



FRANCE STRATÉGIE
ÉVALUER. ANTICIPER. DÉBATTRE. PROPOSER.

Pour une alimentation saine et durable

**Analyse des politiques
de l'alimentation en France**

RAPPORT

SEPT.
2021

Rapport pour l'Assemblée nationale



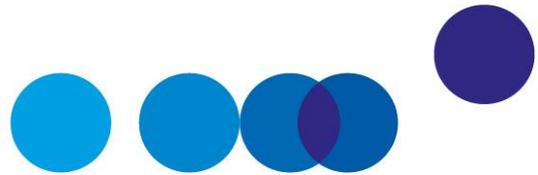
POUR UNE ALIMENTATION SAINE ET DURABLE

ANALYSE DES POLITIQUES DE L'ALIMENTATION EN FRANCE

Rapport pour l'Assemblée nationale

Julien Fosse, Peggy Furic, Cyril Gomel,
Marie Hagenburg et Julien Rousselon





AVANT-PROPOS

En invitant France Stratégie à travailler sur une « alimentation saine et durable », l'Assemblée nationale se place au cœur d'un des grands enjeux des décennies à venir : celui de la rencontre entre les préoccupations de santé que portent les politiques de l'alimentation tournées vers la nutrition, et les objectifs environnementaux, économiques et sociaux des politiques tournées vers l'alimentation, au sens d'offre de produits agricoles et agroalimentaires.

Ces deux grandes familles de politiques existent de longue date en France ; depuis le début des années 2000, elles ont trouvé chacune un cadre de cohérence, avec notamment depuis 2001 les programmes nationaux nutrition santé (PNNS), portés principalement par le ministère de la Santé, et, depuis 2010, les programmes nationaux pour l'alimentation (PNA), dont le ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation est le principal acteur. L'action sur la nutrition menée depuis vingt ans a obtenu des résultats en matière de consommation de fruits et légumes – ou encore de poisson – et de surpoids, par exemple, mais des signes préoccupants sur l'obésité, les jeunes et l'alcool invitent à renforcer la vigilance et à choisir des instruments de politiques publiques donnant plus de résultats. La politique agricole et agroalimentaire fait face à de nouveaux défis : relève de générations chez les agriculteurs, impacts environnementaux des modèles de production, adaptation au changement climatique, amélioration des revenus et diminution de leur irrégularité, transformations à venir de la politique agricole commune vers un meilleur équilibre entre les considérations de production et de productivité, et celles d'environnement.

Faire converger les types de préoccupations que portent respectivement les PNNS et les PNA est déjà difficile, même si certains thèmes sont partagés, et si une forme de regroupement au sein d'un Programme national alimentation nutrition a été récemment tentée, sans qu'il soit possible jusqu'ici d'en voir nettement les effets. Mais de nouveaux enjeux viennent précipiter la nécessité de rapprocher les perspectives, en les tournant plus clairement vers un horizon commun à moyen et long terme : celui d'une alimentation saine et durable, où la convergence des objectifs de santé et de durabilité environnementale joue un rôle structurant. C'est l'approche sur laquelle ont convergé en 2020 la FAO et l'OMS en publiant des principes directeurs pour une alimentation saine et durable qui se situent au confluent exact de ces préoccupations. C'est également l'approche retenue par la loi « climat et résilience » (art. 265) : la stratégie nationale pour l'alimentation, la nutrition et le climat peut devenir le cadre de cohérence à très long terme des politiques concernées.

Nourrir une population qui va encore fortement croître pendant plusieurs décennies avant, peut-être, de se stabiliser, dans un contexte de réchauffement climatique impactant directement la productivité agricole, crée des défis nouveaux pour les systèmes agroalimentaires mondiaux. Il paraît désormais clair que bien nourrir toute la planète, sans ruiner l'environnement, ne pourra se faire sans des mutations profondes de l'alimentation, de l'agriculture elle-même, et des industries agroalimentaires. Dans ce contexte mondial, chaque territoire devra tenir compte de ses spécificités structurelles pour faire évoluer ses pratiques et modes de production. La France, dont la production agricole et agroalimentaire est désormais largement déficitaire pour de nombreuses filières, devra accélérer sa transition vers l'agroécologie pour réduire les pressions exercées par l'agriculture sur l'environnement tout en lui permettant de reconquérir son autonomie alimentaire.

L'Assemblée nationale s'empare donc de ce sujet à un moment où l'intégration de la préoccupation environnementale au tout premier plan dans la conception des politiques agricoles et agroalimentaires peut donner de nouveaux leviers de convergence entre des politiques jusqu'ici éloignées. L'exemple type de cette convergence est celui de l'évolution vers une alimentation comportant moins de viande de bœuf et de produits laitiers : leur production est fortement émettrice de gaz à effet de serre ; leur part importante dans le régime alimentaire français doit être modérée pour cette raison mais aussi pour améliorer la santé de nos concitoyens. Dans le même temps, certains modes d'élevages extensifs et autonomes permettent de préserver des écosystèmes contribuant à la séquestration de carbone et à la préservation de la biodiversité, comme les prairies permanentes ou les bocages.

Le défi principal des politiques publiques pour contribuer à une alimentation saine et durable sera de tenir ensemble tous ces fils pour se rapprocher de l'objectif. La France a la chance de partir d'une situation à bien des égards favorables. Elle est cependant exposée à des risques sanitaires qui demeurent significatifs, à des inégalités sociales marquées en matière d'alimentation, avec en particulier une croissance forte dans la période récente des demandes adressées à l'aide alimentaire, à une consommation d'alcool encore trop élevée, à des défis de formation et d'incitation à une meilleure alimentation à tous les âges de la vie ; et ce, alors que son agriculture a perdu du terrain, que la dépendance aux importations est élevée dans plusieurs domaines, et que l'horizon de bien des agriculteurs est difficile.

Une politique de l'alimentation prenant plus en compte les enjeux de durabilité ne règlera pas tout – les enjeux sont multiformes et emmêlés, les acteurs très nombreux ; mais elle peut contribuer à rechercher de nouvelles convergences envers l'action à mener pour une alimentation plus saine, et la nécessité de produire les aliments de manière plus respectueuse de l'environnement. C'est à beaucoup d'égards une nouvelle ère dont les débats actuels esquissent les prémises : une évolution de nos régimes alimentaires soucieuse de notre santé, mais qui pourra aussi être sensiblement infléchie par l'impact de la transition écologique sur les aliments produits et consommés, et la manière dont ils sont produits.

Gilles de Margerie, commissaire général de France Stratégie



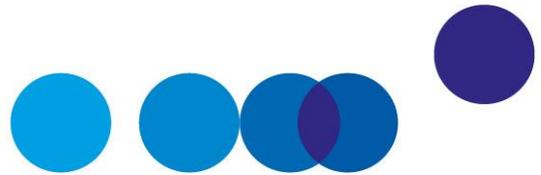
SOMMAIRE

Messages clés	9
Introduction	11
PREMIÈRE PARTIE – RAPPORT SYNTHÉTIQUE	13
Chapitre 1 – Caractéristiques et enjeux du système alimentaire français	15
1. Un contexte alimentaire mondial pluriel face à une même nécessité de transition vers un modèle plus durable.....	15
1.1. Un monde aux réalités et aux comportements alimentaires multiples.....	15
1.2. Une nécessité mondiale commune d’engager une transition rapide du système alimentaire vers la durabilité	18
2. Le maintien d’une singularité française en matière d’alimentation, marquée toutefois par des évolutions.....	22
2.1. Malgré la mondialisation, le régime alimentaire français conserve ses spécificités.....	22
2.2. Mais la France n’échappe pas à l’accroissement de la densité énergétique et à l’ultra-transformation de l’alimentation.....	23
2.3. L’intégration récente de préoccupations environnementales et éthiques dans les comportements alimentaires français	25
3. Les inquiétudes liées au système alimentaire français.....	25
3.1. La dégradation de l’autonomie alimentaire nationale et des baisses de performance à l’export.....	26
3.2. Le secteur agricole souffre de difficultés en termes de renouvellement des générations et d’attractivité des métiers.....	31
3.3. L’impact environnemental, à l’origine de nouveaux risques sanitaires, interroge les conditions de production.....	38
3.4. Des coûts relatifs de production plus élevés qui se répercutent sur les prix.....	41
3.5. Une hausse de la précarité alimentaire.....	42
3.6. Des enjeux de santé publique liés à la qualité nutritionnelle de l’alimentation et à la consommation d’alcool.....	45

Chapitre 2 – Des plans d’actions sectoriels à l’effectivité incertaine	51
1. La genèse récente et la transformation des politiques alimentaires.....	51
2. Les politiques nationales sanitaires et sociales.....	54
2.1. Le Programme national nutrition santé : de la sensibilisation individuelle à la prise en compte des déterminants sociaux et de groupe.....	54
2.2. Les politiques de cohésion sociale et d’insertion.....	59
2.3. Les politiques éducatives.....	61
2.4. La consommation d’alcool, angle mort de la politique de l’alimentation.....	63
3. Les politiques nationales relatives à l’offre alimentaire.....	65
3.1. Le Programme national pour l’alimentation : d’une ambition initiale interministérielle à un plan d’action essentiellement agri-alimentaire.....	65
3.2. Des politiques connexes qui contribuent à structurer l’évolution du système alimentaire.....	76
3.3. Des tentatives d’intégration renforcée des enjeux alimentaires, nutritionnels et environnementaux.....	79
Chapitre 3 – Vers un système alimentaire plus durable, fondé sur des régimes sains	83
1. Un meilleur accompagnement du consommateur.....	83
1.1. L’éducation à l’alimentation, clé de voûte de l’évolution des comportements sur laquelle s’appuyer.....	84
1.2. Une information nutritionnelle et environnementale du consommateur à améliorer.....	86
1.3. Des voies d’amélioration de la qualité de l’offre à promouvoir.....	88
1.4. Une accessibilité de l’offre alimentaire à renforcer.....	91
1.5. Une fiscalité nutritionnelle mobilisable, en tenant compte des écueils évoqués par les experts.....	95
2. La contribution de la production nationale à une alimentation saine et durable des Français.....	98
2.1. Des leviers économiques de transition vers l’agroécologie à renforcer.....	99
2.2. Des dynamiques locales de transition à soutenir et accélérer.....	100
2.3. Des actions à poursuivre et à renforcer pour mieux répartir la chaîne de valeur.....	101
Conclusion	103
SECONDE PARTIE – RAPPORT DÉTAILLÉ	107
Chapitre 1 – Un état des lieux du système alimentaire français	109
1. Des éléments de comparaison internationale.....	109
1.1. Un panorama de l’alimentation mondiale.....	109
1.2. Malgré la mondialisation, le régime alimentaire français conserve ses spécificités.....	118

2. Un régime alimentaire français en évolution sous l'effet de nouvelles préoccupations sociétales	125
2.1. Un accroissement de la densité énergétique et une hyper-transformation de notre alimentation.....	125
2.2. De nouveaux enjeux sanitaires à appréhender de manière systémique	126
2.3. Des spécificités socioculturelles marquées dans les Outre-mer	132
2.4. L'émergence récente de préoccupations environnementales et éthiques.....	135
3. Un système alimentaire aux performances économiques et sociales contrastées.....	137
3.1. Un accès très inégal à une offre alimentaire de qualité	137
3.2. Une puissance commerciale agroalimentaire en déclin	143
3.3. L'industrie agroalimentaire reste forte dans l'économie française.....	152
3.4. Des prix alimentaires en augmentation par rapport à ceux du reste de l'Europe.....	154
3.5. Un déclin démographique agricole marqué impactant le modèle agricole dominant....	157
3.6. Des exploitations agricoles qui se concentrent et dont le modèle traditionnel familial s'efface progressivement.....	164
3.7. À contre-courant des tendances, des petites exploitations agroécologiques se développent.....	169
4. Des impacts environnementaux souvent négatifs et en évolution.....	170
4.1. Des aménités, parfois difficiles à évaluer	170
4.2. Des externalités environnementales négatives dont certaines sont partiellement en voie de résorption.....	172
5. Des scénarios de prospective dont les conclusions convergent pour l'essentiel	180
5.1. Le système alimentaire mondial actuel n'est pas soutenable	180
5.2. Une transition alimentaire mondiale serait bénéfique à la santé et à l'environnement.	183
5.3. Une transition qui serait envisageable sans surcoût massif.....	187
5.4. Des changements de comportements nécessaires	189
5.5. Les déterminants de l'évolution des régimes alimentaires.....	189
Chapitre 2 – Les politiques de l'alimentation : définition, éléments d'évaluation, perspectives.....	193
1. Un cadre fixé par le Code rural.....	193
2. Le Programme national pour l'alimentation (PNA).....	195
2.1. Le PNA 1 : l'ambition initiale d'une politique interministérielle.....	195
2.2. Le PNA 2 : un plan recentré sur le cœur de métier du ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation.....	196
2.3. Le PNA 3 : un plan issu des États généraux de l'alimentation	196
3. Le Programme national nutrition santé (PNNS).....	211
3.1. Les grands objectifs du PNNS et leur évolution au fil du temps	212
3.2. Gouvernance et budget.....	217

4. Le Programme national de l'alimentation et de la nutrition (PNAN).....	218
5. Les autres politiques publiques affectant le système alimentaire.....	218
5.1. L'échec du plan de réduction d'usage des pesticides.....	218
5.2. Une PAC exclusivement dédiée à la production.....	223
5.3. Un Plan national santé environnement qui ne traite pas directement de l'enjeu alimentaire.....	228
5.4. Des politiques de cohésion sociale et d'insertion d'ampleur inégale.....	232
5.5. Des politiques éducatives très sollicitées, dont les acteurs doivent être outillés.....	238
Chapitre 3 – Les manques et redondances de la politique de l'alimentation.....	249
1. À l'étranger, peu de politiques systémiques de l'alimentation.....	249
1.1. Aux États-Unis, une politique alimentaire centrée sur l'aide aux plus démunis.....	249
1.2. D'autres initiatives encore lacunaires.....	252
2. Une politique de l'alimentation française polymorphe dont un bilan global reste difficile à établir.....	254
2.1. Un bilan du PNA qui reste à préciser.....	254
2.2. Des éléments d'évaluation du PNNS.....	261
3. Des leviers d'action publique à renforcer ou à mettre en œuvre.....	265
3.1. L'éducation à l'alimentation, un enjeu central.....	265
3.2. L'information du consommateur et la régulation de la publicité.....	280
3.3. L'amélioration de la qualité et de l'accès à l'offre alimentaire.....	292
3.4. La fiscalité.....	308
Chapitre 4 – Des expériences à suivre à toutes les échelles territoriales, de la commune à la grande région.....	317
1. Les projets alimentaires territoriaux (PAT).....	317
1.1. Historique des initiatives territoriales et émergence des PAT.....	317
1.2. Un état des lieux des PAT.....	326
1.3. Éléments d'évaluation concernant la politique des PAT.....	339
2. Les transitions de filières locales ou d'entreprises, de la PME au grand groupe coopératif.....	346
2.1. Les transitions appuyées sur des politiques publiques nationales.....	346
2.2. Des transitions appuyées sur des politiques publiques territoriales.....	348
2.3. Engagements et initiatives de la profession agricole et acteurs des filières.....	352
2.4. Initiatives nées des consommateurs : les supermarchés coopératifs.....	359
Références bibliographiques.....	361



MESSAGES CLÉS

Malgré ses atouts, le système alimentaire français doit évoluer face aux défis globaux auxquels il est exposé

- Le régime alimentaire français préserve ses spécificités : une diversité alimentaire marquée et un modèle de repas « à la française » qui perdure. Le surpoids reste ainsi comparativement faible en France, de même que les années de vie en bonne santé perdues du fait du régime alimentaire.
- Une alimentation de plus en plus grasse et sucrée a néanmoins favorisé une augmentation de l'obésité, et les modes de production agricole ont contribué à l'émergence de défis sanitaires liés aux contaminants chimiques.
- La croissance démographique et l'augmentation de la consommation de viande conduisent le système alimentaire mondial à une impasse, en particulier du point de vue de la lutte contre le réchauffement climatique. Une alimentation avec moins de viande et de produits laitiers sera nécessaire pour atteindre nos objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre.
- Bien que notre industrie agroalimentaire reste importante, nos excédents agricoles et agroalimentaires se sont réduits et concentrés sur les vins et spiritueux et les céréales, et notre autonomie alimentaire se dégrade. En amont, le vieillissement de la population agricole, le manque d'attractivité et la faiblesse des revenus des métiers de l'agriculture fragilisent le secteur.

Les politiques nationales de nutrition et d'alimentation n'apportent que des réponses partielles à ces grands défis

- L'amélioration nutritionnelle des régimes alimentaires est incarnée dans les programmes nationaux relatifs à la nutrition et à la santé (PNNS) portés par le ministère des Solidarités et de la Santé. Bien que novatrice à son démarrage, cette politique a longtemps été centrée sur l'individu, et ne prend en compte les déterminants sociaux et culturels des comportements alimentaires que depuis peu.
- L'alimentation, vue sous l'angle de l'offre de produits agricoles et agroalimentaires, est en partie formalisée dans les programmes nationaux de l'alimentation (PNA), dont la

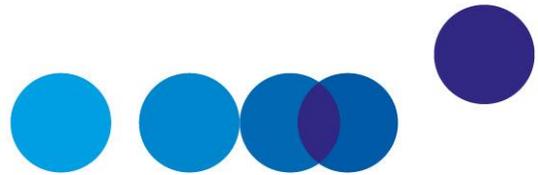
responsabilité revient au ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation. Cette politique tend à se recentrer sur les enjeux strictement agroalimentaires. Les politiques de l'offre alimentaire s'inscrivent dans un cadre largement européen, qui est encore très tourné vers la production et la productivité, même si les préoccupations environnementales commencent à y être prises en compte.

Les outils existants permettraient pourtant d'accélérer la transition vers un système alimentaire plus durable

- Les principaux instruments permettant d'accompagner les consommateurs vers une alimentation plus saine et plus durable pour tous sont déjà bien identifiés : l'éducation à l'alimentation tout au long de la vie au plus près du terrain, assortie d'outils de partage et d'évaluation des pratiques ; des dispositifs d'information nutritionnelle et environnementale comme le Nutri-Score ou l'affichage environnemental ; l'encadrement de la publicité ; des actions auprès de l'industrie pour améliorer la qualité nutritionnelle des aliments ; le renforcement des dispositifs d'aide alimentaire ; la mobilisation de la fiscalité nutritionnelle.
- Parallèlement, il est possible de faire évoluer la production agricole nationale pour contribuer à l'alimentation saine et durable des Français, d'accélérer l'évolution de la politique agricole commune pour qu'elle devienne plus favorable à l'environnement, de renforcer les mesures de soutien à la transition agroécologique, ainsi que les initiatives des projets alimentaires territoriaux ; une meilleure répartition de la valeur ajoutée entre les acteurs doit continuer à être recherchée.

Les objectifs de santé et de lutte contre le réchauffement climatique doivent structurer dans la durée les politiques concernant l'alimentation, l'agriculture et l'industrie agroalimentaire

- Les actions concourant à la politique de l'alimentation sous l'angle de la nutrition doivent mieux tenir compte des acquis de l'expérience en France et à l'étranger, et être conçues de manière à être évaluables, pour pouvoir en détecter les limites et y remédier.
- Comme l'a prévu le législateur dans la loi dite « climat et résilience », les différents plans structurant la politique de l'alimentation doivent être coordonnés dans une stratégie de transition alimentaire de long terme, prenant en compte les éléments de prospective en matière agricole, économique, environnementale, sanitaire, sociale et sociétale et proposant un cap clair de transition de notre système alimentaire vers la durabilité.
- La convergence des objectifs de santé (prévention de l'obésité et des autres maladies liées au régime alimentaire) et de transition écologique (réduction des émissions de gaz à effet de serre et des intrants chimiques) contribuera à la transformation du modèle de production agricole et agroalimentaire.



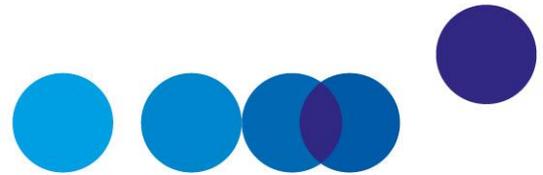
INTRODUCTION

L'Assemblée nationale a saisi France Stratégie pour réaliser une étude de la politique de l'alimentation dans ses composantes économiques, sociales, environnementales et de santé publique. Nous avons fait le choix de ne pas nous cantonner à la définition réglementaire de la politique de l'alimentation pour proposer une vision plus large s'étendant à l'ensemble des politiques publiques concourant à l'alimentation, à ses qualités (nutritionnelle, sanitaire, organoleptique) et à sa durabilité : politiques nutritionnelles, sociales, environnementales, agricoles, agro-industrielles, économiques, commerciales, etc. Cette approche élargie de la notion de politique de l'alimentation, centrée sur la promotion de régimes alimentaires sains et durables¹, permet d'aborder de manière systémique les enjeux alimentaires, dans une mise en perspective internationale et nationale. La notion de système alimentaire, qui se définit comme « la manière dont les hommes s'organisent, dans l'espace et dans le temps, pour obtenir et consommer leur nourriture² » sera placée au cœur de l'analyse.

Devant la richesse et la complexité des enjeux, nos travaux ont peu à peu pris une ampleur que nous n'avions pas prévue. Pour en faciliter la lecture, nous avons pris le parti de rédiger une longue synthèse – ci-après intitulée « Rapport synthétique » – tout en conservant le document dans son intégralité – ci-après dénommé « Rapport détaillé ».

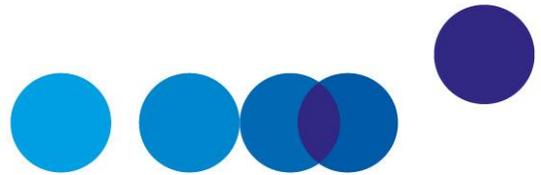
¹ « Les régimes alimentaires sains et durables sont des habitudes alimentaires qui promeuvent toutes les dimensions de la santé et du bien-être des individus. Ils présentent une faible pression et un faible impact environnementaux, sont accessibles, abordables, sûrs et équitables, et sont culturellement acceptables. Les objectifs des régimes alimentaires sains et durables sont d'atteindre la croissance et le développement optimaux de tous les individus et de soutenir le fonctionnement ainsi que le bien-être physique, mental et social à toutes les étapes de la vie, pour les générations actuelles et futures ainsi que de contribuer à la prévention de toutes les formes de malnutrition (c'est-à-dire la sous-nutrition, les carences en micronutriments, le surpoids et l'obésité), de réduire les risques de MNT liées au régime alimentaire et de soutenir la préservation de la biodiversité et de la santé de la planète. Les régimes alimentaires sains et durables doivent associer toutes les dimensions de la durabilité afin d'éviter toute conséquence indésirable » : FAO-OMS (2020), *Régimes alimentaires sains et durables. Principes directeurs*, Rome, 44 p., ici p. 11.

² Malassis L. (1994), *Nourrir les hommes*, Paris, Dominos-Flammarion, 110 p.



PREMIÈRE PARTIE

RAPPORT SYNTHÉTIQUE



CHAPITRE 1

CARACTÉRISTIQUES ET ENJEUX DU SYSTÈME ALIMENTAIRE FRANÇAIS

1. Un contexte alimentaire mondial pluriel face à une même nécessité de transition vers un modèle plus durable

1.1. Un monde aux réalités et aux comportements alimentaires multiples

Selon l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO)¹, le déclin de la faim dans le monde, mesuré par la prévalence de la sous-alimentation², a pris fin. Près de 690 millions de personnes (8,9 % de la population mondiale) auraient ainsi été sous-alimentées en 2019. Selon l'agence de l'ONU, les projections combinées d'évolution de la population, des disponibilités alimentaires totales et du degré d'inégalité dans l'accès à la nourriture montrent que la prévalence de la sous-alimentation pourrait atteindre 840 millions de personnes en 2030. Cette sous-alimentation concernerait tout particulièrement l'Afrique, avec un taux supérieur à 25 %, soit dix fois plus que ce qui serait observé en Amérique du Nord et en Europe (tableau 1).

La situation reste encore marquée par de grandes disparités à l'échelle internationale et ce, malgré des progrès importants au cours du xx^e siècle. Les risques de sous-alimentation restent importants dans certaines régions du monde, notamment en Afrique subsaharienne et en Asie du Sud-Est où le coût d'une alimentation saine – entendue comme couvrant les besoins énergétiques et équilibrée d'un point de vue nutritionnel – dépasse le niveau moyen des dépenses alimentaires quotidiennes.

¹ Food and Agriculture Organization - FAO (2020), *L'État de la sécurité alimentaire et de la nutrition dans le monde*, Rome, 352 p.

² La sous-alimentation correspond à des apports énergétiques alimentaires inférieurs aux recommandations nutritionnelles.

