGAI)...

La satisfaction des partenaires

Une enquête menée à la fin de l'année 2016 auprès des partenaires de l'OQALI (interprofessions de producteurs, industriels, distributeurs, associations de consommateurs) a montré leur satisfaction et l'utilité des données et des études de l'OQALI. Les directions d'administration centrale rencontrées par la mission partagent ce point de vue.

Cependant, l'ANSES et l'INRA soulignent la fragilité liée au fait que le mode de fonctionnement de l'OQALI repose sur une convention cadre pluriannuelle, d'une durée habituelle de trois ans, à laquelle s'articulent pour l'INRA des conventions annuelles de financement DGAI/INRA et DGS/INRA et pour l'ANSES des subventions pour charge de service public. Ce fonctionnement présente, du point de vue des gestionnaires plusieurs inconvénients :

- il n'offre pas un cadre de travail pérenne en limitant l'horizon à trois ans ;
- le montant des financements est fixé annuellement ;
- il présente une certaine lourdeur administrative et manque de flexibilité ;
- il ne permet pas de garantir la continuité des missions.

1.2.3. L'évolution de la section sanitaire d'un projet de base de données de référence nationale vers un projet de plateforme de surveillance de la chaîne alimentaire

Dès l'origine de l'Observatoire de l'alimentation, la section sanitaire a été considérée comme un outil de la politique de sécurité sanitaire des aliments, au regard des risques microbiologiques et chimiques, en dehors des situations de crise. Il s'agit de surveiller la présence de contaminants microbiologiques et chimiques dans les aliments afin de réagir si celle-ci excède des niveaux donnés, pour des couples aliment/contaminant. L'objectif assigné à la section sanitaire n'a pas varié mais les modalités de mise en œuvre ont profondément évolué.

² Arrêté du 31 octobre 2017 fixant la forme de présentation complémentaire à la déclaration nutritionnelle recommandée par l'État en application des articles L. 3232-8 et R. 3232-7 du code de la santé publique

Le projet initial : construire une base de données de référence nationale, par mutualisation des données privées et publiques

Lors du deuxième et dernier conseil d'orientation technique de l'Observatoire, réuni le 10 décembre 2013, les enjeux de la section sanitaire ont été exposés. L'objectif était de construire une base de données de référence nationale, par mutualisation des données privées et publiques, en toute transparence. Le champ d'action recouvrait l'ensemble des contaminants microbiologiques et chimiques de la chaîne alimentaire. Les partenaires auraient été mobilisés dans une démarche volontaire et représentative, pour construire une vision partagée des niveaux de sécurité sanitaire. Des échanges pluridisciplinaires et plurisectoriels sur la surveillance des aliments auraient été instaurés pour optimiser la surveillance de la chaîne alimentaire.

Ce dispositif aurait constitué un outil de pilotage du niveau sanitaire pour les services publics et les opérateurs grâce à l'élaboration d'indicateurs de résultats fondés sur l'observation de la contamination et à des indicateurs de moyens fondés sur les outils de maîtrise.

La mise en œuvre de la section sanitaire a été envisagée en plusieurs phases successives, essentiellement à l'initiative de la direction générale de l'alimentation (DGAI) qui en a assuré le financement principal. La gouvernance de la section sanitaire a été assurée par un groupe technique opérationnel comprenant la DGAI, maître d'ouvrage, la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF), la direction générale de la santé (DGS) et l'agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et de la santé au travail (ANSES), maître d'œuvre. La concertation a été organisée avec les opérateurs et les consommateurs. Des réunions mensuelles du groupe technique opérationnel ont été prévues ainsi que des groupes de réflexion ouverts aux parties prenantes.

La première phase dite de « prototypage » réalisée entre 2011 et 2013 a consisté en une consultation des parties prenantes sur leurs attentes et inquiétudes éventuelles.

Le périmètre de la section sanitaire a englobé les contaminants chimiques et microbiologiques présents dans les denrées alimentaires et l'alimentation animale, d'origine animale et d'origine végétale, de la production primaire à la mise sur le marché. L'objectif était non seulement de construire un dispositif de collecte et d'analyse des données mais également d'organiser un espace de concertation entre les opérateurs, les scientifiques et les gestionnaires.

Les groupes de réflexion ont proposé des typologies d'indicateurs de résultats et d'indicateurs de moyen. Ils ont arrêté la priorisation des couples denrée/contaminant à suivre, basée sur le risque pour la santé publique.

Le travail préliminaire a ensuite consisté en une collecte de données des plans de surveillance/ plans de contrôle (PS/PC) de la DGAI, des plans de contrôle (PC) de la DGCCRF et des autocontrôles des partenaires privés. Une charte type a précisé les données à collecter et le prototype de base de données.

Après cette phase de prototypage, la nécessité d'une phase complémentaire, dite de « déploiement », s'est imposée pour affiner la collecte et la production d'indicateurs de suivi et démontrer la valeur ajoutée de la section sanitaire.

La phase de déploiement s'est déroulée de juillet 2014 à août 2015. Des indicateurs et des tableaux de bord ont été produits à partir d'exemples de collecte de données publiques et privées. Les échanges de données ont été organisés par conventions et protocoles d'échanges. La base de données a été créée à partir de la base de données CONTAMINE qui collecte les données publiques relatives aux contaminants chimiques. Elle a été élargie aux contaminants microbiologiques et aux données issues des autocontrôles du secteur privé. Cela a représenté 88 000 données parfois peu renseignées et souvent hétérogènes. Il a été nécessaire de procéder à l'homogénéisation et à l'agrégation de ces données.

À l'issue des deux étapes de prototypage et de déploiement une méthodologie a été proposée et une collaboration initiée avec plusieurs filières agro-industrielles en définissant les axes suivants :

- choix des couples denrée/contaminant à inclure dans la section sanitaire ;
- rassemblement des données de contamination des aliments à partir des sources dans une base de données ;
- sélection des données jugées satisfaisantes pour leur représentativité et leur fiabilité.

Lors d'une réunion de bilan des phases de prototypage et de déploiement, les limites de la section sanitaire ont été rappelées :

- elle ne produit pas de données de surveillance mais les collecte pour les analyser ;
- elle n'évalue pas, c'est la mission de l'ANSES et des opérateurs ;
- elle n'est pas un outil de gestion d'alertes ou de crises : elle collecte des données sur un pas de temps incompatible avec la gestion de crise.

L'évolution de la section sanitaire vers une plateforme de surveillance de la chaîne alimentaire

Alors qu'intervenait les étapes de prototypage et de déploiement de la section sanitaire, la loi du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt a prévu la refonte par ordonnance du dispositif de surveillance en santé animale, en santé végétale et en alimentation, en utilisant l'expérience de la plateforme d'épidémiosurveillance en santé animale. Un certain nombre de transferts de compétences vers l'ANSES ont conforté son positionnement dans un rôle de vigilance et de veille. Auparavant, le rapport de Marion Guillou et Christian Babusiaux sur « La politique de sécurité sanitaire des aliments » publié en juin 2014, avait identifié la veille sanitaire comme l'un des axes d'amélioration du système de sécurité sanitaire.

La surveillance de la chaîne alimentaire est l'ensemble des activités concernant une catégorie d'aliments à un stade de la chaîne alimentaire donnée, visant à collecter régulièrement des données pour évaluer le niveau de contamination ou détecter une contamination inhabituelle et interpréter ces données pour produire des informations.

Les informations sont produites dans le but d'agir : prévenir, gérer, évaluer des risques, dans une optique de santé publique.

La première source des données, essentielle, réside dans les autocontrôles réalisés par les opérateurs (dangers biologiques) sur la base du règlement CE N°178/2002³. Beaucoup de données sont peu mutualisées et pas standardisées. Par ailleurs ces données sont internes aux entreprises et bien qu'elles soient accessibles en permanence aux services d'inspection et de contrôle, les opérateurs sont très réticents à les communiquer à l'extérieur. L'absence de standardisation et la confidentialité des données sont deux limites fortes à leur utilisation collective.

Une deuxième source correspond aux contrôles officiels dans les établissements par les services de l'État (dangers biologiques, physiques et chimiques), principalement par le ministère chargé de l'alimentation et de l'agriculture, en application des plans de contrôle (ciblés) et de surveillance (aléatoires) obligatoires (PS/PC) (règlement 882/2004).

D'autres dispositifs de surveillance thématiques existent, obligatoires ou volontaires, publics ou privés : contaminants de l'alimentation animale (DGCCRF), analyses de l'eau (DGS), réseaux divers (REMI⁴, REPHYTOS⁵ à l'IFREMER⁶).

L'identification des aliments les plus incriminés encore appelée « attribution des sources » est réalisée par l'ANSES. Un projet d'avis de l'ANSES actualisant la hiérarchisation des dangers est en cours d'élaboration et devrait être rendu en 2018. Cet avis permet d'orienter les contrôles et les actions de surveillance, conjointement avec les orientations européennes. Le résultat est la catégorisation des dangers (maladies) en santé animale et végétale et la hiérarchisation des dangers en sécurité sanitaire des aliments.

La volonté de renforcer la politique de sécurité sanitaire, traduite par la loi du 13 octobre 2014 et l'ordonnance du 7 octobre 2015 relative à l'organisation de la surveillance en matière de santé animale, de santé végétale et d'alimentation et la réticence des opérateurs à communiquer leurs données ont conduit à une inflexion notable de la section sanitaire.

En 2012, un courrier aux opérateurs les contraignant à mettre à disposition l'ensemble de leurs autocontrôles à disposition d'une future base de données en cours d'élaboration semble avoir provoqué un rejet complet du dispositif et par conséquent remis en cause son avenir.

Par la suite le terme de base de données n'a plus été repris. La notion de plate forme a émergé, avec un objectif de départ plus restreint mais des objectifs d'extension ultérieurs affirmés. En effet, l'idée est de commencer avec quelques opérateurs, pour un nombre de dangers limités, et ensuite d'étendre le dispositif à d'autres opérateurs et d'autres dangers. Il ne s'agit plus d'une base de données au contenu étendu mais d'une mise en commun sur une base volontaire, collaborative et progressive. Deux groupes de travail fonctionnent actuellement, consacrés aux couples salmonelles / carcasses de porc et salmonelles / produits laitiers en Franche Comté.

3 L'objectif de la législation européenne en matière de sécurité des aliments est de garantir un haut niveau de sécurité pour le consommateur. Aucun aliment ne doit être mis sur le marché s'il est considéré dangereux. Afin d'atteindre cet objectif, la réglementation européenne a instauré des principes généraux reposant sur l'analyse des risques, la responsabilité première des exploitants, l'obligation de traçabilité et d'information des services de contrôle (Paquet hygiène).

4 Réseau de contrôle microbiologique des zones de production conchylicole

5 Réseau de surveillance des phycotoxines dans les organismes marins

6 Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer

1.2.4. Le travail important de recensement et de mise en commun de la section sociologie et économie de l'alimentation avant son arrêt

Le ministre, lors de la mise en place du conseil d'orientation technique de l'Observatoire de l'alimentation le 10 décembre 2012, qui consacre de facto le véritable lancement opérationnel de l'Observatoire, souligne combien l'alimentation est devenue multifactorielle. A l'enjeu qualitatif de la sécurité alimentaire, s'ajoutent la sécurité sanitaire, la qualité nutritionnelle et organoleptique, les questions de durabilité⁷, les questions d'éthique⁸, les dimensions sociale et culturelle.

Il précise également combien sont devenus complexes les rapports que les consommateurs entretiennent avec l'alimentation. Il relève le caractère anxiogène et déstabilisateur pour les consommateurs soumis à des messages nombreux et souvent non ou mal étayés. Aussi, l'obtention de données objectives et fiables - l'un des principaux objectifs assignés à l'Observatoire - est-elle indispensable à la restauration d'un véritable débat social.

La feuille de route donnée par le ministre à la section « économie et sociologie » de l'alimentation est celle du pragmatisme et d'une approche partenariale renforcée, la participation de chacun des membres à l'enrichissement de la connaissance en matière économique et sociologique est vivement encouragée.

Entre le vote de la loi, en juillet 2010 et l'installation du conseil d'orientation technique (COT) de l'Observatoire de l'alimentation, le 12 décembre 2012, une dynamique collective est enclenchée. Un groupe de travail de préfiguration de la section est mis en place. Il réunit les directions générales des trois ministères pilotes : Direction générale de l'alimentation (avec association à l'époque de la direction générale des politiques agricole, agroalimentaire et des territoires⁹), Direction générale de la concurrence de la consommation et de la répression des fraudes, Direction générale de la santé, et des établissements publics ou de recherche : FranceAgrimer, l'Institut national de la recherche agronomique, l'Institut supérieur du tourisme de l'hôtellerie et de l'alimentation de l'Université de Toulouse, ou encore le Centre d'études et de prospective du Ministère de l'agriculture.

Aussi, la réalisation de deux études portant sur des thématiques importantes sur le plan politique et social est-elle immédiatement ciblée - l'insécurité alimentaire¹⁰, l'alimentation durable sous l'angle de la lutte contre le gaspillage alimentaire¹¹. La section économie et sociologie de l'alimentation se dote dès le premier conseil d'orientation technique tenu le 10 décembre 2012 d'un programme de travail pour l'année 2013¹², puis d'un programme pour l'année suivante.

Ce premier conseil trace les points de vigilance à surveiller pour la section « économie et sociologie de l'alimentation ».

7 Dont les modes de production, gaspillage alimentaire...

8 Produits de proximité, commerce équitable, bien être animal...

9 Devenue Direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises

10 L'insécurité alimentaire : caractérisation des besoins et des attentes en termes d'alimentation des personnes en situation d'insécurité alimentaire : étude réalisée par FORS recherche sociale en collaboration avec l'INRA

11 La lutte contre le gaspillage alimentaire, « innovations technologiques, leviers de réduction du gaspillage dans le secteur agroalimentaire », étude réalisée par Euroquality en lien avec le centre technique agroalimentaire (CTPCA) et l'université de Wageningen (septembre 2013/avril 2014)

12 Le service Statistiques de l'Insee a participé au programme de travail

Ainsi est-il souligné que le travail de collecte des besoins et attentes de certains consommateurs, pour l'enquête concernant l'alimentation des personnes en situation d'insécurité alimentaire, mérite une particulière attention. Il nécessite donc qu'il soit confié à des prestataires expérimentés menant des enquêtes de terrain auprès des acteurs impliqués.

S'agissant de l'étude proposée sur les nouvelles technologies contribuant à la lutte contre le gaspillage alimentaire, la vocation de l'Observatoire de l'alimentation à traiter de thématiques qui ne sont pas encore au cœur des préoccupations des consommateurs dans une approche prospective est affirmée puis confirmée¹³.

Le 2^{ème} COT est l'occasion de rappeler que la programmation du travail de la section s'effectue sur une base annuelle « pour l'instant », dans une approche pragmatique de réponses successives aux besoins d'aide à la décision. Est également évoquée l'analyse de faisabilité d'un portail internet de partage de données et études. Cette analyse devra tenir compte non seulement des portails déjà existants et des moyens disponibles mais également des besoins des utilisateurs potentiels¹⁴. Ce portail internet pourrait assurer ainsi une veille et une diffusion des études externes identifiées ainsi que des travaux réalisés en propre¹⁵.

La section « sociologie et économie de l'alimentation » de l'Observatoire démarre ses travaux à la fin de l'année 2012 dans la configuration retenue lors de la préfiguration précédemment évoquée.

Aucune évolution ne lui sera apportée : la question de la nomination d'un opérateur-ensemblier clairement identifié n'a par la suite jamais été réellement posée, pas plus que l'identification des moyens financiers susceptibles d'être mobilisés pour accomplir les missions de la section.

Pourtant, dans cette organisation *a minima*, cette période de lancement opérationnel est qualifiée de résolument positive par certains interlocuteurs rencontrés, contributeurs de données et réalisateurs d'études. Elle a permis la mise en connaissance partagée des travaux conduits par les uns et les autres¹⁶, d'élaborer des diagnostics, des bilans, de donner de la lisibilité aux études en les hébergeant sous l'égide de l'Observatoire, d'organiser les financements.

L'étude de caractérisation des besoins et des attentes en terme d'alimentation des personnes en situation d'insécurité alimentaire a été réalisée grâce à un cofinancement du ministère en charge de l'alimentation (DGAI) et de FranceAgrimer, pour un montant de 80 000 euros, celle sur les innovations technologiques, levier de réduction du gaspillage dans le secteur agroalimentaire, par les deux ministères respectivement en charge de l'alimentation et de l'économie (Direction générale de la compétitivité de l'industrie et des services, devenue Direction générale des Entreprises) pour 110 000 euros¹⁷.

Il y avait là, selon ces mêmes interlocuteurs, une véritable opportunité de plateforme d'échanges favorable à la co-construction d'études utiles de caractérisation de l'évolution des consommations et des pratiques alimentaires pour la politique publique de l'alimentation, mais aussi pour les professionnels¹⁸.

13 Source : compte-rendu du 1^{er} COT du 10 décembre 2012, du 2^{ème} COT du 10 décembre 2013

14 Source : compte-rendu du 2^{ème} COT du 10 décembre 2013

15 Source : compte-rendu du 4^{ème} comité de pilotage de l'Observatoire du 15 octobre 2013

16 Ainsi, à titre d'exemple, l'étude baromètre des perceptions alimentaires et la politique alimentaire confiée au Credoc en 2008 a-t-elle été dans ce cadre valorisée

17 Source : relevé des décisions du comité de pilotage de l'Observatoire de l'alimentation, 4 avril 2013

18 Source : présentation par chaque organisme de ses apports potentiels à l'Observatoire de l'alimentation (FranceAgrimer, Inra, Isthia, SSP/CEP) au comité de pilotage du 27 septembre 2012

Son caractère interministériel et multi partenarial semblait prometteur dans un contexte de moyens publics que chacun savait contraints, pour créer les synergies entre études, enquêtes et baromètres existants, éviter les redondances et déployer au mieux les moyens publics disponibles détenus par les différents financeurs.

Cependant, la dynamique de cette section s'est rapidement essouffée. Elle s'est traduite par une participation et une implication de plus en plus réduites de ses membres. Si l'étiologie a effectivement été identifiée par les directions d'administration centrale pilotes, il n'a pas été corrigé par des mesures d'animation pour relancer la démarche.

En effet, partant du constat que ce dispositif ne fonctionnait pas de manière satisfaisante d'une part, et de l'interrogation de plus en plus prégnante sur la réelle valeur ajoutée de « l'instrument global » Observatoire de l'alimentation comme outil efficace d'aide à la décision, d'autre part, la section de sociologie et d'économie de l'alimentation a été mise en sommeil dès la fin 2014.

À la mise en sommeil de la section de sociologie et d'économie de l'alimentation en tant que telle, s'est mise en place la commande d'études, au cas par cas, effectuée par le ministère en charge de l'alimentation auprès de son centre d'étude et de prospective (CEP).

L'annexe 6 permet de tracer les études conduites dans le domaine de l'observation socio-économique de l'alimentation soit au titre de la section de l'Observatoire, soit sur commandes « au coup par coup » auprès du CEP.

2. ANALYSER LES CAUSES DE L'ÉCHEC DE L'OBSERVATOIRE DE L'ALIMENTATION

L'Observatoire de l'alimentation ne fonctionne pas dans les conditions fixées par les textes juridiques.

Seul l'OQALI, Observatoire de la qualité des aliments initié par la Direction générale de la Santé en 2008 et déjà porté à cette époque par le binôme INRA/AFSSA¹⁹, devenu depuis lors opérateur de la section nutritionnelle de l'Observatoire de l'alimentation, a continué de fonctionner.

La section sanitaire n'est pas encore opérationnelle, bien que la Direction générale de l'alimentation (DGAI) ait mené de nombreux travaux pour développer la plateforme de surveillance de la chaîne alimentaire, en tant que base de données mutualisant les résultats des contrôles officiels réalisés par les services de l'État et des autocontrôles réalisés par les professionnels.

Quant à la section socio-économique, elle n'a fonctionné que pendant deux ans en tant que telle.

Enfin, l'Observatoire de l'alimentation devait également participer au suivi des accords collectifs destinés à permettre une évolution favorable de la qualité nutritionnelle des denrées, prévus à l'article L.230-3 du code rural et de la pêche maritime. Six accords seulement ont été conclus.

L'analyse des causes de l'échec relatif de l'Observatoire de l'alimentation est importante puisqu'elle permettra de tirer les enseignements propres à optimiser l'observation de l'alimentation. La mission a identifié trois causes qui ont contribué à l'insuccès de l'opération :

- des objectifs imprécis inscrits dans les textes juridiques ;
- l'absence de recensement préalable des données et des études disponibles dans le champ de l'alimentation ;
- une mise en œuvre défailante.

2.1. L'imprécision des objectifs assignés à l'Observatoire de l'alimentation par les textes juridiques

Le rapport de propositions du Conseil national de l'alimentation du 17 juin 2010, que la mission a repris à dessein *in extenso* dans la partie consacrée à l'Observatoire de l'alimentation, expliquait que celui-ci « constituerait un lieu de ressources sur l'alimentation et un référent à partir duquel une meilleure coordination des enquêtes serait possible » et « aurait pour vocation de permettre l'émergence d'une vision objective et la plus largement partagée possible sur les questions en lien avec l'alimentation ».

L'Observatoire était clairement positionné sur la production de données nouvelles, la centralisation des données existantes et l'analyse de ces données.

¹⁹ L'Agence Française de Sécurité Sanitaire des Aliments (AFSSA) et l'Agence Française de Sécurité Sanitaire de l'Environnement et du travail (AFSSET) ont été fusionnée en 2010 pour former l'Agence Nationale chargée de la Sécurité Sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES)

Or la loi du 27 juillet 2010 a élargi les missions de l'Observatoire en lui confiant des missions plus ambitieuses que celles envisagées par le CNA :

- éclairer les acteurs économiques et les pouvoirs publics sur les évolutions de l'offre et de la consommation alimentaire ;
- analyser les données nécessaires à l'exercice de ses missions ;
- assister le Gouvernement dans la définition des objectifs de la politique publique de l'alimentation et l'évaluation de ses effets ;
- fournir aux secteurs professionnels des outils d'aide à la décision utiles à la mise en œuvre des engagements collectifs définis à l'article L. 230-4.

Au lieu d'être uniquement le lieu de ressources et le référent souhaité par le Conseil national de l'alimentation, l'Observatoire a été chargé de missions plus larges, pour partie en concurrence avec les missions du CNA, et pour partie opérationnelles en direction des secteurs professionnels. Le CNA, pourtant à l'origine de la création de l'Observatoire, n'est d'ailleurs nulle part mentionné comme un acteur avec lequel l'Observatoire doit se coordonner, par exemple en lui présentant chaque année un rapport d'activité.

Une explication réside certainement dans le fait que la loi du 27 juillet 2010 pose les bases d'une politique nationale de l'alimentation, et qu'un des moyens de cette politique est la conclusion d'accords cadres avec les professionnels pour les inciter à améliorer la qualité de leurs produits. L'Observatoire proposé par le CNA a alors été utilisé comme instrument de gestion de ces accords.

Les textes réglementaires n'ont pas apporté de précision sur la pondération de ces différentes missions. Ils distinguent trois sections : une section nutritionnelle chargée des questions relatives à l'offre et aux caractéristiques des aliments, une section sanitaire et une section sur l'économie et la sociologie de l'alimentation, sans dissiper les ambiguïtés sur le périmètre exact des sections « sanitaire » et « sur l'économie et la sociologie de l'alimentation ».

Or les termes ne suffisent pas à définir le contenu que les sections recouvrent. Ainsi, la section nutritionnelle de l'Observatoire ne se limite pas aux informations sur la composition nutritionnelle des aliments, mais récupère également des données socio-économiques grâce auxquelles elle produit des études de nature socio-économiques. En outre, son objectif est essentiellement sanitaire, au sens où une meilleure connaissance de la composition nutritionnelle de l'offre alimentaire poursuit un objectif de santé publique. En effet, la surconsommation de sel, de sucre, et d'acides gras saturés notamment entraîne des pathologies qui affectent un nombre important de personnes.

La section socio-économique peut également correspondre à des objectifs différents. Ainsi, le site institutionnel agriculture.gouv.fr indique-t-il que la section économie et sociologie de l'alimentation permettra de disposer des données nécessaires à l'étude des comportements alimentaires et à la réalisation d'évaluations socio-économiques (évaluation des bénéfices et des coûts engendrés par l'application des obligations réglementaires ou des mesures liés à la maîtrise du risque sanitaire) et au-delà, d'évaluations des politiques publiques dans le domaine de l'alimentation. On retrouve pêle-mêle les comportements alimentaires, les études d'impact et l'évaluation des politiques publiques, sans précision sur les données nécessaires.

Dans le même temps, la mission essentielle de l'Observatoire, c'est-à-dire la production, la centralisation et l'analyse de données relatives à l'alimentation, et la plus-value qu'il devait apporter dans un environnement déjà occupé par de nombreux acteurs, n'a pas été explicitée, faute d'un recensement des données et des analyses disponibles. Le terme « observatoire » induit l'observation d'un objet, si possible pérenne de manière à suivre les évolutions de cet objet dans le temps et d'en tirer des enseignements, notamment pour la mise en œuvre des politiques publiques et la mesure de leurs effets. Dans son champ restreint, l'OQALI effectue avec succès cet enregistrement dans une base de données consolidée des informations qu'il récupère de manière systématique, avec une méthodologie transparente. L'extension éventuelle à d'autres champs de la « méthode OQALI » n'a pas été définie dans les textes juridiques.

La gouvernance de l'Observatoire intrigue également. La composition du Conseil d'orientation technique est vaste, englobant les acteurs économiques et les consommateurs. Compte-tenu des missions confiées à l'Observatoire, qui vont au-delà de l'observation de l'alimentation, le rôle que le législateur entendait voir jouer par ce Conseil pose question. Le conseil d'orientation technique de l'Observatoire de l'alimentation devait-il se restreindre au champ déjà étendu des données et des analyses disponibles et des nouvelles à produire, ou bien devait-il embrasser toutes les missions de l'Observatoire inscrites dans la loi, mais alors dans quelle complémentarité avec le CNA ?

2.2. L'absence de recensement préalable de la production de données et d'analyses disponibles

Dans une démarche rationnelle, les besoins auraient dû être définis et confrontés à l'existant. Or la démarche a consisté à créer par une loi l'Observatoire, sans préciser, ni dans cette loi, ni dans les décrets d'application son articulation avec les acteurs producteurs de données et d'analyses déjà en place.

Les acteurs sont nombreux à produire des données et des analyses en lien avec l'alimentation. La mission a esquissé un premier recensement dans la partie suivante du rapport.

Dès lors que ce recensement n'a pas été effectué à la création de l'Observatoire, et que le rôle de l'Observatoire n'a pas été clarifié. Son utilité pouvait ne pas apparaître évidente, au moins dans une partie du périmètre qu'il était censé couvrir.

2.3. Une mise en œuvre défailante

La création par la loi d'un Observatoire de l'alimentation n'a pas été suivie d'une mise en œuvre rapide. L'OQALI, qui préexistait, a continué de fonctionner. Ce n'est que le 10 décembre 2012, soit plus de deux ans après l'adoption de la loi, que le ministre a installé l'Observatoire. Le discours du ministre s'inscrit beaucoup plus dans la lignée de la proposition du CNA qu'il ne correspond à la lettre de la loi :

« ...L'alimentation, on en parle beaucoup, les consommateurs expriment régulièrement leur perception de la qualité et la sécurité sanitaire des aliments, mais que sait-on au juste d'objectif à ce sujet ? Pas grand chose en réalité, ou une mosaïque très incomplète de choses, avant la création de cet Observatoire !

Car c'est justement la finalité de l'Observatoire de l'alimentation, et je vais y revenir plus en détail dans un instant, que de fournir des faits objectifs quant à la composition de l'offre alimentaire dans notre pays, tant en matière de qualité nutritionnelle (avec les résultats d'OQALI qui ont été présentés mardi dernier) qu'en matière sanitaire (en mettant en commun l'ensemble des données publiques et privées disponibles sur l'ensemble des champs biologiques ou physico-chimiques), et aussi de fournir des éléments socio-économiques : tout ce travail conduit au sein de l'Observatoire sera une base considérable pour la politique de l'alimentation...

... Comme je l'ai dit en commençant, la restauration d'un véritable débat sociétal passe d'abord par l'obtention de données objectives et fiables nécessaires pour étayer le débat. En d'autres termes, les travaux de l'Observatoire « nourriront » ceux du Conseil national de l'alimentation, instance chargée du débat sociétal autour de l'alimentation. »

En dépit de ces déclarations, l'Observatoire a périclité pour plusieurs raisons.

2.3.1. Des synergies faibles entre les trois sections

Les synergies entre les trois sections se sont révélées faibles. L'idée d'un Observatoire couvrant différentes thématiques de l'alimentation est intellectuellement séduisante. Mais les synergies espérées ne se sont pas concrétisées :

- les sources de données élémentaires sont différentes pour les trois sections : composition des aliments inscrite sur les emballages pour la section nutritionnelle, présence de contaminants dans les aliments détectés lors des autocontrôles des professionnels de l'industrie agroalimentaire ou lors des contrôles des agents publics pour la section sanitaire, données socio-économique produites par de nombreux acteurs publics et privés ;
- les producteurs de données diffèrent également : instituts, professionnels de l'industrie agroalimentaire ;
- les études et les analyses élaborées sur la base des données élémentaires disponibles sont produites par des acteurs très divers qui embrassent rarement les champs sanitaire, nutritionnel et socio-économique.

2.3.2. La réticence des acteurs économiques à partager les données issues de leurs autocontrôles

L'Observatoire de l'alimentation devait étendre au champ sanitaire le partenariat positif instauré entre les pouvoirs publics et les acteurs économiques pour les données nutritionnelles. Ce qui avait fonctionné à la satisfaction générale dans le cadre de l'OQALI pouvait en théorie fonctionner pour les données sanitaires issues des contrôles publics et privés, les administrations mettant au pot commun les plans de surveillance et de contrôle et les acteurs économiques leurs autocontrôles. Mais la sensibilité des données considérées a compromis la réalisation du projet.

2.3.3. L'absence de moyens, autres que ceux de l'OQALI et de la DGAI

L'OQALI bénéficiait antérieurement à la création de l'Observatoire d'un budget qui a été reconduit. En revanche, les études préalables à la mise en place de la section sanitaire et les rares études commandées dans le cadre de la section de sociologie et d'économie de l'alimentation ont été financées quasi exclusivement par la DGAI, FranceAgrimer participant minoritairement au financement d'une étude socio-économique.

La DGAI n'a pas pérennisé ses financements, aucun autre financeur ne s'est déclaré, entraînant la fin de la section de sociologie et d'économie de l'alimentation et un fonctionnement incertain de la section sanitaire. Le caractère interministériel de l'Observatoire, attesté par la représentation des trois ministres chargés de l'alimentation, de la santé et de la consommation dans ses instances, ne s'est pas traduit par une manifestation d'intérêt de la part des deux derniers cités, qui n'ont pas pallié le désengagement du premier.

S'agissant de l'OQALI, dont l'utilité n'est pas contestée, son mode de financement via une convention cadre associant trois ministères, l'ANSES et l'INRA, conduit à des recrutements prioritaires de salariés sur des contrats à durée déterminés, dont la précarité s'accorde mal à la pérennité attendue d'un observatoire. En effet, l'ANSES et l'INRA sont confrontés dans la gestion de leurs effectifs à des contraintes, notamment le plafond d'emplois pour l'ANSES, qui les incitent à privilégier les CDD. Dans la mesure où les personnels recrutés aspirent légitimement à bénéficier d'un CDI, il s'ensuit une rotation accélérée qui pourrait nuire à la continuité et à la qualité des travaux, bien que ce risque ne soit pas jusqu'alors avéré.

2.3.4. L'imprécision du lien avec les politiques publiques, l'absence de portage politique et la faiblesse du lien avec le CNA

La loi du 27 juillet 2010 a créé l'Observatoire de l'alimentation comme un des outils de la politique nationale de l'alimentation. Par la suite, aucune demande claire procédant d'une politique publique n'a été adressée à l'Observatoire de l'alimentation par les autorités en charge de la mise en œuvre de cette politique, si on excepte l'exploitation des travaux de l'OQALI qui a perduré.

Le suivi des accords collectifs a été vidé de sens compte-tenu du faible succès de ces accords. Les besoins des autorités en matière sanitaire ont été satisfaits par les agences et instituts existants, notamment l'ANSES, Santé Publique France et l'INRA. Des études de sociologie et d'économie sur l'alimentation ont continué d'être produites sans qu'il soit nécessaire d'actionner la section spécifique de l'Observatoire de l'alimentation.

De plus, le Conseil national de l'alimentation n'a pas fait appel à ses compétences et à son expertise.

2.4. Le décrochage entre les ambitions du législateur et la réalité du fonctionnement de l'Observatoire national de l'alimentation justifie sa suppression

La mission a rencontré les principaux acteurs concernés par la création de l'Observatoire de l'alimentation. Aucun n'a déploré sa mise en sommeil ni fait état de difficultés majeures liées à cette défaillance.

Ceci peut s'expliquer par le fait que dans son champ restreint la production de l'OQALI donne satisfaction, que de nombreux organismes produisent des données et des analyses sur l'alimentation entrant dans le périmètre théorique de l'Observatoire de l'alimentation, que des groupes de travail, ou de réflexions collectives « ad hoc » de pilotage ou de validation des travaux ont été soit maintenus soit mis en place, enfin que les besoins de concertation sont satisfaits par d'autres instances : le Conseil national de l'alimentation (CNA) et le Conseil national de la consommation (CNC).

Il semble donc que la disparition de l'observatoire sous sa forme actuelle ne poserait pas de problèmes aux acteurs rencontrés par la mission.

3. L'OBSERVATION ACTUELLE DE L'ALIMENTATION ET SES LIMITES

Des dispositifs d'observation ont été développés par les acteurs publics pour mener à bien les politiques publiques relatives à l'alimentation, tandis que les acteurs privés produisent également de l'information pour leur propre usage ou pour la mettre à disposition sur Internet et les réseaux sociaux. Cependant, cette profusion d'information présente certaines limites.

3.1. L'alimentation comporte de multiples dimensions

L'alimentation peut être abordée sous différents angles, notamment la production des aliments, leur distribution, leur consommation, les liens avec la santé, ou les inégalités sociales qui l'impactent.

3.1.1. La production alimentaire française

Avec ses 450 000 exploitations agricoles en 2016, produisant 71 milliards d'euros de produits agricoles sur une surface de presque 29 millions d'hectares, la France est le premier producteur européen. Ainsi, la France produit 16 % de la production de viande de l'Union européenne et 19 % de celle en végétaux²⁰.

Le secteur agro-alimentaire (IAA, commerce de gros agroalimentaire et artisanat commercial) compte 83 800 entreprises ce qui place la France au 2^{ème} rang européen derrière l'Italie en nombre d'entreprises. Celles-ci réalisent 10,2 % du chiffre d'affaires, 11,1 % des exportations et 5,1 % de la valeur ajoutée constatés pour l'ensemble des entreprises non financières et non agricoles implantées en France.²¹

En 2016, la valeur ajoutée dégagée par l'ensemble des activités agricoles et agroalimentaires représente 3,5 % du PIB français dont 1,5 % pour la production primaire issue de l'agriculture et de la pêche²² et 2 % pour les activités de transformation réalisées par les industries agroalimentaires.

Ces activités emploient en 2016 1,43 millions de personnes (salariés, non salariés) en équivalent temps plein, soit 5,5 % de l'emploi total national.

L'industrie agroalimentaire est composée de plus de 85 % de petites et moyennes entreprises mais ses résultats économiques, notamment à l'exportation, sont concentrés. La quasi-totalité des exportations sont réalisées par des groupes et 83 % par 180 grands groupes ou de taille intermédiaire²³.

20 Source : Eurostat, UE à 28 pays

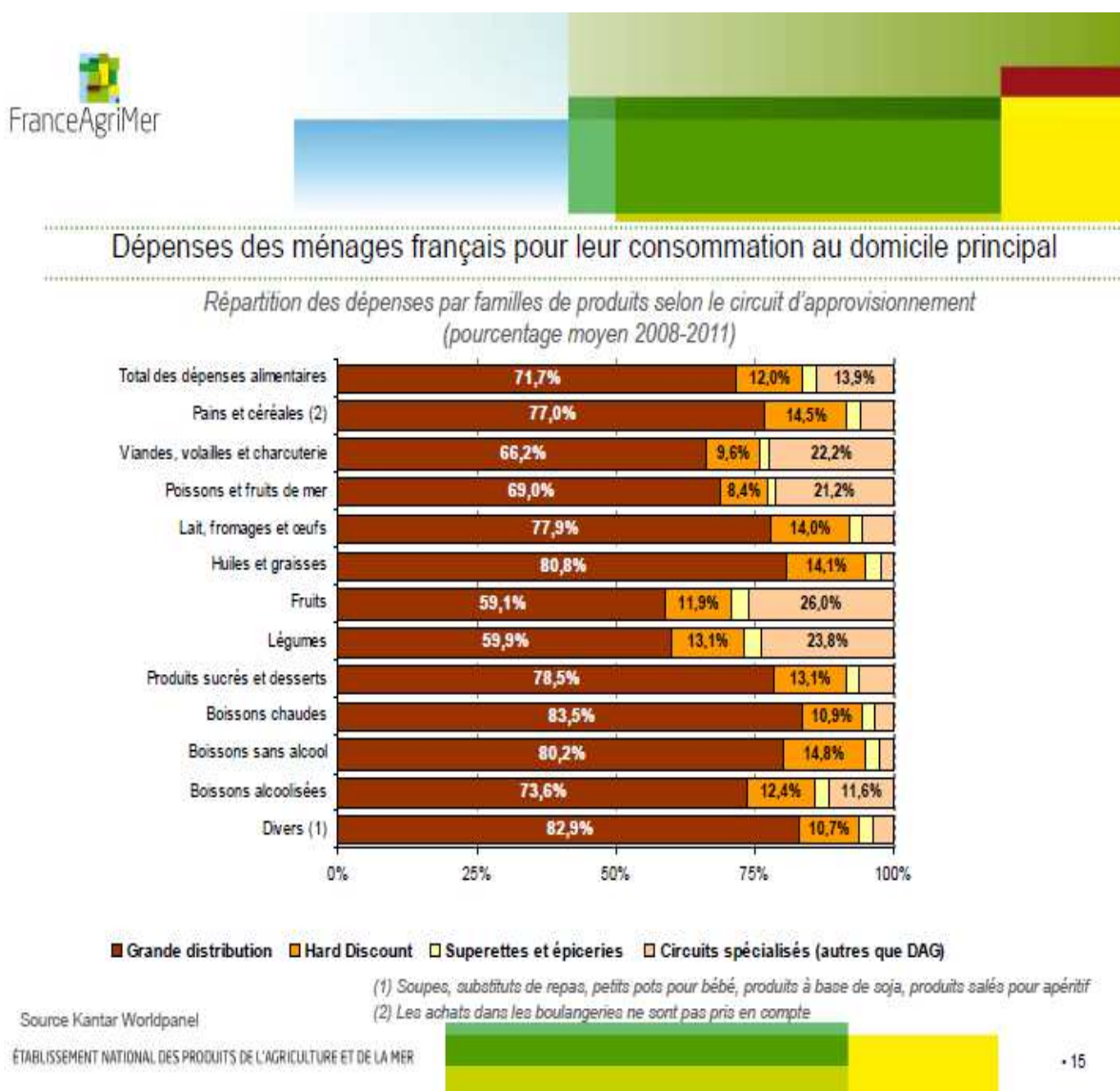
21 Source Graphagri 2017, publication du Service de la Statistique et de la Prospective du Ministère de l'agriculture

22 Ce chiffre intègre également la sylviculture

23 INSEE REFERENCES du 20/02/2013

3.1.2. La distribution de l'alimentation

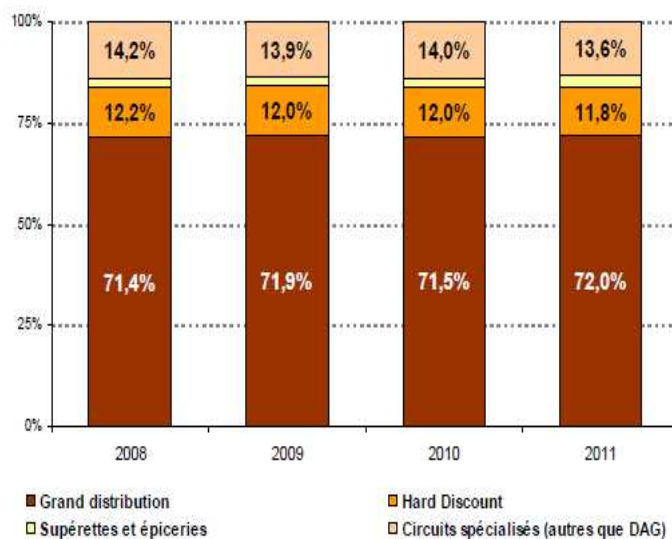
Si 72 % des dépenses alimentaires (tous produits) pour la consommation au domicile principal se font en 2011 dans les grandes surfaces d'alimentation, les types de lieux d'achats (supermarché, hypermarché, épicerie ou supérette, commerces spécialisés, magasin de surgelés, hard discount, marché) restent variés. Les lieux d'achat dépendent en effet des produits. Les fruits et légumes ne sont achetés qu'à hauteur de 59 % dans la grande distribution, au profit de circuits spécialisés, alors que les boissons chaudes, les boissons sans alcool, les huiles et les graisses le sont à plus de 80 %.²⁴



La part des magasins de hard discount après une importante progression, régresse aujourd'hui (-0,4 point entre 2008 et 2011).

Dépenses des ménages français pour leur consommation au domicile principal

Répartition des dépenses alimentaires (tous produits) selon le circuit d'approvisionnement ⁽¹⁾



Source Kantar Worldpanel

ÉTABLISSEMENT NATIONAL DES PRODUITS DE L'AGRICULTURE ET DE LA MER

⁽¹⁾ Les achats dans les boulangeries ne sont pas pris en compte

• 2

Leur part de marché atteint 14 % en France, au détriment de celle des supermarchés, lesquels investissent à leur tour le créneau (gamme « Carrefour discount », par exemple). Cette part est beaucoup plus élevée dans de nombreux pays européens (de 30 % à 50 % en Norvège, Allemagne, Belgique, Danemark). Le hard discount concerne surtout les ménages les plus modestes, qui y réalisent plus de 20 % de leurs achats, alors que les plus aisés y dépensent seulement 5 % de leur budget alimentaire. À l'inverse, ces derniers se fournissent plus fréquemment auprès des commerces de détail (18 % de leurs achats) et des marchés (9 %), voire directement auprès des producteurs. Enfin les commerces de proximité dans les centres villes se développent.

En revanche, la vente de produits alimentaires par Internet (VPAI) ne décolle pas. Par le mécanisme du « drive » les ventes alimentaires sur internet représentent à peine 5 % des achats en 2017, mais les distributeurs attendent beaucoup de leur développement. L'ensemble des cybermarchés pèse en moyenne à peine plus lourd qu'un gros hypermarché de région parisienne. Les questions de sécurité de paiement et de coûts de livraison sont évoquées parmi les obstacles à l'essor de la VPAI, mais l'importance de la dimension « socialisation » des courses alimentaires n'est pas non plus à sous-estimer²⁵.

3.1.3. La consommation : temps passé et budget des ménages

En France, la consommation alimentaire occupait chaque jour 2 h 22 en 2010. Malgré les facilités croissantes pour manger à toute heure, le temps consacré à l'alimentation reste très concentré au moment des trois repas traditionnels. À 13 heures, la moitié des Français est en train de déjeuner. Entre les repas, 15 % des personnes déclarent grignoter très souvent ; c'est le cas de 29 % des jeunes. Un cinquième du temps passé à manger l'est devant la télévision, en très légère augmentation sur 24 ans. En moyenne, les repas sont considérés comme des moments aussi agréables que lire ou écouter de la musique. Les personnes les plus âgées les apprécient le plus et y consacrent le plus de temps. Les plus jeunes les apprécient moins, prennent moins souvent de petit déjeuner et mangent beaucoup plus fréquemment à l'extérieur²⁶.

Depuis 1960, les ménages ont consacré à l'alimentation une part de plus en plus réduite de leur dépense de consommation : 20 % en 2014 contre 35 % en 1960. Toutefois cette part demeure stable depuis les années 2000. En cinquante ans, la consommation alimentaire par habitant a malgré tout augmenté régulièrement en volume, mais moins rapidement que l'ensemble de la consommation. La composition du panier alimentaire s'est par ailleurs modifiée. La viande, les fruits et légumes, les pains et céréales et les boissons alcoolisées progressent moins vite que les autres produits alimentaires. Ils cèdent notamment du terrain aux produits transformés et aux plats préparés. La hausse du pouvoir d'achat des ménages, l'évolution contrastée des prix des différents produits et la baisse du temps consacré à la cuisine contribuent à la modification des pratiques alimentaires. Enfin, la consommation d'alcool au domicile devient plus occasionnelle ; elle intègre en outre de plus en plus d'alcools forts et de vins de qualité supérieure. Les prix pratiqués dans les cafés et restaurants s'accroissent sensiblement plus vite que ceux de l'alimentation à domicile²⁷.