Tableau 1 – Évolution de la prévalence de la sous-alimentation dans les grandes régions du monde de 2005 à 2019, en %

	2005	2010	2015	2016	2017	2018	2019*	2030**
MONDE	12,6	9,6	8,9	8,8	8,7	8,9	8,9	9,8
AFRIQUE	21,0	18,9	18,3	18,5	18,6	18,6	19,1	25,7
Afrique du Nord	9,8	8,8	6,2	6,3	6,6	6,3	6,5	7,4
Afrique subsaharienne	23,9	21,3	21,2	21,4	21,4	21,4	22,0	29,4
Afrique de l'Est	32,2	28,9	26,9	27,1	26,8	26,7	27,2	33,6
Afrique centrale	35,5	30,4	28,2	28,8	28,7	29,0	29,8	38,0
Afrique australe	4,9	5,4	7,0	8,0	7,0	7,9	8,4	14,6
Afrique de l'Ouest	13,8	12,1	14,3	14,2	14,6	14,3	15,2	23,0
ASIE	14,4	10,1	8,8	8,5	8,2	8,4	8,3	6,6
Asie centrale	11,0	7,7	3,0	3,0	3,0	3,0	2,7	< 2,5
Asie de l'Est	7,6	3,8	< 2,5	< 2,5	< 2,5	< 2,5	< 2,5	< 2,5
Asie du Sud-Est	17,3	11,7	10,5	10,0	9,8	9,8	9,8	8,7
Asie du Sud	20,6	15,4	14,4	13,8	13,1	13,8	13,4	9,5
Asie de l'Ouest	11,8	10,4	10,7	11,1	11,1	11,2	11,2	13,1
<i>Asie de l'Ouest et Afrique du Nord</i>	<i>10,9</i>	<i>9,7</i>	<i>8,6</i>	<i>8,9</i>	<i>9,0</i>	<i>8,9</i>	<i>9,0</i>	<i>10,4</i>
AMÉRIQUE LATINE ET CARAÏBES	8,7	6,7	6,2	6,7	6,8	7,3	7,4	9,5
Caraïbes	21,3	17,5	17,3	17,0	16,6	17,0	16,6	14,4
Amérique latine	7,8	5,9	5,4	6,0	6,1	6,6	6,7	9,1
Amérique centrale	8,1	7,9	7,9	8,6	8,3	8,4	9,3	12,4
Amérique du Sud	7,6	5,1	4,4	4,9	5,2	5,8	5,6	7,7
OCÉANIE	5,6	5,4	5,5	5,9	6,0	5,7	5,8	7,0
AMÉRIQUE DU NORD ET EUROPE	< 2,5							

* Valeurs issues de projections. ** Les projections allant jusqu'en 2030 ne reflètent pas l'impact potentiel de la pandémie de Covid-19.

Lecture : en **bleu** = sur la bonne voie ; en **violet** = en retard – quelques progrès ; en **orange** = en retard – aucun progrès ou aggravation.

Note : les projections en 2030 établies par la FAO tiennent compte des projections démographiques par État publiées par la Division de la population du Département des affaires économiques et sociales du Secrétariat de l'Organisation des Nations unies en juin 2019. Ces projections intègrent la composition par âge et par sexe des populations par État, qui ont plusieurs incidences sur les estimations de la sous-alimentation (PoU). Le calcul tient compte des disponibilités énergétiques alimentaires (DEA) par habitant, des estimations des besoins énergétiques alimentaires minimaux (MDER), des estimations du coefficient de variation de la consommation alimentaire imputable à ces besoins énergétiques élémentaires (CV|r), autant de paramètres utilisés pour calculer le nombre de personnes sous-alimentées. Une PoU estimative inférieure à 2,5 % de la population correspond à la valeur la plus basse qui puisse être rapportée de manière fiable en utilisant cette méthode.

Source : FAO (2020), *L'État de la sécurité alimentaire et de la nutrition dans le monde*, Rome, p. 9

Bien que ce rapport porte sur « l'alimentation saine et durable » en France, il apparaît intéressant de comparer notre régime alimentaire à ceux du reste du monde pour mieux en appréhender les spécificités. Au sein même des pays industrialisés, l'Europe est aujourd'hui en capacité de fournir à sa population une quantité suffisante d'aliments, notamment grâce à des politiques historiques de soutien à l'agriculture, comme la politique agricole commune (PAC) qui a permis d'assurer à l'Europe son autonomie alimentaire relative à partir des années 1970. Néanmoins la malnutrition subsiste, en particulier dans les catégories sociales les plus défavorisées. La malnutrition¹ ne doit pas être confondue avec la sous-alimentation, car elle inclut aussi les situations d'excès de calories ou de déséquilibres nutritionnels. Ainsi, les données statistiques de la FAO pour la France montrent que depuis 2000, le taux de suffisance des apports énergétiques moyens est supérieur à 140 %, indiquant que les quantités d'aliments consommés en moyenne par l'ensemble de la population couvrent 1,4 fois ses besoins énergétiques théoriques. À l'inverse, la prévalence de la sous-alimentation est inférieure à 2,5 % de la population pour la période 2017-2020 et la prévalence de l'insécurité alimentaire modérée ou grave² serait de l'ordre de 6 %.

En termes d'équilibres nutritionnels, une méta-analyse conduite en 2015³ a permis d'étudier l'évolution des habitudes alimentaires dans 197 pays entre 1990 et 2010 à l'échelle planétaire, en comparant la consommation d'aliments entrant dans la composition de régimes alimentaires bénéfiques pour la santé (fruits et légumes, poisson, lait) avec celle d'aliments dont l'excès nuit à la santé (sodas, graisses saturées). Il en ressort globalement que les pays à haut niveau de revenus consomment plus d'aliments rentrant dans la composition de régimes alimentaires équilibrés que les pays pauvres, et que tous les régimes alimentaires, qu'ils soient qualifiés de « sains » ou « malsains », ont vu leur composition nutritionnelle s'améliorer dans les pays riches, alors que cette composition s'est détériorée dans certains pays à faible revenu d'Afrique et d'Asie.

Toutefois, certains pays riches (États-Unis, Canada, Nouvelle-Zélande, etc.) consomment plus de produits gras, sucrés et ultra-transformés, à l'origine de maladies dont le coût social est particulièrement élevé, comme l'obésité ou le diabète. Au-delà

¹ La malnutrition est un état physiopathologique résultant de la déficience ou de l'excès de calories ou d'un ou plusieurs nutriments sur la composition du corps et sur ses fonctions biologiques. Son origine peut être une quantité de nourriture inadaptée au besoin (apport calorique insuffisant ou excessif) ou l'ingestion d'aliments de mauvaise qualité nutritionnelle (excès de sucre, de protéines, de sel, de graisses, etc.).

² L'insécurité alimentaire correspond à l'absence d'accès régulier à une nourriture équilibrée d'un point de vue nutritionnel et en quantité suffisante, sans nécessairement souffrir de la faim

³ Imamura F., Micha R., Khatibzadeh S. *et al.* (2015), « [Dietary quality among men and women in 187 countries in 1990 and 2010: a systematic assessment](#) », *The Lancet Global Health*, vol. 3 (3), mars, p. e132-e142.

des déséquilibres nutritionnels des régimes alimentaires de ces pays, ces maladies s'expliquent également par la mauvaise répartition des apports alimentaires tout au long de la journée et la multiplication des plages de grignotage et snacking. En prolongeant les tendances alimentaires actuelles d'ici à 2030, les coûts sanitaires directs et indirects liés à l'alimentation devraient atteindre près de 1 300 milliards de dollars au niveau mondial¹, 57 % de ce montant étant imputable aux traitements des maladies associées (diabète, maladies cardio-vasculaires, cancers), et 43 % aux pertes de productivité et besoins d'assistance occasionnés.

À ces enjeux sanitaires s'ajoute celui de l'empreinte environnementale, notamment l'empreinte carbone des régimes alimentaires. Des travaux conduits par des chercheurs de l'université américaine Johns-Hopkins (Baltimore) ont récemment comparé l'impact carbone de neuf régimes alimentaires classés selon différents degrés de « végétalisation » de l'alimentation – allant d'une journée sans viande par semaine à un régime complètement végétalien². Ces neuf régimes, qui constituent autant de scénarios de consommation, ont été analysés au prisme des habitudes et besoins alimentaires de 140 pays. L'étude correspondante montre que si le régime végétalien (sans viande, ni poisson, ni produit laitier) est sans conteste celui qui émet le moins de CO₂, il apparaît difficile d'envisager la mise en œuvre d'un tel régime à l'échelle mondiale, tant pour des raisons culturelles que nutritionnelles, certaines populations présentant des carences marquées comme les femmes enceintes ou les enfants.

1.2. Une nécessité mondiale commune d'engager une transition rapide du système alimentaire vers la durabilité

D'ici à 2050, la demande alimentaire mondiale exprimée en apports énergétiques journaliers devrait avoir augmenté de 70 % par rapport aux années 2005-2006 pour une population mondiale se rapprochant des 10 milliards d'êtres humains contre 6,5 milliards en 2005, soit une croissance d'environ 54 % correspondant à une croissance annuelle d'un peu moins d'un pour cent sur la période, et d'environ 80 millions d'habitants par an³. Or l'alimentation constitue une source non négligeable de gaz à effet de serre (GES). Bien qu'il n'existe pas à l'heure actuelle de consensus fort sur la part de l'alimentation dans les émissions anthropiques globales, une revue de la littérature réalisée en 2019 a permis d'estimer à 13,8 GteqCO₂ (± 3,6 GteqCO₂)

¹ Springmann M. (2020), « [Valuation of the health and climate-change benefits of healthy diets](#) », *FAO Agricultural Development Economics Working Paper*, octobre, n° 20-03, 23 p.

² Kim B. F., Santo R. E., Scatterday A. P. *et al.* (2020), « [Country-specific dietary shifts to mitigate climate and water crises](#) », *Global Environmental Change*, vol. 62, mai, 13 p.

³ Ranganathan J., Vennard D., Waite R. *et al.* (2016), « [Shifting Diets for a Sustainable Food Future](#) », Working Paper, World Resources Institute.

les émissions totales liées à la production alimentaire en 2010, incluant le changement d'affectation des terres, soit 28 % des émissions mondiales tous secteurs confondus¹. Parmi ces émissions, la consommation de viande occupe une place particulière, l'élevage étant émetteur de gaz à très haut pouvoir de réchauffement, comme le méthane émis par les ruminants ou issu des déjections animales dont le pouvoir de réchauffement sur cent ans est environ 30 fois supérieur à celui du CO₂. Ainsi, cette même étude estime que les émissions générées par la consommation de produits de l'élevage représenteraient 62 % des émissions liées à la consommation alimentaire avec environ 8,5 GteqCO₂ (± 2,4 GteqCO₂).

Sans changement systémique de modèle alimentaire, cette croissance mondiale de la population, notamment du fait de la consommation croissante de viande, ferait ainsi bondir les émissions de GES liées à la production alimentaire de 30 % à 80 % d'après les projections de la FAO, élément qui à lui seul remet en cause la viabilité d'un scénario tendanciel fondé sur la poursuite des habitudes alimentaires actuelles. Les expertises convergent aujourd'hui pour affirmer que les changements de comportement à l'échelle mondiale vers des régimes plus durables constituent ainsi l'une des clés de la transition écologique et de la soutenabilité du système alimentaire dans son ensemble. Les projections montrent en effet que l'adoption de modes d'alimentation comportant moins d'aliments transformés et plus de fruits et de légumes s'accompagne tout à la fois d'une réduction des émissions de gaz à effet de serre et d'un repli des maladies non transmissibles.

À l'échelle mondiale, on estime que la transition vers des régimes comportant plus d'aliments d'origine végétale pourrait faire baisser le taux de mortalité de 6 % à 10 % et réduire les émissions de GES d'origine alimentaire de 29 % à 70 % par rapport à l'un des scénarios de référence pour 2030 correspondant à environ 8 GteqCO₂, tout en garantissant la sécurité alimentaire mondiale² (encadré 1). La mise en œuvre de ces régimes alimentaires présenterait en outre d'importants bénéfices économiques pour la société, par la diminution massive des coûts directs et indirects de 1 300 milliards de dollars liés aux effets sanitaires³.

¹ Rogissart L., Foucherot C. et Bellasen V. (2019), *Estimer les émissions de gaz à effet de serre de la consommation alimentaire : méthodes et résultats*, étude, I4CE, février, 20 p.

² Springmann M., Wiebe K., Mason-D'Croz D. *et al.* (2018), « Health and nutritional aspects of sustainable diet strategies and their association with environmental impacts: a global modelling analysis with country-level detail », *The Lancet Planetary Health*, vol. 2 (10), octobre, p. e451-e461.

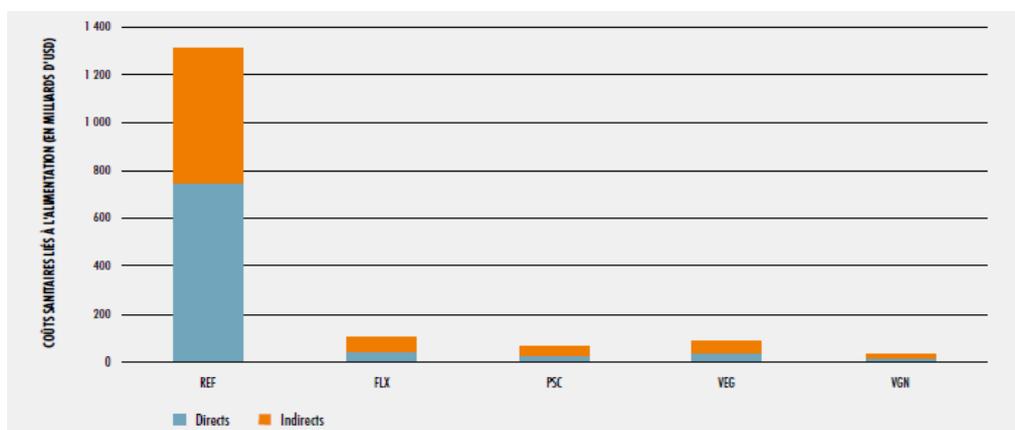
³ Springmann M. (2020), « *Valuation of the health and climate-change benefits of healthy diets* », *op. cit.*

Encadré 1 – Impacts environnementaux et sanitaires d'une transition de la population mondiale vers des régimes alimentaires alternatifs aux régimes actuels

Dans un exercice de prospective publié en 2020, la FAO a tenté d'évaluer les impacts nutritionnels et environnementaux de quatre modèles alimentaires se substituant aux régimes alimentaires actuels :

- un régime flexivore (FLX), qui contient des quantités faibles à modérées de tous les aliments d'origine animale ;
- un régime piscivégétarien (PSC), qui contient des quantités modérées de poisson, mais pas d'autre chair animale (viande) ;
- un régime végétarien (VEG), qui contient des quantités modérées de produits laitiers et d'œufs, mais pas de poisson ni de viande ;
- un régime végétalien (VGN), qui est exclusivement végétal et se compose d'une variété de fruits et légumes, de céréales complètes et de sources de protéines végétales telles que les légumineuses et les fruits à coque.

Figure 1a – Évaluation des bénéfices sur la santé de la transition vers des régimes alimentaires durables, en milliards de dollars

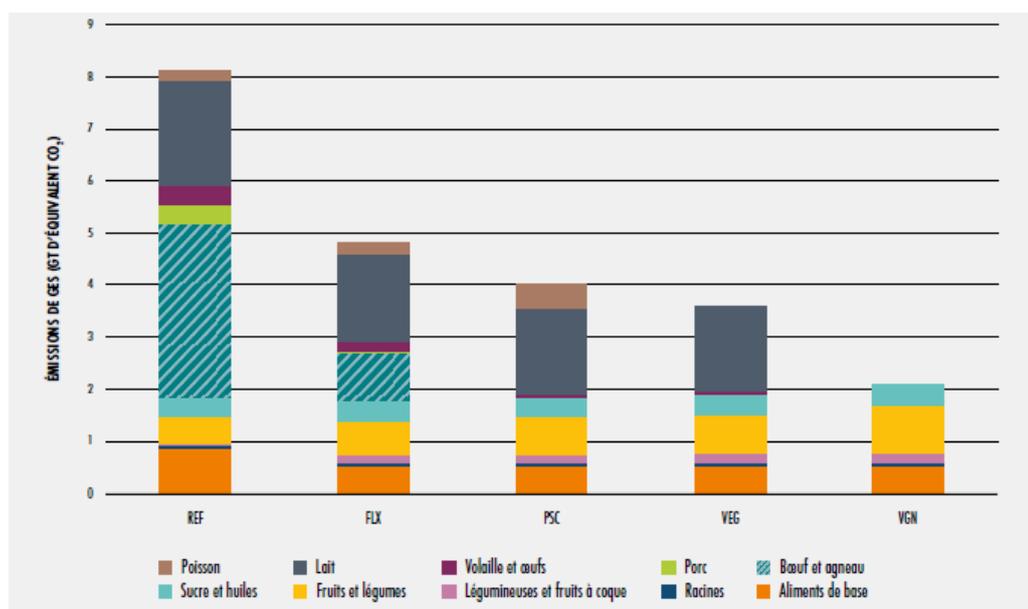


Note : la figure montre les coûts sanitaires liés à l'alimentation en 2030 (en milliards d'USD), en distinguant les coûts directs des coûts indirects, selon les modes de consommation actuels (REF) et quatre régimes sains de substitution : flexivore (FLX), piscivégétarien (PSC), végétarien (VEG) et végétalien (VGN). Les coûts représentés couvrent 157 pays. Les coûts directs comprennent les frais médicaux et les dépenses de soins de santé directement associés au traitement d'une maladie spécifique. Les coûts sanitaires se rapportent aux quatre maladies liées à l'alimentation prises en compte: maladies cardiovasculaires, accidents vasculaires cérébraux, cancer et diabète sucré de type 2.

Source : Springmann M. (2020), « *Valuation of the health and climate-change benefits of healthy diets* », FAO Agricultural Development Economics Working Paper, octobre, n° 20-03. Document ayant servi de base pour FAO (2020), *L'État de la sécurité alimentaire et de la nutrition dans le monde*, Rome, p. 111

La généralisation de ces régimes à l'échelle mondiale conduirait à améliorer l'état de la planète et la santé des populations. Le passage à une alimentation saine, en supprimant les aliments à forte densité énergétique et à valeur nutritionnelle minimale et en diversifiant les aliments nutritifs, serait associé à une forte réduction de la mortalité. Cette observation concerne les quatre scénarios d'alimentation saine lorsque l'on compare les estimations moyennes des décès évités en 2030 avec le scénario de référence correspondant aux modes de consommation alimentaire actuels. Au niveau mondial, par exemple, l'adoption d'un régime flexivore se traduirait en moyenne par 12,7 millions de décès évités. Pour les trois autres régimes, les décès évités devraient être marginalement plus élevés, avec une moyenne de 13,2 millions pour le régime piscivégétarien, 12,9 millions pour le régime végétarien et 13,7 millions pour le régime végétalien.

Figure 1b – Évaluation des bénéfices sur le climat de la transition vers des régimes alimentaires durables, en émissions de GES



Note : la figure montre la quantité d'émissions de gaz à effet de serre liées à l'alimentation en 2030 par régime alimentaire et par groupe d'aliments. Les régimes alimentaires considérés sont le régime actuel de référence (REF) et quatre régimes sains de substitution : flexivore (FLX), piscivégétarien (PSC), végétarien (VEG) et végétalien (VGN).

Source : Springmann M. (2020), op. cit., p. 116

Enfin, la végétalisation de notre alimentation apparaît comme une voie de réduction de l'impact carbone du système alimentaire mondial. Cette végétalisation doit néanmoins être adaptée au contexte socioéconomique et nutritionnel local. Il s'agirait notamment d'augmenter pour raisons de santé les rations de produits carnés ou laitiers dans certains

des pays souffrant de malnutrition, notamment de carences protéiniques chez les enfants, tout en diminuant significativement la consommation de produits animaux (viande, produits laitiers et œufs) dans les pays développés. Il est également essentiel de tenir compte des types et modes d'élevage pouvant rendre des services à l'environnement. Ainsi, l'élevage en plein air des ruminants valorise une matière végétale non concurrente de l'alimentation humaine et sa gestion extensive est associée au maintien de prairies permanentes constitutives d'écosystèmes spécifiques, dont le bilan environnemental est favorable tant pour ce qui concerne la séquestration de carbone que la préservation de la biodiversité.

2. Le maintien d'une singularité française en matière d'alimentation, marquée toutefois par des évolutions

2.1. Malgré la mondialisation, le régime alimentaire français conserve ses spécificités

Les compositions des régimes alimentaires européens sont marquées par la nature de l'offre alimentaire locale et des traditions culinaires très ancrées. Bien qu'en régression, ces spécificités perdurent dans le temps, ce qui permet de relativiser l'idée d'une « mondialisation » de l'alimentation, qui serait fondée sur l'uniformisation des régimes alimentaires à l'échelle planétaire. Le régime alimentaire français se distingue des autres régimes européens par sa diversité, liée aux spécificités régionales pédo-climatiques et culturelles, ainsi qu'au positionnement même de la France, au confluent des influences méditerranéennes et nordiques. Parmi les spécificités françaises observées, la structuration quotidienne de la consommation d'aliments autour de trois repas, qui semble se maintenir avec le temps¹, la dimension culturelle et sociale qui caractérise le « repas à la française » ainsi que la place de la restauration collective constituent des éléments centraux.

La plus faible prise d'aliments en dehors des repas peut expliquer en partie que la France soit relativement moins confrontée au surpoids² et à l'obésité³ que la plupart de ses voisins européens. L'indice de masse corporelle (IMC) moyen est ainsi, en France, inférieur aux niveaux enregistrés en Allemagne et en Autriche, dans les îles britanniques, les pays du Benelux, les trois pays nordiques de l'UE, ou encore les grands pays d'Europe du Sud

¹ Riou J., Lefèvre T., Parizot I. *et al.* (2015), « [Is there still a French eating model? A taxonomy of eating behaviors in adults living in the Paris metropolitan area in 2010](#) », *PLoS One*, vol. 10 (3), mars.

² Se caractérisant par un indice de masse corporelle supérieur ou égal à 25.

³ Se caractérisant par un indice de masse corporelle supérieur ou égal à 30.

(Italie, Espagne, Portugal, Grèce). De fait, le surpoids est globalement moins répandu en France que dans les pays à la richesse comparable¹.

2.2. Mais la France n'échappe pas à l'accroissement de la densité énergétique et à l'ultra-transformation de l'alimentation

Au fil du temps et à l'image des autres pays développés, les régimes alimentaires ont connu en France de nombreuses transitions liées à l'évolution même de l'homme, qui de chasseur-cueilleur est devenu éleveur et agriculteur puis un urbain évoluant dans un monde industrialisé, fournisseur d'une alimentation transformée, prête à consommer. Ces changements ont ainsi accompagné l'innovation technologique et l'évolution de notre société. Depuis la fin du XVIII^e siècle, l'apport calorique total a augmenté pour atteindre 3 600 kcal en 2005. Or, les besoins nutritionnels d'un adulte sont de l'ordre de 2 300 kcal.

Cette croissance s'est caractérisée par une inversion progressive des parts respectives des glucides et des lipides. Ainsi, avant l'ère industrielle, plus de 70 % de l'apport calorique était constitué par des glucides (céréales, féculents) et 15 % par des lipides (matières grasses). En 2000, dans les sociétés occidentales, 40 % de l'apport calorique était couvert par des lipides, ce qui témoigne d'une augmentation majeure de la part du gras dans l'alimentation, sous l'effet de l'industrialisation de notre alimentation et de l'accroissement de la consommation d'aliments ultra-transformés au détriment d'aliments bruts². Notre alimentation s'est donc enrichie d'un point de vue énergétique, avec une teneur en matière grasse de plus en plus importante au détriment des glucides et des fibres. L'ultra-transformation des aliments est par ailleurs associée à un risque accru de développer certains types de cancers³.

¹ IGEN-IGAENR-CGAAER (2018), *Éducation alimentaire de la jeunesse*, par S. Carotti, M. Dupuis, M.A. Richard et P. Sultan, rapport, juillet, 95 p.

² Voir Monteiro C., Cannon G., Moubarac J. *et al.* (2018), « The UN Decade of Nutrition, the NOVA food classification and the trouble with ultra-processing », *Public Health Nutrition*, vol. 21 (1), p. 5-17. Les aliments ultra-transformés correspondent à l'ensemble des aliments prêts à consommer ayant subi au moins un processus de transformation et comportant plusieurs ingrédients en mélange : boissons gazeuses ; collations emballées sucrées ou salées ; crème glacée, chocolat, bonbons (confiserie) ; pains, brioches, biscuits, pâtisseries, gâteaux et mélanges à gâteaux produits en série ; barres « céréales », « céréales » et « énergétiques » pour le petit-déjeuner ; margarines et pâtes à tartiner ; fromage fondu ; boissons énergisantes ; boissons lactées sucrées, yaourts « aux fruits » sucrés et boissons « aux fruits » ; boissons au cacao sucrées ; extraits de viande et de poulet et sauces « instantanées » ; préparations pour nourrissons, laits de suite et autres produits pour bébés ; produits « santé » et « minceur » tels que les substituts de repas et de plats en poudre ou « enrichis » ; nombreux produits prêts à réchauffer, notamment tartes et plats de pâtes et pizzas préparés ; « pépites » et « bâtonnets » de volaille et de poisson ; saucisses, hamburgers, hot-dogs et autres produits de viande reconstitués ; soupes, nouilles et desserts « instantanés » en poudre et emballés.