3.1.4. Les liens entre l'alimentation et la santé

3.1.4.1. La protection de la santé grâce à une alimentation saine

Une nutrition satisfaisante est un facteur de protection de la santé. Les avancées de la recherche ont précisé le rôle que jouent l'inadéquation des apports nutritionnels et l'insuffisance d'activité physique dans le déterminisme de nombreux cancers et maladies cardio-vasculaires, qui représentent plus de 55 % des 550 000 décès annuels en France. Des facteurs nutritionnels sont aussi impliqués dans le risque ou la protection vis-à-vis du diabète, de l'obésité, de l'ostéoporose ou de diverses déficiences²⁸.

3.1.4.2. La sécurité sanitaire : la surveillance des contaminants chimiques et microbiologiques

L'alimentation résulte souvent d'une chaîne complexe d'actions, incluant des productions végétales et animales, des procédés de transformation, de conservation et de distribution. Plusieurs types de substances utilisées dans ces processus peuvent ainsi se retrouver dans les aliments : additifs, ingrédients, substances provenant des matériaux au contact des denrées, résidus de produits phytopharmaceutiques et de médicaments vétérinaires,...

26 INSEE PREMIERE n°1417 du 12/10/2012

27 INSEE PREMIERE N°1568 du 9/10/2015

28 Extrait de l'introduction du PNNS 2011-2015

La nature de ces substances et leur teneur maximale admise dans les denrées sont réglementées. Lorsqu'il s'agit de substances utilisées intentionnellement (médicaments vétérinaires, produits phytopharmaceutiques, biocides, conservateurs, additifs, auxiliaires technologiques,...), celles-ci font l'objet d'une évaluation des risques avant mise sur le marché. L'évaluation vise à s'assurer, au regard des connaissances disponibles, que la présence potentielle de ces substances dans les denrées ne fait pas courir de risque inacceptable au consommateur. Afin de prendre en compte l'évolution des connaissances, les risques liés à ces substances sont régulièrement réévalués et leur autorisation de mise sur le marché peut être revue si nécessaire. En parallèle, la teneur de ces substances dans les aliments fait l'objet de surveillance par les autorités sanitaires nationales.

D'autre part, des substances présentes dans l'environnement peuvent également contaminer les aliments. Elles peuvent être d'origine naturelle, comme certains micro-organismes ou des champignons qui produisent des toxines, ou des métaux présents dans les sols. Elles peuvent aussi résulter d'une pollution des milieux comme cela peut être le cas avec des polluants organiques persistants, les polychlorobiphényles (PCB), le chlordécone, ou des métaux.

Enfin, de multiples micro-organismes (bactéries, virus, parasites) sont susceptibles de contaminer les denrées alimentaires et d'engendrer diverses maladies. Les mesures mises en œuvre par les autorités de santé et les professionnels ont conduit à une diminution majeure des principales pathologies causées par l'alimentation. Cependant, des épisodes récents de contamination en Europe appellent à la vigilance vis-à-vis des dangers microbiens.

3.1.5. L'alimentation et les inégalités sociales

Concernant les disparités sociales, les résultats de l'étude INCA 3 menée par l'ANSES tendent à indiquer des comportements plus proches des recommandations en termes de consommations alimentaires (plus de fruits et légumes, moins de boissons sucrées), de statut pondéral (moins d'obésité) et d'activité physique (comportements plus actifs) pour les individus de niveau d'étude ou de PCS²⁹ élevés. Ces derniers ont également des rythmes alimentaires plus réguliers et sont plus nombreux à consommer des compléments alimentaires. D'autre part, les individus de niveaux d'étude plus faibles semblent avoir des comportements moins risqués sur le plan microbiologique (consommation moins élevée de denrées crues, conservation moins longue avant consommation des denrées périssables). Par ailleurs, les individus les plus âgés (65-79 ans) et de niveau d'étude ou de PCS élevés apportent une attention particulière au choix de leurs aliments (lecture plus fréquente des emballages et étiquettes, critères de choix des aliments plus qualitatifs, achats en commerces de proximité ou dans les marchés, consommation plus élevée d'aliments issus de l'agriculture biologique)³⁰.

²⁹ PCS : Profession et catégorie socio-professionnelle

³⁰ ANSES, INCA 3, juin 2017

3.2. L'alimentation est au croisement de plusieurs politiques publiques

Compte-tenu de son importance à la fois macroéconomique et pour chaque personne, l'alimentation intéresse plusieurs politiques publiques, et notamment celles relatives à l'économie (production et consommation), au développement durable, à la santé publique, à la sécurité sanitaire et à la lutte contre les inégalités sociales.

Pour une partie des politiques publiques, les règles du droit commun s'appliquent à l'alimentation. C'est le cas pour la commercialisation des produits alimentaires (droit de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes). En revanche, l'alimentation fait l'objet d'attentions spécifiques définies dans le code rural et le code de la santé publique.

3.2.1. La politique de l'alimentation est définie dans le code rural et de la pêche maritime

L'article 1 du code rural, indique que :

« La politique en faveur de l'agriculture et de l'alimentation, dans ses dimensions internationale, européenne, nationale et territoriale, a pour finalités :

1° Dans le cadre de la politique de l'alimentation définie par le Gouvernement, d'assurer à la population l'accès à une alimentation sûre, saine, diversifiée, de bonne qualité et en quantité suffisante, produite dans des conditions économiquement et socialement acceptables par tous, favorisant l'emploi, la protection de l'environnement et des paysages et contribuant à l'atténuation et à l'adaptation aux effets du changement climatique. » (Article L1 du code rural).

Le programme national pour l'alimentation (PNA) figure depuis la loi du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt dans le livre préliminaire du code rural et de la pêche maritime.

Le PNA détermine les objectifs de la politique de l'alimentation en prenant en compte la justice sociale, l'éducation alimentaire de la jeunesse et la lutte contre le gaspillage alimentaire. Il propose des catégories d'actions dans les domaines de l'éducation et de l'information pour promouvoir l'équilibre et la diversité alimentaires, les produits locaux et de saison ainsi que la qualité nutritionnelle et organoleptique de l'offre alimentaire, dans le respect des orientations du programme national relatif à la nutrition et à la santé défini à l'article L. 3231-1 du code de la santé publique.

Le programme national pour l'alimentation encourage le développement des circuits courts et de la proximité géographique entre producteurs agricoles, transformateurs et consommateurs. Il prévoit des actions à mettre en œuvre pour l'approvisionnement de la restauration collective, publique comme privée, en produits agricoles de saison ou en produits sous signes d'identification de la qualité et de l'origine, notamment issus de l'agriculture biologique.

Le Conseil national de l'alimentation participe à l'élaboration du programme national pour l'alimentation, par l'analyse des attentes de la société, et contribue au suivi de sa mise en œuvre.

Un nouveau programme national pour l'alimentation (PNA2), s'inscrivant dans une perspective pluriannuelle 2014-2017 a été adopté à l'automne 2014 pour répondre à une série d'enjeux : la santé publique, les attentes des citoyens et des consommateurs, les inégalités sociales, la lutte contre le gaspillage alimentaire. Il est composé de quatre axes : la justice sociale, l'éducation alimentaire de la jeunesse, la lutte contre le gaspillage alimentaire, un ancrage territorial et la mise en valeur du patrimoine.

3.2.2. La politique de santé publique intègre l'alimentation

Depuis 2001 existe un programme national relatif à la nutrition et à la santé, que l'article L3231-1 du code de la santé publique définit :

« Un programme national relatif à la nutrition et à la santé est élaboré tous les cinq ans par le Gouvernement.

Ce programme définit les objectifs de la politique nutritionnelle du Gouvernement et prévoit les actions à mettre en œuvre afin de favoriser :

- l'éducation, l'information et l'orientation de la population, notamment par le biais de recommandations en matière nutritionnelle, y compris portant sur l'activité physique ;
- la création d'un environnement favorable au respect des recommandations nutritionnelles ;
- la prévention, le dépistage et la prise en charge des troubles nutritionnels dans le système de santé ;
- la mise en place d'un système de surveillance de l'état nutritionnel de la population et de ses déterminants ;
- le développement de la formation et de la recherche en nutrition humaine.

Le PNNS3 – 2011, 2015 - a pour ambition d'améliorer l'état de santé de l'ensemble de la population en agissant sur l'un de ses déterminants majeurs, la nutrition.

Les actions mises en œuvre par le PNNS ont comme finalité de promouvoir dans l'alimentation et le mode de vie les facteurs de protection de la santé et de réduire l'exposition aux facteurs de risque de maladies chroniques. Elles intègrent dans leur conception et leur développement la question des inégalités sociales de santé. Les conditions de vie mais également l'environnement alimentaire et physique conditionnant fortement les comportements, le PNNS doit contribuer à créer un environnement nutritionnel global facilitant un choix positif pour les consommateurs. Des repères nutritionnels sont définis, sur la base des analyses de l'ANSES et des recommandations du Haut conseil de la santé publique (HCSP).

Par ailleurs, la loi du 26 janvier 2016 de modernisation de notre système de santé a introduit la notion de stratégie nationale de santé :

« Art. L. 1411-1-1.-La politique de santé est conduite dans le cadre d'une stratégie nationale de santé définie par le Gouvernement, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État. La stratégie nationale de santé détermine, de manière pluriannuelle, des domaines d'action prioritaires et des objectifs d'amélioration de la santé et de la protection sociale contre la maladie. ... »

La stratégie nationale de santé comporte un volet « prévention » et un volet « alimentation ». Elle se fonde sur l'analyse dressée par le Haut conseil de la santé publique sur l'état de santé de la population, ses principaux déterminants et les actions envisageables.

Si l'alimentation n'est certes qu'un aspect parmi bien d'autres, la promotion d'une alimentation saine figure dans l'axe 1 de la stratégie nationale. Partant du constat que des travaux scientifiques ont mis en évidence le rôle de la nutrition, tant comme facteur de protection que comme facteur de risque pour de nombreuses maladies chroniques, la stratégie nationale de santé a identifié qu'il sera nécessaire, dans les prochaines années :

- d'assurer l'appropriation par tous les groupes sociaux des bons repères alimentaires dès l'enfance en associant les parents ainsi que les professionnels de l'éducation nationale et la petite enfance,
- d'assurer le développement de l'étiquetage nutritionnel clair et simple sur les produits alimentaires « Nutriscore »,
- de limiter l'influence de la publicité et du marketing alimentaire sur les enfants en les réglementant et encadrer la promotion des marques associées à des aliments peu favorables au plan nutritionnel,
- de rapprocher les politiques menées par les ministères chargés de l'agriculture et de la santé.

Enfin, au premier trimestre 2018, devrait être publié un programme national de santé publique. Celui-ci mettra davantage de cohérence entre les programmes et plan préexistants, notamment le PNNS, le Plan sport santé bien être, le PNA, le PNSE³¹.

3.2.3 Les préoccupations de surveillance et de sécurité sanitaires apparaissent dans le code rural et le code de la santé

Le code rural définit la notion de surveillance sanitaire qui s'applique à l'alimentation :

« Art. L. 201-14.-I.-La surveillance sanitaire et biologique du territoire a pour objet de constater l'état sanitaire des animaux, des végétaux et des aliments et de détecter l'apparition d'effets non intentionnels des pratiques agricoles sur l'environnement.

« Elle comprend des actions conduites par l'État ou sous son contrôle ainsi que des actions conduites par les personnes exerçant, à titre professionnel, une activité liée à la santé animale, à la santé végétale ou à la sécurité sanitaire des aliments... ».

31 PNSE : plan national santé environnement. Le PNSE 3 (2015-2019) a pour ambition de réduire l'impact des altérations de notre environnement sur la santé

Le code de la santé publique mentionne que l'Agence nationale chargée de la sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail, (ANSES), établissement public de l'État à caractère administratif, contribue principalement à assurer la sécurité sanitaire humaine dans les domaines de l'environnement, du travail et de l'alimentation (Article L1313-1).

3.2.4. L'information du public et l'animation du débat

Le périmètre des politiques publiques vient d'être rappelé ci-dessus, Il faut y ajouter la prise en considération du débat public. Ce débat est assuré pour tout ou partie par au moins deux instances : le CNA et le CNC (conseil national de la consommation).

Au-delà du débat, les pouvoirs publics ont la responsabilité de mettre à disposition du public les informations quantitatives et qualitatives nécessaires à la formation et à l'information des acteurs et des citoyens-consommateurs. Ces informations complètent la transparence de l'information sur les données ayant contribué à l'élaboration des plans d'action publique (PNNS, PNA, PNSE).

3.3. De nombreuses données d'observation de l'alimentation existent, créées pour la mise en œuvre des politiques publiques ou par des acteurs privés, pour leurs propres besoins

Il existe un nombre considérable de données de toute nature sur l'alimentation en général. Certaines ont été créées dans le but de disposer d'informations pour mener les politiques publiques et d'autres par des acteurs privés pour leurs besoins propres.

3.3.1. Les données créées pour mener à bien les politiques publiques

L'élaboration et le pilotage des politiques publiques nécessitent de disposer de données et d'études sur l'alimentation. Celles-ci sont produites directement par les services de l'État ou des entités publiques. La mission a recensé les données disponibles sur l'alimentation et utilisées dans la détermination des politiques publiques ou pouvant donner lieu au débat public. Celles-ci sont classées en distinguant trois sous-ensembles cohérents qui correspondent aux trois sections de l'Observatoire de l'alimentation : alimentation et santé ; sécurité sanitaire des aliments ; sociologie, économie de l'alimentation et développement durable.

3.3.1.1. Alimentation et santé

Comme cela a été exposé *supra*, L'OQALI est à la source des principales données concernant les aspects nutritionnels de l'alimentation. Mais la puissance publique conduit par ailleurs, directement ou par des organismes publics, des études ou des enquêtes lui permettant de disposer de données pour étayer son intervention dans le domaine de l'alimentation. La mission a répertorié des occurrences concernant l'alimentation et/ou la santé dans les publications de quelques organismes (INSERM³², INRA, Santé Publique France, ANSES...).

³² Institut national de la santé et de la recherche médicale

L'INSERM, organisme de recherche sous la double tutelle des ministères de la santé et de la recherche, est un établissement scientifique qui assure une mission d'expertise et de transfert de connaissances auprès de nombreux institutionnels et décideurs (ministères, agences...) dans le domaine de la santé publique. C'est dans ce cadre de recherche et d'expertise sur la santé publique que cet établissement publie des études liées à l'alimentation. Ainsi en 2017 l'INSERM a publié une étude « agir sur les comportements nutritionnels » et en 2014 une étude « inégalités sociales de santé en lien avec l'alimentation et l'activité physique ».

L'INRA conduit de nombreuses études sur l'agroalimentaire et l'alimentation. Établissement de recherche sous la tutelle du ministère de l'agriculture et de l'alimentation et du ministère de la recherche, l'INRA couvre les domaines de l'alimentation, de l'agriculture et de l'environnement. Il publie des recherches sur l'alimentation liées aux problématiques de sa compétence : la nutrition, la santé, l'environnement, les caractéristiques et le goût des produits, le lien avec l'agriculture, les processus industriels, l'évolution des comportements...

Santé publique France a pour mission de protéger efficacement la santé des populations. Une mission qui s'articule autour de trois axes majeurs : anticiper, comprendre, agir. En tant qu'agence scientifique et d'expertise du champ sanitaire, elle a en charge l'observation épidémiologique et la surveillance de l'état de santé des populations ; la veille sur les risques sanitaires menaçant les populations ; la promotion de la santé et la réduction des risques pour la santé ; le développement de la prévention et de l'éducation pour la santé ; la préparation et la réponse aux menaces, alertes et crises sanitaires ; le lancement de l'alerte sanitaire.

Parmi ses nombreuses actions, l'agence mène l'étude ESTEBAN³³. L'étude réalisée en France métropolitaine porte sur un échantillon aléatoire de 5 000 personnes âgées entre 6 et 74 ans. Elle aborde plusieurs aspects de la santé : l'exposition à certaines substances de l'environnement, l'alimentation, l'activité physique et certaines maladies chroniques ou facteurs de risque (diabète, allergies, maladies respiratoires, hypertension artérielle, hypercholestérolémie...). Construite pour être répétée, ESTEBAN permet de recueillir, sur le long terme, des données pour développer une vision plus globale de la santé. L'étude ESTEBAN s'inscrivait initialement dans le cadre du programme national nutrition santé

L'ANSES couvre un large champ de connaissance sur la composition de l'offre alimentaire. Elle détient des données permettant d'établir des corrélations entre les besoins nutritionnels et la santé, les habitudes et les comportements des populations spécifiques. Elle peut ainsi produire des études spécifiques ou des analyses permettant d'évaluer les problèmes, de suivre les tendances dans le domaine de la santé publique, la diversification, la quantité et la qualité suffisante pour tous de l'alimentation. L'ANSES produit de nombreux avis, à la demande des pouvoirs publics ou en s'autosaisissant, qui portent sur la santé et l'alimentation.

L'ANSES réalise tous les sept ans une étude individuelle nationale des consommations alimentaires (INCA) sous l'égide des ministères de la Santé et de l'Agriculture. Les études INCA fournissent à un moment donné une photographie des habitudes de consommations alimentaires de la population française métropolitaine. Combinées aux plans de surveillance et aux bases de données de l'ANSES sur la composition des aliments (plusieurs millions de

³³ Étude de santé sur l'environnement, la bio surveillance, l'activité physique et la nutrition

données), les études INCA permettent de connaître les apports en substances bénéfiques présentes dans l'alimentation (vitamines, acides gras essentiels,...) ainsi que les expositions, c'est-à-dire les doses ingérées, aux substances néfastes susceptibles d'être présentes dans les denrées (métaux lourds, résidus de pesticides, toxines,...).

Les premiers résultats de la troisième étude INCA, lancée en 2014, ont été publiés en juillet 2017. Cette étude a intégré de nombreuses nouveautés et améliorations, comme par exemple l'inclusion des enfants de moins de trois ans, l'étude des consommations d'aliments issus de l'agriculture biologique ou de productions personnelles, ainsi qu'un système de description des aliments qui permettra d'affiner les estimations d'apports nutritionnels et les évaluations de risques sur des thématiques variées (migration des matériaux d'emballages, consommations d'aliments crus...). L'étude apporte des informations utiles pour décider ou non de poursuivre, renforcer ou modifier les priorités de la politique alimentaire et nutritionnelle en France.

3.3.1.2. La sécurité sanitaire des aliments

L'ANSES est chargée de la sécurité sanitaire en matière d'alimentation. Ses laboratoires établissent les références analytiques des contaminants. L'agence documente le risque en créant les données qui servent ensuite à élaborer des analyses lorsque son avis est sollicité. Enfin, dans le cadre de la réglementation européenne, l'agence transmet les données collectées de l'État membre France à l'agence européenne chargée de la sécurité des aliments (European Food Safety Authority).

Parmi les travaux de l'ANSES figurent aussi les études de l'alimentation totale (EAT). Réalisées à l'échelle nationale, celles-ci reposent sur une méthodologie standardisée et recommandée par l'Organisation Mondiale de la Santé (OMS). Elles ont pour objectif premier de surveiller l'exposition des populations à des substances chimiques présentes dans les aliments : résidus de produits phytosanitaires, contaminants de l'environnement, composés néoformés, toxines naturelles, additifs, éléments traces ou minéraux par exemple.

Une première étude de l'alimentation totale française (EAT1) a été réalisée entre 2000 et 2004 par l'Institut national de recherche agronomique (INRA), en collaboration avec l'Agence. Elle a permis de dresser un bilan de l'exposition de la population, des adultes et des enfants, aux contaminants inorganiques et minéraux, ainsi qu'aux mycotoxines.

En 2006, l'Agence s'est autosaisie afin de réaliser une seconde étude (EAT2), incluant 445 substances contre 30 lors de la première étude. En 2011-2014, l'ANSES réalise une étude de type EAT ciblée sur la population des nourrissons et enfants en bas âge (0-3 ans), l'EAT infantile. Enfin, depuis 2012 et pour quatre ans, l'ANSES coordonne le projet de recherche européen TDS-Exposure visant à harmoniser et diffuser la méthodologie EAT en Europe.

Outre les travaux de l'ANSES, d'autres données sont disponibles.

L'État réalise des contrôles officiels dans les entreprises pour s'assurer du respect de la législation. Les données collectées au cours de ces contrôles sont réunies au niveau national par les services de la DGAI. Il existe par ailleurs des dispositifs de surveillance thématiques - réseau salmonella géré par l'ANSES, surveillance de l'échinococcose géré par

l'ELIZ³⁴. La DGCCRF contrôle les contaminants de l'alimentation animale, la DGS les contaminants de l'eau, L'ONCFS intervient sur la faune sauvage et l'IFREMER suit des réseaux épidémiologiques sur les produits de la mer.

Par ailleurs, les services de l'État disposent des résultats des autocontrôles des opérateurs que ceux-ci mettent en œuvre en application de la réglementation européenne.

3.3.1.3. Sociologie, économie de l'alimentation et développement durable

Des services ou agences publiques produisent des données socio-économiques sur l'alimentation.

L'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) produit des informations statistiques sur le revenu des ménages et son utilisation, notamment dans l'alimentation, à partir de ses enquêtes récurrentes : part du revenu consacré à l'alimentation, modalités d'utilisation de ce budget...

Parmi les quatre domaines³⁵ dans lesquels le service de la statistique et de la prospective (SSP) du ministère de l'agriculture et de l'alimentation (MAA) et les services régionaux de l'information statistique et économique (SRISE) au sein des directions régionales de l'agriculture et de la forêt produisent des données et des études, trois apportent des éclairages précieux pour l'alimentation :

- en matière d'agriculture, il s'agit de celles portant sur les productions animales et végétales, la structure des exploitations, les prix, les revenus ;
- pour les industries agricoles et alimentaires, les volumes de production, la commercialisation, leurs résultats économiques ;
- en matière d'espace rural, la gestion des déchets, la gestion de l'eau et la pollution par les nitrates.

Au sein du SSP a été créé en 2008 le centre d'études et de prospective (CEP), chargé des fonctions de veille, d'étude, de prospective et d'évaluation. Le CEP publie un bulletin de veille à partir d'un corpus non figé de plusieurs centaines de sources (presse, newsletters, sites Internet, blogs, etc.) de différentes natures (médias, institutions nationales et internationales, think tanks, instituts de recherche, etc.). Elles peuvent provenir de productions tant françaises qu'étrangères, de formats variés : rapports, articles, ouvrages, études, conférences, séminaires, communications officielles, etc. Un bulletin de veille mensuel présentant les dernières notes est diffusé et mis en ligne depuis 2014. Le CEP a répertorié les organismes chargés en tout ou partie d'analyses socio-économiques liées à l'alimentation (annexe 8).

L'Observatoire de la formation des prix et des marges, créé comme l'Observatoire de l'alimentation par la loi de juillet 2010, présente chaque année depuis 2011 un rapport au Parlement décomposant les évolutions de prix et la répartition de la valeur ajoutée, de la production à la distribution, pour les principaux produits des principales filières. FranceAgrimer (FAM) assure le secrétariat de l'Observatoire de la formation des prix et des marges. Cet établissement public administratif publie également des études spécifiques sur

³⁴ Entente de Lutte Interdépartementale contre les Zoonoses.

³⁵ L'agriculture, la forêt, les industries agroalimentaires, l'espace rural

l'alimentation et entretient une veille sur l'alimentation pour les filières représentées au sein de conseils spécialisés, notamment à travers des panels de consommateurs.

La DGCCRF livre des études régulières sur l'évolution de la consommation, notamment pour alimenter les travaux du conseil national de la consommation, en s'appuyant en partie sur les contrôles qu'elle réalise dans le cadre de ses missions régaliennes. Elle réalise également des analyses sur la consommation et ses évolutions à partir d'informations mises à sa disposition par l'INSEE. Le CNC, dont la DGCCRF assure le secrétariat, débat des questions concernant la nutrition dans la mesure où il examine l'application de textes réglementaires. Ainsi le groupe de travail « agroalimentaire et nutrition » de ce conseil a examiné le 8 novembre 2016 des études ad hoc menées pour recueillir un avis de cette instance sur l'étiquetage nutritionnel.

L'INRA met à disposition des chercheurs une infrastructure de recherche nommée CALIS qui apporte aux communautés scientifiques des services concernant l'alimentation humaine.

Enfin certains services de l'État publient des travaux menés directement ou confiés à des organismes d'études sur la question de l'alimentation. Par exemple, le CGDD a rendu publique en septembre 2017 une étude intitulée : « L'alimentation, un enjeu de développement durable pour les territoires ». Cette étude est ainsi présentée: « La question alimentaire a pris une importance grandissante ces dernières années, elle est devenue un nouvel enjeu de développement durable pour les territoires, une politique publique transversale à construire, fruit d'un engagement entre de nombreux acteurs publics et privés. ...La mise en œuvre d'une alimentation plus durable contribue aux enjeux locaux tels que la préservation des ressources, les pratiques agricoles, la résilience face au changement climatique mais aussi les questions sociales et de gouvernance ».

3.3.2. Mais il existe bien d'autres moyens pour observer l'alimentation et étayer la politique ou les stratégies concernant l'alimentation

3.3.2.1. Les données accessibles publiquement

La question alimentaire a pris une dimension nouvelle. Elle est devenue un enjeu à multiples facettes. Les thèmes d'intérêt public variés réclament une politique publique transversale, fruit d'un engagement entre de nombreux acteurs publics et privés. De très nombreux ouvrages ou initiatives privés ou universitaires sont ainsi consacrés en France ou à l'étranger à l'alimentation³⁶.

Enfin, de plus en plus d'initiatives privées ont pour objet de mettre à la disposition des consommateurs, via les réseaux sociaux ou internet, des informations sur les aliments qui leur permettent de comparer les caractéristiques nutritionnelles des aliments et de se repérer avant l'achat. Les interlocuteurs de l'industrie agro alimentaire et de la coopération rencontrés par la mission ont fait état de l'intérêt qu'ils portent à la mise en place d'une traçabilité très complète et partagée de données qui regrouperaient toutes les caractéristiques des produits alimentaires. Ces données sur la composition des produits, leurs prix etc... seraient accessibles largement, y compris en tant que de besoin aux

36 Parmi d'autres, la mission a repéré l'Observatoire des aliments, site d'information indépendant édité par l'agence de presse et de communication qui diffuse des informations permettant de connaître et de comprendre les aliments

consommateurs. Cette expérience menée par le groupe GS1³⁷ dont l'état d'avancement des travaux figure en annexe 7 est connue du CNIS³⁸.

3.3.2.2. Les industriels, les distributeurs et les consommateurs conduisent des études à vocation stratégiques et commerciales, ou informatives sur l'alimentation

Les études marketing conduites par les différents acteurs économiques de l'alimentation ne sont évidemment pas disponibles pour le grand public, les pouvoirs publics, voire même quelquefois au sein de tous les services d'une même entreprise. Pourtant les industriels de l'agroalimentaire, ainsi que les distributeurs de produits alimentaires, conduisent des études poussées sur le comportement des consommateurs et les enjeux économiques de la consommation de ces produits. Selon l'Association nationale des industries alimentaires (ANIA) ces études ne sont pas partagées pour des raisons de concurrence, ce qui handicape le tissu très important des petites entreprises (85 % des IAA en France) qui n'ont pas les moyens de conduire ou d'analyser de telles études.

Les associations de consommateurs, à l'inverse, publient pour leurs adhérents ou le grand public des informations ou des comparatifs sur les produits alimentaires, avec des références de marques. Ces études ont leur méthodologie propre. Elles ne sont pas soumises avant leur publication à un débat et l'utilisation de leurs conclusions est destinée à toucher le grand public, plutôt qu'à une approche scientifique approfondie.

La participation, plus ou moins assidue, des uns et des autres aux différentes instances publiques, ainsi qu'aux groupes de travail tels que l'OQALI, permettent aux acteurs d'échanger tout ou partie des données dont ils disposent, sous la houlette des pouvoirs publics, sans forcément assurer une totale transparence sur leurs informations. A défaut de pouvoir acheter de telles études, l'échange au sein du CNA, par exemple, permet de mieux partager les compréhensions des stratégies des uns et des autres.

3.4. Les questions de la mise en débat public et de l'utilisation des données socio-économiques restent posées

Le lieu d'échange des données de toute nature sur l'alimentation reste le Conseil National de l'Alimentation. Cette instance dont son président rappelle qu'elle est le lieu du débat public, commande elle-même les études qui lui semblent utiles pour disposer de données éclairant ses débats.

C'est dans la perspective de disposer de davantage de données que le CNA a suscité la création de l'Observatoire de l'alimentation, afin d'élargir le champ de l'OQALI vers la surveillance sanitaire et les évolutions socio-économiques.

L'Observatoire de l'alimentation, dans sa section de sociologie et d'économie, aurait pu avoir pour ambition de structurer un programme de travail et des moyens pour réaliser ou faire réaliser des analyses et études de court, moyen et long terme pour éclairer les politiques publiques, plutôt que de laisser les acteurs cantonnés dans leurs mondes. Faute principalement d'un leadership et en raison de sa mise en sommeil fin 2014, la section de sociologie et d'économie de l'Observatoire a peu produit et n'a donc pas convaincu.

37 GS1 : Global standard 1, organisme de normalisation français, émanation locale de l'organisme international GS1 à but non lucratif

38 CNIS : conseil national de l'information statistique

3.5. Plusieurs limites affectent l'information et les études disponibles aujourd'hui sur l'alimentation

Les interlocuteurs rencontrés par la mission n'ont pas mis en évidence une carence grossière d'information sur l'alimentation, dont pâtirait la mise en œuvre d'une politique publique ou le débat public. Cependant, plusieurs ont souligné des limites, notamment dans le domaine de l'alimentation et de la santé. Ces limites affectent à la fois la conduite des politiques publiques et la bonne information du consommateur.

3.5.1. Malgré le fait que l'alimentation intéresse plusieurs politiques publiques, le pilotage interministériel n'est pas optimal, particulièrement pour ce qui concerne l'alimentation et la santé

Dans le domaine de l'alimentation et de la santé, la coexistence de plusieurs plans aux actions concurrentes a été souvent signalée. Elle brouille les messages que les pouvoirs publics souhaitent faire passer, fragmente les ressources et nuit à l'efficacité des politiques publiques. C'est en particulier le cas du PNNS et du PNA. Cette situation a été évoquée dans le rapport de l'IGAS sur l'évaluation du programme national nutrition santé 2011-2015 et 2016 (PNNS 3), publié en juillet 2016. Au delà des critiques sur le contenu du PNNS, ce rapport recommande de clarifier les champs respectifs des deux plans en renforçant le caractère interministériel complémentaire de l'alimentation et de la santé.

Le Haut conseil de la santé publique effectuait un constat équivalent dans son rapport « Pour une politique nationale nutrition santé PNNS 2017-2021 » publié en septembre 2017 :

« Pour mettre en œuvre les différentes mesures proposées dans ce rapport, il est indispensable de prévoir une gouvernance adaptée permettant un pilotage opérationnel efficace et dotée d'un poids politique différent. Il est notoirement reconnu que la gouvernance actuelle du PNNS, bien qu'affichant une dimension interministérielle, n'est pas parfaitement adaptée par son absence de cadre clair permettant des avancées notoires et d'assurer une cohérence entre les différents programmes interministériels mis en place au cours des dernières années, dont le côté compétitif apparaît comme une source de confusions pour de nombreux acteurs au niveau national, régional, et local. ».

Pour améliorer la gouvernance, la mission IGAS recommande de restaurer une forte dimension interministérielle en créant une délégation interministérielle à l'alimentation et à la santé, voire à la promotion de la santé³⁹. Le Haut conseil de la santé publique propose quant à lui de confier les aspects exécutifs du PNNS au comité interministériel pour la santé créé par le décret du 18 juin 2014.

3.5.2. Des progrès pourraient être réalisés dans l'observation de l'alimentation

3.5.2.1. En matière d'alimentation et de santé

Le Haut conseil de la santé publique a ainsi proposé de fusionner les deux études ESTEBAN de Santé Publique France et INCA de l'ANSES dans une seule étude de surveillance épidémiologique régulière pour la France métropolitaine et de la compléter par les études nécessaires au sein des populations spécifiques ciblées par les politiques publiques. La réalisation de l'ensemble de ces études par une seule et même agence permettrait la maîtrise des méthodes employées et leur homogénéité, ou du moins leur cohérence dans les différentes populations.

Le Haut conseil souhaite que des travaux précisent le risque lié aux stéréotypes dans l'alimentation et aux conséquences sur la prévention. Il recommande la reprise d'études de type Baromètre, comme le Baromètre de la perception de l'alimentation conduit par la DGAI jusqu'en 2011 ou le Baromètre nutrition santé de l'Institut national de prévention et d'éducation pour la santé (INPES⁴⁰) jusqu'en 2008.

Les données collectées par l'OQALI pourraient être plus complètement exploitées. Les rapports sectoriels de l'OQALI comprennent des indicateurs pour une part importante des informations recueillies, en se concentrant sur les aspects nutritionnels. Néanmoins, certaines des informations recueillies ne sont pas exploitées dans ces rapports. C'est le cas notamment des allégations d'intérêt (mentions d'origines par exemple), des ingrédients, des labels et des prix. Les ingrédients sont toutefois utilisés ponctuellement pour interpréter certains résultats. Les études transversales de l'OQALI traitent en partie ces informations. En particulier certaines études s'intéressent spécifiquement aux ingrédients ou aux relations qualité/prix. Cependant, l'exploitation de ces données pourrait être amplifiée.

Des informations pourraient également être collectées sur la restauration hors foyer et dans les départements d'Outre-mer, que ne couvre pas l'OQALI.

L'OQALI présente trois autres limites, dans son périmètre d'intervention :

- Le travail de l'OQALI ne porte que sur les produits transformés ;
- son mode de travail partenarial avec les industriels repose sur une charte qui interdit de divulguer des informations sur les marques ;
- les procédures d'approbation des travaux réalisés conduisent à leur livraison deux années après la date d'observation, ce qui est une durée longue dans un environnement où les industriels renouvellent fréquemment leur offre.

En outre, les chercheurs rencontrés par la mission soulignent plusieurs points sur lesquels l'information est insuffisamment disponible, pour les aliments transformés proposés au public :

- la distinction entre les sucres ajoutés et les sucres simples ;
- la connaissance de la présence des édulcorants et de leur quantité ;

⁴⁰ L'INPES a été intégré en 2016 dans Santé publique France

- la connaissance des additifs ;
- la distinction des protéines végétales et animales.

Après les conclusions qui ont été présentées à l'issue des états généraux de l'alimentation, et spécialement son atelier consacré aux moyens de faciliter l'adoption par tous d'une alimentation favorable à la santé, le groupe de concertation du CNA « Alimentation favorable à la santé », présidé par le professeur Daniel NIZRI, pourra utilement se pencher sur les progrès à réaliser, en ce qui concerne l'information sur l'alimentation.

3.5.2.2. En matière de sécurité sanitaire

Tous les interlocuteurs rencontrés par la mission conviennent de l'intérêt du projet de plateforme de surveillance de la chaîne alimentaire porté aujourd'hui principalement par la DGAI. Mais les difficultés liées à la mise en place, pour l'Etat, de plateformes quelle que soit leur nature, qu'il s'agisse de leur portage ou des conditions de partage des données sont réelles. La question des moyens humains et financiers n'est en outre pas résolue.

3.5.2.3. En matière de sociologie et d'économie de l'alimentation

Le centre d'études et de prospective du ministère de l'agriculture a, à la demande de la mission, dressé une première liste indicative de besoins en données publiques, qu'il s'agisse de les susciter et créer, ou de les récupérer et capitaliser :

- l'approvisionnement local, et les circuits de proximité : caractérisation de l'offre et évolution de la demande et des consommations ;
- réflexion sur la notion d' « alimentation durable » et d'agriculture circulaire ;
- les consommations énergétiques intermédiaires des produits alimentaires ;
- les pratiques alimentaires : comparaison des pratiques réelles par rapport aux pratiques déclarées (mesure et explication des écarts) ;
- les temps alimentaires, "horloges sociales" en matière d'alimentation : durées des périodes d'achat et de cuisine, durée des repas, tâches domestiques associées ;
- l'insécurité alimentaire : meilleures connaissances de certaines inégalités et précarités en matière d'alimentation ;
- la différenciation des conduites et régimes alimentaires en fonction des groupes sociaux et des âges ;
- le gaspillage alimentaire : capitaliser ce qui est déjà disponible.

3.5.3. Des progrès pourraient être réalisés dans la centralisation et la mise à disposition des informations existantes

Plus que la production d'informations nouvelles, les personnes rencontrées par la mission ont regretté qu'il n'existe pas de centralisation des informations, études et recherches disponibles sur l'alimentation.

Les données disponibles dans les différents domaines sont partagées principalement au CNA. Le comité de pilotage de l'OQALI, dans lequel les départements ministériels concernés échangent leur intérêt pour les études à mener, n'est pas utilisé lors de la définition des plans d'action des différents ministères. Le recensement effectué supra montre la diversité des études élaborées par les acteurs publics. Un partage mieux structuré des nombreuses données existantes devrait permettre une mise en œuvre consolidée des politiques publiques.

3.5.4. Le débat public qui existe au sein du Conseil national de l'alimentation reste encore insuffisamment audible

Plusieurs interlocuteurs rencontrés par la mission se sont félicités de la qualité des débats au sein du CNA. Cependant, ils ont aussi déploré la faible visibilité du CNA pour le grand public et les médias. Son président lui-même regrette de ne pas être toujours saisi en amont des questions concernant son domaine de compétence.

À cet égard, les États des généraux de l'alimentation ont permis de donner aux débats permanents du CNA une caisse de résonance et ont donc contribué à intéresser un plus large public aux différentes problématiques concernant l'alimentation.

4. DANS UN CONTEXTE EN FORTE EVOLUTION, OPTIMISER L'OBSERVATION DE L'ALIMENTATION ET STATUER SUR L'OBSERVATOIRE DE L'ALIMENTATION

4.1. Un contexte en forte évolution

4.1.1. Une aspiration des citoyens et des consommateurs à une transparence accrue et à un accès immédiat aux informations sur les produits consommés

Dans une société profondément marquée par la surinformation⁴¹ quels que soient les domaines, il n'est pas étonnant de retrouver l'alimentation parmi les attentes fortes des consommateurs et des citoyens. La question de l'alimentation est devenue en effet une question de société qui fait l'objet de débats qui dépassent largement le simple fait de se nourrir : au delà des aspects qualitatifs, sociologiques et de mode de vie, l'alimentation est un sujet prioritaire pour ce qui concerne la santé des consommateurs, aussi bien en termes de sécurité des aliments (protection contre les contaminants bactériologiques et désormais chimiques), que de qualité nutritionnelle, de conditions de production et de transformation et d'environnement (agriculture durable, industrie responsable, commerce équitable, empreinte carbone des transports).

Les demandes d'informations de toute nature sont accentuées par les débats suscités par les scientifiques et "experts" de toutes disciplines qui diffusent nombre d'études sur les avantages et les inconvénients de tel ou tel type de produit alimentaire. L'industrie et le commerce se plaisent à relayer ces débats en les utilisant à des fins de marketing. Ils peuvent même aller jusqu'à les susciter : ainsi des industriels font la promotion des "aliments" pour répondre à la demande en mettant en avant certaines allégations, notamment pour la santé.

Ces allégations et les modalités d'étiquetage des produits sont encadrées par une réglementation européenne. La transparence des informations sur les produits eux-mêmes est de plus en plus réglementée, précise et scientifiquement déterminée pour éviter l'interprétation et la manipulation des données et permettre aux autorités publiques une meilleure information économique sur les échanges et la surveillance et la prévention des crises potentielles de toutes natures.

4.1.2. Des données sur les aliments de plus en plus accessibles, notamment grâce aux nouveaux outils techniques

Les attentes des consommateurs et des citoyens sur leur alimentation, spontanées ou suscitées, sont de plus en plus satisfaites, au moins en termes quantitatifs. Les informations sur le détail de l'origine, les conditions de production ou la composition des produits alimentaires, sont de plus en plus nombreuses et accessibles. La codification et la traçabilité rendues nécessaires pour la logistique de stockage et de commercialisation sont désormais disponibles "en ligne" ou au moins sur des serveurs dédiés, grâce aux outils informatiques.

⁴¹ Également appelée surcharge informationnelle, ou infobésité (terme francisé d'invention québécoise) est un concept désignant l'excès d'informations reçues par une personne qu'elle ne peut traiter ou supporter sans porter préjudice à elle-même ou à son activité.

Les interprétations des informations sont l'occasion de développement de nombreux sites "d'information" accessibles et débattues sur les réseaux sociaux, ou directement par des "cookies" à fins publicitaires qui accentuent la profusion de données sélectionnées en fonction de la cible ou de l'objectif à atteindre sur tel ou tel consommateur pour tel ou tel produit.

La nécessité d'un encadrement, ou du moins le recensement des informations utiles contrôlables et vérifiables s'est donc imposée. Aussi les instances européennes ont-elles édicté un corpus réglementaire, après concertation avec tous les acteurs, y compris les consommateurs réunis au sein du bureau européen des unions de consommateurs (BEUC). L'évolution des informations disponibles sur la composition, l'origine et la mise à disposition des aliments exige une implication des acteurs économiques de la chaîne alimentaire. Ces derniers sont engagés dans des processus de traçabilité et de composition de leurs produits, à la fois pour répondre à l'organisation de leur travail, notamment en terme logistique, aux demandes des consommateurs et aux exigences de la réglementation. Les industriels et distributeurs travaillent ainsi à la mise au point d'un partenariat avec le principal opérateur des indicateurs d'information GS1 (codes-barres) et les pouvoirs publics sur le partage des informations accessibles, allant jusqu'à leur mise à disposition directement du public.

4.1.3. Une nouvelle dynamique résultant des Etats Généraux de l'Alimentation (EGA)

Les Etats Généraux de l'Alimentation (EGA) ont engagé de larges débats sur l'actualité et les enjeux des différents aspects de l'alimentation. Pendant plus de six mois plus de trois mille personnes se sont réunies au sein de 14 ateliers. Ces ateliers ont évoqué des thématiques très larges. Deux chantiers regroupaient ces ateliers: "la création et la répartition de la valeur"; "une alimentation saine durable et accessible à tous". Des personnalités reconnues dans leurs domaines ont présidé ces ateliers qui ont réuni des acteurs économiques, institutionnels, des experts et des représentants de la société civile. Tous ont émis un avis positif, au moins sur l'intérêt de débats aussi élargis sur une telle problématique.

La conclusion pendant une journée des ces états généraux a permis aux présidents de chaque atelier de présenter le contenu de ces débats et de faire des propositions opérationnelles. En présence de plusieurs ministres, le Premier Ministre a conclu ces EGA en validant un plan d'action repris en annexe 9, et qui fixe une feuille de route aux pouvoirs publics avec les acteurs concernés.

L'approfondissement des travaux sur les thématiques élargies autour de l'alimentation et leur mise en débat constitue donc une étape formelle importante. La publicité donnée à cet événement, ainsi que l'ouverture d'un site Internet interactif pendant la durée des travaux des EGA a permis de mettre ces questions largement sur la place publique. C'est pourquoi la mission considère qu'il est nécessaire de soutenir la dynamique des EGA par un travail partagé et approfondi. Cette dynamique s'inscrit dans le cadre de la commande qui lui a été passée sur les moyens d'action pour observer l'alimentation, l'opportunité d'un observatoire et ses modalités de fonctionnement.

4.2. Optimiser l'observation de l'alimentation en capitalisant sur les acquis de l'OQALI et en privilégiant une approche par fonction

Les Etats Généraux de l'Alimentation ont mobilisé les acteurs et suscité des débats riches d'enseignements. La dynamique ainsi créée doit être désormais poursuivie. Une observation continue de l'alimentation, dans ses dimensions nutritionnelle, de sécurité sanitaire ainsi que sociologique et économique en est un des moyens. La place de l'Observatoire de l'alimentation créé par la loi de 2010 doit, selon la mission, être examinée à travers ce prisme.

En préalable la mission recommande de capitaliser sur les acquis de l'OQALI qui remplit bien la mission qui lui est assignée et de privilégier une approche par fonction.

4.2.1. Capitaliser sur les acquis de l'OQALI

L'observation de l'alimentation promue et encadrée par les pouvoirs publics doit d'abord être utile à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques publiques. Celles-ci sont débattues au CNA et au CNC. Elle peut également bénéficier aux acteurs économiques, dans la mesure où la transparence sur la diffusion et le traitement des données est un des moyens de les inciter à partager celles qu'ils possèdent.

La situation actuelle est logiquement caractérisée par la profusion de données et d'analyses, produites par des acteurs multiples dans des démarches rarement coordonnées : services centraux de ministères, instituts de statistiques ou de recherche, laboratoires universitaires, opérateurs publics ou privé. Chaque organisme définit dans le cadre de ses missions les observations qu'il entend mener. Le risque est plutôt celui d'une redondance des travaux que d'un manque d'information sur un sujet déterminé. D'ailleurs les états généraux de l'alimentation n'ont à aucun moment mis en évidence une carence grave d'informations sur un sujet lié à l'alimentation.