³ Fiolet T., Srour B., Sellem L. *et al.* (2018), « Consumption of ultra-processed foods and cancer risk: results from NutriNet-Santé prospective cohort », *BMJ*, janvier, 11 p.

Les études individuelles de consommations alimentaires (INCA) réalisées par l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation (Anses) donnent la mesure des déséquilibres nutritionnels qui en résultent (grande part d'aliments transformés, consommation de sel un peu au-dessus des recommandations ou encore insuffisance d'apports en fibres). Par ailleurs, elles pointent des disparités de comportements alimentaires très fortes en fonction de l'âge, du sexe, du niveau d'études ou encore de la région. Ainsi, les adultes de 65 à 79 ans consomment plus d'aliments faits maison, les hommes consomment plus de denrées animales crues, les individus ayant un niveau d'études supérieur ou égal à bac + 4 davantage de fruits et deux fois moins de boissons rafraîchissantes sans alcool, et les habitants des grandes agglomérations consomment plus de poissons, confiseries, chocolat et jus de fruits que dans les zones rurales (plus de charcuteries, de légumes et de fromages).

L'étude INCA 3 conduite en 2014-2015 a permis d'obtenir des données sur le statut pondéral de la population, les comportements actifs et sédentaires des Français. Au regard des recommandations de santé publique, le statut pondéral et le niveau d'activité physique des Français restent inadaptés, avec une part croissante de la population en surpoids et présentant un comportement sédentaire. Ainsi, un tiers des enfants et des adultes présentent un comportement associant inactivité physique¹ et sédentarité². Plus précisément, la moitié des adolescents de 11 à 14 ans, deux tiers des adolescents de 15 à 17 ans et plus de 80 % des adultes de 18 à 79 ans présentent un comportement sédentaire.

Encadré 2 – Des spécificités socioculturelles marquées dans les Outre-mer

Les populations d'outre-mer ont connu un basculement rapide d'une société à dominante agricole, avec une tradition d'autoconsommation, vers une tertiarisation de l'économie. De profonds changements sociaux sont apparus, avec la hausse du niveau de vie et la diminution des activités physiques, expliquant que l'état nutritionnel des populations ultramarines soit désormais plus défavorable que dans l'Hexagone : la prévalence des maladies chroniques (obésité, hypertension, diabète) y est supérieure à la moyenne nationale. La Réunion compte ainsi plus de 10 % de diabétiques, soit le double de la moyenne nationale. Ces changements doivent néanmoins être appréhendés territoire par territoire, la situation démographique, les facteurs socioéconomiques et la transition nutritionnelle variant avec les territoires.

¹ L'étude INCA 3 retient comme définition de l'inactivité physique tout comportement caractérisé par moins de 60 minutes par jour d'activité physique modérée chez les enfants de 3 à 17 ans et moins de 30 minutes d'activité physique modérée au moins 5 fois par semaine chez les adultes de 18 à 79 ans.

² Le comportement sédentaire est défini dans l'étude INCA 3 par au moins 3 h de temps d'écran par jour chez les adolescents de 11 à 17 ans et par au moins 3 h d'activités sédentaires par jour chez les adultes de 18 à 79 ans.

2.3. L'intégration récente de préoccupations environnementales et éthiques dans les comportements alimentaires français

En réaction à ces tendances, on observe néanmoins que les comportements alimentaires intègrent également de nouvelles normes sociales, de plus en plus exigeantes sur les questions de bien-être animal et de préservation de l'environnement. Parmi ces enjeux, la question de l'impact climatique de la consommation de viande occupe une place particulière, notamment pour ce qui concerne les viandes de ruminants, émetteurs de méthane à fort pouvoir de réchauffement. Ainsi, en analyse de cycle de vie complet, un kilogramme de viande bovine équivaut à une émission de 27 kg CO₂eq, tandis que produire la même quantité de viande d'agneau émet 39 kg CO₂eq devant le porc (12,1 kg CO₂eq), la dinde (10,9 kg CO₂eq) ou le poulet (6,9 kg CO₂eq) selon les données d'une méta-analyse compilant les résultats d'études américaines ou européennes¹. Cependant, l'intensité des émissions varie considérablement au sein d'une même production en particulier chez les ruminants, ce qui est le reflet des différences de conditions pédoclimatiques, de pratiques agricoles et de gestion des filières, les filières d'élevage extensif et autonome contribuant à la séquestration de carbone dans les prairies. Cette variabilité est particulièrement marquée en production de viande de ruminants alors qu'elle est plus faible en production laitière bovine ainsi qu'en productions porcine et avicole².

Cela explique pour partie la diminution de consommation de viande (87,5 kg/hab./an en 2018 contre 94 en 1998³), la hausse tendancielle de la consommation des produits issus de l'agriculture biologique (69 % des personnes interrogées déclarant en consommer régulièrement⁴), le développement de circuits courts et la montée en puissance dans le débat public des enjeux de lutte contre le gaspillage alimentaire.

3. Les inquiétudes liées au système alimentaire français

Au-delà de son régime alimentaire, la France doit répondre à plusieurs défis qui questionnent les performances de son système alimentaire. Ces nouveaux enjeux interrogent à la fois les dimensions de consommation et de production et rejoignent plus

¹ Environmental Working Group (2011), *Meat Eaters Guide: Methodology*, 63 p.

² Dumont B., Dupraz P. et al. (2016), *Rôles, impacts et services issus des élevages en Europe. Synthèse de l'expertise scientifique collective*, INRA, novembre, 1 048 p.

³ Selon un sondage IFOP pour FranceAgriMer : 68 % des répondants pensent qu'on consomme trop de viande en France, 60 % estiment que le poisson est plus sain que la viande et 56 % que la production de viande a un impact négatif sur l'environnement. Seuls 2,2 % des Français interrogés déclarent avoir adopté un régime sans viande (piscivégétarien, végétarien ou végan), 24 % limitent volontairement leur consommation de viande et se classent parmi les flexitariens.

⁴ Agence Bio (2021), *Perception et consommation des produits biologiques*, Montreuil.

globalement des préoccupations partagées à l'échelle mondiale. À l'échelle hexagonale, ils posent aussi la question de la souveraineté alimentaire entendue au sens historique du terme comme la possibilité donnée aux populations, aux États ou aux groupes d'États de mettre en place les politiques agricoles les mieux adaptées à leurs populations sans qu'elles puissent avoir un effet négatif sur les populations d'autres pays¹.

L'agroalimentaire constitue le premier secteur industriel français aussi bien en termes de chiffre d'affaires que d'emplois. En 2017, le secteur a réalisé un chiffre d'affaires de 180 milliards d'euros. Il employait près de 430 000 personnes réparties sur tout le territoire national. Les industries agroalimentaires (IAA) représentent ainsi environ 17 % du poids des industries manufacturières dans le PIB en 2018, avec une grande majorité (98 %) de TPE et PME dont la forte dispersion sur le territoire national fait de l'industrie agroalimentaire un secteur d'activité stratégique pour de nombreux territoires ruraux.

Ce secteur, historiquement avantagé par l'importance et la diversité de la production nationale agricole et agroalimentaire, ainsi que par les traditions alimentaires, est cependant confronté aujourd'hui à de nombreux défis, d'ordre économique (perte de compétitivité et diminution de l'autonomie alimentaire pour certaines filières), social (vieillesse de la population agricole, faiblesse et fluctuations inter-annuelles des revenus, mais aussi hausse de la précarité alimentaire), environnementales (pollutions diffuses, émissions de gaz à effet de serre et contribution à l'érosion de la biodiversité), ou de santé (présence de contaminants ou de résidus de produits chimiques dans la chaîne alimentaire, impacts sanitaires des déséquilibres nutritionnels et de l'alcool).

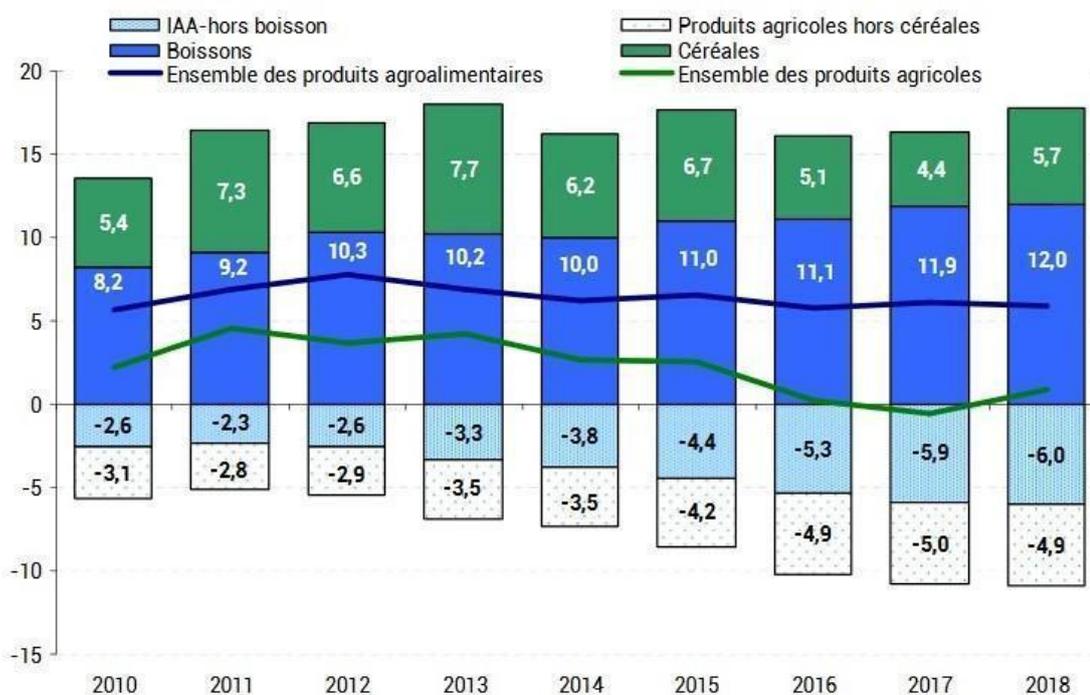
3.1. La dégradation de l'autonomie alimentaire nationale et des baisses de performance à l'export

L'autonomie alimentaire peut être définie par l'accès en tout temps et à long terme pour une population donnée à une quantité quotidienne suffisante de nourriture, à un coût raisonnable, sur un territoire donné, sans avoir à faire appel aux ressources extérieures. Elle peut être approchée par l'examen de la balance commerciale agroalimentaire. Le secteur agroalimentaire constitue le troisième poste d'excédent commercial de la France, avec 7,8 milliards d'euros en 2019, derrière le secteur aéronautique et spatial, et les produits chimiques et cosmétiques et les parfums. De 2010 à 2020, cet excédent s'est établi en moyenne à 8,4 milliards d'euros. Ces résultats positifs sont à souligner dans le contexte d'une aggravation constante de notre déficit commercial depuis le milieu des années 2000, ce déficit atteignant 79,8 milliards d'euros en 2019.

¹ Définition apportée historiquement par le mouvement altermondialiste Via Campesina en 1996 : <https://viacampesina.org/fr/la-souveraineteliementaire/>.

L'excédent agricole et agroalimentaire s'est toutefois lui-même tendanciellement érodé (figure 1) depuis une quinzaine d'années et varie très fortement par produits (figure 2), par denrées, et selon les partenaires commerciaux. Il résulte avant tout des excédents commerciaux très élevés enregistrés pour les vins et spiritueux et pour les céréales. Le bilan est plus contrasté pour les viandes tandis que nos importations de fruits et légumes, de produits de la mer et de produits issus de l'agriculture biologique ont considérablement augmenté. En conséquence, hors excédents liés aux vins et céréales, la France connaît désormais un déficit de sa balance et importe environ 20 % de son alimentation. Concernant les protéines végétales, la proportion d'importation par rapport à la quantité totale de protéines nécessaires pour l'élevage était en 2018 d'environ 40 %, dans un contexte de déficit structurel historique. Ces importations croissantes révèlent donc pour partie le manque de compétitivité de pans entiers de l'agriculture française, ainsi que l'absence d'autonomie de certaines de nos filières, comme pour les filières animales centrées sur des modes de production intensifs dépendant d'aliments importés (volailles, porcs et une partie de l'élevage bovin). La croissance des importations reflète aussi la diminution de production pour des produits et des filières stratégiques indispensables à la promotion de régimes alimentaires équilibrés et sains (poissons, fruits et légumes, etc.), parfois elle-même liée à la pression concurrentielle.

Figure 1 – Évolution du solde des produits agricoles et agroalimentaires (en milliards d'euros)

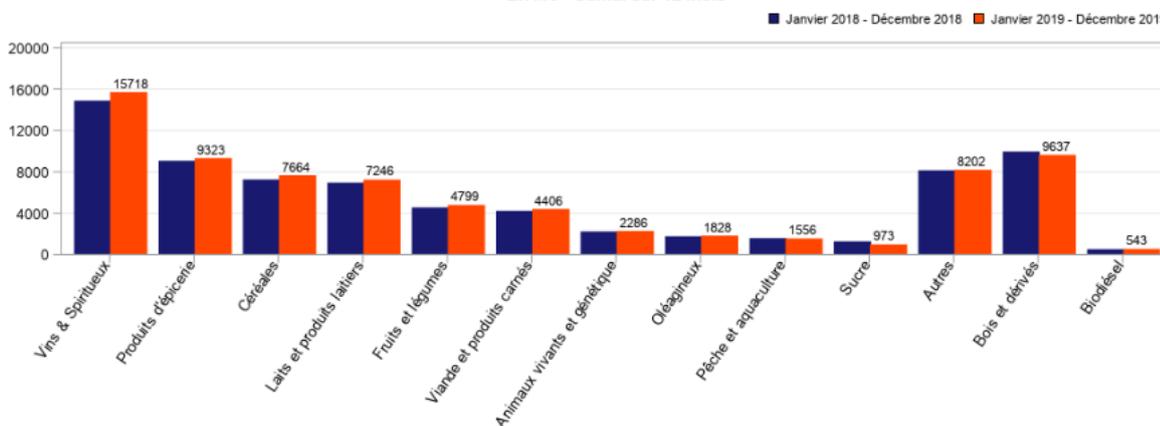


Source : Direction générale des Douanes et Droits indirects (2019), « Érosion du solde des produits agricoles et agroalimentaires depuis 2010 », Études et éclairages, n° 85, 6 décembre, p. 3. Données DGDDI

Figure 2 – Balance commerciale de la France par catégorie de produits agricoles et agroalimentaires

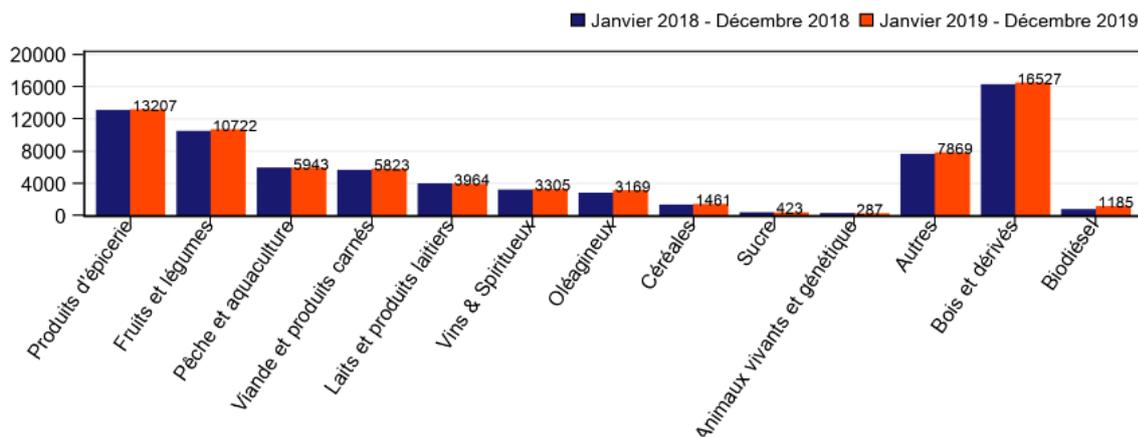
a/ Exportations par filières

En M€ - Cumul sur 12 mois



b/ Importations par filières

En M€ - Cumul sur 12 mois



c/ Balance commerciale par filières

En M€ - Cumul sur 12 mois



Source : FranceAgriMer « *Tableau de bord des résultats à l'export des filières agricoles et agroalimentaires 2019* » / Données DGDDI

En 2019, les exportations françaises de produits agricoles et alimentaires s'élèvent à 64 milliards d'euros, en hausse de 3 % par rapport à 2018, et principalement à destination de l'UE (62 %). Les exportations à destination des pays tiers sont en hausse de 7,5 % (à 25 milliards d'euros). La France se maintient au 6^e rang des exportateurs mondiaux de produits agricoles et alimentaires, avec une part de marché de 4,8 %, en baisse de 0,1 point. Mais elle a reculé de la première à la troisième place du classement des exportateurs européens, détrônée par l'Allemagne et les Pays-Bas. Les exportations de produits bruts atteignent 15,3 milliards d'euros, alors que les exportations de produits transformés (y compris vins et spiritueux) atteignent 48,1 milliards d'euros, et représentent les trois quarts du total des exportations agricoles et agroalimentaires françaises. La France recule ainsi au 9^e rang mondial pour les exportations de produits bruts (8^e rang en 2018), derrière les États-Unis, le Brésil, les Pays-Bas, la Chine, l'Espagne, le Canada, l'Inde et le Mexique. En revanche, la France reste au 4^e rang pour les exportations de produits transformés, derrière les États-Unis (59 milliards d'euros d'exportation en 2019), l'Allemagne (64 milliards d'euros) et les Pays-Bas (62 milliards d'euros).

Si on observe en détail les performances des différentes filières, l'excédent commercial agricole et agroalimentaire de la France est avant tout le résultat des excédents exceptionnels enregistrés pour :

- les vins et spiritueux : avec 15,7 milliards d'euros d'exportation, soit 18,5 % de part de marché mondial, et un solde positif de 12,4 milliards d'euros en 2019, la France est le premier exportateur mondial dans cette catégorie. Entre 2010 et 2019, cet excédent a crû de plus de 4 milliards d'euros ;
- les céréales : avec 7,7 milliards d'euros d'exportation, soit 6,7 % de part de marché, et un excédent de 6,2 milliards d'euros, la France est le troisième exportateur mondial. Cependant, cette position est menacée par l'accroissement des capacités de production de ses principaux concurrents, comme l'Ukraine ou la Russie, en réponse à une demande mondiale en expansion. Le réchauffement climatique bénéficie en outre à l'accroissement des rendements dans ces régions. Par ailleurs, la puissance céréalière de la France n'est rendue possible que par le recours à la fertilisation des sols. Or la France ne disposant pas de ressources propres (roches phosphatées), ses approvisionnements dépendent de l'extérieur¹.

Pour les autres secteurs, les résultats sont beaucoup plus contrastés. Il faut relever les bonnes performances à l'export d'autres postes comme le lait et les produits laitiers : la France est le 4^e exportateur mondial dans cette catégorie, captant 8,8 % de part de

¹ Essentiellement de deux marchés : le Maroc, principalement (à 80 %), et l'Algérie (à 10 %). De manière plus générale, nos importations d'engrais ont augmenté de 75 % entre 2001 et 2019, passant de 1,05 milliard d'euros à 1,84 milliard d'euros, faisant gonfler notre déficit sur la même période de 69 % (- 1,46 milliard d'euros en 2019). Il faut relever que ce déficit n'est pas inclus dans la balance commerciale agroalimentaire française.

marché, et dégage un excédent de 3,3 milliards d'euros en 2019 essentiellement lié aux produits laitiers transformés. Derrière l'excédent associé au lait et aux produits laitiers, on peut relever l'augmentation des importations de beurre dont la France est le premier consommateur mondial (8 kilogrammes par an et par personne), avec pour conséquence un solde négatif à 0,6 milliard d'euros¹. Le solde commercial du poste « Semences et plants » est lui aussi positif, avec presque 1 milliard d'euros (0,9) d'excédent en 2019, tout comme les sucres, avec un demi-milliard d'euros d'excédent en 2019².

Le bilan est plus contrasté pour les viandes : la France n'est que le 10^e exportateur mondial de viande et produits carnés, affichant un déficit commercial de 1,4 milliard d'euros. Les importations de produits transformés à base de viande augmentent plus rapidement que les exportations. Dans le détail, le commerce de viande bovine française affiche un déficit de 200 à 300 millions d'euros par an depuis plusieurs années. Le déficit commercial pour la viande porcine, sous l'effet d'une hausse des prix due à une demande en forte croissance venant de Chine, a tendance lui aussi à s'aggraver. Le déficit commercial sur les volailles, autour d'un demi-milliard en 2019, continue enfin de se dégrader, en raison d'un recul des exportations : de 10 % en 2019 et de près de 15 % en 2020, avec notamment - 39 % vers le Royaume-Uni en lien avec le Brexit. Sur la durée, l'aggravation du déficit pour la viande s'établit à - 0,7 milliard d'euros sur la période 2010-2018, principalement tirée par la hausse des importations de volaille (+ 0,5 milliard d'euros), et de viande de porc (+ 0,2 milliard) et en raison de choix de localisation des activités de transformation de l'industrie agroalimentaire hors de France, dans le Bénélux ou en Pologne essentiellement. Toutefois, ce mouvement est compensé par les exportations d'animaux vivants et de génétique (semence et ovocytes) dont la France est le premier exportateur mondial avec 10,7 % de part de marché, poste excédentaire à hauteur de 2 milliards d'euros en 2019.

Pour les fruits et légumes, le déficit commercial se dégrade depuis plusieurs années et s'élève en 2019 à 5,9 milliards d'euros. Avec 4,8 milliards d'euros d'exportations en 2019 (dont 620 millions d'euros de pommes de terre), soit 2,4 % de part de marché, la France n'est qu'à la 10^e place mondiale sur ce poste. Nos importations ont, elles, considérablement augmenté (4,7 millions de tonnes importées en moyenne sur les cinq dernières années, pommes de terre exclues), en raison notamment de la hausse de la demande de fruits exotiques (avocats, mangues, etc.) et de jus de fruits, et de la division par deux de la surface des vergers sur le territoire français depuis dix ans, après une diminution

¹ Direction générale des Douanes et Droits indirects (2019), « [Érosion du solde des produits agricoles et agroalimentaires depuis 2010](#) », *Études et éclairages*, n° 85, 6 décembre, 13 p.

² Catégorie dont il conviendrait de mettre le miel à part, son taux d'auto-provisionnement, c'est-à-dire la production nationale rapportée à la consommation intérieure, se situant à peine au-dessus de 30 %. Déficitaire à hauteur de 80 millions d'euros en 2019, la France importe environ cinq fois plus de miel naturel qu'elle n'en exporte. Le développement de la filière apicole française apparaît donc nécessaire pour combler ce déficit, ce qui pose néanmoins la question de la compatibilité de ce développement avec le niveau actuel de consommation des pesticides en France.

de 20 % entre 1992 et 2012. Ainsi, des fruits dont la France fut autrefois exportatrice sont également de plus en plus importés, comme les melons ou les pêches. C'est par conséquent le solde des fruits (frais, conditionnés ou transformés) qui se dégrade le plus, avec - 2,1 milliards d'euros entre 2010 et 2018. Les importations ont augmenté sur cette période de 5,2 % (+ 2,4 milliards d'euros), alors que les exportations se sont maintenues au même niveau (+ 0,3 milliard d'euros). Le solde des légumes se dégrade aussi mais dans de plus faibles proportions, - 0,8 milliard d'euros sur la même période. Si la France est le premier producteur et exportateur mondial de pommes de terre fraîches, affichant même une hausse de 35 % en 2019, un nombre considérable de légumes « de base », consommés largement par la population française, sont importés massivement, révélant une baisse de la production et/ou de la compétitivité. À partir des éléments chiffrés sur les productions sur notre sol et l'utilisation ou la consommation intérieure, Agreste formule un indicateur très utile : le taux d'auto-provisionnement, qui nous renseigne sur le degré de dépendance aux importations de la France. Pour les tomates (fraîches et transformées), ce taux n'est que de 37,4 % en 2018. Il plonge à 13 % pour les raisins de table frais et transformés. Pour les pêches fraîches il est de 63,1 %, mais tombe à 20,8 % lorsqu'elles sont transformées¹. Un fruit et légume consommé en France sur deux est importé, en incluant les fruits et légumes exotiques².

Deuxième puissance océanique mondiale (derrière les États-Unis) au regard de ses 10,2 millions de kilomètres carrés de Zone économique exclusive (8 % de la surface de toutes les ZEE du monde) et de ses 18 000 kilomètres de littoral (dont 5 800 en métropole), la France n'est pourtant que le 24^e exportateur mondial de produits de la pêche et de l'aquaculture, avec seulement 1,6 milliard d'euros d'exportations en 2019, soit 1,3 % de part de marché, et un lourd déficit commercial de 4,4 milliards d'euros, les exportations représentant à peine un quart des importations en valeur. L'un des produits sur lequel la France est très déficitaire est le saumon de l'Atlantique ou du Danube : - 776 millions d'euros en 2019 (pour 804 millions d'euros d'importations). La France importe deux fois plus de sardines qu'elle n'en exporte, cinq fois plus de coquilles Saint-Jacques fraîches et six fois plus de coquilles Saint-Jacques congelées. Au total, deux tiers des poissons consommés par les Français sont importés.