Cependant, la mission considère que l'observation de l'alimentation pourrait être améliorée à peu de frais, dans les trois domaines inclus dans le périmètre de l'Observatoire de l'alimentation, en s'inspirant du mode opératoire retenu au sein de la seule section de l'Observatoire national de l'alimentation qui a fonctionné, l'OQALI.

4.2.1.1. Privilégier un fonctionnement partenarial défini par une convention

La gestion de l'OQALI est définie dans une convention cadre conclue entre les ministères chargés de l'alimentation, de la consommation et de la santé, l'ANSES et l'INRA. L'absence de personnalité juridique de l'OQALI s'est avéré un atout. La souplesse de fonctionnement qui résulte du mode conventionnel a été soulignée par les interlocuteurs de la mission. Ils estiment qu'elle a permis d'éviter de créer une nouvelle entité qui aurait pu d'une part occasionner des charges de gestion supplémentaires et, d'autre part, développer une stratégie spécifique, distincte de la stratégie définie collégialement par les signataires de la convention.

Pour que la convention soit optimale, elle doit avoir un objet, des missions et un mode de fonctionnement précis; une définition détaillée de sa gouvernance; un cadre de financement et de gestion administrative.

4.2.1.2. Associer dans la gestion les organismes les plus pertinents

La gestion par l'ANSES et l'INRA de l'OQALI emporte des conséquences positives, dans la mesure où l'ANSES et l'INRA exercent des missions propres dans le champ nutritionnel couvert par l'OQALI. Ces deux organismes disposent donc dans leurs effectifs des compétences qu'exige la gestion de l'OQALI. En outre, elles peuvent ponctuellement utiliser les connaissances et l'expérience acquises dans le cadre de la gestion de l'OQALI : par exemple dans les travaux de recherche conduits par l'INRA ou les réponses apportées à des saisines ministérielles par l'ANSES.

4.2.1.3. Définir l'utilisation et la communication des données dans une charte consensuelle

La communication de données spécifiques par des partenaires publics et privés nombreux ne peut fonctionner dans de bonnes conditions que si l'utilisation de ces données est effectuée dans des conditions consensuelles. Certaines données sont en effet considérées comme confidentielles par des opérateurs privés, qui répugnent à les mettre à disposition de la collectivité s'ils craignent une diffusion intempestive.

Pour rassurer les différents contributeurs une charte de fonctionnement des partenariats mis en place dans le cadre de l'OQALI a été rédigée. Elle précise pour chaque type de données leur origine publique ou privée, leur caractère confidentiel ou non et l'utilisation qui peut en être faite à l'extérieur de l'OQALI. Cette transparence est indispensable pour provoquer l'adhésion des partenaires.

4.2.1.4. Assurer l'effectivité du pilotage interministériel

L'observation de l'alimentation est indispensable à la mise en œuvre de différentes politiques publiques. Plusieurs départements ministériels sont concernés. Il est essentiel, pour éviter les redondances des travaux et produire les données nécessaires, que le caractère interministériel de l'observation de l'alimentation soit affirmé et que son effectivité soit constamment assurée, en particulier par la présence des représentants des ministères dans les instances qui décident de la programmation des travaux.

4.2.2. Privilégier une approche par fonction et non plus par section

Les fonctions d'observation pourraient continuer à être remplies sans l'organisation institutionnelle actuelle passant par un observatoire unique. Pour la fonction nutritionnelle, l'OQALI serait maintenu en tant qu'opérateur (binôme ANSES/INRA) avec sa gouvernance actuelle. La fonction sécurité sanitaire, aujourd'hui mal financée, serait renforcée. Quant à la fonction socio-économique, sa logique est indépendante et l'essentiel reste son articulation avec le CNA.

4.2.2.1. La fonction nutritionnelle : conforter l'OQALI et accroître son rôle

Les États généraux de l'alimentation ont débattu de la nécessité de promouvoir des choix de consommation privilégiant une alimentation saine, sûre et durable, accessible à tous.

En ce qui concerne l'aspect nutritionnel, il s'agit de prendre en compte l'alimentation comme un déterminant de la santé, d'actualiser et d'expliquer au consommateur les repères nutritionnels, de revoir la prévention en travaillant avec l'ensemble des parties prenantes pour valoriser les comportements alimentaires sains et d'encourager les démarches d'engagement volontaire des acteurs économiques.

Pour atteindre ces objectifs, l'OQALI est un outil performant et indispensable. Tous les interlocuteurs de la mission ont souligné l'importance et la qualité de ses travaux. Ses analyses sont essentielles pour suivre les modifications dans le temps de la composition de l'offre alimentaire et la relier aux préconisations des pouvoirs publics. Les opérateurs qui fournissent leurs données apprécient de pouvoir comparer leurs produits au reste de l'offre disponible sur le marché. En outre, l'ANSES, l'INRA, les laboratoires universitaires et d'autres entités publiques et privées utilisent les données produites pour conduire leurs études.

Cependant, la précarité des ressources de l'OQALI, la restriction de son périmètre d'étude et de l'exploitation des données conservées, les longs délais de publication des résultats et la trop grande confidentialité des données sont autant de limites qu'il convient de repousser.

A/ Consolider les ressources de l'OQALI

Les ressources de l'OQALI sont exclusivement constituées des subventions des ministères chargés de l'alimentation et de la santé, dont ceux-ci fixent annuellement le montant. Il en résulte une incertitude sur la pérennité de ces financements préjudiciable pour les opérateurs au bon fonctionnement de l'Observatoire. C'est en particulier une des raisons pour lesquelles les deux organismes qui fournissent le personnel, l'ANSES et l'INRA, affectent prioritairement des agents en contrat à durée déterminée à l'OQALI, au détriment de la permanence des compétences et des savoirs.

Tout en gardant le mode conventionnel qui a montré sa pertinence, la mission propose donc de sécuriser les ressources de l'OQALI sur une durée pluriannuelle en annexant à la convention cadre pour la gestion de l'OQALI, dans sa prochaine version, une annexe comportant les montants des subventions que les ministères s'engagent à verser sur la durée de la convention (trois ans actuellement) et un calendrier du versement de ces subventions.

En contrepartie, dès lors que les ressources seront garanties sur un horizon déterminé, la mission propose que l'ANSES et l'INRA augmentent le nombre d'agents en contrat à durée déterminée affectés à l'OQALI.

R1. Conforter l'Observatoire de la qualité des aliments (OQALI) en sécurisant son budget de fonctionnement sur une durée pluriannuelle.

B/ Renforcer la base des données de l'OQALI

Aujourd'hui, les études de l'OQALI ne comprennent pas la restauration hors domicile et l'Outre-mer. Or, la part de la première augmente constamment et les États généraux de l'alimentation ont mis en lumière la nécessité d'aligner la teneur en sucre, sel et gras des produits vendus dans les DOM sur les standards métropolitains.

La mission recommande donc l'extension du périmètre de l'OQALI à la restauration hors domicile et à l'Outre-mer. Par ailleurs, de nombreuses informations très utiles pour le suivi des caractéristiques nutritionnelles des aliments recueillies par l'OQALI sont stockées dans sa base de données sans être exploitées systématiquement : allégations d'intérêt, ingrédients, labels, prix... La mission propose que ces informations soient analysées.

Parallèlement et de manière complémentaire au suivi du "Nutriscore" dont l'OQALI a été récemment chargé, ces analyses pourraient contribuer à améliorer l'information du consommateur, comme le souhait en a été exprimé à l'issue des États généraux de l'alimentation.

C/ Améliorer l'exploitation des données de l'OQALI

Les délais d'élaboration et de publication des études de l'OQALI sont longs : deux ans en moyenne. Ils résultent à la fois des procédures de collecte et de traitement de l'information et de la volonté des partenaires de maîtriser l'information diffusée par l'Observatoire. Cette méthode est vertueuse puisqu'elle garantit la confiance des partenaires et les incite à fournir leurs données. Cependant, dans un contexte de changement rapide des produits proposés par les industriels au consommateur, elle diminue l'intérêt des publications de l'OQALI.

De plus, la même volonté des opérateurs privés d'être sécurisés sur l'exploitation des données qu'ils fournissent a conduit à établir des règles d'utilisation et de communication des données très restrictives. Les consommateurs qui n'ont pas accès aux données de l'OQALI peuvent se tourner vers d'autres producteurs d'informations, qui abondent désormais sur internet, sans que leurs informations soient contrôlées.

La mission estime que la prudence des partenaires de l'OQALI et les règles très restrictives de diffusion de l'information qu'ils ont à l'origine établies, est désormais contreproductive. Elle propose qu'ils les réexaminent pour convenir, dans un cadre qui demeurera consensuel, d'un mode de mise à disposition du grand public plus rapide et plus étendu.

R2. Étendre le périmètre de l'OQALI, mieux exploiter les données conservées, raccourcir les délais d'exploitation et de publication des analyses de l'OQALI et assouplir la confidentialité des données.

4.2.2.2. La fonction sanitaire : acter le passage d'une section sanitaire à une plateforme de surveillance de la chaîne alimentaire (PSCA)

La garantie de la sécurité sanitaire des aliments est primordiale et a été rappelée dans les conclusions des EGA notamment dans les travaux de l'atelier 8, intitulé « assurer la sécurité sanitaire de l'alimentation française dans une économie agroalimentaire mondialisée et dans un contexte de changement climatique tout en prévenant les contaminations chimiques ».

Cet atelier recommande notamment de « mettre en œuvre une surveillance efficace pour prévenir les crises en augmentant les moyens des plateformes d'épidémiologie-surveillance (santé végétale, santé animale, chaîne alimentaire).

Au terme des conclusions de cet atelier, les acteurs responsables devraient être, le MAA et l'ANSES, le financement nécessaire devrait être estimé précisément, et le lancement opérationnel ainsi que le renforcement des deux plateformes « santé végétale » et « chaîne alimentaire » en particulier, assurés dès 2018.

Cette recommandation a été retenue par le Gouvernement dans ses conclusions, parmi dans les principales actions à mener à la suite des EGA.

La sécurité sanitaire des aliments est en effet au cœur des missions des services de l'Etat aux niveaux national et déconcentré. Afin de gérer les alertes et les crises en rapport avec les produits alimentaires, une surveillance des aliments est nécessaire : c'était l'objectif recherché lors de la création de la section sanitaire de l'Observatoire de l'alimentation.

La section sanitaire a fait l'objet d'études de faisabilité rappelées précédemment. Les bilans relatifs à ces études ont abouti à :

- la définition de couples aliments / contaminants à prendre en compte dans la surveillance sanitaire de la chaîne alimentaire ;
- la confirmation d'un budget annuel estimé à 500 000€ par la DGAI pour sortir de la situation expérimentale actuelle et installer une plate-forme susceptible de suivre un nombre plus important de couples aliments/contaminants, en s'appuyant sur l'actualisation de la hiérarchisation des dangers établie par l'ANSES.

Les bilans ont été réalisés pendant que se mettaient en place les plateformes d'épidémiologie-surveillance de la santé animale et végétale. Progressivement, le projet de plateforme de surveillance de la chaîne alimentaire s'est substitué à celui initialement pensé au titre de la section sanitaire de l'Observatoire.

Un premier comité de pilotage de la future plateforme de surveillance de la chaîne alimentaire s'est tenu en juin 2017 sous la coprésidence de la DGAI et de la DGS. Il est prévu qu'en janvier 2018, celui-ci soit de nouveau réuni pour valider la convention ainsi que le programme de travail 2018.

Les critères tant techniques que financiers sont voisins pour les trois plateformes. La mise en place de la plateforme de surveillance de la chaîne alimentaire doit donc bénéficier des enseignements des deux autres projets.

Le portage opérationnel doit être confié à une structure en charge de l'alimentation.

Compte tenu de l'évolution constatée entre les objectifs de 2010 et l'état des lieux en 2017 la mission émet les recommandations suivantes.

R3. Confirmer la nécessité d'un copilotage renforcé DGS-DGAI-DGCCRF sur la base d'une feuille de route interministérielle comportant un calendrier de mise en œuvre.

R4. Accompagner la mise en œuvre de la plateforme de surveillance de la chaîne alimentaire dans la configuration prévue : assurer le financement nécessaire⁴².

4.2.2.3. Dynamiser la fonction d'observation économique et sociologique de l'alimentation

Même si les acteurs rencontrés par la mission n'ont pas exprimé le besoin d'une relance de la section socioéconomique de l'Observatoire de l'alimentation, certaines politiques publiques, comme celle de la lutte contre les inégalités sociales, pourraient être utilement éclairées par des études amont et des études d'impact complémentaires aux travaux statistiques et spécifiques menés par les ministères de tutelle ou leurs agences.⁴³

Le CEP est le prestataire ministériel mobilisé sur ces sujets depuis la fermeture de facto de la section économie et sociologie de l'Observatoire de l'alimentation en 2014. C'est depuis 10 ans un point focal en matière d'études, de veille et de mise en réseau d'informations d'actualité sur les sujets économiques et sociologiques de l'alimentation.

La fonction d'observation économique et sociologique est actuellement assurée par le CEP à trois niveaux :

- La production d'analyses et d'études : prospectives (comme MOND'Alim 2030), stratégiques et d'évaluation ;
- La diffusion : par des publications et conférences auprès d'acteurs multiples (nationaux et internationaux) ;
- Les études d'impact : elles sont obligatoires au plan juridique (à l'appui des projets de décret et de loi), au plan économique (afin de limiter les coûts pour les entreprises et collectivités) et nécessaires au plan politique (compte tenu des attentes sociétales).

La dimension transversale de cette observation est incontournable et apparaît bien dans les réalisations du CEP. La mission recommande de reconnaître et d'affirmer le rôle du CEP.

R5. Confier au centre d'étude et de prospective (CEP) l'animation d'un réseau interministériel qui définira un programme de travail sur des sujets de sociologie et d'économie de l'alimentation.

4.2.2.4. Mettre la loi en cohérence avec la nouvelle approche par fonction

L'observatoire de l'alimentation tel qu'il a été créé par la loi de 2010 n'apporte pas de plus-value. Aucune synergie n'a été constatée entre les trois sections. En outre, les instances de l'Observatoire forment doublon avec le CNA et compliquent le débat public. Il paraît donc raisonnable de supprimer de la loi l'Observatoire de l'alimentation.

⁴² En septembre 2017, la DGAI avait dans une première approche chiffré les moyens nécessaires à 500 000 €

⁴³ Ainsi sur ce point, l'enquête nationale INCA 3 a mis en évidence qu'en France entre 11% et 12% des personnes appartiennent à un foyer en situation d'insécurité alimentaire pour raisons financières en 2014-2015. On peut estimer que ce phénomène touche environ 7,7 millions de personnes. L'étude sur l'alimentation et l'état nutritionnel des bénéficiaires de l'aide alimentaire (ABENA) fournit des informations complémentaires sur cette question.

R6. Supprimer du Code rural, par une loi, l'Observatoire de l'alimentation sous sa forme actuelle.

4.2.3. Utiliser pour l'observation de l'alimentation les formes nouvelles d'« État Plate-forme »

4.2.3.1. Quelle observation de l'alimentation demain ?

La mission estime que le contexte des EGA et du développement attendu de nouveaux moyens informatiques pourraient imposer la redéfinition des modalités et des enjeux de l'observation de l'alimentation.

Elle propose sans attendre quelques pistes de réflexion sur le sujet.

L'alimentation fait partie des besoins physiologiques fondamentaux, c'est-à-dire des besoins à satisfaire impérativement et qualitativement.⁴⁴ La question d'une alimentation de base et de sa qualité reste d'actualité au moins pour une partie de la population de notre pays qui compte aujourd'hui entre 5 et 8,9 millions de « pauvres »⁴⁵. Dans le même temps, d'autres catégories sociales ont une aspiration à une alimentation diversifiée, équilibrée et avec de nouvelles tendances de production (ex : le bio) ou de consommation (ex : le flexitarien, le végétarien ou le vegan). À travers la restauration scolaire et la place des repas végétariens par exemple, on voit de nouvelles formes d'actions publiques se dessiner.

Tous sont en droit de revendiquer aujourd'hui une alimentation sûre et non toxique. Les situations de crise⁴⁶ interpellent directement les pouvoirs publics et pas seulement les producteurs.

L'analyse de l'évolution des besoins de la population et les moyens de les satisfaire pour tous (quantité de produits disponibles, qualité et qualité nutritionnelle, adaptation à la demande sociale qui est multiple et évolutive), relèvent aujourd'hui d'une « bonne gouvernance publique ».⁴⁷ La qualité d'observation publique des données socio-économiques de l'alimentation et sa façon d'être ou non partagée avec les acteurs économiques et avec le « grand public » est donc un sujet à enjeux forts.

Lors de la conclusion des EGA, des conditions de la réussite ont été dégagées par le Premier ministre le 21 décembre 2017 : parmi celles-ci, décloisonner la gouvernance, favoriser les initiatives locales, renforcer l'attractivité des métiers et des formations, réaliser des investissements transformants, soutenir la recherche et l'innovation.

44 Le psychologue américain Abraham Maslow (1908 – 1970) a analysé les différents besoins et mis en évidence que ceux-ci étaient « hiérarchisés », c'est-à-dire que leur satisfaction n'était pas de même urgence ni importance

45 Chiffres octobre 2017, Observatoire des inégalités avec sources INSEE.

46 Les événements d'actualité du dernier trimestre 2017 en témoignent : Lactalis, Glyphosate...

47 A la différence des siècles passés où se posaient les questions de disettes et famines voire au XXème siècle, le rationnement avec tickets le temps que la production agricole et les circuits de distribution soient réorganisés

4.2.3.2 Inscrire l'observation de l'alimentation dans l'État plate-forme promu par les pouvoirs publics ?

Dans ce contexte l'observation socio-économique de l'alimentation pourrait trouver sa place dans le projet d'«État Plateforme » et pourrait être présenté comme un projet de réforme de l'Etat dans le cadre du programme « Action Publique 2022 » lancé en octobre 2017. Sans prétendre proposer une méthodologie complète, la mission a identifié quelques voies qui pourraient encadrer ce projet :

- Des méthodes "agiles" pour faire avec les besoins tels qu'ils apparaissent et évoluent constamment : analyse de la valeur et créativité, innovation de disruption ;
- Partir des besoins à 360° : consommateurs y compris les plus démunis, acteurs économiques (y compris les artisans), instances publiques, CNA ;
- Expérimenter d'autres modes de travail, par exemple en confiant le projet à une « start up d'État »⁴⁸ ouverte à des jeunes de toutes origines ;
- se placer d'emblée dans un cadre mondial.
- Capitaliser sur le mouvement naissant bien mis en lumière lors du Colloque du Conseil d'État en octobre 2017 sur l'État Plateforme » et faire confiance.

4.3. Amplifier l'écho des travaux menés en améliorant l'articulation avec le Conseil national de l'alimentation

Le présent rapport rappelle dans son introduction que c'est un avis de 2005 du CNA qui proposait la mise en place d'un Observatoire de l'alimentation.

Les limites de cet Observatoire tel qu'il fonctionne, ne mettent pas en cause l'importance d'un lieu de synthèse et de débat public sur l'alimentation que reste le CNA. Le gouvernement a annoncé que le conseil national de l'alimentation serait transformé en un véritable parlement de l'alimentation. Son renouvellement, dans son fonctionnement et dans sa composition élargie, ont été évoqués à l'occasion des EGA.

Les travaux d'observation de l'alimentation devraient être commandés, présentés et débattus avec le CNA. Cela contribuerait à valoriser, approfondir et mieux utiliser ces travaux. De même cela permettrait de populariser ceux-ci auprès de l'opinion publique, le CNA étant un lieu de débat.

R7. Amplifier l'écho des travaux par une présentation annuelle au Conseil national de l'alimentation.

48 Le modèle start-up est frugal et agile. Voir par exemple sur You tube la conférence d'Henri Verdier et Pierre Pezziardi. Facilitation de l'apprentissage par essai/erreur avec des méthodes de travail collaboratif. 4 personnes par candidature spontanée incluant des profils atypiques. Cette start up d'Etat pourrait ainsi monter un futur « site grand public sur l'alimentation » qui prendrait la forme d'une plateforme coopérative et coconstruite avec les standards de demain. (Exemples historiques : wikipedia, blablacar, mes aides, marchés publics simplifiés etc).

CONCLUSION

C'est bien sûr dans la perspective de répondre à la question posée par les ministres sur le fonctionnement et l'opportunité du maintien de l'Observatoire de l'alimentation et de ses trois sections créés en 2010 que la mission a mené ses travaux.

Mais alors que la mission était en cours de démarrage, le Président de la République a lancé les Etats Généraux de l'Alimentation (EGA).

Or, l'acuité des enjeux sur la connaissance et le partage de l'observation de l'alimentation a été soulignée lors des débats dans les ateliers des EGA.

L'articulation indispensable avec les riches travaux des EGA a donc élargi le champ d'analyse de la mission et elle a souhaité prendre connaissance des réflexions conduites lors de la clôture des EGA le 21 décembre dernier, ce qui a retardé la rédaction finale du rapport.

La problématique de l'observation a ainsi été approchée, bien au-delà d'une simple actualisation institutionnelle, en posant le problème de la gouvernance interministérielle, du contenu et du partage des données sur l'alimentation, pour la conduite des politiques publiques dans le domaine sanitaire notamment.

L'actualité du lait infantile contaminé de Lactalis surgie au moment de la rédaction finale du rapport confirme la nécessité pour les pouvoirs publics et les acteurs de disposer de moyens scientifiques et de procédures consolidés pour prévenir encore mieux de telles crises qui restent heureusement exceptionnelles.

Au-delà, les enjeux de nutrition et de santé et la connaissance d'autres risques émergents (contaminants chimiques...) doivent faire l'objet d'une réflexion sur les modalités de suivi et d'observation.

Le partage et la transparence des données avec les acteurs et les consommateurs doivent être des priorités pour les pouvoirs publics, ainsi que le CNA le pratique déjà, et comme l'a démontrée la dynamique participative des ateliers des EGA.

De ce point de vue, la mission estime là aussi qu'il faut mieux prendre en compte le caractère interministériel des questions d'alimentation.

Enfin la mission considère que le champ des données disponibles, de leur collecte et de leur mise à disposition et de leur partage, doit être complètement repensé dans les années qui viennent en fonction des techniques informatiques, de saisie, de stockage et d'accès des données. C'est un « Etat plateforme » qu'il faut concevoir, mettre en œuvre, gérer.