3.2. Le secteur agricole souffre de difficultés en termes de renouvellement des générations et d'attractivité des métiers

Trois sources différentes permettent de mesurer l'emploi agricole, mais toutes se rejoignent sur le constat d'une diminution des actifs du secteur (encadré). Au niveau de la

¹ Agreste (2019), « Bilans d'approvisionnement agroalimentaires 2017-2018 », *Chiffres et données*, n° 2019-18, décembre, 66 p.

² « Pourquoi la moitié de la consommation de fruits et légumes en France est-elle issue de l'importation ? », *Europe 1*, 1^{er} mars 2019.

production primaire, on compte environ 564 000 agriculteurs exploitants en 2016, soit moins de 2 % de l'emploi total en France, alors qu'ils étaient 1,6 million et représentaient 7,1 % de l'emploi total en 1982. En ajoutant l'emploi salarié et familial, à temps plein ou temps partiel, on atteint un nombre de personnes travaillant dans des exploitations agricoles compris entre 854 000 et 1,1 million en fonction des sources.

Encadré 3 – Les définitions des actifs agricoles

Pour le ministère de l'Agriculture, la notion d'« actif agricole » renvoie à toute personne qui travaille, à temps plein ou à temps partiel, chef d'entreprise ou salarié, sur une « exploitation agricole » telle que définie par l'Insee¹. Selon cette acception, les actifs agricoles sont passés de 949 000 en 2010 à 854 000 en 2016².

Pour la Mutualité sociale agricole, la notion d'actif agricole recouvre trois types d'actifs, les actifs salariés, les actifs non salariés et les « cotisants-solidaires » qui renvoient aux agriculteurs travaillant sur une exploitation d'une superficie agricole inférieure ou égale à un quart de la superficie minimum d'installation (SMI), et exerçant une activité non salariée agricole de 150 à 1 200 heures par an. La MSA recensait ainsi 1,14 million d'emplois affiliés au régime agricole en 2018, contre 1,22 million en 2010. Parmi les actifs affiliés à la MSA, 40 % sont affiliés au régime des non-salariés et 60 % au régime des salariés. Alors que le nombre d'actifs non salariés – près de 470 000 personnes – continue de reculer (- 1,8 % par rapport à 2016), le nombre d'actifs salariés augmentent (de 4 % par rapport à 2016) et est désormais supérieur à 700 000.

Enfin, au sens du Bureau international du travail et de l'Insee, la notion d'actif agricole désigne toutes les personnes qui « déclarent » exercer une profession principale dans le secteur agricole. Selon cette méthode, en France, en 2018, sur les 27,1 millions de personnes qui occupent un emploi, 670 000, soit 2,5 %, travaillent dans le secteur agricole. Les effectifs d'actifs ont diminué de 3,1 % par an en moyenne sur la période 1988-2000, de 3,6 % par an entre 2000 à 2010, et de 1 % par an sur la période 2010-2018. Le poids de l'agriculture dans l'emploi total est inférieur de 1,5 point rapport à la moyenne de l'UE. Dans les puissances agricoles européennes comme l'Italie ou l'Espagne, respectivement 3,8 % et 4,2 % des personnes ayant un emploi travaillent dans le secteur agricole.

L'âge moyen des agriculteurs est de 52 ans : un tiers des agriculteurs a plus de 55 ans, et un agriculteur sur deux a plus de 50 ans. Les « mondes agricoles » sont également marqués

¹ Est considérée comme exploitation agricole une unité de production agricole dont la gestion courante est indépendante et dont la superficie est supérieure à 1 ha ou supérieure à 20 ares dans le cas particulier des cultures spécialisées.

² Agreste (2020), *Graph'Agri 2020*.

par une forte reproduction sociale qui, conjuguée au vieillissement de la population agricole, conduit à des difficultés croissantes à se renouveler. En effet et malgré un regain d'intérêt récent par de nouveaux candidats à l'installation, notamment pour les productions agroécologiques et/ou valorisées au niveau territorial via les circuits courts, seulement 30 % des installations se font hors du cadre familial, part dont la tendance est croissante.

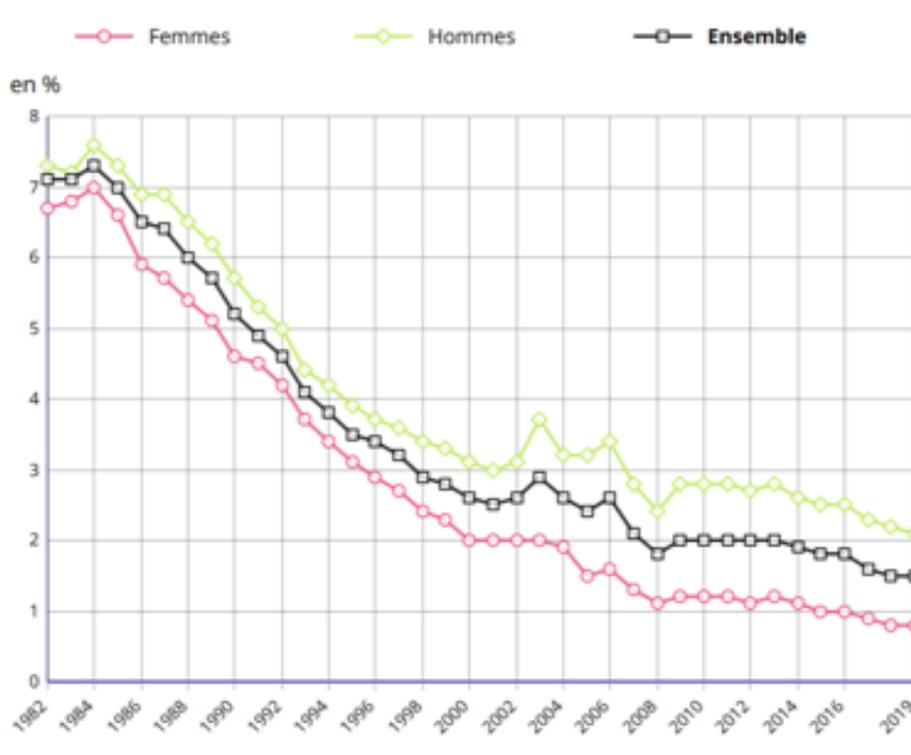
Les capacités d'investissement élevées désormais nécessaires pour constituer les outils d'exploitation ainsi que les difficultés d'accès au foncier liées notamment à la concurrence foncière avec les agriculteurs déjà installés peuvent constituer, malgré les politiques publiques dédiées à ces questions, des freins sérieux aux installations hors cadre. Paradoxalement, les effectifs en formation témoignent d'un attrait maintenu pour les métiers de l'agriculture et de la ruralité. L'enseignement et la formation agricole ont en effet évolué pour s'adapter aux exigences et aux mutations des métiers agricoles et aux transformations de la société.

Corollaire de la diminution continue de la population active agricole depuis l'après-guerre, on peut observer une concentration des exploitations : depuis le début des années 2000, la Surface agricole utile (SAU) moyenne par exploitation en France augmente d'environ 2 % par an pour s'établir à 63 hectares en 2016.

Parallèlement à l'agrandissement des exploitations agricoles, le nombre d'exploitations de forme sociétaire continue de croître à un rythme annuel d'environ 6 % depuis 2010. Avec environ 157 000 exploitations concernées, elles représentent aujourd'hui presque 40 % des exploitations (contre 6 % en 1988 et un peu moins de 20 % en 2000). Au sein des grandes exploitations, les sociétés sont prédominantes (68 %)¹. À l'inverse, les exploitations de type individuel, largement prépondérantes en l'an 2000 puisqu'elles représentaient encore plus de 80 % de l'ensemble, ont vu leur nombre diminuer pour atteindre 278 000 en 2016, soit un peu plus de 60 % des exploitations. Le modèle sociétaire gagne donc progressivement du terrain au détriment du modèle individuel.

¹ Agreste (2020), *Graph'Agri 2020*.

Figure 3 – Part des agriculteurs exploitants dans l'emploi total entre 1982 et 2019

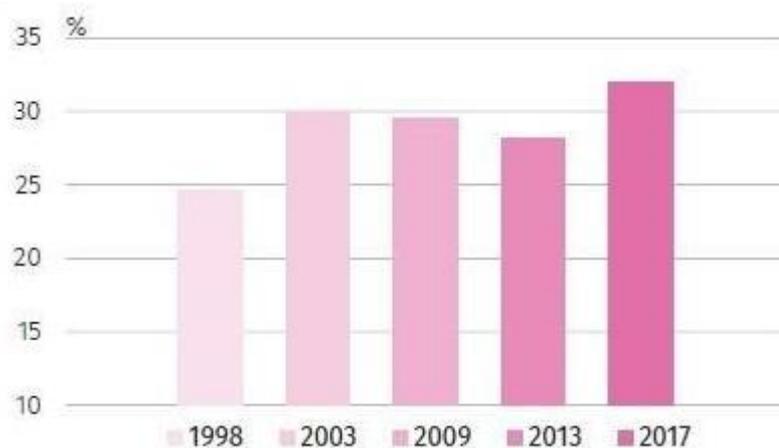


Lecture : en 2019, 2,1 % des hommes en emploi sont agriculteurs exploitants.

Champ : France hors Mayotte, population des ménages, personnes en emploi.

Source : Insee, enquêtes Emploi, séries longue sur le marché du travail

Figure 4 – Évolution de la proportion d'installations hors cadre familial parmi les installations aidées



Source : données NSA, réalisation CEP, cité dans Centre d'études et de prospective (2019), « Actif Agri : transformation des emplois et des activités en agriculture ».

Sous l'effet du double phénomène de concentration des exploitations et de développement de la forme sociétaire, on observe la montée en puissance du salariat en agriculture. L'emploi salarié est présent dans presque une exploitation sur cinq aujourd'hui, contre 14 % en 2010. Dans les moyennes et grandes exploitations, l'emploi salarié représente désormais plus d'un quart des actifs permanents¹. Parmi les actifs affiliés au régime agricole recensés par la Mutualité sociale agricole, 40 % sont affiliés au régime des non-salariés et 60 % au régime des salariés. Alors que le nombre d'actifs non salariés – près de 470 000 personnes – continue de reculer (- 1,8 % par rapport à 2016), le nombre d'actifs salariés augmente (de 4 % par rapport à 2016) et est désormais supérieur à 700 000².

L'agriculture de type familial fait référence à la manière dont la France, après les grandes lois agricoles de 1960 et 1962, a entendu organiser la production agricole. Elle renvoie à la « forme sociale de production agricole en lien organique avec une famille qui fournit la totalité ou l'essentiel des moyens de production (travail, capital, terre) et les met en œuvre en priorité pour l'atteinte de ses objectifs (nourriture, revenu, emploi et pérennité du patrimoine)³ ». Ce modèle familial a longtemps été promu par les pouvoirs publics et soutenu par le monde agricole. Il reste associé à une image de proximité et de préservation de l'environnement plus forte que celle des grandes exploitations de type sociétaire.

La rémunération reste une question essentielle pour l'attractivité de ce secteur où, derrière de fortes disparités, dominent des conditions de travail difficiles pour des revenus aléatoires ou faibles. Les méthodes de calcul des revenus des agriculteurs divergent et conduisent à des évaluations sensiblement distinctes lorsque l'on compare les données de l'Insee et celles de la Mutualité sociale agricole (MSA).

Ainsi, en 2017, l'Insee évalue le revenu net imposable mensuel moyen des exploitants agricoles à 1 160 euros par mois (hors sylviculture et activités annexes et tous régimes d'imposition confondus)⁴. Cet indicateur pour 2017 illustre néanmoins de très grandes disparités entre filières, le revenu d'activité moyen atteignant 2 100 euros dans le cas des viticulteurs, pour seulement 570 euros mensuels dans le cas des éleveurs d'ovins/caprins. De plus, comme pour d'autres professions indépendantes, la dispersion est forte au sein même des filières (9^e décile avoisinant 6 000 voire 7 000 euros pour plusieurs d'entre elles : viticulture, arboriculture, élevage de granivores ou encore fruits, légumes, fleurs et

¹ Agreste (2020), *Graph'Agri 2020*.

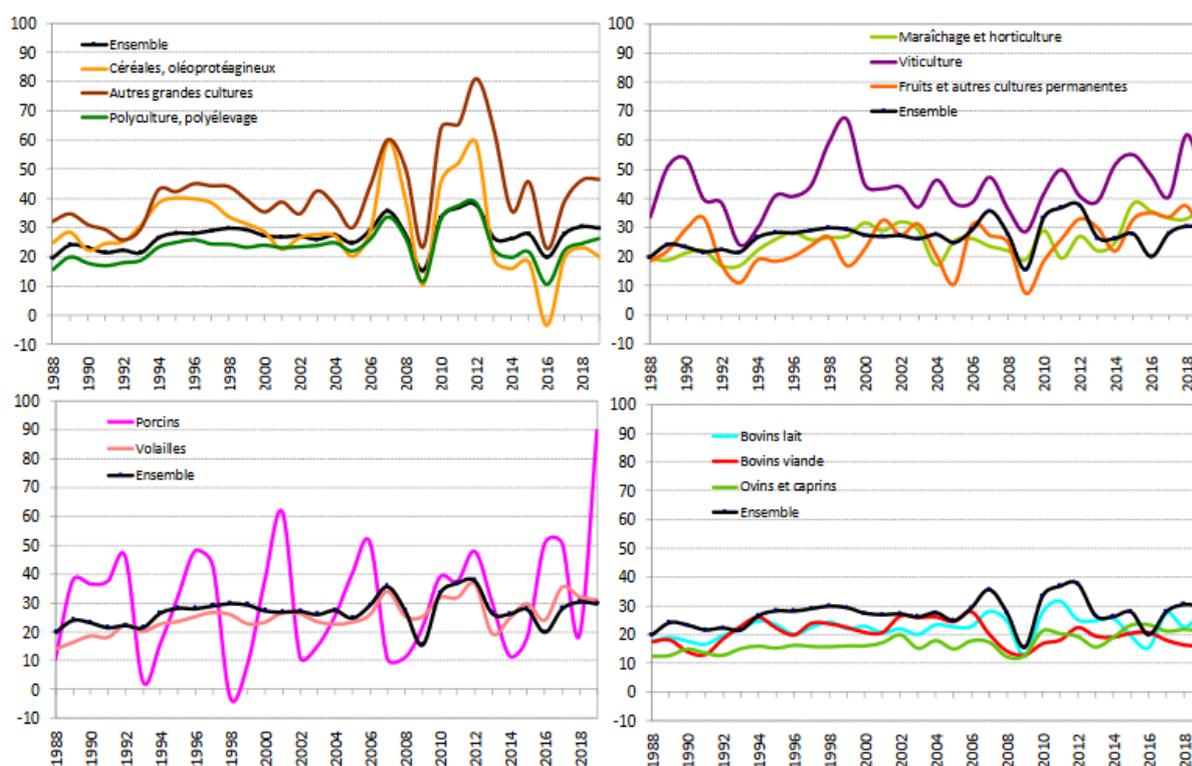
² Mutualité sociale agricole (2020), *Chiffres utiles de la MSA – Édition 2020*, juillet.

³ Laplante M. (2014), « L'agriculture familiale », *Avis du CESE*, n° 2014-26, Conseil économique, social et environnemental, décembre, 74 p., ici p. 8.

⁴ Insee (2020), *Emploi et revenus des indépendants. Édition 2020*, coll. « Insee Références », avril, 178 p. Les « activités annexes » désignent les services de soutien à l'agriculture (mise à disposition de machines, exploitation de systèmes d'irrigation, préparation de terres, traitements phytosanitaires, taille des arbres ou des vignes, lutte contre les animaux nuisibles, etc.) ainsi que les services d'aménagement paysager.

plantes). Mais c'est le résultat courant avant impôts (RCAI) – qui comprend, lui, les subventions et aides mais est brut de cotisations sociales – qui constitue l'indicateur le plus souvent retenu dans le milieu agricole pour étudier les tendances de long terme. L'analyse sur cette base témoigne d'une grande volatilité d'une année sur l'autre (figure 5), expliquée notamment par l'évolution du prix des produits agricoles et du volume des productions liée notamment aux conditions climatiques : de 18 293 euros par an en 2016 – soit 1 525 euros par mois – à 30 360 euros par an – soit 2 530 euros par mois – en 2018. Les disparités sont également très importantes entre filières : dans le cas particulier de l'année 2017, le RCAI moyen par actif non salarié des producteurs de porcs était de 48 769 euros (valeur maximale observée) tandis que le revenu courant des exploitations de bovins laitiers était de 26 909 euros annuels et que celui des exploitations de production de viande bovine était de 17 711 euros (valeur minimale).

Figure 5 – Évolution du RCAI par type de production (en millier d'euros 2019)¹



*Évolutions calculées en euros constants de 2019 sur des échantillons complets d'exploitation par année.

Champ : France métropolitaine.

Source : SSP RICA 1988 à 2019

¹ Agreste (2020), « Chapitre 1 – Les résultats économiques des exploitations agricoles en 2019 », Les Dossiers, n° 4, décembre, 30 p.

La structure salariale du régime agricole, si elle est stable d'une année à l'autre, s'avère très différente par secteur d'activité. En 2017, selon les chiffres de la MSA, 56 % de la masse salariale des exploitations agricoles provient des emplois rémunérés à un niveau inférieur ou égal à 1,3 Smic. Au contraire, dans le secteur de la transformation agroalimentaire, 63 % de la masse salariale est constituée d'emplois rémunérés au-dessus de 1,6 Smic horaire. En 2017, le salaire horaire brut moyen (toutes formes de rémunérations incluses) dans les exploitations agricoles est de 12,72 euros alors que dans le secteur de la transformation, il s'élève à 17,99 euros¹.

La question de la rémunération du travail agricole renvoie à celle, plus large encore, de la répartition de la valeur ajoutée dans la chaîne de valeur. Très complexe et variable d'une filière à l'autre, la question émaille régulièrement l'actualité des mondes agricoles, dans un rapport de force marqué avec les acteurs de la transformation, notamment les IAA, et de la distribution, principalement la grande distribution. La reconquête d'une partie de la valeur ajoutée peut passer par une montée en gamme s'appuyant, pour partie sur les nombreux labels de qualité (IGP, AOP, STG, Label rouge, etc.) qui traduisent la typicité de la production agroalimentaire nationale, et pour partie sur une plus grande maîtrise par l'aval de la chaîne de valeur (circuits courts, contrats, etc.).

L'avenir de l'agriculture française devrait donc se jouer dans les années à venir : selon un récent avis du CESE, « le rythme actuel des installations en agriculture (13 000 en 2019) ne permettra pas de compenser les cessations d'activités massives prévues dans les années à venir », et « un quart des exploitations pourrait ainsi disparaître en 5 ans seulement² ». Si l'on retient cette estimation, la France pourrait voir le nombre de ses exploitations tomber en dessous des 330 000 au milieu des années 2020.

L'intensité en main d'œuvre, très dépendante des filières (ex. : faible pour les grandes cultures pour parties vouées à l'export, forte pour les activités de type fruits et légumes et viticulture), dépend également beaucoup des modes de production et de valorisation. Ainsi, une exploitation en bio et pratiquant les circuits courts à plus de 50 % de son chiffre d'affaire emploierait en moyenne 2,4 unités de travail annuel (UTA), contre seulement 1,5 UTA en agriculture conventionnelle, ce qui revient à 0,045 UTA par hectare contre 0,028 en conventionnel, toutes choses égales par ailleurs³. Au-delà de la seule étape de production, les systèmes agroécologiques peuvent également s'inscrire dans des circuits de transformation ou de distribution alternatifs, également plus intensifs en main d'œuvre.

¹ MSA (2019), « [Bilan 2017 : l'emploi des salariés agricoles en évolutions contrastées](#) », Synthèses, décembre, 8 p.

² Coly B. (2020), « [Entre transmettre et s'installer, l'avenir de l'agriculture !](#) », *Avis du CESE*, n° 2020-10, Conseil économique, social et environnemental, juin, 96 p., ici p. 12.

³ INRA-France Stratégie (2013), *Vers des agricultures à hautes performances. Analyse des performances de l'agriculture biologique*, étude.

L'essentiel de la création d'emplois se situe alors à l'aval de la production (transformation, distribution¹) et peut, à l'instar de l'industrie agroalimentaire en général, irriguer l'ensemble du tissu territorial.

Parallèlement, les terres cultivées en bio ont doublé en cinq ans, et progressent à un rythme annuel de plus de 10 %. En 2019, 8,5 % de la SAU de la France est cultivée en bio par près de 50 000 exploitations. Toutefois, en 2019, la production française de produits bio ne couvrait que 67 % de la demande nationale en volume, le solde commercial étant déficitaire à hauteur de 1,7 milliard d'euros. On retrouve notamment les secteurs déficitaires cités plus haut : fruits et légumes bio (- 431 millions d'euros ; produits de la mer (- 221 millions d'euros). L'essentiel des exportations de produits bio repose sur les vins et spiritueux, les produits laitiers et les volailles.

3.3. L'impact environnemental, à l'origine de nouveaux risques sanitaires, interroge les conditions de production

Qu'elle serve la consommation alimentaire nationale ou réponde, via l'exportation, à une demande étrangère, l'agriculture française est concernée, comme celle de tous les autres pays, par la question des impacts environnementaux qu'elle génère.

Les agroécosystèmes² sont tout à la fois à l'origine de services écosystémiques et d'externalités négatives, dont certaines sont en voie de résorption. Il s'agit notamment d'émissions de gaz à effet de serre (GES), de pollutions diffuses des milieux par des intrants chimiques (engrais ou pesticides), d'altération de la qualité des sols ou d'érosion de la biodiversité. Des indicateurs et mesures témoignent néanmoins d'une lente amélioration de l'état de l'environnement pour certains d'entre eux, comme la consommation d'engrais.

Le défi climatique constituera un élément déterminant de l'évolution de notre système alimentaire dans les années à venir. Tout d'abord parce que notre système émet des gaz à effet de serre au niveau de la production primaire avec 86 Mt CO₂eq en 2018, correspondant à 19 % des émissions de GES en France³, dont 43 % de N₂O issu des fertilisants azotés et 42 % de CH₄ (méthane) issu des productions animales (émissions des animaux et issues des effluents). À ces émissions directes s'ajoutent les émissions indirectes de GES, avec des pertes (au champ et dans les usines de transformation) et gaspillages (chez le consommateur) tout au long de la chaîne de valeur équivalant à 15 Mt

¹ Resolis-Terralim (2018), *Impact de la transition agricole et alimentaire sur l'emploi. État des lieux et propositions*, étude, décembre, 52 p.

² Les agroécosystèmes sont des écosystèmes cultivés, dont les fonctions écosystémiques sont valorisées par l'Homme sous forme de biens agricoles et de services. Ils sont ainsi co-produits par la nature et l'Homme.

³ SNBC (2020), « *La transition écologique et solidaire vers la neutralité carbone* », synthèse, 32 p.

d'équivalent CO₂ émis par an à l'échelle nationale, soit 3,3 % des émissions de GES françaises¹. Cet état de fait explique que la Stratégie nationale bas-carbone fixe l'objectif d'une diminution des émissions non-énergétiques du secteur agricole de 17 % en 2030 et de 38 % en 2050 par rapport à la référence 2015, en recommandant notamment de développer l'agroécologie, de réduire les apports d'azote et d'améliorer la gestion des effluents d'élevage. Néanmoins, ces orientations ne précisent pas la manière dont ces objectifs devront être traduits et déclinés filière par filière.

Le défi climatique devrait également être à l'origine d'une multiplication d'aléas aujourd'hui perçus comme exceptionnels. Parmi les points d'adaptation les plus critiques, la question des usages de l'eau en agriculture constituera un défi particulièrement saillant. L'agriculture devra, tout à la fois, s'adapter à de nouvelles conditions de production et procurer des solutions d'atténuation en réduisant ses émissions et en stockant davantage le carbone. Quelles que soient les approches développées, celles-ci convergent pour affirmer que la soutenabilité du système alimentaire français à longue échéance impliquera de réorienter l'agriculture vers des modes de production agroécologiques, nécessitant moins d'intrants et moins d'eau. Elle implique également de consommer plus de protéines végétales, en substitution des protéines animales.

Compte tenu de la part actuellement croissante des aliments importés dans le régime alimentaire français, se pose la question des externalités environnementales liées à la production et à l'importation de ces denrées. Peu de données ou d'études globales existent dans ce domaine, même si des outils ont été récemment développés, notamment concernant l'analyse en cycle de vie et le bilan carbone². Contrairement à certaines idées reçues, l'impact carbone lié au transport sur de longues distances n'est pas toujours prépondérant sur les effets liés au mode de distribution au consommateur. Les conditions de production sont en revanche déterminantes.

Alors que les risques microbiologiques ont beaucoup diminué dans les dernières décennies, l'exposition directe ou indirecte à des substances chimiques et leurs résidus constitue désormais une préoccupation majeure.

Cette exposition peut être liée à la production agricole. On peut notamment citer à ce titre :

- la présence de résidus de produits chimiques, dont certains à effet perturbateur endocrinien potentiel, dans la chaîne alimentaire³ ;

¹ Ademe (2016), *Pertes et gaspillages alimentaires. L'état des lieux et leur gestion par étapes de la chaîne alimentaire*, rapport d'étude, mai, 164 p.