Signatures des auteurs

Catherine GRAS

Jean-Marie PALACH

Georges-Pierre MALPEL

Anne PERRET

François VEDEAU

ANNEXES

Annexe 1 : lettre de mission



MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE
ET DES FINANCES

MINISTÈRE DES AFFAIRES SOCIALES
ET DE LA SANTÉ

LE DIRECTEUR DE CABINET

LE DIRECTEUR DE CABINET

MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE,
DE L'AGROALIMENTAIRE ET DE LA FORÊT

LE DIRECTEUR DU CABINET

Paris, le 09 MAI 2017

Nos réf.: TR 506736



Monsieur le Vice-Président du Conseil
général de l'alimentation, de
l'agriculture et des espaces ruraux
(CGAAER)
Madame la Cheffe du Contrôle général
économique et financier (CEGEFI)
Monsieur le Chef du service de
l'Inspection générale des affaires
sociales (IGAS)

Objet : Mission de conseil sur l'avenir de l'observatoire de l'alimentation.

L'observatoire de l'alimentation, placé auprès des ministres chargés de la consommation, de la santé et de l'alimentation, a été créé en 2010 par la loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche. Il a pour mission d'éclairer les pouvoirs publics et les acteurs économiques sur les évolutions de l'offre et de la consommation alimentaires

- une section *sanitaire* pilotée par la DGAL est en charge du suivi de la qualité sanitaire des aliments grâce à la collecte de données fournies de manière volontaire par les opérateurs dans le cadre de leurs autocontrôles d'une part, et par les pouvoirs publics dans le cadre des contrôles officiels d'autre part. Il a finalement été estimé en 2016 que cette surveillance pouvait être effectuée par le biais de la mise en place d'une plateforme de surveillance de la chaîne alimentaire.
- une section *économie et sociologie de l'alimentation*, opérationnelle entre 2012 et 2014, était chargée de collecter des données permettant de caractériser l'évolution des pratiques alimentaires (besoins, adéquation entre offre et demande, etc.), de réaliser des études et de mettre en œuvre des indicateurs afin de mettre à disposition des secteurs professionnels et des pouvoirs publics les données agrégées et les analyses réalisées. A la suite d'une réduction de moyens humains, elle n'a plus été animée par la DGAL depuis 2014.

Nous souhaitons confier au CGAAER, à l'IGAS et au CEGEFI une mission de conseil sur l'avenir de cet observatoire.

La mission se penchera sur la valeur ajoutée et le fonctionnement des sections nutritionnelle et sanitaire.


Dans l'optique du renouvellement de la convention avec l'OQALI en 2018, la mission évaluera le fonctionnement de la section nutritionnelle de l'observatoire de l'alimentation et indiquera s'il convient de faire évoluer son rôle et son organisation.

La mission étudiera également la mise en place de la plate-forme de surveillance de la chaîne alimentaire pour vérifier si l'ensemble des missions confiées à la section sanitaire est bien assuré.

La mission examinera la situation de la section économie et sociologie et formulera des recommandations visant à accroître son fonctionnement en termes de moyens et d'efficacité.

Enfin, la mission s'intéressera à l'articulation des missions de l'observatoire de l'alimentation avec celles du Conseil national de l'alimentation (CNA).


Nous souhaitons que les conclusions de la mission soient transmises avant la fin de l'année 2017.



Thierry AULAGNON



Patrice DE LAURENS



Nicolas PEJU



Annexe 2 : note de cadrage



MINISTÈRE DES SOLIDARITÉS
ET DE LA SANTÉ

Inspection générale
des affaires sociales

N° M 2017-102

MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE
ET DES FINANCES

MINISTÈRE DE L'ACTION
ET DES COMPTES PUBLICS

Contrôle général économique
et financier

N° 17 05 26

MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE
ET DE L'ALIMENTATION

Conseil général de l'alimentation,
de l'agriculture et des espaces ruraux

N° 17082

Avenir de l'Observatoire national de l'alimentation

Note de cadrage

établie par

Catherine GRAS

Chef de mission de Contrôle général économique et financier

Georges-Pierre MALPEL

Inspecteur général de l'agriculture

Jean-Marie PALACH

Inspecteur général des affaires sociales

Anne PERRET

Inspectrice générale de l'agriculture

François VEDEAU

Inspecteur général de santé publique vétérinaire

Novembre 2017



SOMMAIRE

1. LE CONTEXTE DE LA MISSION.....	6
1.1. L'Observatoire de l'alimentation créé par la loi du 27 juillet 2010 ne fonctionne pas dans les conditions fixées dans les textes juridiques sans que cela n'occasionne de problème majeur.....	6
1.1.1. Le Conseil national de l'alimentation (CNA) est à l'origine de la création de l'Observatoire.....	6
1.1.2. La loi de 2010 crée l'Observatoire de l'alimentation, doté d'une gouvernance et de missions ambitieuses mais pas de la personnalité juridique ni de moyens spécifiques.....	6
1.1.3. La réalité : l'OQALI a continué de fonctionner, les deux autres sections n'ont pas fonctionné, les instances de l'Observatoire ne sont plus réunies.....	8
1.1.4. Cependant, ce décrochage entre les ambitions du législateur et la réalité du fonctionnement de l'Observatoire national de l'alimentation ne semble pas, à ce stade, poser de problème majeur.....	9
1.2. Mais la volonté des pouvoirs publics d'accroître l'efficacité de la veille sanitaire impose de disposer de nouveaux outils pour mieux surveiller la chaîne alimentaire....	9
2. LES TRAVAUX DE LA MISSION.....	10
2.1. Le périmètre et les axes de travail de la mission.....	10
2.1.1. La section nutritionnelle : l'Oqali.....	10
2.1.2. La section sanitaire : état d'avancement de la mise en place de la plate-forme de surveillance de la chaîne alimentaire.....	10
2.1.3. La section économie et sociologie de l'alimentation.....	10
2.1.4. S'attacher à la question de l'observation de l'alimentation autant qu'à celle de l'Observatoire.....	10
2.1.5. La gouvernance et l'articulation avec le CNA et le CNC.....	10
2.2. Les méthodes.....	10
2.3. Esquisse de trois scénarios d'évolution.....	11
2.4. Le calendrier.....	12
2.5. Diffusion du rapport.....	12
ANNEXE : LETTRE DE MISSION.....	13

Par lettre du 9 mai 2017, les directeurs de cabinet des ministres de l'économie et des finances, des affaires sociales et de la santé et de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt ont souhaité que le Conseil général de l'alimentation de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER), le Contrôle général économique et financier (CGEFI) et l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) mènent une mission de conseil sur l'avenir de l'Observatoire de l'alimentation.

Ont été désignés pour réaliser cette mission Catherine Gras (CGEFI), Georges-Pierre Malpel, Anne Perret et François Vedeau (CGAAER) et Jean-Marie Palach (IGAS).

Le COPAIRS compétent de l'IGAS est le COPAIRS « Santé ». Le relecteur est Charles de Batz. S'agissant du CGAAER, cette mission de conseil relève de la troisième section « Alimentation et santé ». Pour ce qui concerne le CGEFI, cette mission relève de la mission « Conseil ».

Les attendus des trois cabinets peuvent être synthétisés de la manière suivante :

- évaluer la valeur ajoutée des sections nutritionnelle et sanitaire de l'Observatoire national de l'alimentation,
- étudier la mise en place de la plateforme de surveillance de la chaîne alimentaire et vérifier si l'ensemble des missions confiées à la section sanitaire est bien assuré,
- examiner la situation spécifique de la section économie et sociologie qui est inactive depuis 2014,
- rechercher quelles sont les articulations ou synergies entre les missions de l'Observatoire et celles du Conseil national de l'alimentation,
- enfin formuler des recommandations.

1. LE CONTEXTE DE LA MISSION

1.1. **L'Observatoire de l'alimentation créé par la loi du 27 juillet 2010 ne fonctionne pas dans les conditions fixées dans les textes juridiques sans que cela n'occasionne de problème majeur**

1.1.1. **Le Conseil national de l'alimentation (CNA) est à l'origine de la création de l'Observatoire**

L'Observatoire de l'alimentation est créé par la loi du 27 juillet 2010.

Dès le début de ses travaux, il est apparu intéressant à la mission, de tracer le cheminement parcouru aboutissant à l'intégration de l'Observatoire national de l'alimentation dans ce véhicule législatif.

Le projet de loi initial déposé par le gouvernement ne mentionnait pas l'Observatoire de l'alimentation. C'est par amendement que le gouvernement l'a introduit, en se fondant sur un avis du Conseil national de l'alimentation (CNA) du 19 mai 2005, repris dans le rapport de propositions du 17 juin 2010.

Le Conseil note dans cet avis que « Les divers outils d'enquête dans le domaine de l'alimentation ne sont ni coordonnés, ni suffisamment en lien avec la recherche en sciences économiques et sociales et leurs résultats ne font l'objet d'aucune centralisation. Il est donc difficile de comparer les enquêtes et d'exploiter de façon croisée les résultats, notamment en raison de l'absence d'unité méthodologique ». Le Conseil préconise la mise en place d'un « Grand Observatoire de l'alimentation », doté de trois missions principales : la production de données nouvelles, la centralisation des données existantes et l'analyse de ces données.

C'est donc en toute fin de procédure que l'Observatoire national de l'alimentation a été consacré par la loi.

1.1.2. **La loi de 2010 crée l'Observatoire de l'alimentation, doté d'une gouvernance et de missions ambitieuses mais pas de la personnalité juridique ni de moyens spécifiques**

La loi du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche définit les objectifs de la politique de l'alimentation :

« La politique publique de l'alimentation vise à assurer à la population l'accès, dans des conditions économiquement acceptables par tous, à une alimentation sûre, diversifiée, en quantité suffisante, de bonne qualité gustative et nutritionnelle, produite dans des conditions durables. Elle vise à offrir à chacun les conditions du choix de son alimentation en fonction de ses souhaits, de ses contraintes et de ses besoins nutritionnels, pour son bien-être et sa santé. » (Art.L. 230-1 du code rural et de la pêche maritime).

La loi crée notamment quatre instruments au service de cette politique :

- le programme national pour l'alimentation, arrêté après avis du Conseil supérieur d'orientation et de coordination de l'économie agricole et alimentaire et du Conseil national de la consommation (Art.L. 230-1 du code rural et de la pêche maritime) ;

- la prérogative donnée à l'autorité administrative compétente de l'État, afin de disposer des éléments nécessaires à l'élaboration et à la mise en œuvre de la politique publique de l'alimentation, d'imposer aux producteurs, transformateurs et distributeurs de produits alimentaires, quelle que soit leur forme juridique, la transmission de données (Art.L. 230-2 du code rural et de la pêche maritime) ;
- l'Observatoire de l'alimentation, qui a pour mission d'éclairer les acteurs économiques et les pouvoirs publics sur les évolutions de l'offre et de la consommation alimentaires. Pour cela, il analyse les données nécessaires dans les domaines nutritionnel, sanitaire, économique et social. L'Observatoire assiste le Gouvernement dans la définition des objectifs de la politique publique de l'alimentation et l'évaluation de ses effets. Il fournit également aux secteurs professionnels des outils d'aide à la décision utiles à la mise en œuvre des engagements collectifs définis à l'article L. 230-4 (Art.L. 230-3 du code rural et de la pêche maritime) ;
- la possibilité d'inciter les opérateurs du secteur agroalimentaire à mettre en œuvre des accords collectifs par famille de produits dans le but de permettre une évolution favorable de la qualité nutritionnelle des denrées, tout en prenant en compte leur qualité gustative ainsi que leurs conditions de production et de commercialisation. L'Observatoire de l'alimentation participe au suivi de ces accords (Art.L. 230-3 du code rural et de la pêche maritime).

Deux décrets du 28 juin 2011 et du 14 novembre 2012 ont précisé le fonctionnement et la composition de l'Observatoire de l'alimentation¹.

L'Observatoire de l'alimentation est placé auprès des ministres chargés de la consommation, de la santé et de l'alimentation. Il est doté d'un conseil d'orientation technique, d'un comité de pilotage, d'un président et d'un secrétariat.

Le président de l'Observatoire de l'alimentation est nommé par arrêté des ministres chargés de l'alimentation, de la santé et de la consommation, pour une durée de trois ans. Un vice-président, chargé de remplacer le président absent ou empêché, est nommé dans les mêmes conditions. Les membres du conseil d'orientation technique le sont également pour trois ans.

L'Observatoire est constitué d'une section nutritionnelle chargée des questions relatives à l'offre et aux caractéristiques des aliments, d'une section sanitaire et d'une section sur l'économie et la sociologie de l'alimentation. Le secrétariat de l'Observatoire de l'alimentation et de chacune de ses sections est assuré par la direction générale de l'alimentation.

Afin de remplir les missions qui lui sont dévolues par l'article L. 230-3, l'Observatoire de l'alimentation :

- recueille auprès des services et établissements publics compétents les données et études disponibles nécessaires à l'exercice de ses missions ;
- demande à ces services et établissements de collecter, en tant que de besoin, des données supplémentaires ou de réaliser des analyses complémentaires ;
- réalise des études ;
- construit les indicateurs permettant d'agréger et de suivre dans le temps l'évolution des données qu'il recueille ;

¹ À titre de comparaison, l'Observatoire de la formation des prix et des marges, créé par la même loi, a été mis en place dès la fin de l'année 2010 et a produit son premier rapport au Parlement en juin 2011.

- produit des rapports de synthèse sur les données qu'il a analysées ou fait analyser ;
- met à la disposition des secteurs professionnels (agricole, agroalimentaire et de la distribution) et des pouvoirs publics les données agrégées dont il dispose et l'analyse qu'il en a réalisée ;
- peut passer des conventions.

Les textes juridiques définissent donc de manière précise les missions, la gouvernance et le fonctionnement de l'Observatoire de l'alimentation. Mais celui-ci n'a pas de personnalité juridique et aucune précision n'est apportée sur les moyens dont il dispose.

L'Observatoire national de l'alimentation a été installé le 10 décembre 2012.

1.1.3. La réalité : l'OQALI a continué de fonctionner, les deux autres sections n'ont pas fonctionné, les instances de l'Observatoire ne sont plus réunies

M. Bernard Chevassus-au-Louis et M. Nicolas Bricas ont été nommés président et vice-président de l'Observatoire de l'alimentation par arrêtés des 24 février et du 5 décembre 2012, pour une durée de trois ans. À l'issue de cette période, leurs nominations n'ont pas été reconduites et personne ne les a remplacés.

La mission a recherché, dans ses premiers travaux, à comprendre comment et sous quelle forme l'Observatoire national de l'alimentation pouvait encore remplir ses missions. Ses instances telles qu'elles étaient prévues par les textes ne se sont plus réunies depuis 2013, c'est à dire une année seulement après l'installation de l'Observatoire national de l'alimentation et il est privé de gouvernance depuis 2015.

Seul l'OQALI, Observatoire de la qualité des aliments initié par la Direction générale de la Santé en 2008 et déjà porté à cette époque par le binôme INRA/AFSSA², devenu depuis lors opérateur de la section nutritionnelle de l'Observatoire de l'alimentation, a continué de fonctionner. Il s'appuie pour cela sur le dispositif de pilotage et de validation de ses travaux antérieur à la création de l'Observatoire national.

La section sanitaire n'est pas encore en place. La mission a pourtant constaté dans ses premières recherches que la Direction générale de l'alimentation (DGAL) a mené de nombreux travaux pour développer la plateforme de surveillance de la chaîne alimentaire, en tant que base de données mutualisant les résultats des contrôles officiels réalisés par les services de l'État et des auto-contrôles réalisés par les professionnels.

Quant à la section socio-économique, elle n'a fonctionné que pendant deux ans en tant que telle.

Enfin, l'Observatoire de l'alimentation devait également participer au suivi des accords collectifs destinés à permettre une évolution favorable de la qualité nutritionnelle des denrées, prévus à l'article L.230-3 du code rural et de la pêche maritime. Peu d'accords ont été conclus.

² L'agence française de sécurité sanitaire des aliments (AFSSA) a fusionné le 1^{er} juillet 2010 avec l'agence française de sécurité sanitaire de l'environnement et du travail (AFSSET) pour constituer l'agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES).

1.1.4. Cependant, ce décrochage entre les ambitions du législateur et la réalité du fonctionnement de l'Observatoire national de l'alimentation ne semble pas, à ce stade, poser de problème majeur

La mission a ciblé ses premiers entretiens auprès des cinq membres du comité de pilotage de l'Observatoire : Direction générale de l'alimentation (DGAL), Direction générale de la Santé (DGS), Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF), INRA, et ANSES. Aucun ne fait état de difficultés majeures.

Ceci peut s'expliquer par le fait que dans son champ restreint la production de l'OQALI donne satisfaction, que de nombreux organismes produisent des données et des analyses sur l'alimentation entrant dans le périmètre théorique de l'Observatoire de l'alimentation, que des groupes de travail, ou de réflexions collectives « ad hoc » de pilotage ou de validation des travaux ont été soit maintenus soit mis en place, enfin que les besoins de concertation sont satisfaits par d'autres instances : le Conseil national de l'alimentation (CNA) et le Conseil national de la consommation (CNC).

1.2. Mais la volonté des pouvoirs publics d'accroître l'efficacité de la veille sanitaire impose de disposer de nouveaux outils pour mieux surveiller la chaîne alimentaire

La veille sanitaire rassemble les actions visant à reconnaître la survenue d'un événement pouvant présenter un risque pour la santé humaine, animale ou végétale dans le but d'alerter, de mettre en place une réaction précoce et si possible d'anticiper. La surveillance correspond à la collecte systématique et continue de données notamment épidémiologiques ainsi qu'à leur analyse, leur interprétation et leur diffusion dans la perspective d'une aide à la décision.

La loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt du 13 octobre 2014 précise le cadre de la surveillance sanitaire. Elle définit la plate forme d'épidémiosurveillance comme un espace de concertation multi partenarial et pluridisciplinaire reposant sur la collégialité pour optimiser l'efficacité et l'efficacités des dispositifs. Elle a autorisé le gouvernement à prendre des dispositions législatives par voie d'ordonnance pour organiser la surveillance en matière santé animale, santé végétale et sécurité sanitaire des aliments en définissant :

- les missions des acteurs en matière de surveillance,
- les conditions dans lesquelles ils échangent des informations,
- les conditions dans lesquelles ils coordonnent leurs actions en s'appuyant sur les laboratoires départementaux d'analyse.

Ces plateformes sont destinées à apporter aux services de l'État et autres gestionnaires un appui méthodologique, opérationnel pour concevoir, déployer, animer, valoriser évaluer les dispositifs qui reposent sur la reconnaissance des réseaux sanitaires.

L'adaptation des outils, observatoires, plates-formes, bases de données et leur articulation sont donc essentielles.

2. LES TRAVAUX DE LA MISSION

2.1. Le périmètre et les axes de travail de la mission

La mission envisagera des évolutions pour chacune des trois sections de l'Observatoire de l'alimentation, conformément aux questions posées dans la lettre de mission, et s'interrogera sur le sujet plus vaste de l'observation de l'alimentation.

2.1.1. La section nutritionnelle : l'Oqali

Dans la perspective du renouvellement de la convention, la mission examinera le rôle et l'organisation de l'Oqali et proposera des améliorations à intégrer dans la nouvelle convention ou d'autres textes juridiques.

2.1.2. La section sanitaire : état d'avancement de la mise en place de la plate-forme de surveillance de la chaîne alimentaire

La mission fera l'inventaire des actions de surveillance et des outils existants, rappellera les limites de la démarche exhaustive envisagée par l'Anses et analysera la mise en place de la plate-forme de surveillance de la chaîne alimentaire en cours.

2.1.3. La section économie et sociologie de l'alimentation

La mission tentera de recenser les principales études sur l'économie et la sociologie de l'alimentation. Pour ce faire, elle s'appuiera notamment sur les travaux du Centre d'études et de prospective (CEP) du ministère de l'agriculture. Elle tentera de mettre en lumière les besoins non satisfaits ou les redondances et les modalités de partage souhaitables.

2.1.4. S'attacher à la question de l'observation de l'alimentation autant qu'à celle de l'Observatoire

Au-delà de la question de l'Observatoire créé par la loi de 2010, la mission examinera les besoins d'information des pouvoirs publics, des acteurs économiques et des consommateurs sur l'alimentation et les mettra en regard des études et outils disponibles.

Elle s'attachera à établir un lien entre l'Observatoire et les demandes émergentes des États généraux de l'alimentation.

Une fois ce travail effectué, la mission examinera la pertinence du maintien d'un Observatoire de l'alimentation couvrant les champs nutritionnel, sanitaire et socio-économique.

2.1.5. La gouvernance et l'articulation avec le CNA et le CNC

La mission étudiera la question des liens souhaitables entre notamment le CNA, le CNC et l'Observatoire/observation de l'alimentation.

2.2. Les méthodes

Les entretiens font l'objet d'une grille d'entretien et de listes de questions adaptées aux spécificités des différentes structures parties prenantes rencontrées (pilotes, opérateurs, professionnels, instances de consultation...).

Un recensement des principales études et données disponibles sera opéré.

Un travail particulier sera lancé avec les équipes de l'Inra et de l'Anses sur la gestion de l'Oquali.

Enfin, les missionnaires s'approprièrent *in itinere* les réflexions et travaux menés simultanément dans le cadre des États généraux de l'alimentation et de la stratégie nationale de santé, ainsi que des missions conduites ou en cours (missions évaluation de la gouvernance sanitaire, évaluation du PNNS et du plan obésité, évaluation du COP 2012-2017 de l'Anses dans la perspective de son renouvellement).

2.3. Esquisse de trois scénarios d'évolution

La mission établira plusieurs scénarios d'évolution, qui pourraient à ce stade de ses travaux répondre aux orientations suivantes :

- un scénario d'ajustement de l'Observatoire existant. Le cadre général et ses trois sections seraient conservés. Toutefois ses modalités de fonctionnement et de gouvernance seraient revisitées. Les conditions de renforcement de la section économique et sociale en particulier seraient examinées au regard notamment des moyens disponibles existants et des attentes des acteurs économiques, des consommateurs et des chercheurs. De même l'articulation avec des instances existantes (CNA, CNC) serait précisée ;
- un scénario de suppression : le maintien de l'OQALI pré-existant à l'Observatoire ne serait pas mis en cause. Toutefois le maintien des autres sections et leur intégration dans un Observatoire ne s'avérant pas nécessaires, leur suppression serait proposée. Une plateforme de surveillance de la chaîne alimentaire reste indispensable dans le cadre des missions régaliennes de l'État ;
- un scénario de création d'un nouveau dispositif d'observation de l'alimentation permettant de mieux éclairer les pouvoirs publics et les acteurs au service d'une politique de l'alimentation. Le renforcement des moyens d'observation de l'alimentation serait proposé. Son champ de compétence actuel pourrait même être élargi aux problématiques de cadre de vie et d'environnement. Des modalités de la mise en réseau des études et analyses économiques, sociales et comportementales sur les produits, la consommation et l'économie de l'alimentation seraient proposées. Ces données fournies par les différents acteurs (organismes publics, économistes, chercheurs, puissance publique, mais aussi industriels, producteurs...) pourraient ainsi être mises en commun rassemblées et partagées au sein des instances existantes particulièrement celles associées à l'élaboration du PNA (CNA, CNC, CSO³). La coordination des politiques sanitaires, environnementales et économiques de l'alimentation s'appuierait sur un renforcement de l'observation et une redéfinition de ses moyens et de sa gouvernance.