² Programme Agribalyse et outil ClimAgri développés avec le soutien de l'Ademe.

³ Schillinger P. et Vasselle A. (2017), *Les perturbateurs endocriniens dans les produits phytopharmaceutiques et les biocides*, Paris, Sénat, rapport d'information n°293, 46 p.

- la pollution des sols et de l'air liés aux pesticides et métaux lourds (cuivre notamment utilisé en viticulture, en agriculture biologique et en agriculture conventionnelle) ;
- l'exposition directe des utilisateurs et des populations riveraines aux contaminants chimiques ;
- le rejet dans l'environnement (sols et eaux) de résidus d'antibiotiques, de bactéries résistantes ou de gènes de résistance lié à un mode d'élevage intensif ;
- la pollution de l'eau par les nitrates et les pesticides, issue à plus de 90 % de l'activité agricole ;
- la pollution de l'air, qui serait responsable en France de près de 48 000 décès prématurés chaque année, toutes sources de pollution confondues¹. En effet, à l'échelle nationale, le secteur agricole serait ainsi responsable de 98 % des émissions d'ammoniac, de 76 % des émissions de méthane, de 10 % des émissions d'oxydes d'azote, et de 20 % des particules primaires en suspension issues notamment du brûlage des résidus de culture à l'air libre, le nettoyage des silos, l'écobuage, les travaux du sol.

Les coûts socioéconomiques supportés par la société sont significatifs, même s'ils restent difficiles à évaluer avec précision. À la valeur d'achat des produits agricoles et aux subventions publiques allouées à l'agriculture s'ajoutent ainsi les coûts liés aux externalités négatives générées, estimées entre 0,9 milliard d'euros et 1,5 milliard d'euros par an pour ce qui relève des pollutions des eaux (coûts de traitement)² ; à environ 200 millions d'euros par an pour la pollution de l'air liée aux pesticides et engrais agricoles (impacts sanitaires et en termes d'émissions de GES) et entre 70 et 100 millions d'euros par an concernant *a minima* les atteintes à la biodiversité liées à l'eutrophisation des milieux (pertes marchandes touristiques liées aux algues vertes)³.

Liés aux modes de production mais aussi plus largement à l'état de l'environnement, les contaminants alimentaires sont également devenus un sujet de santé publique. Les études de l'alimentation totale (EAT) réalisées à l'échelle nationale par l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation (Anses) 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, toxines naturelles,

¹ Santé publique France (2016), *Impacts de l'exposition chronique aux particules fines sur la mortalité en France continentale et analyse des gains en santé de plusieurs scénarios de réduction de la pollution atmosphérique*, rapport, janvier, 158 p.

² Bommelaer O. et Devaux J. (2011), *Coûts des principales pollutions agricoles de l'eau*, Paris, Commissariat général au développement durable, 34 p.

³ Marcus V. et Simon O. (2015), « *Les pollutions par les engrais azotés et les produits phytosanitaires : coûts et solutions* », *Études et documents*, n° 136, décembre, Commissariat général au développement durable, 30 p.

additifs, substances migrant des matériaux au contact des denrées alimentaires, par exemple. D'une façon générale, les EAT ont confirmé le bon niveau de maîtrise des risques sanitaires associés à la présence potentielle de contaminants chimiques dans les aliments en France, sur la base des seuils réglementaires et valeurs toxicologiques de référence disponibles. Toutefois, ces études ont pointé des risques de dépassement de seuils toxicologiques pour certaines substances (métaux lourds, mycotoxines et HAP¹ par exemple) particulièrement préoccupants chez certains groupes de populations (enfants, femmes enceintes). Les EAT ont par ailleurs montré que ces risques sont souvent associés à la forte consommation d'un aliment donné, ce qui plaide en faveur d'une alimentation diversifiée et équilibrée, en variant les aliments et la quantité consommée.

3.4. Des coûts relatifs de production plus élevés qui se répercutent sur les prix

Lorsque l'on consulte des statistiques européennes harmonisées sur l'évolution des prix alimentaires depuis une décennie, on constate un renchérissement relatif de l'alimentation en France. Ce renchérissement relatif s'explique surtout par les fruits et légumes et la viande.

Parmi les facteurs explicatifs, on trouve les coûts de production, une note du Trésor² indiquant que « le coût du travail dans l'industrie agroalimentaire est plus élevé et a augmenté plus vite que chez [nos] principaux concurrents européens depuis les années 2000 ». À cela s'ajoute, selon une mission conjointe CGAAER-IGAS relative aux écarts de compétitivité dans les secteurs agricole et agroalimentaire³, un recours particulièrement important à des prestations de service par des travailleurs détachés notamment en Allemagne, en Belgique et aux Pays-Bas, en particulier pour l'abattage et la découpe de la viande. Le recours aux travailleurs non déclarés, parfois migrants en situation irrégulière, dans certains autres pays de l'Union est également évoqué⁴, mais son objectivation précise reste difficile.

Par ailleurs, selon le Trésor, « sans qu'on puisse pour l'instant préciser leur ampleur respective, d'autres facteurs ont pu contribuer à une moindre compétitivité, à la fois pour

¹ Hydrocarbures aromatiques polycycliques.

² Direction générale du Trésor (2018), « [Comment expliquer la réduction de l'excédent commercial agricole et agroalimentaire ?](#) », par O. Touze, F. Dauba et X. Ory, *Trésor-éco*, n° 230, octobre, 8 p.

³ Besson A. et P. Dedinger (2015), [Réalité des écarts de compétitivité dans les secteurs agricoles et agroalimentaires liés au coût du travail avec certains pays européens et analyse des dispositifs de protection sociale des salariés et non-salariés](#), rapport de l'IGAS et du CGAAER, août, 145 p.

⁴ Par exemple, l'Italie et le Portugal ont identifié l'agriculture comme un secteur prioritaire de la lutte contre le travail non déclaré.

les industries agroalimentaires et pour le secteur agricole », l'étude citant notamment « la taille des exploitations agricoles », « les réglementations environnementales » ou encore « le niveau élevé de la fiscalité sur la production », sans pour autant documenter l'impact de ces facteurs¹.

Autre type de facteur explicatif du niveau des prix, la marge relativement élevée pratiquée par la grande distribution concernant les produits périssables, proche de celle du commerce de détail. L'Insee a en effet globalement observé que :

« pour les produits alimentaires, les taux de marge sont compris entre 13 et 27 % dans les hypermarchés et supermarchés et proches d'une famille de produits à l'autre. Ils sont particulièrement hauts lorsque les produits sont rapidement périssables (...). Le taux est plus proche du commerce spécialisé pour les produits frais, en particulier les fruits et légumes : pour ces derniers, la marge commerciale des supermarchés est voisine globalement de celle des primeurs² ».

3.5. Une hausse de la précarité alimentaire

Du fait de la hausse du pouvoir d'achat, la part de l'alimentation dans les dépenses des ménages a diminué de manière continue depuis 1960, passant de 28,4 % en 1960 à 17,3 % en 2014³. Alors que l'alimentation était le premier poste de dépenses en 1960, elle devient le troisième en 2017 après les transports et le logement⁴. Les ménages défavorisés continuent à consacrer une part plus forte de leur budget à l'alimentation, malgré un montant de dépenses plus faible dans l'absolu. En 2017, pour les ménages du 1^{er} quintile, les dépenses d'alimentation représentent en moyenne 18,3 % de la consommation totale, contre 14,2 % pour celles du 5^e quintile⁵. Les ménages les plus modestes (1^{er} quintile) dépensent en moyenne sur l'année 3 150 euros par ménage en alimentation à domicile, contre 6 000 euros pour les ménages les plus aisés (5^e quintile). Les contraintes budgétaires contribuent ainsi à expliquer des consommations différenciées entre les ménages suivant leur niveau de vie (ex. : moins de fruits et de poissons pour le 1^{er} quintile

¹ Direction générale du Trésor (2018), « [Comment expliquer la réduction de l'excédent commercial agricole et agroalimentaire ?](#) », *op. cit.*

² Andrieux V. et d'Isanto A. (2015), « [Des marges commerciales variées selon les produits, mais proches entre grandes surfaces](#) », *Insee Focus*, n° 45, novembre.

³ Part des dépenses d'alimentation dans le revenu brut des ménages. Le budget alimentation regroupe l'alimentation à domicile et l'alimentation hors domicile. Source : Insee (2021), [Comptes nationaux annuels \[base 2010\]](#), août.

⁴ Part des dépenses d'alimentation à domicile (hors alcool) dans la consommation des ménages. Source : Insee, enquête *Budget de famille* 2017.

⁵ Source : Insee, enquête *Budget de famille* 2017 ; Cusset P.-Y., Pradra-Aranguren A. G. et Trannoy A. (2021), « [Les dépenses pré-engagées : près d'un tiers des dépenses des ménages en 2017](#) », *La Note d'analyse*, n° 102, France Stratégie, août, 12 p.

de niveau de vie) avec des variations dans les apports nutritionnels (meilleure alimentation avec des revenus élevés)¹. L'accès à une alimentation diversifiée, équilibrée, et de qualité est ainsi inégal.

Dans ce contexte, l'aide alimentaire constitue une réponse immédiate à l'insécurité alimentaire qui touche la partie de la population la plus fragile. Il s'agit d'une aide attribuée à des personnes défavorisées ou rencontrant ponctuellement des difficultés économiques. Le CNA distingue plusieurs objectifs au-delà de la réponse à des situations d'urgence : l'offre d'une alimentation équilibrée et de qualité, la limitation du gaspillage (invendus) ou encore l'inclusion sociale. Quatre grands types d'acteurs participent à l'aide alimentaire : les pouvoirs publics, les collectivités territoriales, les associations caritatives et d'autres acteurs privés².

Au cours de la dernière décennie (2009-2018), le recours à cette aide a doublé³. Aujourd'hui, seuls 20 % des bénéficiaires auraient un emploi (à temps partiel dans 70 % des cas), un tiers seraient au chômage depuis en moyenne trois ans, et 17 % seraient retraités (le solde correspondant à d'autres inactifs). Les personnes isolées et les familles monoparentales sont surreprésentées, ainsi que plus généralement les femmes (70 %). Autres catégories surreprésentées, les étrangers et les personnes sans logement (respectivement 20 % et 14 %) ; 82 % des bénéficiaires déclarent par ailleurs au moins un problème de santé⁴. La part des jeunes et des familles monoparentales se serait accrue depuis le début de la crise sanitaire. Les responsables de centres de distribution ont été interrogés par la Drees et l'Insee sur leur perception de l'évolution des publics accueillis entre 2019 et 2020. Selon ces tous premiers résultats, provisoires, d'un dispositif de suivi de l'aide alimentaire en France mis en place début 2021, les catégories de population dont les parts sont le plus souvent citées comme étant en hausse sont les personnes seules, les travailleurs précaires et les familles monoparentales, puis les femmes et les jeunes de moins de 25 ans. Les seniors de plus de 65 ans sont en revanche moins souvent cités⁵.

¹ Voir Cavaillet F., Darmon N., Lhuissier A. et Régnier F. (2005), « [L'alimentation des populations défavorisées en France](#) », dans *Les Travaux de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale, 2005-2006*, Paris, La Documentation française, p. 279-322 et Cartron F. et Fichet J.-L. (2020), [Vers une alimentation durable : un enjeu sanitaire, social, territorial, environnemental majeur pour la France](#), Sénat, rapport n° 476, mai, p. 44-45.

² CNA (2012), « [Aide alimentaire et accès à l'alimentation des populations démunies en France](#) », *Avis n° 72*, Conseil national de l'alimentation, mars, 131 p.

³ IGAS (2019), [La lutte contre la précarité alimentaire. Évolution du soutien public à une politique sociale, agricole et de santé publique](#), rapport n°2019-069R, Inspection générale des affaires sociales décembre, 142 p.

⁴ Baromètre de la Fédération française des banques alimentaires publié en février 2021.

⁵ Ces tout premiers résultats sont issus d'informations quantitatives trimestrielles transmises par six associations nationales (Croix-Rouge française, Restaurants du cœur, Secours catholique, Secours Populaire français, Association nationale de développement des épiceries solidaires ou ANDES, Fédération

Il faut toutefois souligner que si les étudiants sont moins fréquemment cités, c'est aussi parce que cette population est très concentrée en milieu urbain et dans les villes universitaires. Ainsi, si l'on ne prend pas en compte les centres de distribution déclarant ne pas être concernés par ce public, les deux tiers des centres répondants déclarent une augmentation forte ou modérée de la part des étudiants parmi leurs bénéficiaires.

Tableau 2 – Part (en %) des centres de distribution déclarant une augmentation forte ou modérée de la part des différentes catégories de population parmi les publics accueillis

	Augmentation forte	Augmentation modérée
Femmes	12	26
Jeunes adultes de moins de 25 ans	11	23
Seniors de plus de 65 ans	7	19
Personnes seules	14	31
Familles monoparentales	12	29
Étudiants	9	11
Travailleurs précaires (CDD, intérimaires)	12	30
Travailleurs indépendants	4	10
Chômeurs	8	20
Non francophones	10	16

Source : Insee, Drees, enquête en ligne auprès des centres de distribution d'aide alimentaire mai-juin 2021

La crise sanitaire a en effet amplifié significativement le recours, certaines associations ayant alors évoqué un « raz-de-marée de la misère¹ ». En pratique, de premiers résultats, provisoires², montrent que le volume des denrées alimentaires distribuées par les associations disposant d'une habilitation nationale ou régionale a augmenté de 10,6 % en 2020 par rapport à 2019. Dans le même temps, ces associations ont enregistré une hausse de 7,3 % des inscriptions. Ces évolutions sont plus marquées que celles observées au cours de l'année précédente (+ 2,9 % pour les volumes et + 4,4 % pour les inscriptions). Face à cette situation, les dotations publiques (européenne et française) ont

française des banques alimentaires), d'une enquête en ligne menée en mai-juin 2021 auprès des centres de distribution, ainsi que du système d'information annuel sur l'aide alimentaire géré par la Direction générale de la cohésion sociale. Ces sources d'informations, qui doivent encore être complétées et davantage travaillées, donneront lieu à des publications plus détaillées cet automne.

¹ Le Secours populaire a rapporté une hausse de 45 % du nombre de bénéficiaires entre mars et juin 2020. En septembre 2020, le gouvernement a estimé à 8 millions le nombre de personnes ayant recours à l'aide alimentaire. Le baromètre de la Fédération française des banques alimentaires publié en février 2021 fait le constat qu'une majorité (51 %) des bénéficiaires ont recours à l'aide alimentaire depuis moins d'un an, soit depuis la crise sanitaire.

² Communiqué de presse Drees/Insee du 26 juillet 2021.

été revues à la hausse. À titre d'exemple, la dotation européenne pour l'aide alimentaire française est passée de 587 millions d'euros pour la période 2014-2020 à 869 millions d'euros pour celle de 2021-2027¹. Si l'aide alimentaire constitue un premier secours aux personnes en difficulté, elle ne saurait constituer une réponse structurelle aux enjeux de précarisation qui doivent faire l'objet de politiques dédiées.

3.6. Des enjeux de santé publique liés à la qualité nutritionnelle de l'alimentation et à la consommation d'alcool

L'étude Esteban² 2014-2016, publiée par Santé publique France en février 2020, a globalement constaté une stabilisation de la prévalence du surpoids (IMC \geq 25) et de l'obésité (IMC \geq 30) en comparaison de l'étude ENNS 2006, qu'il s'agisse des enfants (6-17 ans) ou des adultes. La prévalence spécifique de l'obésité n'a notamment « pas connu d'évolution (...), quels que soient le sexe et les classes d'âge, et quel que soit son niveau de sévérité ». L'étude rappelle aussi que la France a été « l'un des tous premiers pays au monde à montrer une tendance à la stabilisation de l'évolution du surpoids et de l'obésité des enfants », faisant un lien avec la stabilisation maintenant observée chez les adultes.

Pour autant, le surpoids n'en concerne pas moins 49 % des adultes, dont 17 % au titre de l'obésité (les chiffres étant de respectivement 17 % dont 4 % pour les enfants et adolescents). De plus, « la prévalence du surpoids (obésité incluse) est par ailleurs restée supérieure chez les personnes les moins diplômées » ainsi que « chez les enfants dont les personnes de référence du ménage étaient les moins diplômées », autant de constats attestant de la persistance d'inégalités sociales de santé (dont le lien avec le niveau de diplôme est plus prononcé en France qu'en moyenne européenne). Globalement, le taux d'obésité reste le triple de ce qu'il était il y a trente ans³.

Ainsi, la « stabilisation » de la prévalence du surpoids et de l'obésité intervenue dans la décennie correspondante survient à un niveau qui « demeure trop élevé »⁴. Le coût social de l'obésité et du surpoids a été chiffré à 20 milliards d'euros annuels⁵. Le dernier Programme national nutrition santé (PNNS 4, voir *infra*) comporte d'ailleurs une action liée

¹ Ministère des Solidarités et de la Santé (2020), « [Les financements européens de l'aide alimentaire portés à 869 millions d'euros en France pour la période 2021-2027](#) », communiqué de presse, novembre.

² Étude de santé sur l'environnement, la biosurveillance, l'activité physique et la nutrition.

³ Voir notamment le tableau 1 de la note de T. de St Pol (2007), « [L'obésité en France : les écarts entre catégories sociales s'accroissent](#) », *Insee Première*, n° 1123, février, 4 p.

⁴ Comité interministériel pour la santé (2019), « [Rester en bonne santé tout au long de sa vie](#) », dossier de presse, mars.

⁵ Direction générale du Trésor (2016), « [Obésité : quelles conséquences pour l'économie et comment les limiter ?](#) », par D. Caby, *Trésor-éco* n° 179, septembre, 12 p.

non à la prévention, mais à la prise en charge de l'obésité. De fait, l'objectif spécifique du PNNS 3 (2011-2015), qui consistait à « diminuer en 5 ans, de 15 % en moyenne, chez les enfants et adolescents de 3 à 17 ans, la prévalence globale de surpoids et d'obésité » n'a pas été atteint, même si l'impulsion d'une démarche dès 2001 a pu contribuer à la précocité comparative de la stabilisation française.

Il faut enfin souligner que les enjeux de santé publique liés à l'alimentation ne se cantonnent pas au surpoids et à l'obésité : ainsi, chez les enfants, la décennie étudiée a surtout été marquée par une forte hausse de la minceur (définie comme un IMC en-deçà du poids « normal »), passée de 8 % à 13 %, hausse concernant les deux sexes et toutes les tranches d'âge, mais touchant principalement les filles de 11 à 14 ans. Ceci rappelle que les déséquilibres nutritionnels n'ont pas un visage unique, et qu'aux défis du surpoids et de l'obésité pourraient s'ajouter ou pourraient s'ajouter d'autres risques émergents liés aux troubles anorexiques. L'action 33 du PNNS 4 vise d'ailleurs à « informer sur les risques liés aux régimes, à la consommation de produits ou dispositifs amaigrissants en dehors d'un cadre médical », et l'action 34 à « veiller à assurer la variété des images corporelles dans les médias ».

Globalement, ces enjeux de santé publique liés à l'alimentation renvoient, en France comme ailleurs, à l'efficacité de la politique de prévention en santé, sujet identifié de longue date. Comme a pu le souligner l'IGAS, « l'accès à une alimentation équilibrée, riche sur le plan nutritionnel, n'est pas seulement une question d'argent, mais de connaissances et de compétences socialement et culturellement construites¹ ».

L'impact négatif du régime alimentaire sur la santé est certes en France moindre que dans la plupart des pays du monde. Ainsi, une consultation des données de l'étude *Global Burden of Disease* (GBD)² montre qu'après contrôle de la structure par âge, la France présenterait le 5^e meilleur bilan mondial en matière de taux de mortalité imputable principalement au régime alimentaire, et même le 3^e meilleur bilan mondial si l'on se base sur les années de vie en bonne santé³ perdues (*Disability Adjusted Life Years* ou DALYs),

¹ IGAS (2016), *Évaluation du PNNS 3 et du plan obésité 2010-2013*, par C. De Batz, F. Faucon et D. Voynet, rapport, Inspection générale des affaires sociales, juillet, 151 p.

² La base de données internationale associée au projet GBD s'est mise en place à compter de 1990, dans le cadre d'une étude commandée par la Banque mondiale pour estimer les effets de diverses pathologies et facteurs de risque sur la morbidité et la mortalité par région du monde, sexe et âge. L'OMS s'est par la suite impliquée dans plusieurs mises à jour. L'IHME (Institute for Health Metrics and Evaluation) permet aujourd'hui de visualiser le croisement de données collectées et analysées par un consortium de plus de 7 000 chercheurs dans plus de 156 pays et territoires. Ces données couvrent aujourd'hui (GBD 2019) les décès prématurés et les incapacités associés à 369 causes dans 204 pays et territoires, par âge et par sexe. La conception flexible de l'outil permet des mises à jour régulières au fur et à mesure que de nouvelles données et études épidémiologiques sont disponibles.

³ En toute rigueur, il s'agit ici des années de vie « ajustées de l'incapacité ».

qui intègrent à la fois les années de vie perdues et les années de vie affectées par l'incapacité. La France se classe alors immédiatement après Israël et le Japon. Lorsque l'on se fonde sur la seule mortalité, l'Espagne et Singapour se classent également devant la France.

Tableau 3 – Mortalité pour 100 000 habitants principalement imputable au régime alimentaire : comparaison européenne

France	Espagne	Suisse	Pays-Bas	Italie	Suède	Royaume-Uni	Allemagne	Europe centrale
39,8	37,4	44,2	45,8	49,7	56,5	57,1	63,4	144,5

Note : les chiffres sont ici, pour les besoins de la comparaison, corrigés des différences de structure par âge, l'objet premier du tableau étant de comparer différentes régions du monde.

Source : extraction de la base de données Global Burden of Disease, chiffres pour 2019

Tableau 4 – Mortalité pour 100 000 habitants principalement imputable au régime alimentaire : comparaison internationale

France	Monde	Pays de l'OCDE	Japon	États-Unis	Amérique latine et Caraïbes	Afrique subsaharienne	Inde	Chine	Afrique du Nord & Moyen-Orient	Russie
39,8	101,0	58,0	31,7	70,7	70,8	96,6	112,7	115,1	125,8	180,4

Note : les chiffres sont ici, pour les besoins de la comparaison, corrigés des différences de structure par âge, l'objet premier du tableau étant de comparer différentes régions du monde.

Lecture : pour 100 000 habitants, on compte 39,8 décès imputables à l'alimentation en France (après correction de la structure par âge de la population).

Source : extraction de la base de données Global Burden of Disease, chiffres pour 2019

Si la France se compare assez favorablement aux autres pays développés en termes de sur- ou sous-consommation d'aliments expliquant des pertes d'années de vie en bonne santé, on peut néanmoins noter un meilleur positionnement de quelques pays européens pour la consommation de fruits et légumes (notamment en Europe du Sud) ou encore les apports en acides gras insaturés trans (Espagne et Italie). Mais le modèle le plus inspirant reste le Japon, qui ferait mieux que la France sur au moins six critères : carences en légumineuses, en acides gras oméga 3 et en céréales complètes, et excès de viande rouge ou transformée, d'acides gras *trans* et de boissons sucrées (seul pays dans ce cas). La situation d'Israël vis-à-vis de la France est assez voisine de celle du Japon, boissons sucrées en moins, et fruits et légumes en plus.

Pour autant, les enjeux de santé publique associés à la nutrition restent importants en France, avec en particulier la forte croissance du diabète de type 2 ces vingt dernières années, qui touche 4,6 % de la population, pour un coût annuel de 7,7 milliards d'euros¹. Même si le régime alimentaire français se compare favorablement à la plupart de ses homologues étrangers, il n'en reste pas moins que la consommation de fruits et légumes et de fibres est beaucoup trop faible par rapport aux recommandations nutritionnelles, que la consommation de sel, après avoir diminué au début des années 2000, stagne à un niveau beaucoup trop élevé, et que celle de sucre est trop importante.

Enfin, il ne faut pas oublier la question des effets sanitaires de la consommation d'alcool, qui placent notre pays dans une situation bien moins favorable. La France fait en effet partie des pays où la consommation est la plus élevée en Europe, se situant en 2015 au 43^e rang sur les 53 pays de la région Europe de l'Organisation mondiale de la santé², et ce alors même qu'« avec 11,3 litres d'alcool pur par an et par habitant âgé de 15 ans et plus en 2016, l'UE élargie est la région du monde où la consommation d'alcool est la plus élevée (WHO Regional Office for Europe, 2019)³ ».

Cette mauvaise performance se retrouve lorsque l'on compare les impacts sanitaires de l'alcool entre les pays : dans l'étude *Global Burden of Disease*, la France quitte le peloton de tête et se classe 115^e et 113^e (sur 204 pays et territoires étudiés) aux titres respectifs du taux de mortalité et des DALYs imputables à la consommation d'alcool, et ce à structure par âge standardisée. Dans l'UE, la part des décès imputables à l'alcool ne dépasserait le niveau français que dans 2 États membres (en contrôlant de la structure par âge) : l'Allemagne et l'Estonie. Et le taux de mortalité imputable à l'alcool, une fois corrigé des structures par âge⁴, est plus élevé en France que dans de nombreux pays (tableau 5).