³ Conseil supérieur d'orientation et de coordination de l'économie agricole et alimentaire.

Pour la mise en œuvre du scénario retenu par les ministres, une mission d'appui pourrait être confiée aux inspections et conseils auteurs du rapport.

2.4. Le calendrier

Le rapport sera remis à la fin de l'année afin d'être en phase avec la conclusion des États Généraux de l'Alimentation.

2.5. Diffusion du rapport

Le rapport définitif établi à l'issue de la mission sera transmis par le Vice-président du CGAAER, la Cheffe de l'IGAS et la Cheffe de service du CEGEFI, avec une proposition de liste de diffusion.

Annexe 3 : liste des personnes rencontrées

Ministère de l'agriculture et de l'alimentation :

- Direction générale de l'alimentation :

M. Patrick DEHAUMONT directeur général de l'alimentation,

Mme Laurence DELVA, chef du service de l'alimentation

Mme Anne-Cécile COTILLON, sous directrice de la politique de l'alimentation

Mme Véronique MARY, adjointe à la sous-directrice de la politique de l'alimentation,

M. Sébastien REMY, chef du bureau d'appui à la surveillance de la chaîne alimentaire au sein de la sous direction de la sécurité sanitaire des aliments

M. Jean-Baptiste PERRIN, bureau d'appui à la surveillance de la chaîne alimentaire, sous-direction de la sécurité sanitaire des aliments

- Secrétariat général, Service de la statistique et de la prospective :

M. Bruno HERAULT, chef du centre d'études et de prospective,

Mme Julia GASSIE, chargée de mission veille et alimentation au sein du centre d'études et de prospective

- Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux :

Mme Pascale BRIAND, Inspectrice générale de l'agriculture, Conseil général *de* l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux, CGAAER, ex directrice générale de l'alimentation

M. Jean-Pierre CHOMIENNE, ingénieur général des ponts eaux et forêts, Conseil général *de* l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux, CGAAER, au titre de la mission « évaluation de la gouvernance sanitaire

M. Thomas BERTHE, inspecteur général de santé publique vétérinaire, Conseil général *de* l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux, CGAAER, au titre de la mission « évaluation de la gouvernance sanitaire »,

Ministère des solidarités et de la santé :

- Direction générale de la santé

Mme Anne-Claire AMPROU, directrice générale adjointe,

Mme Joëlle CARMES, Sous directrice de la prévention des risques liés à l'environnement et à l'alimentation,

Mme Isabelle De GUIDO,

Mme Solène De COUESBOUC,

Mme Sylvie DREYFUSS, bureau alimentation et nutrition

Ministère de l'économie et des finances, ministère de l'action et des comptes publics :

- Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes :

Madame Virginie BEAUMEUNIER, directrice générale,

M. Jean-Louis GERARD, sous directeur des produits alimentaires et des marchés agricoles et alimentaires,

M. Dominique BAELDE, Mme Claire SERVOZ, M. Emmanuel KOEN, M. Owen.CABON, direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes

- Direction générale du Trésor :

M. Benjamin DELOZIER, sous-directeur des politiques sectorielles, à la direction générale du Trésor,

Mme Olivia TOUZE, bureau agriculture et environnement, sous direction des politiques sectorielles. .

- Direction générale des entreprises :

Mme Sandrine JAUMIER, cheffe du bureau des biens de consommation, agriculture et design au sein du Service de l'Industrie,

Mme Marie-Hélène JOUIN, chargée de mission produits agricoles au sein du bureau -

- Conseil national de l'information statistique et Direction générale de l'INSEE

Mme Françoise MAUREL, secrétaire générale du CNIS, directrice de la diffusion et de l'action régionale à la direction générale de l'Insee

- **Conseil national de l'alimentation :**

M. Guillaume GAROT, Président du conseil national de l'alimentation

M. le Professeur Daniel NIZRI, membre du conseil national de l'alimentation, président du groupe de concertation du conseil « alimentation favorable à la santé »

Mme Karine BOQUET et Mme Elora GENDRE, secrétariat interministériel du conseil national de l'alimentation,

- **Observatoire national de l'alimentation :**

M. Bernard CHEVASSUS-au-LOUIS, ex Président de l'Observatoire national de l'alimentation

- **Présidente de l'atelier 9 des Etats généraux de l'alimentation : « faciliter l'adoption par tous d'une alimentation favorable à la santé »**

Mme Dominique VOYNET, Inspectrice générale des affaires sociales,

- **Agence Nationale Sécurité Sanitaire Alimentaire Nationale (ANSES) :**

M. Roger GENET, directeur général ANSES

Mme Charlotte GRASTILLEUR, directrice adjointe de l'évaluation des risques (nutrition-alimentation)

M. Jean-Luc VOLATIER, direction de l'évaluation des risques,

Mme Céline MENARD, direction de l'évaluation des risques

M. Pascal HENDRIKX, Directeur scientifique épidémiologie et surveillance, direction de la stratégie et des programmes

Mme Julie GAUVREAU-BEZIAT, ANSES

- **Institut national de la recherche agronomique (INRA) :**

Mme Catherine ESNOUF, directrice de l'Institut Carnot Qu'aliment, qualité des aliments,

M. Louis-Georges SOLER, directeur de recherche économique,

Mmes Ghislaine NARAYANANE, Géraldine ENDERLI, Marine SPITERI, INRA

- **Haut Conseil de la santé publique (HCSP) :**

Mme Marie-France d'ACREMONT, Secrétariat général du Haut conseil

Professeur Serge HERCBERG, Directeur - Equipe de Recherche en Epidémiologie Nutritionnelle

Dr. Chantal JULIA, Maître de Conférences des Universités - Praticien hospitalier, Equipe de Recherche en Epidémiologie Nutritionnelle

- **Agence nationale de Santé publique, Santé publique France⁴⁹**

M. François BOURDILLON, directeur général

- **Commissariat général à la stratégie et à la prospective, France stratégie :**

M. Vincent AUSSILLOUX, Directeur du département Economie,

Mme Véronique FOULQUE, secrétaire générale de France Stratégie,

M. Julien FOSSE, chargé de mission alimentation

- **Etablissement national des produits de l'agriculture et de la mer, FranceAgriMer**

Mme Mylène TESTUT-NEVES, directrice Marchés, Etudes et Prospective

M. Patrick AIGRAIN, chef du service prospectives

- **Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA)⁵⁰**

M. Etienne GANGNERON, Vice Président

Mme Annick JENTZER, chef du service économie des filières

⁴⁹ Contribution écrite

⁵⁰ Contribution écrite

- **Coop de France :**

Mme Rachel BLUMEL, directrice Coop de France Agroalimentaire

Jacques POULET, directeur du pôle animal Coop de France

Mme Maud ANJUERE, Coop de France

Mme Nathalie BLAISE, Coop de France

- **Association Nationale des Industries Agro-Alimentaires (ANIA) :**

Mme Catherine CHAPALAIN, directrice générale,

Mme Esther KALONJI, directrice alimentation et santé,

Mme Sandrine BLANCHEMANCHE, responsable qualité et consommateurs

Mme Audrey HAUBERT, responsable affaires réglementaires

- **Confédération de la distribution en détail (CGAD) :**

Mme Sandrine BIZE, Chef de département hygiène, sécurité, qualité, environnement

- **Syndicat national de la restauration collective (SNRC) :**

M. Dominique Philippe BENEZET, délégué général

- **Confédération du logement et du cadre de vie, (CLCV) :**

Mme Wendy SI HASSEN, chargée de mission alimentation

Annexe 4 : compositions et rôles des instances de gouvernance de l'Observatoire de l'alimentation

Le conseil d'orientation technique

Outre le président et le vice-président, le conseil d'orientation technique de l'Observatoire de l'alimentation est composé des membres suivants :

1° Trois représentants de l'Etat :

- le directeur général de l'alimentation ;
- le directeur général de la santé ;
- le directeur général de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes.

2° Le directeur général de l'Agence nationale chargée de la sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail ;

3° Le président de l'Institut national de la recherche agronomique ;

4° Deux représentants des instituts techniques agricoles et agro industriels ;

5° Des représentants des secteurs agricoles, agroalimentaires, du commerce, de la distribution et de la restauration :

- un représentant de l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture ;
- deux représentants des organisations syndicales d'exploitants agricoles à vocation générale habilitées en application de l'article 3 du décret n° 90-187 du 28 février 1990 ;
- un représentant des coopératives agricoles ;
- deux représentants des industries agroalimentaires ;
- un représentant des industries de l'alimentation animale ;
- trois représentants du commerce et de la distribution ;
- deux représentants de la restauration collective, dont un en régie directe et un en régie concédée ;
- deux représentants des organisations interprofessionnelles reconnues en application de l'article R. 632-4 ;

6° Deux représentants des associations nationales de consommateurs.

Les membres du conseil d'orientation technique mentionnés aux 4°, 5° et 6° sont nommés par arrêté des ministres chargés de l'alimentation, de la santé et de la consommation, pour une durée de trois ans. Un suppléant est nommé pour chacun d'eux dans les mêmes conditions.

Les représentants de l'État et le vice-président mentionné à l'article D. 230-2 quand il ne supplée pas le président assistent au conseil d'orientation technique de l'Observatoire sans voix délibérative. Les autres membres du conseil d'orientation technique ont chacun une voix. En cas de partage égal des voix, celle du président est prépondérante.

Ce conseil peut se réunir en formation restreinte dans une composition adaptée à chacune des sections de l'Observatoire de l'alimentation.

Le conseil d'orientation technique est consulté :

- sur le programme annuel de travail de l'Observatoire de l'alimentation ;
- sur les rapports de synthèse de l'Observatoire ;
- dans le cadre de l'élaboration du règlement intérieur de l'Observatoire ;
- sur le rapport annuel d'activité de l'Observatoire de l'alimentation.

Il peut formuler des avis sur les projets d'arrêtés portant sur l'obligation de transmission de données pris en application de l'article L. 230-2.

Le conseil d'orientation technique de l'Observatoire se réunit au moins une fois par an, sur convocation de son président qui fixe l'ordre du jour. Il peut également se réunir à la demande de la majorité de ses membres.

Le comité de pilotage

Outre le président mentionné à l'article D. 230-1, le comité de pilotage de l'Observatoire de l'alimentation est composé du vice-président mentionné à l'article D. 230-2 et des membres cités aux 1°, 2° et 3° de l'article D. 230-3.

Le comité de pilotage arrête le programme annuel de travail de l'Observatoire de l'alimentation.

Il valide les rapports de synthèse de l'Observatoire.

Il élabore le règlement intérieur de l'Observatoire.

Il approuve le rapport annuel d'activité de l'Observatoire de l'alimentation. Ce rapport est rendu public.

Le comité de pilotage de l'Observatoire de l'alimentation se réunit au moins deux fois par an, sur convocation de son président qui fixe l'ordre du jour. Il peut également se réunir à la demande de la majorité de ses membres.

Les membres du conseil d'orientation technique de l'Observatoire et du comité de pilotage, ainsi que le président, exercent leurs fonctions à titre gratuit. Les frais de déplacement, et le cas échéant, de séjour des membres de l'Observatoire sont remboursés dans les conditions prévues par la réglementation applicable aux personnels civils de l'Etat.

Les dispositions des articles R. 133-3 à R. 133-6 du code des relations entre le public et l'administration sont applicables au conseil d'orientation technique de l'Observatoire de l'alimentation.

Annexe 5 : liste des informations recueillies par l'OQALI et utilisation des données

L'OQALI recueille la quasi-totalité des informations disponibles sur les emballages (celles-ci sont saisies et parfois codifiées pour permettre leur traitement ultérieur) :

- Description du produit : nom, marque, dénomination de vente, industriel, précision produit (arôme...), matériau d'emballage, mode de conservation, nombre d'unités par lot, pays de l'estampille vétérinaire, poids net ou volume et unité, poids net égoutté et unité, assortiment, code barre ;
- portions : portions des valeurs nutritionnelles, portion indiquées, poids d'une unité ;
- repère nutritionnel : présence, type, position sur le packaging ;
- étiquetage nutritionnel simplifié : dans le cadre de la mise en place de l'étiquetage nutritionnel simplifié (Nutri-Score), l'OQALI recueillera les informations présentes sur les emballages (y compris pour les éventuels systèmes concurrents) et intégrera ce nouveau paramètre comme indicateur dans l'ensemble de ses rapports sectoriels ;
- allégations (allégations nutritionnelles, allégations de santé, allégations d'intérêt (exemples : absence d'un ingrédient et/ou substance, origine/provenance, sans additif(s), sans OGM, présence additif(s), recommandations nutritionnelles,...) ;
- groupe d'étiquetage nutritionnel et unité d'expression ;
- valeurs nutritionnelles ;
- ingrédients (associés aux éventuelles quantités et codifiés pour faciliter leur exploitation) ;
- labels (exemples : BIO, AOP⁵¹, IGP⁵², viande française,...) ;
- autres informations : Conseil de préparation, valeur indice carbone ;
- photographies des produits (ensemble des faces lisibles) ;
- données socio-économiques : prix et parts de marché (via un appariement entre les données recueillies par l'OQALI et les panels Kantar achetés par ailleurs).

Toute une série d'informations est codifiée à partir des informations disponibles sur les emballages, elles permettent de classer les produits par secteur, type de marque, famille, circuit de distribution.

Un ensemble de champs permettent de tracer l'historique de présence du produit sur le marché (par exemple Année, Statut de présence sur le marché).

Lors des saisies d'évolution, des champs permettent de suivre les filiations entre les produits (identification du produit père) afin de pouvoir suivre les reformulations. Les modifications identifiées entre un produit père et un produit fils sont également enregistrées dans la base de données.

Enfin, d'autres champs permettent une traçabilité de l'origine de la donnée (Source de données) ou de la saisie (date de collecte des données, date de saisie, etc...).

⁵¹ Appellation d'origine protégée

⁵² Indication géographique protégée

Les rapports sectoriels de l'OQALI comprennent des indicateurs pour une part importante des informations recueillies, en se concentrant sur les aspects nutritionnels. Néanmoins, certaines des informations recueillies ne sont pas exploitées dans ces rapports. C'est le cas notamment des allégations d'intérêt (exemple des mentions d'origines qui se développent notamment), des ingrédients, des labels et des prix. Les ingrédients sont toutefois utilisés ponctuellement pour interpréter certains résultats. Les études transversales de l'OQALI traitent en partie ces informations (en particulier certaines études s'intéressent spécifiquement aux ingrédients ou aux relations qualité/prix). Cependant, l'exploitation de ces données pourrait être amplifiée. Par ailleurs, les données relatives aux ingrédients notamment sont de plus en plus fréquemment sollicitées dans le cadre de saisines ANSES (additifs, nanomatériaux, allergènes,...).

Annexe 6 : études conduites dans le champ socio-économique de l'alimentation (section socio-économique de l'Observatoire de l'alimentation et études, au cas par cas, confiées au SSP/CEP)

Etat des lieux de l'existant 2012/2017

Intitulé études, opérateurs, date	Porter à connaissance
<p>Étude baromètre des perceptions alimentaires et de la politique alimentaires. Avril 2006, juillet 2007, juillet 2008, 2009, 2010 et 2011 (http://agriculture.gouv.fr/l'alimentation-des-francais-en-2011)</p> <p>une synthèse décembre 2008</p> <p>Impact de la conjoncture économique sur la consommation alimentaire, baisse de fréquentation des hyper et supermarchés, les Français ont moins confiance en la qualité et dans les marques de l'offre alimentaire, le critère « santé » en baisse, le critère plaisir stable, la dimension économique en hausse. Une demande sociétale de Cours de cuisine, dans un contexte de recherche de lien social, l'image des agriculteurs et petits commerçants progresse. Forte progression du risque qui inquiète le plus : traitement des cultures, en revanche baisse du risque OGM</p> <p>CREDOC étude confiée par la DGAI</p>	<p>Observatoire national de l'alimentation, section économie et sociologie</p>
<p>Comportements alimentaires de demain, les tendances à 2025 et leur diffusion aux acteurs de la filière Étude prospective partenariale MAA – CEP- avec Blézat Consulting 16 fiches descriptives de tendances Février 2017</p>	<p>Restitution publique lors du SIA 2017 (02/03/2017 ; vidéos en ligne http://agriculture.gouv.fr/quels-comportements-alimentaires-pour-demain)</p> <p>Comité national stratégique de la filière alimentaire Publications du SSP – CEP du MAA No97 Article dans la revue <i>Notes et études socio-économique</i> No43</p>

Intitulé études, opérateurs, date	Porter à connaissance
<p>MOND'Alim 2030 : un regard prospectif sur la mondialisation des systèmes alimentaires MAA -CEP mars 2017 La mondialisation contribue de plus en plus à l'interpénétration des échelles géographiques espaces locaux/nations/continent/monde Processus économique mais aussi culturel politique scientifique juridique, elle transforme en profondeur les manières de produire ou de consommer, modifie le paysage des risques, complexifie le jeu des acteurs.</p>	<p>Conférence publique en salle Gambetta (mars 2017) Conférence du réseau international du MAA Publication du SSP du MAA No 100</p>
<p>Les conduites alimentaires comme reflets de la mondialisation un ensemble de tendances et co-tendances et contre tendances liées les unes aux autres, ce n'est donc pas un modèle alimentaire unique qui se profile mais le partage de registres spécifiques des conduites alimentaires qui ouvrent ensuite sur les choix individuels ou collectifs plus variés qu'auparavant MAA – CEP juillet 2017</p>	<p>Publication du SSP du MAA No 103</p>
<p>Le rapport Homme-Animal : - cinq scénarios à l'horizon 2030 - évolutions passées et enjeux d'avenir MAA – CEP décembre 2016</p>	<p>Publications du SSP du MAA No95 No94</p>
<p>Communiquer sur la qualité sanitaire des aliments en France Enjeux et perspectives MAA -CEP – avec Nutrifizz, TMS Sofres, DGAI. Si l'alimentation est spontanément associée au plaisir et à la convivialité, la sécurité sanitaire des aliments peut en revanche être une préoccupation du consommateur français. Décembre 2015</p>	<p>Publication du SSP du MAA No 87</p>
<p>Diffusion au public des résultats des contrôles sanitaires officiels : enseignements d'une comparaison internationale MAA – CEP – avec Blézat consulting, DGAI Novembre 2015</p>	<p>Publications du SSP du MAA Analyse No85 Article dans le No 40 de la revue <i>Notes et études socio-économiques</i></p>
<p>Inégalités sociales et alimentation, besoins et attentes des personnes en situation d'insécurité alimentaire.</p>	<p>Plan pauvreté Volet lutte contre l'insécurité alimentaire présenté le 3 mars 2015</p>

Intitulé études, opérateurs, date	Porter à connaissance
<p>Fors recherche sociale avec INRA pour le compte du MAA et FranceAgrimer. Décembre 2014</p> <p>Ministère associé : secrétariat d'État chargé des personnes handicapées et de la lutte contre l'exclusion</p>	<p>Publication du SSP du MAA No 78 Avril 2015 Article dans le No 39 de la revue <i>Notes et études socio-économiques</i></p>
<p>Les nouvelles tendances de consommation permettant d'anticiper des évolutions potentiellement à risques croisées avec volumes achetés et prix de produits transformés en métropole (gms)</p> <p>Études OQALI pour 30 produits. INRA/ANSES</p>	<p>Section qualité nutritionnelle de l'Observatoire national de l'alimentation</p> <p>Les travaux effectués dans ce cadre intègrent une dimension économique (volume et prix) sur la base des études KANTAR WORLD Panel</p>
<p>Les innovations technologiques, leviers de réduction du gaspillage dans le secteur agro-alimentaire : enjeux pour les consommateurs et les entreprises. Euroquality, CTCP, université de Wageningen, pour MAA-CEP, DGAI et PIPAME 2014</p>	<p>Section économie et sociologie de l'Observatoire national de l'alimentation</p> <p>Publications du SSP du MAA No80 Article dans la revue <i>Notes et études socio-économiques</i> No39</p>
<p>Consommations et pratiques alimentaires durables. Analyse de données nationales issue d'enquête d'opinion Les pratiques alimentaires durables dépendent des préoccupations des consommateurs liées à la protection de l'environnement aux enjeux éthiques à la recherche de proximité ou de bien être personnel. Les choix alimentaires apparaissent davantage influencés par les préoccupations Autour du pouvoir d'achat de la santé, avec une montée en puissance de l'intérêt pour les produits de proximité et les circuits courts. Au-delà des informations déclaratives recueillies par les enquêtes d'opinion, les données sur les consommations réelles font souvent défaut. MAA -DGAI Mai 2014</p>	<p>Section économie et sociologie de l'Observatoire national de l'alimentation</p> <p>Publication du SSP du MAA No69</p>

Intitulé études, opérateurs, date	Porter à connaissance
<p>Les différences sociales en matière d'alimentation.</p> <p>Les différences sociales n'ont pas disparu en matière d'alimentation. Elles ont évolué se sont déplacées et parfois inversées. Les comportements alimentaires continueront demain d'être de puissants marqueurs sociaux. Des pratiques émergentes comme les achats alimentaires sur internet et la livraison de repas à domicile pourraient à leur tour se diffuser. Cette diffusion restera dans tous les cas limitée par les contraintes budgétaires des ménages et leur niveau de vie.</p> <p>MAA -CEP Octobre 2013</p>	<p>Les membres de la section économie et sociologie de l'Observatoire de l'alimentation ont apporté à l'auteur remarques et compléments.</p> <p>Publication SSP du MAA no64</p>

Annexe 7 : projet de GS1

GS1 sous l'impulsion de l'ANIA notamment a proposé la mise en place d'un référentiel (annuaire) de l'information produits alimentaires. L'idée est de disposer d'une base de donnée « open data », accessible à toutes les parties prenantes avec, pour chaque produit alimentaire (identifié de manière unique), une description simple avec quelques « attributs ». cf. présentation jointe.

Le tout sera bien sûr fondé sur les standards internationaux GS1 afin d'assurer une totale interopérabilité et offrira également la possibilité d'une visibilité au-delà de nos frontières.