L'alcool apparaît ainsi globalement comme un enjeu sanitaire du même ordre que l'ensemble des (autres) facteurs alimentaires, particulièrement en France où les décès attribuables à l'alcool représentent 64 % de ceux attribuables au régime alimentaire (contre 39 % dans l'UE) et les années de vie en bonne santé perdue du fait de l'alcool dépassent

¹ Rappelons néanmoins que le diabète de type 2 n'est pas attribuable exclusivement au régime alimentaire, même si celui-ci joue un rôle essentiel, en synergie avec d'autres facteurs de risques comme les perturbateurs endocriniens.

² Bonaldi C. et Hill C. (2019), « [La mortalité attribuable à l'alcool en France en 2015](#) », *Bulletin épidémiologique hebdomadaire*, n° 5-6, février, p. 97-108.

³ Palle C. (2020), « [Législations nationales et politiques de réduction des dommages liés à l'alcool au sein de l'Union européenne](#) », note n°2020-03, Observatoire français des drogues et des toxicomanes, juillet, 16 p.

⁴ Un raisonnement en part des décès sans effectuer cette correction conduirait à diminuer optiquement les enjeux associés au régime alimentaire et à la consommation excessive d'alcool pour les nombreux pays se caractérisant par d'importants facteurs de surmortalité à âge donné : autres pathologies du fait des risques infectieux et du faible développement de certains systèmes sanitaires, autres risques environnementaux et professionnels, morts violentes, etc.

celles liées au régime alimentaire, alors qu’elles n’en représentent que deux tiers en moyenne dans l’UE.

Tableau 5 – Mortalité pour 100 000 habitants principalement imputable à l’alcool : comparaison internationale

France	Monde	Pays de l’OCDE	Afrique du Nord et Moyen-Orient	Japon	Chine	Inde	États-Unis	Amérique latine et Caraïbes	Afrique subsaharienne	Russie
33,8	29,8	28,0	4,6	16,4	27,0	27,8	28,1	31,5	51,5	77,0

Note : les chiffres sont ici, pour les besoins de la comparaison, corrigés des différences de structure par âge, l’objet premier du tableau étant de comparer différentes régions du monde.

Lecture : pour 100 000 habitants, on compte 33,8 décès imputables à l’alcool en France (après correction de la structure par âge de la population).

Source : extraction de la base de données Global Burden of Disease, chiffres pour 2019

Tableau 6 – Parts relatives des régimes alimentaires et de l’alcool en tant que facteurs explicatifs de décès et de pertes d’années en bonne santé

Données en %	Alimentation	Alcool
Décès France (moy. UE)	11,01 % (15,21 %)	6,99% (5,97 %)
DALYs France (moy. UE)	6,02 % (9,10 %)	6,77% (6,19 %)

Note : la comparaison avec la moyenne UE n’est ici pas corrigée des différences de structure par âge, l’objet premier du tableau étant de comparer les enjeux associés aux deux facteurs de risque, sur la base des pyramides des âges effectives.

Lecture : en France, 11,01 % des décès et 6,02 % des années de vie en bonne santé perdues sont imputables à l’alimentation.

Source : extraction de la base de données Global Burden of Disease, chiffres pour 2019

De fait, chaque année, la consommation d’alcool coûte la vie, directement ou indirectement, à 41 000 personnes (30 000 décès chez les hommes, 11 000 décès chez les femmes), soit plus de 7 % de l’ensemble des décès des plus de 15 ans¹. Ceci inclut 16 000 décès par cancers, 9 900 décès par maladies cardiovasculaires, 6 800 par maladies digestives, 5 400 pour une cause externe (accident ou suicide) et plus de 3 000 pour une autre maladie (maladies mentales, troubles du comportement, etc.)². L’alcool

¹ Bonaldi C. et Hill C. (2019), « La mortalité attribuable à l’alcool en France en 2015 », *Bulletin épidémiologique hebdomadaire*, art. cit.

² Santé publique France (2020), « Alcool : données », mis à jour le 13 mai 2020.

apparaît notamment comme le deuxième facteur explicatif des cancers liés aux modes de vie et à l'environnement, derrière le tabac mais devant le régime alimentaire (hors alcool)¹.

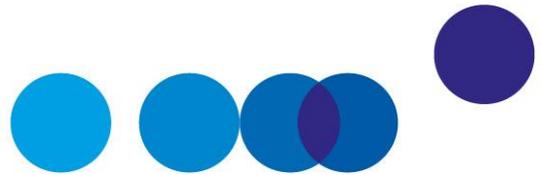
Or, malgré sa baisse tendancielle, la consommation d'alcool reste élevée en France, et la tendance en matière de consommation excessive est préoccupante. La proportion de personnes déclarant une ivresse dans l'année a augmenté de 50 % entre 2005 et 2017, et celle de personnes en déclarant au moins 10 a doublé sur la même période (pour atteindre 4 % en 2017)². Le Comité interministériel pour la santé a d'ailleurs rappelé qu'en France :

« En 2017, une personne sur cinq déclare avoir connu une ivresse dans l'année, 10 % sont des consommateurs quotidiens, 5 % consomment six verres ou plus en une même occasion chaque semaine. En 2017, parmi l'ensemble des 18-75 ans, 23,6 % dépassaient le repère de consommation sur au moins une dimension, davantage les hommes (33,4 %) que les femmes (14,3 %)³. »

¹ Marant-Micallef C., Shield K.D., Vignat J. *et al.* (2018), « [Nombre et fractions de cancers attribuables au mode de vie et à l'environnement en France métropolitaine en 2015 : résultats principaux](#) », *Bulletin épidémiologique hebdomadaire*, n° 21, juin, p. 442-448.

² Richard J.B., Andler R., Cogordan C. *et al.* (2019), « [La consommation d'alcool chez les adultes en France en 2017](#) », *Bulletin épidémiologique hebdomadaire*, n° 5-6, février, p. 89-97.

³ Comité interministériel pour la santé (2019), « [Rester en bonne santé tout au long de sa vie](#) », *op. cit.*



CHAPITRE 2

DES PLANS D' ACTIONS SECTORIELS À L'EFFECTIVITÉ INCERTAINE

1. La genèse récente et la transformation des politiques alimentaires

Apparue au début du xx^e siècle avec la loi du 1^{er} août 1905 sur la répression des fraudes, la politique alimentaire française a connu de nombreuses évolutions. Elle repose actuellement sur deux principaux leviers pluriannuels que sont le Programme national nutrition santé (PNNS) et le Programme national de l'alimentation (PNA). Au-delà, un très grand nombre d'autres politiques publiques impactent le système alimentaire (politiques environnementales, industrielles, commerciales, fiscales, sociales, etc.). Ces différents programmes et politiques relevant de préoccupations d'ordres très divers, avec des parties prenantes aux intérêts parfois divergents, l'alimentation se retrouve au centre d'un défi majeur de mise en cohérence des politiques publiques et des attentes des acteurs.

Depuis le début du xx^e siècle, les politiques concernant l'alimentation ont accompagné les changements (sociaux, économiques, culturels etc.) de nos sociétés. Leur contenu et leur fonctionnement actuels sont le fruit de ces évolutions¹.

À travers le temps, l'approche du fait alimentaire a sensiblement varié. Portée par la révolution sanitaire du xix^e siècle, la préoccupation alimentaire émerge dans un premier temps autour des questions de prévention et d'hygiène. Sont alors mis en place des systèmes de contrôle et des lois afin de sécuriser la chaîne alimentaire pour répondre à cette inquiétude, avec en particulier la loi du 1^{er} août 1905 sur les fraudes et falsifications de produits. L'après Seconde Guerre mondiale marque une nouvelle période. La France

¹ Bellemain B., Boquet K., Galichet T. *et al.* (2017), « [Une petite histoire de l'alimentation française](#) », frise, CNA.

et l'Europe souhaitent « retrouver leur autosuffisance alimentaire et mettent en œuvre une politique agricole offensive¹ » avec la politique agricole commune (PAC). Ces décennies accompagnent le développement du secteur agro-industriel et celui de nouveaux modes de vie. De fait, les habitudes et les attentes alimentaires des Français changent. Dans les années 1970-1980, les préoccupations sur la qualité sont grandissantes et font bientôt place à une certaine inquiétude des consommateurs face à leur alimentation. Celle-ci est entretenue² par la multiplication des crises alimentaires. Dans les années 1990, les médias se font ainsi le relais de toxi-infections alimentaires collectives (épisodes de listérioses) ou de contaminations chimiques des productions alimentaires (« poulet à la dioxine »), même si ces crises à répétition traduisent aussi un renforcement des contrôles et de la prévention³. Mais la défiance est là, également favorisée par la prise de conscience des changements des modes de production et de l'éloignement des lieux de production.

Durant les années 2000, et suite à ces épisodes, le consommateur revendique de plus en plus une association directe aux politiques publiques. Ces attentes ont aujourd'hui trouvé une réponse partielle, avec la présence d'associations de consommateurs et d'usagers dans certaines instances consultatives telles que le Conseil national de l'alimentation (CNA) installé en 2003. L'association des consommateurs ou des citoyens à l'élaboration d'autres politiques publiques impactant la structure et le fonctionnement de notre système alimentaire, comme la PAC, reste encore limitée. L'organisation par la Commission nationale du débat public d'un récent débat public sur l'avenir de la PAC⁴, obligatoire au titre de l'évaluation environnementale des plans et programmes, constitue en soi une innovation remarquable.

Ces différentes approches de l'alimentation ont façonné de multiples manières les politiques du secteur à travers le temps. Le CNA rappelle ainsi que « les politiques publiques de l'alimentation ont pour héritage la gestion de l'hygiène alimentaire par différents corps de l'État (santé, agriculture, consommation, etc.) ». Dès lors, la question alimentaire ne s'est pas inscrite « dans une politique spécifique, mais au croisement de différents systèmes législatifs et réglementaires », et « la politique alimentaire s'est progressivement institutionnalisée au sein de différents ministères

¹ *Ibid.*

² Avec même, depuis quelques années déjà, l'apparition d'un nouveau terme pour désigner une obsession de l'équilibre et de la qualité alimentaire tournant à l'angoisse et devenant un obstacle à l'alimentation et à la vie sociale : l'orthorexie.

³ « S'il y a aujourd'hui plus d'incidents constatés, cela est lié à un meilleur signalement et non à une augmentation du risque sanitaire, qui tend à diminuer depuis 50 ans » : Centre d'études et de prospective (2013), « [Toxi-infections alimentaires, évolution des modes de vie et production alimentaire](#) », ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation, *Analyse*, n° 56, avril.

⁴ <https://www.debatpublic.fr/plan-strategique-national-de-la-pac-2021-2027-politique-agricole-commune-995>

(agriculture, consommation, santé) », avec les traditionnels écueils que comporte une telle interministérialité. Cela explique les réflexions déjà anciennes, de la part des différents corps d’inspection, sur les meilleures manières d’articuler les différents programmes nationaux de contrôle, tout en garantissant l’indépendance des activités de prévention et de gestion des risques sanitaires par rapport aux activités de soutien économique aux filières. Enfin, il faut relever que la politique alimentaire s’est historiquement centrée sur les enjeux de sécurité sanitaire des aliments et n’a que très récemment évolué vers la prise en compte des équilibres nutritionnels indispensables à une alimentation saine.

Au cours des vingt dernières années, la France s’est dotée de deux programmes d’action pluriannuels visant des objectifs ambitieux et de long terme en matière de nutrition et d’alimentation¹. Tout d’abord le Programme national nutrition santé (PNNS), impulsé par le ministère de la Santé dès 2001 et qui avait été salué à sa création comme « une démarche avant-gardiste² ». Puis le Programme national pour l’alimentation (PNA) piloté par le ministère de l’Agriculture en 2010. Le PNNS et le PNA ont été renouvelés à plusieurs reprises, avec des ajustements parfois forts en termes de priorités et de cibles. Enfin, très récemment, un document de présentation commun a été rendu public lors du Comité interministériel pour la santé du 25 mars 2019, dénommé « Programme national de l’alimentation et de la nutrition » (PNAN).

Cette dichotomie entre une politique de l’alimentation et une politique nutritionnelle peut interroger, le champ de la nutrition incluant par définition l’alimentation. La nuance ne relève en fait pas tant du champ couvert que de la différence de point de vue institutionnel (préoccupations de santé publique et sociales d’une part ; entrées agricole, agroalimentaire, de sécurité sanitaire, voire culturelle et patrimoniale d’autre part). Cela a conduit à mobiliser et impliquer des acteurs généralement différents, qu’il s’agisse de l’impulsion nationale, de la mise en œuvre de terrain, ou de la surveillance et du contrôle. Les actions relevant conjointement des deux ministères concernés sont d’ailleurs retracées dans chacun des deux programmes. Si l’interministérialité constitue un indéniable facteur de complexité organisationnelle, elle ne constitue pas en théorie un obstacle à la coordination de politiques publiques de qualité.

¹ La nutrition s’entend ici comme l’effet conjugué de l’alimentation et de l’activité physique.

² IGAS (2016), *Évaluation du PNNS 3 et du plan obésité 2010-2013*, *op. cit.*

2. Les politiques nationales sanitaires et sociales

2.1. Le Programme national nutrition santé : de la sensibilisation individuelle à la prise en compte des déterminants sociaux et de groupe

L'origine et l'évolution du PNNS

Lancé en 2001, le Programme national nutrition santé (PNNS) est un plan de santé publique traduisant la prise de conscience par les pouvoirs publics du rôle fondamental de l'alimentation et de la sédentarité dans l'émergence des maladies non transmissibles.

Encadré 4 – Du premier au quatrième PNNS

Le PNNS a connu quatre versions successives dont les inflexions clés sont les suivantes :

- En 2001, le premier programme (PNNS 1) a contribué à faire émerger une préoccupation majeure de santé. Il résulte de la prise de conscience par les pouvoirs publics du rôle fondamental de la nutrition et de la sédentarité dans l'émergence des maladies non transmissibles.
- En 2005, le PNNS 2 s'est appuyé sur les grandes conclusions de l'enquête INCA et des données scientifiques existantes pour prolonger les orientations du PNNS 1.
- En 2011, le PNNS 3 a innové en identifiant les inégalités sociales de santé comme levier majeur et a choisi d'insister sur la réduction de ces inégalités.
- En 2019, le PNNS 4 a construit ses actions pour répondre à cet enjeu majeur des inégalités sociales de santé dans une démarche dite d'« universalisme proportionné », consistant à s'adresser à l'ensemble de la population, mais avec un ciblage adapté au gradient social (intensité croissante avec le degré de désavantage). Un accent a été mis sur l'amélioration de l'environnement alimentaire, la qualité de l'offre alimentaire et le lien renforcé avec les industriels et distributeurs, principaux acteurs et leviers de cette amélioration. Enfin l'axe territorial constitue une évolution notable du PNNS 4, avec l'animation du réseau des référents PNNS et le déploiement des chartes ainsi que l'élaboration d'un volet « Outre-mer » co-construit avec les acteurs locaux.

Le plan a évolué en s’appuyant tout particulièrement sur les données des grandes études épidémiologiques de cohorte. Les premières versions du PNNS se concentraient sur l’individu, puis le plan a progressivement pris en compte plus largement les questions populationnelles. Cela a notamment permis d’identifier les inégalités sociales de santé comme déterminant majeur du degré d’équilibre alimentaire. Pour répondre à cet enjeu, le PNNS s’est saisi du levier de l’amélioration de l’environnement alimentaire ; qui correspond à l’ensemble des éléments extérieurs qui influent les choix alimentaires, au-delà de la seule « offre alimentaire » au sens réglementaire et économique : cercle de sociabilité de l’individu, tissu commercial local, normes culturelles, pression marketing, etc. Le PNNS ne dispose pas d’un budget propre mais mobilise les budgets d’autres actions pour financer sa réalisation.

Les objectifs du quatrième PNNS

Les 56 actions du PNNS 4 visent à atteindre en cinq ans les objectifs de santé définis par le Haut Conseil de la santé publique (HCSP) portant notamment sur le statut nutritionnel des enfants et des adultes et les recommandations en matière d’alimentation et d’activité physique. Il s’agit en particulier de :

- diminuer de 15 % l’obésité et stabiliser le surpoids chez les adultes ;
- diminuer de 20 % le surpoids et l’obésité chez les enfants et les adolescents ;
- réduire le pourcentage de personnes âgées dénutries vivant à domicile ou en institution de 30 % au moins pour les plus de 80 ans.

Comme précédemment évoqué, le PNNS a pour but de donner la priorité à la réduction des inégalités sociales de santé afin de promouvoir une alimentation et une activité physique favorables à un état nutritionnel et un état de santé les meilleurs possibles. Le site manger.bouger.fr est le vecteur qui assure la communication et la transparence sur toutes les recommandations. Dans cette logique très intégrative, le PNNS garantit une transversalité avec une articulation autour de nombreux programmes engagés dans le développement durable (PNSE, plan Ecophyto, plan biodiversité, programme ambition bio, Stratégie nationale bas-carbone notamment).

Le point spécifique de l’information au consommateur

Parmi les éléments clés du PNNS, l’information du consommateur occupe une place centrale. Le Comité interministériel pour la santé de mars 2019 a d’ailleurs rappelé que « l’information est le premier déterminant de la prévention en santé¹ ». Concernant l’information nutritionnelle, un enjeu majeur est la montée en puissance du Nutri-Score,

¹ Comité interministériel pour la santé (2019), « [Rester en bonne santé tout au long de sa vie](#) », *op. cit.*

logo à 5 couleurs apposé depuis 2017 en face avant des produits transformés, dans le but d'informer le consommateur de la qualité nutritionnelle des produits, et d'encourager les industriels et distributeurs à l'améliorer. Le PNNS se fixe l'objectif de promouvoir le logo au niveau international (action 18). D'après une enquête menée par Santé publique France en septembre 2020, près de 94 % des Français déclarent être favorables à sa présence sur les emballages, et plus d'un Français sur deux déclare avoir changé au moins une habitude d'achat grâce au Nutri-Score¹.

Encadré 5 – Le Nutri-Score

Le Nutri-Score est un système d'étiquetage nutritionnel à cinq niveaux, allant de A à E et du vert au rouge, établi en fonction de la valeur nutritionnelle d'un produit alimentaire. Il a pour but de favoriser le choix par les consommateurs de produits plus sains d'un point de vue nutritionnel.

Proposé en 2014 et mis en place à l'initiative du gouvernement français en 2016 dans le cadre de la loi de modernisation du système de santé, il est ensuite repris dans d'autres pays comme la Belgique, l'Espagne, l'Allemagne et les Pays-Bas, et son utilisation est recommandée par l'Organisation mondiale de la santé.

Des études scientifiques comparatives ont montré que pour les 12 pays et les trois catégories d'aliments étudiés, le Nutri-Score obtient les meilleurs résultats en termes de compréhension par le consommateur de la qualité nutritionnelle des aliments et ce dans des environnements socioculturels différents.

Le score est calculé par un système de points, le score le plus faible étant le meilleur. Mais le score d'un produit acheté avec une cuisson incomplète et dont la cuisson est terminée par le consommateur, comme des frites précuites surgelées, sera nettement meilleur que celui qu'obtiendra le même produit après cuisson dans un bain d'huile de friture ; à l'inverse, un litre d'huile d'olive, même de très bonne qualité, sera coté D ou E, car cet aliment, comme toute autre huile alimentaire, est naturellement très gras.

Quatre catégories avec des formules différentes sont mises en place :

- Boissons
- Fromages
- Matières grasses
- Autres aliments

¹ <https://solidarites-sante.gouv.fr/prevention-en-sante/preserver-sa-sante/nutrition/nutri-score/etudes-et-rapports-scientifiques/>

Les résultats du calcul donnent une valeur comprise entre - 15 et + 40. La couleur verte correspondant à une valeur comprise entre - 15 et - 2, le vert clair de - 1 à + 3, le jaune de + 4 à + 11, l’orange de + 12 à + 16 et le rouge de + 17 à + 40.

Éléments défavorables au score :

- Apport calorique pour cent grammes
- Teneur en sucre
- Teneur en graisses saturées
- Teneur en sel

Éléments favorables au score :

- Teneur en fruits, légumes, légumineuses, oléagineux, huiles de colza, de noix et d’olive. Pour calculer la teneur de fruits et légumes, les féculents ne sont pas pris en compte.
- Teneur en protéines.

Les autorités compétentes de Belgique, France, Allemagne, Luxembourg, Pays-Bas, Espagne et Suisse ont mis en place un mécanisme de coordination transnational pour faciliter l’utilisation du Nutri-Score. Un comité de pilotage a tenu sa première réunion le 25 janvier 2021. Son objectif est de faciliter l’utilisation du Nutri-Score par les industriels du secteur alimentaire, d’aider les petites entreprises et de faire le lien avec les consommateurs, en mettant en œuvre des procédures communes et efficaces. Un comité scientifique a organisé sa première réunion le 12 février 2021. Sa tâche est d’évaluer les évolutions possibles du Nutri-Score pour une meilleure efficacité sur la santé des consommateurs, en synergie avec les recommandations alimentaires.

En France, trois ans après l’adoption du Nutri-Score, 415 entreprises étaient engagées dans la démarche en juillet 2020, soit environ 50 % des parts de marché en volumes de ventes¹. Le PNNS 4 prévoit l’adaptation du Nutri-Score à la restauration collective et commerciale (action 7), et la mise en place des éléments pour son extension aux produits en vrac (action 16). Pour les personnes vulnérabilisées en matière de choix de consommation, on notera l’action 31 du PNNS 4, complémentaire du Nutri-Score, qui consiste à mettre à disposition de 13 métiers du travail social un kit de formation sur la précarité alimentaire, afin d’encourager les personnes en situation de précarité à adopter des comportements nutritionnels favorables à leur santé.

¹ D’après le bilan de l’observatoire [de la qualité] de l’alimentation (Oqali).

Un PNNS qui doit intervenir plus résolument sur l'environnement alimentaire

Ce programme reste confronté au défi des inégalités sociales de santé en lien avec la nutrition, qui restent encore très marquées malgré un renforcement de leur prise en compte dans le PNNS, comme on l'a vu plus haut dans le cas de l'obésité. Si certaines campagnes d'information sont déjà anciennes (« 5 fruits et légumes par jour »...) et ont atteint un haut taux de notoriété¹, cela ne garantit en effet en rien leur observance, plus encore par les populations dont les habitudes alimentaires s'écartent le plus des préconisations. Le professeur Serge Hercberg, ancien président du comité de suivi du PNNS, a ainsi indiqué par le passé à une mission IGAS que les messages de prévention « ont le plus profité à ceux qui en ont le moins besoin », situation classique dont l'IGAS a du reste précisé qu'elle « n'est pas propre à la France² ». Le HCSP, qui a été saisi par le Directeur général de la santé dans le cadre de l'élaboration du PNNS 4, a d'ailleurs recommandé en 2017 « un soutien plus affirmé à la recherche interventionnelle, interdisciplinaire, définie comme une recherche apportant des connaissances pour les interventions et les politiques publiques ». En particulier, comment faire en sorte que les messages de santé publique atteignent au mieux les populations cibles ? Cet aspect est repris dans le PNNS 4, et en particulier son dernier objectif³.

Pour autant, l'analyse des processus et résultats des trois précédents PNNS a conduit à appréhender les limites des stratégies de santé publique fondées exclusivement sur les déterminants individuels des comportements. Le HCSP a donc recommandé d'intervenir davantage sur l'environnement alimentaire des consommateurs, et particulièrement des plus vulnérables d'entre eux, afin de faciliter les choix individuels favorables à la santé par d'autres biais que la seule information et responsabilisation individuelle, nécessaires mais pas suffisantes. La crise du Covid-19 a, d'une certaine manière, illustré le rôle de l'environnement alimentaire, en exacerbant les difficultés financières rencontrées par les personnes les plus vulnérables.

Or, le PNNS est resté en retrait des préconisations du HCSP en matière d'offre et d'environnement alimentaire sur plusieurs points, notamment en matière de réglementation de la composition des aliments, ou encore d'encadrement du marketing et de la publicité (voir chapitre 3, section 1 intitulée « Un meilleur accompagnement du consommateur »).

¹ 80 % selon le rapport IGAS (2016), *Évaluation du PNNS 3 et du plan obésité 2010-2013*, op. cit.

² *Ibid.*, p. 22.

³ Voir aussi l'action 20 de l'objectif 7, se proposant de « renouveler les messages sanitaires ».

2.2. Les politiques de cohésion sociale et d’insertion

L’alimentation, point d’entrée pour lutter contre la pauvreté et pour améliorer l’inclusion sociale

Dans le cadre de la Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté, des mesures sont déployées pour permettre à tous l’accès à l’alimentation. Parmi elles, figure la tarification sociale des cantines. Les communes rurales sont incitées à pratiquer des tarifs de cantine plus accessibles¹ : l’État subventionne 2 euros par jour et par repas jusqu’en 2020 et 3 euros à partir de 2021. L’objectif de la mesure est d’atteindre 90 000 bénéficiaires de ce tarif en 2022, sans toutefois que la Stratégie de lutte contre la pauvreté n’étaye le calibrage de cette cible. Fin 2020, 25 692 enfants en avaient bénéficié. Une autre des mesures consiste en la distribution de petits déjeuners dans certaines écoles situées dans des territoires prioritaires. L’État soutient cette distribution par une dotation. En améliorant l’accès à au moins un repas équilibré par jour, l’objectif est à terme d’améliorer à la fois la santé des enfants et de favoriser leur réussite scolaire. Sur l’année scolaire 2019-2020, 153 000 enfants ont bénéficié de petits déjeuners à l’école. Enfin, la Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté soutient le programme « Malin » (je M’ALImeNte bien pour bien grandir). Ce dernier s’engage pour une meilleure nutrition des enfants en situation de vulnérabilité sociale.

D’autres mesures sont déployées dans le cadre du Plan de relance : on trouve l’opération « Paniers fraîcheur » permettant d’accroître l’accès des plus modestes à une alimentation locale, saine, sûre, durable et de qualité. D’autre part, à travers l’aide alimentaire, financée pour partie sur des fonds publics, il est proposé aux plus démunis différentes formes d’aides, parmi lesquelles on trouve la distribution de paniers/colis, la distribution de repas chauds, les bons d’achat d’urgence, les épiceries sociales ou solidaires, et les livres services de la solidarité. Enfin, la crise sanitaire a fait émerger un temps l’idée de « chèques verts » qui permettraient de soutenir la consommation des ménages, notamment des plus modestes. Les contours et conditionnalités (public, montant, réseau de distribution, etc.) de cette potentielle mesure n’ont toutefois pas été définis à ce jour. Une idée similaire avait été soulevée précédemment, hors période de crise, par la Convention citoyenne pour le climat.

¹ Contours de la mesure en 2018 : un dispositif incitatif sera mis en place en fonction du nombre d’élèves scolarisés au profit des communes aujourd’hui bénéficiaires de la fraction « cible » de la dotation de solidarité rurale « cible » (10 000 communes les plus fragiles). Ce mécanisme permettra ainsi de soutenir ces communes lorsqu’elles proposeront la mise en place de tarifs sociaux dans leur tarification. À partir de 2021, l’objectif est d’élargir l’application aux communes rurales de plus grande taille, afin de permettre à davantage d’enfants d’en bénéficier.

Par ailleurs, aux actions liées au seul accès à l'alimentation peuvent être adossées des initiatives d'inclusion sociale et d'insertion. De multiples projets poursuivant cet objectif ont vu le jour comme les épiceries solidaires, les tiers-lieux ou encore les ateliers cuisine. Les Relais Popote et Fédération française du bénévolat et de la vie associative, avec 55 « cuisines mobiles », en sont des illustrations. Le secteur de l'alimentation étant lui-même pourvoyeur d'emplois, de multiples initiatives voient le jour pour réinsérer des publics éloignés de l'emploi par ce biais. Les ateliers et chantiers d'insertion de l'alimentation et les écopôles du secteur alimentaire en constituent des exemples. Si la diversité de ces initiatives associatives et décentralisées ne facilite pas leur mise en perspective, elle pourrait en revanche favoriser la diversité des publics pris en charge et des taux de couverture cumulés non négligeables, d'autant plus que, selon l'IGAS, tous les grands réseaux ont développé ces démarches¹.

Bien qu'essentielle pour une partie de la population, l'aide alimentaire fait face à de nombreuses difficultés

L'un des enjeux auxquels elle doit répondre est celui de la qualité nutritionnelle. Or il a été constaté que les paniers proposés sont bien souvent déséquilibrés à cet égard : le Conseil national de l'alimentation rapporte le manque de viandes, de fruits et de légumes et la trop grande présence de féculents raffinés, de matières grasses ajoutées et de produits sucrés et/ou salés. D'autres limites sont pointées comme la monotonie alimentaire et la perception de la qualité². Si l'IGAS observe une augmentation des dons des grandes surfaces suite aux obligations instaurées par la loi Garot³, elle a également relevé que « la dépense fiscale qui soutient cet accroissement n'est pas ciblée et les associations soulignent la baisse de qualité des denrées collectées lors de la "ramasse" ».

Au-delà de la qualité, il convient de rappeler que l'aide alimentaire entend répondre à des situations d'urgence. Or, du fait du phénomène de non-recours, elle peine à atteindre toutes les personnes en difficulté. Le non-recours est notamment susceptible d'être accru par des difficultés géographiques ou logistiques d'accessibilité, enjeu plus fort que pour des prestations en espèces (rappelons que les bénéficiaires comptent de nombreuses personnes seules et/ou souffrant d'au moins un problème de santé). Pour mieux connaître les publics de l'aide alimentaire, une enquête en face-à-face auprès des bénéficiaires est

¹ IGAS (2019), *La lutte contre la précarité alimentaire*, *op. cit.*

² CNA (2012), « *Aide alimentaire et accès à l'alimentation des populations démunies en France* », *op. cit.*

³ La loi a posé le principe du conventionnement obligatoire avec des associations d'aide alimentaire pour éviter le gaspillage des denrées invendues (IGAS, 2019).

prévue au 4^e trimestre 2021 dans des centres de distribution, en mobilisant le réseau d’enquêteurs de l’Insee¹.

Par ailleurs, l’aide alimentaire poursuit un objectif d’inclusion sociale. Celle-ci est rendue possible grâce au travail des bénévoles. Mais ce dernier s’avère de plus en plus ardu face à une augmentation du nombre de bénéficiaires et à une complexification des compétences requises, notamment au titre de leur accompagnement, dont la conception tend à s’élargir, ou encore des enjeux logistiques. Or, les bénévoles ne disposent pas nécessairement des qualifications correspondantes.

En termes d’accès de tous à une alimentation de qualité, le Comité national de coordination de la lutte contre la précarité alimentaire (Cocolupa) a été mis en place en septembre 2020 pour structurer durablement la coordination des acteurs. Le Plan de relance prévoit également 100 millions d’euros sur deux ans pour les associations de lutte contre la pauvreté, parmi lesquelles les associations de lutte contre la précarité alimentaire.

2.3. Les politiques éducatives

Les politiques éducatives ont un rôle clé à jouer pour préserver ou instaurer des habitudes alimentaires qui soient dans l’intérêt des individus et de la société

L’Éducation nationale est un acteur central, par son contact direct avec des générations entières, que ce soit à travers le temps d’enseignement ou le temps périscolaire. À cet égard, la restauration collective au sein des établissements constitue un puissant levier, toutefois essentiellement à la main des collectivités, sauf lorsque les établissements se voient confier une délégation de compétences.

Si de nombreux professionnels sont ainsi mobilisables, qu’il s’agisse des enseignants, des personnels de la médecine scolaire, de ceux de la restauration collective, ou encore des assistants de service social et psychologues, l’Éducation nationale peut aussi associer les parents à ses actions, afin que les messages franchissent au mieux l’enceinte des établissements. Les inspections², tout comme le CNA³, ont en effet insisté sur l’enjeu de leur information et sensibilisation.

¹ L’objectif de l’enquête sera notamment de mieux connaître les ménages ayant basculé dans l’aide alimentaire du fait de la crise sanitaire. Les premiers résultats de l’enquête seront disponibles au printemps 2022, et permettront de compléter l’analyse en continu des données des réseaux associatifs.

² IGEN-IGAENR-CGAAER (2018), *Éducation alimentaire de la jeunesse*, *op. cit.*

³ CNA (2019), « *Éducation à l’alimentation* », Avis n° 84, Conseil national de l’alimentation, septembre.

Il convient par ailleurs de ne pas oublier le rôle d'autres acteurs que l'Éducation nationale. D'une part, le HCSP a rappelé le rôle effectif ou potentiel d'autres professionnels au contact des enfants lors des moments de consommation, en particulier dans le cadre des « centres de loisirs ». D'autre part (et surtout), les enjeux d'éducation à l'alimentation doivent aussi concerner des publics plus jeunes, ou plus âgés, que les seuls enfants d'âge scolaire. En particulier, tous les adultes ne se sont pas nécessairement vus inculquer les bons réflexes lorsqu'ils étaient jeunes, et certaines étapes de la vie peuvent nécessiter de nouveaux apprentissages. Néanmoins, le PNNS 4 s'intéresse déjà à plusieurs des publics concernés (jeunes enfants, femmes enceintes et allaitantes, personnes âgées ou malades en risque de dénutrition, personnes détenues, personnes en situation de précarité¹), et donc, à ce titre, aux acteurs sociaux, médico-sociaux ou médicaux étant en contact récurrent avec ces publics.

Malgré la diversité des actions engagées, les politiques d'éducation à l'alimentation restent confrontées à plusieurs défis

L'Éducation nationale, porteuse de divers plans émanant d'autres ministères, se retrouve exposée à une gestion de l'interministérialité sur laquelle elle n'a guère de prise, même si la coordination s'améliore, notamment au niveau local via les comités d'éducation à la santé et à la citoyenneté², ainsi que de nombreux PAT. L'éducation nationale est confrontée à une tâche complexe : préserver la simplicité et la cohérence des messages, tout en couvrant le large ensemble de thèmes dévolu, relevant de registres différents (enjeux sanitaires, environnementaux, économiques ou culturels). Elle doit de plus parvenir à adapter les messages à la diversité des conditions locales et sociales, voire des traditions familiales, sans paraître intrusive vis-à-vis des choix des familles voire en parvenant même, dans la mesure du possible, à susciter leur attention bienveillante. Trouver ces points d'équilibre est complexe, mais crucial, à l'heure où, comme l'a rappelé une mission de 2018 à laquelle participait l'inspection générale de l'Éducation nationale³ « de plus en plus de personnes – jusqu'à 30 % – se disent intolérantes ou allergiques au plan alimentaire, alors que le chiffre véritable est sensiblement plus faible (3,4 % selon le corps médical) », tandis que « des interdits spirituels, qu'ils soient religieux ou autres (véganisme par exemple), sont aussi plus souvent revendiqués ». Tout cela sans oublier que l'institution est, dans le même temps, enjointe à communiquer avec les élèves sur de nombreux autres thèmes que l'alimentation, ou encore à se recentrer sur les « fondamentaux ». Dans ce contexte, plusieurs acteurs, dont l'Éducation nationale elle-

¹ Actions 26 à 28, 31, 35, 37 à 40 du programme.

² Dont les compétences devraient être bientôt élargies aux sujets environnementaux dans le cadre de la loi « climat et résilience ».

³ IGEN-IGAENR-CGAAER (2018), *Éducation alimentaire de la jeunesse*, op. cit.

même, appellent à la vigilance face au risque d’une dilution des messages de santé publique au sein de l’éducation à l’alimentation.

Il est difficile de porter un jugement global sur l’efficacité des politiques menées par l’Éducation nationale, qui s’inscrivent pour l’essentiel dans les cadres du PNA ou, parfois, de la Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté, et qui n’ont guère assorti la définition des actions d’indicateurs d’évaluations et de garanties quant aux données mobilisables pour ce faire. La mission inter-inspections de 2018 précitée évoquait « une mobilisation inégale selon les régions ainsi que la difficulté à avoir une vision nationale de l’impact des actions entreprises sur les territoires ». Les signataires recommandaient de « faciliter la diffusion des conclusions des travaux scientifiques et des résultats des recherches-actions menées dans le domaine de l’éducation alimentaire en milieu scolaire », et rappelaient que « peu d’indicateurs d’efficacité des actions mises en place ont été définis ». En matière de diffusion, la mission a notamment insisté sur l’enjeu de « transfert [des] actions d’un établissement à l’autre ». Cette préoccupation n’est pas sans rappeler les besoins auxquels est censé répondre le site Evalin, promu par le PNNS 4, destiné à « outiller les acteurs œuvrant dans le domaine de la nutrition », et notamment à « faciliter l’évaluation par les acteurs de terrain ». L’Éducation nationale ne figure toutefois pas parmi les acteurs mentionnés. Ainsi, à ce stade, le caractère éminemment décentralisé des initiatives scolaires, qui peut certes constituer un atout face à la diversité des publics, n’entrave pas moins toute vision d’ensemble faute d’outils et de pilotes spécifiques pour le partage et d’évaluation des initiatives. L’éducation alimentaire doit trouver sa place parmi les priorités multiples des enseignants. L’Éducation nationale peut également mobiliser d’autres professionnels, dont ceux de la médecine scolaire.

2.4. La consommation d’alcool, angle mort de la politique de l’alimentation

Comme évoqué *supra*, la consommation d’alcool est aujourd’hui l’un des facteurs majeurs de dégradation de l’espérance de vie en bonne santé en France, devant les autres facteurs liés au régime alimentaire. Pourtant, le mot « alcool » est absent du PNA 3, ainsi que du bilan à mi-parcours du PNNS 4. Certes, la lutte contre l’alcoolisme est traitée par ailleurs dans le cadre de plans de lutte contre les drogues et les pratiques addictives pilotés par le ministère de la Santé. Toutefois, le sujet ne relève pas que de la prévention et du traitement des conduites addictives. Au-delà des maladies directement imputables à l’alcool¹, il s’agit aussi d’un enjeu nutritionnel, notamment compte tenu des apports en sucre que représente l’alcool, certaines études indiquant même des apports cumulés en sucre dépassant ceux

¹ Marant-Micallef C., Shield K.D., Vignat J. *et al.* (2018), « [Nombre et fractions de cancers attribuables au mode de vie et à l’environnement en France métropolitaine en 2015 : résultats principaux](#) », art. cit.

associés à la consommation des boissons sucrées¹ – d'où un débat depuis plusieurs années sur l'opportunité d'étendre l'affichage nutritionnel aux boissons alcoolisées. Ainsi, le réseau RNPC (rééducation nutritionnelle psycho-comportementale), qui se présente comme « le premier réseau privé français référent des médecins pour la prise en charge de la surcharge pondérale de leurs patients », relève que, contrairement à l'évitement du sucre ou du gras, la réduction de la consommation d'alcool est un réflexe moins courant, alors que boire un verre de vin (10 cl, soit 10 à 12 g d'éthanol) revient à manger trois carrés de sucre en termes de calories². Ce réseau déplore par conséquent, avec d'autres acteurs de la société civile, que le Programme national nutrition santé ne fasse allusion aux impacts de l'alcool que quant au risque de développer certains cancers (foie, voies aéro-digestives, sein), cirrhose et maladies cardio-vasculaires, et pas à son impact sur la prise de poids.

De plus, bien que la consommation d'alcool ne se limite pas aux temps de repas et ne soit donc pas systématiquement associée au « fait alimentaire », éluder ce sujet dans le cadre de la politique alimentaire peut sembler paradoxal dès lors que le PNA et le PNNS abordent tous deux le lien entre alimentation et « convivialité ». Une étude de l'Observatoire français des drogues et des toxicomanies (OFDT) remarque, de plus, qu'« au-delà de son caractère festif, le rapport à l'alcool est marqué par une injonction à consommer qui apparaît comme une norme à laquelle il est difficile de se soustraire³ ».

Cette étude note également que les jeunes soulignent une « omniprésence » de l'alcool « dans leur entourage (familial, scolaire, amical et social), dans leur quartier et aux abords des établissements scolaires ou par les images auxquelles ils sont exposés au quotidien ». L'IGAS a aussi pu déplorer par le passé (dans son rapport d'évaluation du PNNS 3), qu'une campagne contre l'abus d'alcool chez les jeunes ait été repoussée « aux calendes grecques ».

La consommation d'alcool n'est néanmoins pas l'apanage des plus jeunes, les personnes plus âgées buvant certes moins de verres par épisode de consommation, mais buvant plus de jours dans l'année⁴, cette consommation étant davantage associée aux repas.

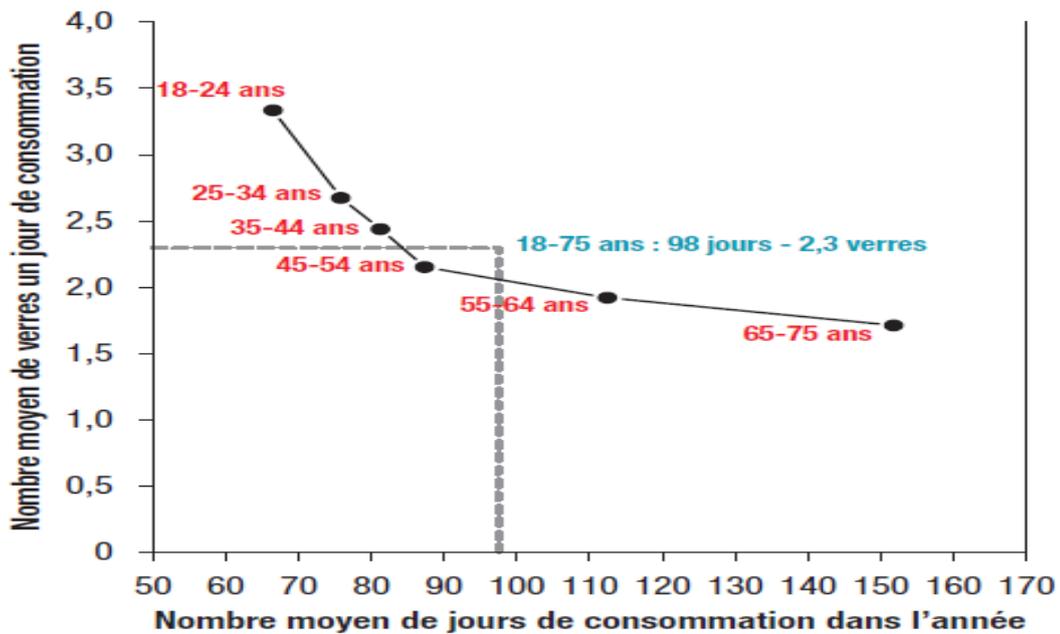
¹ Selon une étude d'Euromonitor international, en moyenne, un adulte français ingère 123 calories par jour provenant des boissons alcoolisées contre 84 calories provenant des sodas. Dans tous les 24 pays étudiés sauf Taïwan, l'alcool apporterait au quotidien plus de calories que les sodas.

² <https://www.rnpc.fr/alcool-et-perte-de-poids/>

³ Obradovic I. (2017), « Représentations, motivations et trajectoires d'usage de drogues à l'adolescence », *Tendance*, n° 122, Observatoire français des drogues et des toxicomanes, décembre, 8 p., ici p. 4.

⁴ Richard J.B., Andler R., Cogordan C. *et al.* (2019), « La consommation d'alcool chez les adultes en France en 2017 », art. cit.

Figure 6 – Distribution des moyennes du nombre de verres d’alcool consommés et du nombre de jours de consommation d’alcool selon l’âge, parmi les 18-75 ans ayant consommé de l’alcool au cours des 12 derniers mois



Champ : France métropolitaine.

Source : Baromètre de Santé publique France 2017

3. Les politiques nationales relatives à l’offre alimentaire

3.1. Le Programme national pour l’alimentation : d’une ambition initiale interministérielle à un plan d’action essentiellement agri-alimentaire

L’origine et l’évolution du PNA

Lors de l’installation du Conseil national de l’alimentation (CNA) en 2003, le ministre de l’Agriculture, de l’Alimentation, de la Pêche et des Affaires rurales a insisté sur la nécessité d’articuler une politique alimentaire avec les autres politiques publiques et a confié au CNA le rôle de réflexion de fond sur le sujet. Celui-ci, en 2005, a affirmé qu’une « politique de l’alimentation, comme la politique nutritionnelle, doit pouvoir jouer sur de nombreux leviers avec un souci majeur de cohérence, alors même qu’il n’est pas forcément nécessaire que toutes les actions soient sur la même échelle de temps ».

En avril 2008, le ministère chargé de l’Agriculture a lancé un Plan national de l’offre alimentaire, avec pour objectif de rapprocher les producteurs et les consommateurs.

C'est en 2010 que le législateur officialise une politique de l'alimentation en tant que telle à travers la loi de modernisation de l'Agriculture et de la Pêche, politique publique déclinée au travers du Programme national pour l'alimentation (PNA).

Encadré 6 – Du premier au troisième PNA

Un premier programme de 85 actions est présenté en septembre 2010 par le ministère de l'Agriculture, incluant des mesures en faveur d'une alimentation saine s'inscrivant dans la Stratégie de prévention nutritionnelle du Programme national nutrition santé (PNNS) et le volet « Prévention » du Plan obésité, tous deux portés par le ministère de la Santé.

En décembre 2012, le ministre de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt a souhaité recentrer le PNA (PNA 2) sur trois priorités : la justice sociale, la jeunesse et l'ancrage territorial, en privilégiant les approches *bottom-up* émanant des territoires et en limitant de fait la dimension interministérielle fixée par le PNA 1.

Le PNA 3, annoncé en mars 2019 par le Premier ministre, s'est fondé sur certaines des conclusions des États généraux de l'alimentation (EGalim) qui se sont tenus à l'été 2017, à la suite d'arbitrages inter-ministériels tenant particulièrement compte des demandes des filières agricoles portant sur une meilleure répartition de la valeur ajoutée entre acteurs. Ces États généraux avaient débouché sur de nombreuses recommandations, dont certaines reprises dans la feuille de route gouvernementale de la politique de l'alimentation pour 2018-2022, avec un objectif de promotion de « choix alimentaires favorables pour la santé ». Le niveau d'association des parties prenantes aux différents groupes de travail constitutifs des EGalim a fait l'objet de nombreuses critiques, relayées dans la presse¹ et évoquées par certains départements ministériels², regrettant qu'une démarche de co-construction type « Grenelle de l'environnement » n'ait pas été retenue. Le PNA 3 revient à une vision plus intégrée des enjeux alimentaires. Se voulant situé à la croisée de différentes politiques publiques relatives à la préservation de la santé, à l'environnement et à la transition agroécologique, le PNA 3 devrait être complémentaire de nombreux autres plans.

¹ « Les ONG craignent un échec des États généraux de l'alimentation », *Ouest France*, 22 septembre 2017.

² « États généraux de l'alimentation : pour Nicolas Hulot, "le compte n'y est pas" », *Le Monde*, 22 décembre 2017.

Comment le législateur définit-il aujourd’hui la politique de l’alimentation ?

La politique de l’alimentation est précisément définie par l’article 1 de la « loi d’avenir pour l’agriculture, l’alimentation et la forêt » (loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014) :

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

- 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.

[...]

Le programme national pour l’alimentation détermine les objectifs de la politique de l’alimentation mentionnée au 1° du I du présent article, en prenant en compte notamment la justice sociale, l’éducation alimentaire de la jeunesse et la lutte contre le gaspillage alimentaire. Pour assurer l’ancrage territorial de cette politique, il précise les modalités permettant d’associer les collectivités territoriales à la réalisation de ces objectifs. 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. »

Ainsi définie, la politique de l’alimentation apparaît donc comme une politique du ministère de l’Agriculture, à vocation interministérielle, dont les objectifs sont fixés par le Programme national pour l’alimentation (PNA).

Cet article rappelle divers enjeux qui ne relèvent pas du périmètre d’action du ministère de la Santé, et donc du PNNS, notamment :

- l’accès à une quantité suffisante d’alimentation de qualité : versant macroéconomique et réglementaire de l’offre qui relève des politiques agricoles et agroalimentaires ;
- l’acceptabilité par tous, du point de vue économique et social, des conditions de production, avec des références à la protection des paysages, de l’environnement et du climat mais aussi des références à l’emploi. Là encore, ces enjeux amont, au stade de la production, ne relèvent généralement pas du ministère de la Santé. Ils sont en revanche parfois en lien étroit avec le champ d’action du ministère de la Transition écologique.

La référence à l'éducation à l'alimentation peut en revanche davantage poser question en termes d'articulation avec le ministère de la Santé, le PNNS investissant lui-même ce champ, incontournable s'agissant de la promotion d'une nutrition saine et équilibrée¹. De fait, l'article 1 de la loi d'avenir pour l'agriculture précise que les « catégories d'action » dans le domaine de l'éducation à l'alimentation et les domaines connexes s'effectuent « 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 ». En pratique, l'action du PNA présentée comme relevant de l'éducation à l'alimentation se cantonne aux publics scolarisés, contrairement à celle du PNNS. Il n'en reste pas moins que l'Éducation nationale est concernée à la fois par le PNA et le PNNS. Il faut aussi signaler que certaines actions du PNA rattachées à l'objectif de justice sociale concourent elles-mêmes à l'éducation alimentaire d'un public plus large que la seule population scolarisée.

L'article 1 de la loi d'avenir pour l'agriculture se conclut par l'évocation des projets alimentaires territoriaux (PAT), présentés comme une forme privilégiée d'action pour répondre aux objectifs du PNA, visant à « rapprocher les producteurs, les transformateurs, les distributeurs, les collectivités territoriales et les consommateurs et à développer l'agriculture sur les territoires et la qualité de l'alimentation ».

Les objectifs du troisième PNA

La dernière version du PNA intègre les orientations de la loi pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et une alimentation saine et durable traduisant une partie des conclusions des États généraux de l'alimentation de 2018, et centre la politique de l'alimentation autour de cinq axes :

- *La justice sociale* – L'accès à une alimentation de qualité reste encore conditionné au niveau de vie. À travers son premier axe, le PNA 3 poursuit l'objectif de rendre accessible une alimentation de qualité à tous. Déjà présent dans le deuxième PNA, cet axe se décline en trois objectifs, qui sont l'amélioration de la qualité nutritionnelle et la diversification de l'offre alimentaire, la lutte contre la précarité alimentaire, et l'information du consommateur.
- *La lutte contre le gaspillage alimentaire* – En France, près de 10 millions de tonnes de nourriture consommable sont jetées chaque année, représentant 18 % de la production agricole destinée à l'alimentation humaine, avec de fortes variations entre produits (de 9 % pour les œufs à 57 % pour les salades)². Les deux tiers de ce total interviennent au stade de la production (32 %), de la transformation (21 %) ou de la

¹ Voir objectif 12 et action 29 du PNNS 4 dans le cas du milieu scolaire.