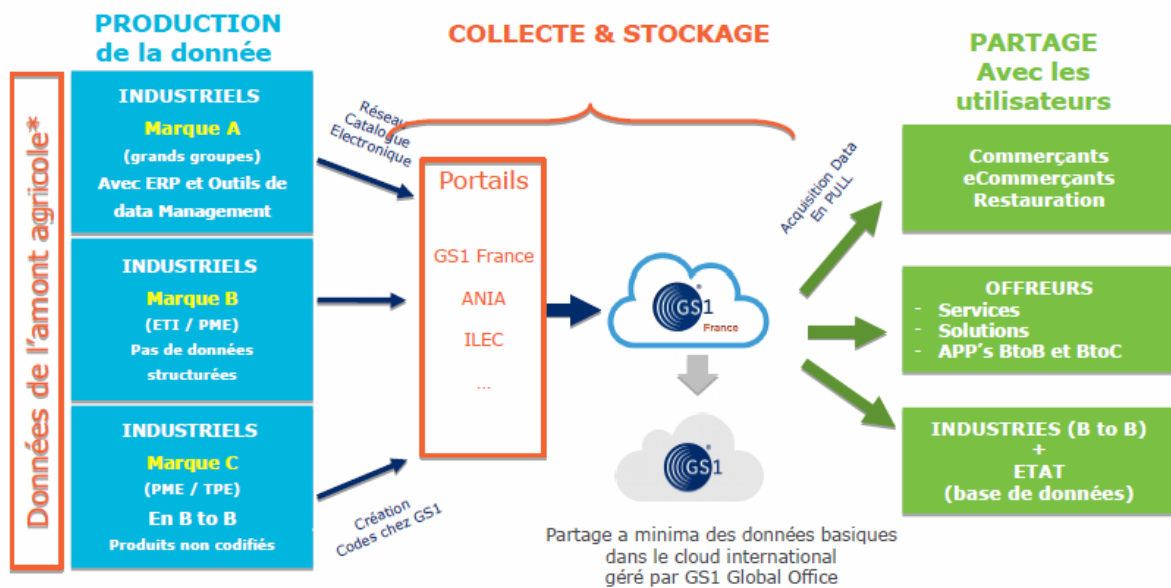
En termes d'usages, un tel outil a pour objectif de garantir une source d'information « sûre » et identifiée (le détenteur de la marque) allant jusqu'au consommateur et qui complètera et améliorera les autres sources déjà disponibles. Une telle base aurait bien entendu beaucoup d'intérêt dans le cadre d'un observatoire de l'alimentation, sous l'angle de suivi de « l'offre » alimentaire notamment. Elle peut aussi permettre « d'étendre » les étiquettes en digitalisant tout ou partie de l'information produit pour nombre d'applications numériques potentielles, bénéficiant à tout l'écosystème.

Quelles données d'information produit ?

L'info produit en OPEN DATA, émises et mises à jour par les Marques, via un portail géré par GS1 France, hébergée dans un Cloud.

Données basiques Internationales Cross-filières	7 attributs au minimum Identifiant produit (GTIN) / Entreprise / marque / libellé produit / image / marché cible (pays) / segmentation
Ces données sont « un standard » mondial commun à toutes les catégories	
Données spécifiques Filière agro-alimentaire (focus produit fini)	Attributs additionnels (version digitale du pack) Descriptif marketing + Données réglementaires (taille / poids / format / variété / allergènes)
Il s'agit des données « essentielles » que la filière voudra partager dans un premier temps...	
Autres données Filière agro-alimentaire (ouvert données amont)	Autres attributs (à discrétion des marques) Images, conseils consommateur, label de qualité, origine, information sur les matières 1ères, les modes de production...
... qui pourront être complétées ensuite par des données « à valeur ajoutée »	

Le fonctionnement de la plateforme



Pour aller plus loin: un modèle similaire à bâtir pour la donnée de traçabilité « du champ à l'assiette » :
une collecte de données plus large et plus exhaustive, impliquant tous les maillons de la chaîne et ouvrant de nouvelles perspectives pour la filière



⇒ Un open data de la traçabilité agricole, l'autre enjeu de la filière pour restaurer la confiance des consommateurs et des acteurs

⇒ Une plateforme collaborative* qui constitue l'espace numérique où les informations de traçabilité sur les produits peuvent être assemblées et partagées pour servir les besoins de la supply chain et d'information au consommateur

⇒ **Une formidable opportunité de :**
montrer et différencier les pratiques, favoriser la transparence, valoriser la production et la transformation de qualité

Annexe 8 : liste d'organismes chargés en tout ou partie d'analyses socio-économiques liées à l'alimentation répertoriés par le CEP

- Instances chargées officiellement d'analyses socio-économiques liées à l'alimentation

ANSES

HCB : Haut Conseil des biotechnologies (comité économique, éthique et social). Loi de 2008 sur les OGM

Conseil national de la consommation (groupe permanent agroalimentaire et nutrition)

Conseil national de l'alimentation (CNA)

Institut national de la consommation (INC)

CREDOC : il a établi un baromètre de l'alimentation jusqu'en 2008 ; Il commercialise depuis une étude « comportement et consommation alimentaire en France »

La DGCCRF exerce la tutelle, la cotutelle ou une orientation sur ces 5 organismes

Conseil économique, social et environnemental et conseils régionaux du CESE

- Instances produisant des études économiques ou socio-économiques dans le domaine alimentaire

INSEE (direction générale du ministère de l'économie et des finances)

DGCCRF bureau 1A (études économiques)

DGPEEE (ministère de l'agriculture)

Observatoire de la formation des prix et des marges

ENVA (école vétérinaire d'Alfort)

FranceAgrimer (service évaluation, prospective et analyses transversales)

L'Observatoire économique des IAA

INRA (SA2E département des sciences sociales, agriculture et alimentaire, notamment ALISS)

Les sociologues de l'alimentation de l'Isthia (Université de Toulouse), de l'Université François Rabelais de Tours, etc.

Groupe XERFI (exemple : Perspectives de l'alimentation végétarienne et Vegane)

Annexe 9 : ANNEXE EGA

États généraux de l'alimentation

Feuille de route de la politique de l'alimentation

Journée de clôture

Jeudi 21 décembre 2017

Dossier de presse

Les objectifs

- Relancer la création de valeur et en assurer l'équitable répartition
- Permettre aux agriculteurs de vivre dignement de leur travail par le paiement de prix justes
- Accompagner la transformation des modèles de production afin de répondre davantage aux attentes et aux besoins des consommateurs
- Promouvoir les choix de consommation privilégiant une alimentation saine, sûre et durable

Les chiffres clefs

- 5 mois de travail
- 14 ateliers nationaux, ayant réuni 700 participants
- 1 consultation publique qui a recueilli 156 000 visiteurs, 17 000 contributions
- 74 événements territoriaux
- 9 800 articles de presse sur la période

1

Les principales actions retenues

Relancer la création de valeur et en assurer l'équitable répartition, notamment pour permettre aux agriculteurs de vivre dignement de leur travail

Rénover les relations économiques entre les acteurs des filières agro-alimentaires

- Le producteur ou son organisation de producteurs (OP) proposeront les contrats ;
- Les interprofessions proposeront des contrats types ;
- Les contrats écrits comporteront obligatoirement des clauses sur les volumes, la durée, les critères de détermination du prix à partir d'indicateurs de coûts de production et de marchés ;
- La lutte contre les prix de cession abusivement bas sera facilitée par la clarification de cette notion juridique ;
- La renégociation pour prendre en compte les variations de cours des matières premières dans les contrats sera facilitée, et le recours à la médiation renforcé dans ce cadre ;
- Une ordonnance permettra, à titre expérimental pour deux ans de relever le seuil de revente à perte de 10 % pour prendre en compte les coûts logistiques et d'encadrer les promotions en valeur (34%) et en volume (25%) ;
- Les plans de filière se fixent des objectifs de développement de la contractualisation sur ces nouvelles bases, pour aboutir à une répartition de la valeur plus équitable au bénéfice des agriculteurs.

Utiliser l'ensemble des possibilités d'actions par rapport au droit de la concurrence

- L'autorité de la concurrence sera saisie sur l'application du droit de la concurrence dans le secteur agricole et des lignes directrices seront établies pour permettre aux producteurs d'y voir plus clair sur les règles applicables, en particulier s'agissant de ce que peuvent faire les interprofessions et les organisations de producteurs, pour négocier collectivement les prix et les volumes ;

Etablir des indicateurs de marché et des coûts de production par filière

- Les interprofessions s'engagent dans les plans de filière à réaliser de nouveaux indicateurs de marchés et de coûts de production ;
- L'observatoire de la formation des prix et des marges pourra être sollicité pour appuyer ces démarches, sans se substituer aux interprofessions.

Renforcer l'organisation collective de l'amont agricole

- Les organisations de producteurs (OP) seront renforcées, en particulier pour inciter au regroupement de la commercialisation de leurs adhérents dans les OP dites commerciales (augmentation des seuils administratifs de reconnaissance, conditionnement des aides)
- Le régime juridique des coopératives sera modernisé, avec notamment une clarification sur la redistribution des gains des coopératives agricoles à leurs associés coopérateurs et les règles de départ des associés coopérateurs ; les règles relatives à la gouvernance, aux missions et à la composition du Haut conseil de la coopération agricole seront adaptées aux nouveaux enjeux.

Finaliser un plan d'action bioéconomie fin février 2018.

Elaborer le volet agricole de la feuille de route de l'économie circulaire

Porter une ambition politique forte au niveau européen pour une future PAC :

- qui libère le développement des entreprises agricoles et agroalimentaires, en assurant un « juste prix » pour les producteurs, en favorisant le travail en filière et en adaptant les règles et dispositifs aux spécificités de chacune d'entre elles ;
- qui renforce la gestion des risques et responsabilise les acteurs ;
- qui valorise et rémunère les services environnementaux de l'agriculture ;

2

- qui favorise les transitions climatiques, énergétiques, territoriales, en encourageant la transformation des pratiques et des systèmes de production.

Renforcer l'image de la France à l'international

- La création d'une marque « France » unifiée sera mise à l'étude ;
- Un fédérateur sera nommé ;
- Les actions de promotion de l'agriculture et de l'agroalimentaire à l'international donneront lieu à une coordination avec les conseils régionaux.

Veiller à l'équilibre des relations internationales

- La France portera l'exigence du respect des standards européens dans les accords internationaux ;
- L'agro-écologie et l'agriculture vivrière seront soutenues dans les dispositifs d'aide au développement ;
- Un nouveau plan d'action pour développer le commerce équitable sera adopté.

Accompagner la transformation des modèles de production pour mieux répondre aux attentes des consommateurs

Développer les signes de qualité et l'agriculture biologique

- Les plans de filière contiennent des objectifs de développement de l'offre de produits sous signes de qualité ou labels ;
- Un nouveau plan « Ambition bio » sera défini au premier trimestre 2018, avec des objectifs chiffrés précis d'ici à 2022. La discussion sera engagée dès le début d'année sur les mesures prioritaires, les financements et l'accroissement des débouchés en restauration collective ;
- Les signes officiels de qualité et d'origine seront encouragés à inclure dans leur cahier des charges un volet de pratiques environnementales.

Réussir la transition écologique de l'agriculture française

- Les conditions de séparation de la vente et du conseil des pesticides et le délai de mise en œuvre de cette mesure seront précisées au plus tard à la fin du 1er semestre 2018 ;
- Les modalités de mise en œuvre du calendrier d'élimination progressive des pesticides, dont le glyphosate, seront précisées au plus tard à la fin du premier trimestre 2018 ;
- Le programme Ecophyto sera adapté, dans sa gouvernance, son pilotage opérationnel et son financement pour accélérer la mise en œuvre des solutions ;
- La mise sur le marché de produits alternatifs (bio-contrôle) sera encouragée (simplification des procédures) ;
- La stratégie européenne sur les perturbateurs endocriniens et les nanomatériaux sera déclinée au 1er semestre 2018 ;
- Les efforts réalisés dans le cadre du plan Eco-antibio seront poursuivis ;
- La coordination de la recherche-développement sera facilitée entre l'INRA, les instituts techniques et les chambres d'agriculture.

- Les démarches collectives seront facilitées pour accélérer le transfert de compétence (GIEE, CUMA, CIVAM, SCIC, groupes de développement, groupes DEPHY, projet coopératif, groupements d'employeurs, etc.).

Mettre en oeuvre un plan pour la restauration collective en renforçant la place de l'alimentation dans les politiques locales

- L'approvisionnement de la restauration collective devra comprendre, en 2022, 50% de produits bio, sous autres signes de qualité ou locaux, dont 20% de produits issus de l'agriculture biologique ;
- Le Groupement d'étude des marchés en restauration collective et de nutrition (GEMRCN) sera réactivé et son action, renouvelée, notamment pour faciliter le transfert de bonnes pratiques.

3

- La formation des acheteurs publics aux règles des marchés publics sera renforcée.
- Le développement des filières locales sera facilité par la simplification de la logistique (adaptations réglementaires concernant les possibilités de transport/livraisons de denrées par les producteurs)

Répondre aux attentes sociétales en matière de bien-être animal

- La mise en oeuvre des plans de filière permettra aux acteurs concernés d'affiner et de concrétiser leurs engagements en matière de bien-être animal ;
- Les associations de protection animale pourront se constituer en partie civile concernant les infractions relatives à la maltraitance animale au titre du code rural ;
- Les sanctions pénales en cas de mauvais traitements des animaux sont renforcées et étendues aux établissements d'abattage et de transport des animaux vivants ;
- L'émergence d'un réseau structuré des abattoirs, incluant les abattoirs de proximité, et adapté aux besoins de la production et de la consommation, sera encouragée.

Promouvoir des choix de consommation privilégiant une alimentation saine, sûre et durable, accessible à tous

Mettre en oeuvre une surveillance efficace pour identifier et évaluer les risques

- Les plates-formes d'épidémiosurveillance (santé végétale, santé animale, alimentation) seront renforcées ;
- Les modalités et les financements des études d'évaluation et d'autorisation des substances seront redéfinies ;
- La concertation entre l'Autorité européenne de sécurité des aliments et les agences nationales d'évaluation sera améliorée ;
- La France portera au niveau européen la création d'un observatoire des risques sanitaires liés aux non-conformités pour les produits agroalimentaires importés dans l'UE.

Renforcer les moyens et les pouvoirs de contrôle et de sanctions de l'Etat

- Un retour d'expérience sera réalisé dans les 6 mois suivant une crise alimentaire et/ou sanitaire, impliquant des représentants des acteurs concernés ;
- Les moyens de contrôle de l'État et leur coordination seront renforcés ;
- La responsabilité des opérateurs de places de marché électroniques (« market place ») sera affirmée ;
- Les pouvoirs de contrôle et de sanction seront renforcés dans la gestion des risques alimentaires, notamment dans le cadre des nouveaux modes de consommation.

Renforcer la coordination européenne dans la lutte contre les fraudes alimentaires

- Un réseau de points de contact sera identifié dans chaque Etat (« Food Safety Officers ») ;
 - L'articulation entre le dispositif d'alerte alimentaire et le dispositif de lutte contre les fraudes sera améliorée.

Prendre en compte l'alimentation comme un déterminant majeur de la santé

- Les repères nutritionnels seront actualisés et expliqués au consommateur ;
- La teneur en sucre, sel, gras des produits vendus dans les DOM (y compris pour les aliments importés de pays hors UE) seront progressivement alignés sur les standards métropolitains ;
- La prévention sera revue en travaillant avec l'ensemble des parties prenantes pour valoriser les comportements alimentaires sains ;

- L'éducation alimentaire des plus jeunes sera développée, notamment en rendant obligatoires l'éducation à l'alimentation et la lutte contre le gaspillage alimentaire dans les comités d'éducation à la santé et à la citoyenneté (CESC) ;

- Les démarches d'engagement volontaire des acteurs économiques seront encouragées ;

4

- Les annonceurs et les chaînes renforceront la charte alimentaire du CSA et elle sera étendue à tous les supports (radios et écrans).

Renforcer l'information générale du consommateur par une communication simple et positive sur

- les repères nutritionnels actualisés ;

- les comportements alimentaires favorables à la santé ;

- les signes de qualité (Standard RSE, SIQO, HVE) ;

- les règles sur la fiabilité des allégations ;

- les transformations de l'agriculture (agro-écologie, diversification, économie circulaire...).

Améliorer l'information du consommateur au moment de l'achat

- La France portera au niveau européen la poursuite de l'expérimentation sur l'étiquetage de l'origine des produits bruts et transformés, notamment, dans le secteur laitier et la viande ;

- Une expérimentation sur l'information du consommateur sur les systèmes d'élevage sera conduite sous l'égide du CNA ;

- Le dispositif Nutriscore sera promu et amélioré au fil du temps en fonction de l'expérience acquise ;

- La France portera au niveau européen une demande de révision de la traduction française de la mention officielle pour la DDM, à remplacer par « meilleur avant ».

- Le numérique sera utilisé comme levier prioritaire de l'information consommateur en veillant à donner accès à tous à cette information (bornes) ;

Prévenir le gaspillage alimentaire et favoriser le don

- L'aide alimentaire sera élargie à une approche plus globale de lutte contre l'insécurité alimentaire ;

- Un diagnostic sera rendu obligatoire dans la restauration collective et dans les industries agroalimentaires et des outils prédictifs seront diffusés ;

- Le gaspillage alimentaire sera ajouté comme l'un des volets possibles de la responsabilité sociale des entreprises ;

- L'obligation de dons des excédents alimentaires à des associations d'aide alimentaire sera étendue aux établissements de restauration collective et aux industries agroalimentaires au-delà d'un seuil à déterminer ;

- Des initiatives de distribution de bons alimentaires pour des produits frais seront encouragées entre enseignes, associations caritatives et collectivités locales.

Les conditions de réussite

Décloisonner la gouvernance de la politique de l'alimentation

- Les outils nationaux de programmation seront mieux articulés (PNA / PNNS / PNSE) d'ici à mi-2018 ;

- Le conseil national de l'alimentation sera transformé en un véritable « parlement » de l'alimentation par une ouverture de sa composition aux représentants des citoyens ;

- La gouvernance régionale de la politique de l'alimentation sera revue (CRALIM, pilotage des PAT, articulation avec les politiques de développement économique, de formation professionnelle et d'apprentissage des conseils régionaux).

Favoriser les initiatives locales

- Les collectivités locales (départements, métropoles, EPCI, communes) seront incitées à élaborer 500 projets alimentaires territoriaux (PAT) d'ici 2020 pour structurer l'approvisionnement en circuits de proximité ;

- La certification environnementale, la lutte contre la précarité et la qualité nutritionnelle seront intégrées dans les volets recommandés dans les PAT ;

5

- Des projets de plates-formes d'information visant à permettre la diffusion des bonnes pratiques locales seront mis à l'étude.

Renforcer l'attractivité des métiers agricoles et agroalimentaires et l'adéquation des formations aux besoins

- Des campagnes d'information sur les métiers de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de l'environnement seront conduites ;
- Les métiers de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de l'environnement seront présentés aux acteurs de l'orientation et aux prescripteurs (conseillers d'orientation, professeurs principaux, organismes chargés du conseil en évolution professionnelle) ;
- Les métiers de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de l'environnement seront pris en compte dans les concertations sur l'apprentissage et sur la formation professionnelle ;
- Des diagnostics territoriaux des besoins en emplois et en compétences dans les métiers de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de l'environnement seront réalisés ;
- La carte des formations sera ajustée en fonction des besoins territoriaux ;
- Les référentiels de formation, les diplômes et les certifications seront revus afin de mieux répondre aux besoins des filières et des territoires ;
- La gestion prévisionnelle des compétences au sein des entreprises et des branches des secteurs de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de l'environnement sera encouragée.

Réaliser les investissements transformants

- Le volet investissements des plans de filière sera mis en oeuvre par les acteurs économiques ;
- Les soutiens publics à l'investissement pour la multi-performance seront refondés en prenant en compte notamment les plans de filière et les conclusions de l'atelier 14 des EGA ;
- Sur ces bases, le volet agricole du grand plan d'investissement sera présenté lors du Salon international de l'agriculture de 2018.

Soutenir la recherche et l'innovation

- Le volet recherche et innovation des plans de filière sera mis en oeuvre par les acteurs économiques ;
- La recherche publique sera mobilisée en priorité sur la transformation des systèmes agricoles vers l'agro-écologie et les alternatives aux produits phytosanitaires, l'alimentation humaine, la bio-économie durable, le numérique et les données, ainsi que, en fonction des priorités retenues, sur certains axes identifiés par les filières dans leur plan de filière ;
- Une recherche pluridisciplinaire à finalité directe d'aide à la décision publique dans le champ de la prévention primaire en alimentation et santé sera structurée ;
- Une feuille de route numérique pour le secteur agricole et agroalimentaire sera élaborée ;
- Les acteurs de la recherche et l'innovation seront encouragés à se mobiliser collectivement.

Annexe 10 : liste de sigles utilisés

AFSSA	Agence française de sécurité sanitaire des aliments
ANIA	Association nationale des industries alimentaires
ANSES	Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail
AOP	Appellation d'origine protégée
BEUC	Bureau européen des unions de consommateurs
CEGEFI	Conseil général économique et financier
CEP	Centre d'étude et de prospective
CGAAER	Conseil général de l'alimentation de l'agriculture et de l'espace rural
CNA	Conseil national de l'alimentation
CNC	Conseil national de La consommation
CNRS	Centre national de la recherche scientifique
COPIL	Comité de pilotage
COT	Conseil d'orientation technique
CREDOC	Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie
CSO	Conseil supérieur d'orientation et de coordination de l'économie agricole et alimentaire
DGAI	Direction générale de l'alimentation
DGCCRF	Direction générale de la consommation de la concurrence et de la répression des fraudes
DGS	Direction générale de la santé
EAT	études de l'alimentation totale
EFSA	European food safety authority
EGA	Etats généraux de l'alimentation
ESTEBAN	étude de santé sur l'environnement, la bio surveillance, l'activité physique et la nutrition
ETP	équivalent temps plein
FICT	Fédération Française des Charcutiers, Traiteurs, Transformateurs de viandes
GS1	Global standard 1
HCSP	Haut conseil pour la santé publique
IFREMER	Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer
IFRES	Initiative française pour la recherche en environnement santé
IGAS	Inspection générale des affaires sociales
IGP	Indication géographique protégée
INRA	Institut national de la recherche agronomique
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
INSERM	Institut national de la santé et de la recherche médicale
ONCFS	Office de la chasse et de la faune sauvage
OQALI	Observatoire de la qualité des aliments
PCS	profession et catégorie socio professionnelle
PELAGIE	perturbateurs endocriniens étude longitudinale sur les anomalies de la grossesse, l'infertilité et l'enfance
PNA	Programme national pour l'alimentation
PNNS	Programme national nutrition santé
PNSE	Plan national santé environnement
REMI	Réseau de contrôle microbiologique des zones de production conchylicole
REPHYTOX	Réseau de Surveillance des Phycotoxines dans les Organismes Marins
SNS	Stratégie nationale de santé
SPF	Santé publique France
SSP	Service de la Statistique et de la Prospective.
VPAI	Vente de produits par internet