² Ademe (2016), *Pertes et gaspillages alimentaires. L'état des lieux et leur gestion par étapes de la chaîne alimentaire*, op. cit.

distribution (14 %), et un tiers au stade de la consommation finale, avec 30 kg par personne et par an de gaspillage au foyer, auxquels s’ajoutent environ 20 kg de gaspillage en restauration collective et commerciale¹. L’enjeu concerne ainsi de multiples acteurs. Le PNA 3 comporte plusieurs actions de lutte contre le gaspillage alimentaire : obligation de proposer à une association d’aide alimentaire habilitée la mise en place d’une convention de don pour l’ensemble des opérateurs de la restauration collective ; promouvoir le « gourmet bag » auprès des clients et des restaurateurs ; sensibiliser les élèves des collégiens et des lycéens à la lutte contre le gaspillage alimentaire ; remplacer la mention « à consommer de préférence avant le » par « meilleur avant » pour la date de durabilité minimale (DDM).

- *L’éducation alimentaire* – Connaître et comprendre son alimentation participe à changer son comportement alimentaire et le rendre plus favorable à sa santé. Ainsi, l’axe d’éducation alimentaire poursuit deux objectifs : développer l’éducation à l’alimentation des plus jeunes et valoriser notre patrimoine alimentaire.
- *Les projets alimentaires territoriaux* – Le PNA soutient le développement de projets alimentaires territoriaux (PAT). Ces PAT sont l’aboutissement de l’évolution historique d’une partie du monde agricole ayant souhaité mettre en œuvre des projets locaux ouverts sur le fonctionnement des territoires où ils sont ancrés, plus respectueux de l’environnement ou plus rémunérateurs. Le ministère de l’Agriculture a ainsi soutenu, par voie de labellisation, une dynamique engagée par ailleurs au niveau territorial, dans des contextes très variés, à l’initiative d’acteurs divers et aboutissant à un très grand nombre d’initiatives de taille et d’ambitions très variées, allant du simple circuit court de distribution à la réinsertion sociale.
- *L’amélioration de l’offre alimentaire en restauration collective publique* – Un levier important de l’amélioration de la qualité nutritionnelle de l’offre alimentaire réside dans la restauration collective : 15 millions de Français prennent chaque jour au moins un repas hors domicile, et 85 % de ces repas sont servis en restauration collective (restauration scolaire, d’entreprise, d’établissements de santé). Les restaurants collectifs publics (ou privés assurant une mission de service public) devront s’approvisionner d’ici 2022 à hauteur de 50 % en produits de qualité et/ou durables, dont 20 % de produits issus de l’agriculture biologique ou en conversion. Par ailleurs, les établissements sont encouragés à développer l’acquisition de produits issus du commerce équitable et des projets alimentaires territoriaux. Il est notamment prévu « d’évaluer les impacts financiers de ces mesures pour les établissements et leurs usagers, avec la remise d’un rapport au Parlement » et « d’étudier l’opportunité d’étendre ces obligations à l’ensemble des restaurants collectifs du secteur privé ».

¹ *Ibid.*

Par ailleurs, le Plan de relance lancé en 2020 prévoit l'engagement de près de 200 millions d'euros consacrés à la transition écologique au service d'une alimentation saine, durable et locale pour tous. Ces mesures portent notamment sur le soutien aux cantines scolaires des petites communes, à l'alimentation locale et solidaire, à l'agriculture urbaine et aux jardins partagés. Il est bien évidemment trop tôt pour évaluer l'impact réel sur le terrain de ces différents dispositifs dont on peut néanmoins souligner d'ores et déjà la multiplicité pour des niveaux de financements qui restent modestes.

Des avancées ponctuelles permises par le PNA, dont un très grand nombre d'actions restent difficiles à évaluer

La matérialisation de la politique française de l'alimentation telle que précédemment décrite au chapitre 2, sous la forme de deux grands programmes nationaux (PNNS et PNA) associés à travers un programme cadre (PNAN), et de politiques connexes impactant le système alimentaire, pose au moins deux questions essentielles :

- celle de l'effectivité de la mise en œuvre de ces programmes nationaux ;
- celle de la capacité conjuguée des différentes politiques (programmes nationaux et politiques connexes) à répondre efficacement aux défis présentés au chapitre 1.

On trouvera ici, de manière synthétique, un éclairage sur les enseignements tirés d'évaluations déjà conduites dans le domaine et d'auditions réalisées dans le cadre de la mission, des commentaires relatifs à certains sujets spécifiques, ainsi qu'une analyse de portée générale.

En dehors d'une mission conduite par le Conseil général de l'agriculture, de l'alimentation et des espaces ruraux (CGAAER) en 2013 sur le PNA 1 et préparant le PNA 2¹, peu d'analyses disponibles à ce jour ont évalué de façon globale la mise en œuvre du PNA, dont les objectifs ou actions ne semblent pas assortis d'indicateurs. Cette situation contraste avec celle du PNNS, dont les différentes générations ont été plus régulièrement évaluées notamment par l'IGAS, et qui précise, pour chaque action, à la fois les indicateurs retenus, les pilotes, et les acteurs. Un indicateur peut certes être proposé *ex post* par des évaluateurs. Mais bien souvent, il ne sera alors pas calculable si, faute de réflexion, la mise sur pied des sources de données nécessaires n'est pas intervenue concomitamment à la conception des objectifs et à la mise en œuvre des actions.

Le CGAAER souligne en 2013 le contexte de genèse du PNA, se voulant complémentaire du PNNS né dix ans plus tôt et constitué par nature comme un catalogue d'actions capable de mobiliser les différentes administrations. Même si les générations suivantes du

¹ Bardon E., Charpentier B. et Feignier D. (2013), *Mission d'expertise et d'appui du Programme national pour l'alimentation (PNA)*, CGAAER, décembre.

programme (PNA 2 et 3) ont été structurées autour d’axes prioritaires, la dimension « catalogue » a pu perdurer, y compris à travers la démarche d’appel à projet en direction des territoires.

Les développements suivants font une synthèse des éléments d’évaluation du PNA disponibles, sans constituer par eux-mêmes une évaluation originale qui n’était pas dans les objectifs de la mission.

Justice sociale

Sur les treize actions de cet axe, six relèvent en fait du renforcement de l’information du consommateur. Dès lors, ces actions semblent logiquement s’adresser à tous, sans cibler les plus démunis – comme pourrait le laisser penser l’intitulé « justice sociale ». Il en va ainsi des trois actions relatives à la fiabilité des applications numériques d’information du consommateur, à la mise à sa disposition des analyses de l’Oqali (Observatoire de la qualité de l’alimentation), ou à son information sur les différentes composantes (nutritionnelles, sanitaires, environnementales) de la qualité des produits alimentaires. Ces actions sont le reflet d’actions miroir au sein du PNNS (actions 23 à 25). L’action 11 consiste quant à elle à prolonger une expérimentation préexistante, et l’action 9 à « construire une démarche expérimentale ».

Le manque d’information en matière d’alimentation constitue certes un facteur aggravant du gradient social en matière de malnutrition. Ainsi, l’action 12 consistant à « protéger les enfants et les adolescents d’une exposition à la publicité pour des aliments et des boissons non recommandés » peut contribuer à la résorption des inégalités sociales de santé. Il n’en reste pas moins que le PNA ne semble pas organisé autour d’une doctrine organisée de ciblage des plus vulnérables, comme peut l’être le PNNS (avec le *leitmotiv* de l’« universalisme proportionné », exposé dans l’encadré 4 *supra*).

Quatre autres actions de l’axe « Justice sociale » relèvent quant à elles de l’amélioration de la qualité nutritionnelle, au sens de l’offre alimentaire globale, et non de l’alimentation des populations plus vulnérables. Cet objectif de portée générale n’en est pas moins pertinent.

En effet, la principale action concerne la définition des objectifs de réduction des quantités de sel, sucre et gras et d’augmentation des apports en fibres, l’Anses ayant été saisie pour identifier des seuils par nutriment et famille de produits. À cette fin, des accords collectifs avec les professionnels du secteur agroalimentaire sont prévus. Dans le cas de la teneur en sel du pain (qui représente en France un quart des apports totaux en sel), les éléments scientifiques disponibles et l’historique du travail ont d’ores et déjà permis d’engager la concertation avec les professionnels. Dans tous les cas, il est donc encore trop tôt pour mesurer l’atteinte des objectifs concernés, au demeurant peu contraignants (« promouvoir les démarches d’engagement volontaire des acteurs économiques »). Il est d’ailleurs

indiqué qu'en cas d'échec de tels engagements volontaires, « l'outil réglementaire sera mobilisé en seconde intention ». On notera que cette action vient en miroir des actions 1 et 2 du PNNS 4. Les trois autres actions du PNA relatives à la qualité nutritionnelle consistent respectivement à rappeler le rôle de l'Observatoire de l'alimentation en matière de suivi de la qualité de l'offre alimentaire, à engager des mesures d'impact par l'Anses qui ne seront disponibles que, respectivement, en 2023 et 2026, et à « encourager les acteurs à développer des filières de protéines végétales en vue de l'autonomie protéique » (autre formulation également peu contraignante). Le PNNS comporte au moins une action « miroir », son action 5 relative à l'Oqali.

Restent enfin trois actions rattachées à l'objectif « lutter contre la précarité alimentaire pour une alimentation plus solidaire ». Comme cet intitulé le suggère, c'est ici que l'on retrouve les actions semblant relever de la manière la plus évidente de la « justice sociale ». Deux des trois actions ont un caractère très générique et décentralisé : « améliorer la qualité et la diversité des dons alimentaires » et « développer les initiatives territoriales de lutte contre la précarité alimentaire ». Enfin, l'action 7 prévoit de « mettre à disposition des travailleurs sociaux et des bénévoles des outils pédagogiques numériques et interactifs pour mieux accompagner les personnes en situation de précarité vers une alimentation favorable à leur santé ». Cette dernière action, qui a trait à la fois à la santé publique et aux solidarités, apparaît en miroir dans le PNNS (au sein de l'action 15).

Éducation alimentaire

Les actions classifiées sous l'axe « Éducation alimentaire » du PNA concernent toutes les seuls publics accueillis par l'Éducation nationale. La majeure partie d'entre elles sont, par nature, difficilement évaluables, notamment du fait du caractère très qualitatif et protéiforme des objectifs affichés, et de l'absence de données consolidées par l'Éducation nationale relatives aux élèves effectivement exposés à ces actions (données qui, pour une réelle évaluation, ne peuvent se limiter au dénombrement des initiatives et élèves concernés). Il en va ainsi :

- De l'action qui consiste à « poursuivre les “classes du goût” et agir en faveur de l'éveil du goût chez les jeunes », afin de favoriser la curiosité alimentaire des élèves.
- De l'action qui prévoit de « faire des élèves et des professeurs de l'enseignement agricole les ambassadeurs du PNA », censée impulser des visites, travaux communs, présentations des métiers de l'agriculture et de l'alimentation... Cette action semble d'ailleurs au moins autant s'inscrire dans un objectif de promotion du secteur, ou en tout cas de ses filières et acteurs exemplaires, que dans un axe d'éducation alimentaire *stricto sensu*.
- De l'action qui consiste à organiser une journée nationale « Les Coulisses de l'alimentation » sur le modèle des Journées européennes du Patrimoine, où les

professionnels de l’alimentation proposent au public des événements pédagogiques et de découverte (journées portes ouvertes, dégustations, visites dans les centres de formation, organisation de conférences et de débats). L’objectif poursuivi semble là aussi celui de la promotion du secteur, comme cela est explicitement indiqué dans le PNA lui-même (« promouvoir l’image d’une alimentation et d’une agriculture sûre, respectueuse de l’environnement, des animaux et des hommes » ou encore « susciter des vocations chez les plus jeunes pour les métiers de l’alimentation »).

- De l’action relative aux programmes « fruits et légumes à l’école » et « lait et produits laitiers à l’école » ; l’objectif est « de promouvoir des comportements alimentaires plus sains », mais aussi de « mieux faire connaître aux élèves les filières et produits agricoles et agroalimentaires » et d’« augmenter la réussite scolaire ». Les difficultés d’évaluation peuvent être comparées à celles rencontrées pour les mesures du même type dans le cadre de la Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté, aux indicateurs de laquelle fait d’ailleurs référence le PNNS (qui reporte dans son action 15 les initiatives de petits déjeuners à l’école dans les territoires fragiles, ou de tarifs de cantines plus accessibles)¹ ; des évaluations – positives – de mesures assez similaires sont certes disponibles à l’international (voir chapitre 3, section 1.4), mais, à ce stade, leur transposabilité n’est pas pleinement garantie.

L’action du PNA s’inscrivant de la façon la plus flagrante dans une perspective d’éducation à l’alimentation semble être l’action 18, dont l’intitulé reste très générique : « étendre l’éducation à l’alimentation de la maternelle au lycée ». En pratique, il s’agit de mettre à disposition, sur le portail « Alimentation » du site Internet Eduscol², des outils pédagogiques pour l’éducation à l’alimentation adaptés à tous les âges (des publics scolaires), du type vade-mecum/boîte à outils. Si l’institution a bien mis à disposition sur le site Eduscol, fin 2020, un vade-mecum « Éducation à l’alimentation et au goût », co-construit avec la DGAL et la DGS, on peut toutefois noter que l’objectif s’inscrit alors dans une logique de moyens plus que de résultats, ce qui peut se justifier dans un premier temps (cette action figurant également au PNNS, du fait du copilotage par la DGS, les constats ne sont donc pas ici propres au PNA).

Dans ce contexte, la manière dont le corps enseignant se saisira des outils ne peut que rester aléatoire face à la multiplicité des injonctions dont il est destinataire. À ce sujet, l’IGAS a évoqué « la litanie des parcours censés être mis en œuvre par les équipes pédagogiques : parcours avenir, parcours citoyen, parcours d’éducation artistique et

¹ Voir le rapport 2021 du comité d’évaluation de cette stratégie, passages relatifs aux mesures 1.7 et 1.8.

² Le portail Eduscol « Éducation à l’alimentation » propose des ressources référencées par les ministères en charge de l’éducation, de l’agriculture et de la santé pour favoriser la mise en place d’actions d’éducation à l’alimentation.

culturelle... De trop nombreuses priorités nuisent à la lisibilité des projets d'établissement, et conduisent à la dilution des actions et au découragement des acteurs¹ ».

Restauration collective

Un Conseil national de la restauration collective (CNRC) a été installé le 13 mars 2019 pour le suivi de la mise en œuvre des mesures de la loi EGalim concernant la restauration collective. Parmi ces mesures, l'approvisionnement de la restauration collective, publique comme privée, en produits agricoles de saison ou en produits sous signes officiels de la qualité et de l'origine (SIQO), notamment issus de l'agriculture biologique, doit constituer un levier majeur de transition vers des modes de production plus durables et la reterritorialisation de notre système alimentaire. Il est néanmoins trop tôt pour évaluer la mise en œuvre de ces actions.

La loi EGalim prévoit par ailleurs l'expérimentation d'un menu végétarien hebdomadaire dans les cantines scolaires et la mise en place de plans pluriannuels de diversification des sources de protéines pour la restauration collective publique, ces deux objectifs étant repris dans le PNA². L'évaluation de l'expérimentation du menu végétarien a globalement montré la bonne acceptation de cette mesure, soulignant « la perception plutôt positive de la première année de mise en œuvre du menu végétarien » : « le repas végétarien hebdomadaire dans la restauration scolaire commence à entrer dans les habitudes ; l'effort d'accompagnement commence à produire ses effets; les chefs commencent à s'impliquer ; une dynamique culinaire et gastronomique est engagée³ ». Cette évaluation a contribué à la pérennisation de cette offre en restauration scolaire votée à l'article 59 de la loi « climat et résilience ».

Lutte contre le gaspillage alimentaire

Le niveau de mise en œuvre et l'impact réel des mesures sur la réduction du gaspillage alimentaire restent à évaluer.

Notons que la loi du 11 février 2016 a introduit l'obligation pour les distributeurs de proposer une convention de don à une association d'aide alimentaire habilitée afin de lui donner leurs invendus encore consommables. Cette disposition a été étendue à la restauration collective et aux industries agroalimentaires. Les acteurs soumis à cette obligation doivent, depuis le 1^{er} janvier 2020, mettre en place un plan de gestion de la qualité du don. L'ordonnance du 21 octobre 2019 a introduit l'obligation pour l'ensemble

¹ IGAS (2016), *Évaluation du PNNS 3 et du plan obésité 2010-2013*, op. cit.

² Action 24.

³ Bardon E. et Feignier D. (2021), *Évaluation de l'expérimentation du menu végétarien hebdomadaire en restauration collective scolaire*, CGAAER, mars.

de la restauration collective de mettre en place une démarche de lutte contre le gaspillage alimentaire. La loi AGECE a étendu en 2020 cette obligation aux industries agroalimentaires. L’évaluation de ces mesures reste à conduire, et celle de plusieurs mesures du PNA ne devrait pas être simple, en particulier faute d’indicateurs pensés en amont (création du défi national « zéro gaspi » dans les collèges et lycées, promotion du « gourmet bag » auprès des clients et des restaurateurs, ou encore meilleure explication au consommateur des dates de consommation).

L’avancement des PAT

L’exercice de quantification des PAT est actuellement compliqué par une absence de référentiel unique à l’origine. Si on retient la définition de l’Observatoire national des PAT (OnPAT), co-animé par le réseau d’acteurs territoriaux « Terres en Ville » (collectivités, chambres d’agriculture, têtes de réseau, etc.), un PAT est « tout projet conforme à l’esprit de la LAAF, dont le porteur a revendiqué publiquement l’appellation PAT ». Selon cette définition, 210 PAT environ avaient été identifiés en juillet 2020. Une typologie des PAT est établie par OnPAT. Le premier type correspond aux PAT « agri-alimentaires », construits à partir de la dimension produit/production agricole. Le second type correspond aux PAT alimentaires « systémiques », construits à partir de la position du consommateur et intégrant notamment des enjeux de type nutrition santé. De façon globale, les PAT agri-alimentaires correspondent à l’approche historique dominante de filières courtes dans les territoires ruraux et territoires de projet. Les PAT systémiques trouvent majoritairement leur origine dans les territoires urbains et métropolitains.

La double absence de définition claire de l’objet PAT et de référentiel d’évaluation complique l’établissement d’un bilan. Par ailleurs, il n’existe aucun point zéro puisque le ministère de l’Agriculture n’avait pas prévu de dispositif de suivi-évaluation lors du lancement du premier appel à projet – et cela n’a pas changé. La première génération de PAT a été caractérisée par des projets focalisés sur quelques problématiques ciblées, sans nécessairement de vision d’ensemble ou sans mise en œuvre opérationnelle suffisamment ambitieuse. La seconde génération a vu se dessiner un élargissement, notamment à l’ensemble de la chaîne alimentaire. La troisième génération semble se rapprocher des ambitions initiales de la loi, puisque la réflexion est élargie à de nouveaux axes tels que l’éducation alimentaire ou la justice sociale et non plus seulement des dimensions agri-alimentaires. Globalement, l’étiquette PAT recouvre ainsi aujourd’hui des initiatives très hétérogènes. Celles-ci ont néanmoins en commun la recherche de sensibilisation et d’affichage d’une mobilisation collective d’acteurs locaux autour des questions d’alimentation, ce qui constitue, en soi, un changement de paradigme.

Les effets macroéconomiques des PAT à l’échelle nationale ne peuvent quant à eux qu’être encore plus difficiles à évaluer, tant en termes de potentiel d’approvisionnement

alimentaire global que de création ou de maintien d'emplois, au-delà des effets locaux positifs avérés par des travaux empiriques d'évaluation¹.

En conclusion, l'État, s'il a identifié les PAT comme constituant un espace de territorialisation de la politique de l'alimentation, n'a défini ni ambitions ou attentes particulières, ni cadre méthodologique et référentiel d'évaluation, ni mécanisme réellement incitatif pour un processus d'amélioration continue. Il a ainsi fait le choix de préserver une marge d'action au niveau local, mais sans assortir celle-ci de moyens ou de compétences additionnelles. Même si elles ne disposent que d'un petit nombre d'instruments directs d'intervention dans les politiques de nutrition ou d'alimentation, les collectivités peuvent user de leviers variés : protection du foncier agricole et protection de la qualité de l'eau à travers les instruments de planification urbaine, pilotage de la restauration collective en milieu scolaire, lutte contre le gaspillage, soutiens à la structuration de filières locales (création de réseaux) et à l'accompagnement des agriculteurs dans le changement des pratiques, actions locales de cohésion sociale et de solidarité, etc.

3.2. Des politiques connexes qui contribuent à structurer l'évolution du système alimentaire

Au-delà du PNA, du PNNS et du PNAN, un grand nombre d'autres politiques publiques ou de stratégies, pilotées au niveau national ou européen, influent sur la structure ou le fonctionnement du système alimentaire. Il s'agit notamment des dispositifs de soutien économique aux exploitations et filières agricoles comme ceux de la politique agricole commune, de réduction des pollutions diffuses impactant la santé et l'environnement (plan Ecophyto, Plan national santé environnement) ou encore des dispositifs d'accès à l'aide alimentaire ou d'information et d'éducation des consommateurs.

La politique agricole commune (PAC)

Véritable pilier de la construction européenne, la politique agricole commune (PAC) instaurée dès 1962 représente encore aujourd'hui, avec plus de 55 milliards d'euros, le tiers du budget de l'Union européenne. Dans le contexte d'après-guerre, elle a permis d'accroître la production alimentaire de l'Europe et d'assurer son autosuffisance alimentaire relative. En termes économiques, elle a également permis à l'Europe de faire

¹ Resolis-Terralim (2018), *Impact de la transition agricole et alimentaire sur l'emploi. État des lieux et propositions*, op. cit.

évoluer positivement sa balance commerciale agricole et agroalimentaire, notamment par l’augmentation de la valeur des exportations de produits transformés¹.

Construite initialement autour de l’aide à la production et à l’intervention indirecte sur les prix, elle continue aujourd’hui, malgré des réformes successives cherchant à diversifier ses objectifs, de structurer largement et d’orienter les systèmes agricoles à l’échelle de l’Union et particulièrement en France, dans une logique productiviste. Les réformes successives portant sur une meilleure intégration des enjeux environnementaux, notamment la réforme de 2015 mettant en œuvre des dispositifs de « paiement vert » n’ont pas permis d’améliorer l’état de l’environnement, comme l’a d’ailleurs souligné à deux reprises la Cour des comptes européenne, en 2017² et 2020³.

À l’échelle européenne, la PAC fait l’objet de nombreuses critiques, qu’il s’agisse de sa complexité, de son incapacité à réorienter les systèmes agricoles vers des modes de production moins préjudiciables à l’environnement ou encore de garantir un revenu décent aux agriculteurs, notamment lors de crises. Cette politique européenne déjà ancienne a permis d’accroître la production alimentaire de l’Europe et de diminuer le coût relatif de l’alimentation pour les ménages mais n’a pas permis de faire face à un certain nombre de défis environnementaux émergents ou encore d’offrir à l’ensemble de la population agricole un niveau de revenu suffisant et stable. L’une des principales critiques formulées à l’égard de la PAC réside dans l’importance excessive du budget distribué sous forme d’aides du premier pilier, centrées sur l’aide économique à la production, en comparaison du budget alloué au second pilier, dédié au développement rural et à la protection de l’environnement, qui a joué un rôle beaucoup plus important dans la promotion de la transition agroécologique. Ainsi, la PAC ne constitue pas, en l’état actuel, un réel instrument de transition vers l’agroécologie et plus largement, vers un modèle agricole en soutien des orientations soutenables pour le système alimentaire français, comme l’a souligné à plusieurs reprises la Cour des comptes de l’UE.

Le plan Ecophyto

Au regard des enjeux de santé publique liés à l’usage de substances chimiques pour la production agricole, les politiques publiques de maîtrise de l’usage des produits phytopharmaceutiques contribuent indirectement à structurer certaines questions liées à

¹ Commission européenne (2018), « [Agri-food trade in 2017: Another record year for EU agri-food trade](#) », MAP 2018-1, 26 p.

² Cour des comptes européenne (2017), [Le verdissement. Complexité accrue du régime d’aide au revenu et encore aucun bénéfice pour l’environnement](#), rapport spécial n° 21/2017.

³ Cour des comptes européenne (2020), [Biodiversité des terres agricoles. La contribution de la PAC n’a pas permis d’enrayer le déclin](#), rapport spécial.

notre système alimentaire. Ces politiques ont été initiées au niveau européen et déclinées au niveau national.

Le plan Ecophyto I, lancé en 2009, avait pour objectif de réduire de 50 % l'utilisation des produits phytopharmaceutiques dans un délai de 10 ans, « si possible », cette formulation soulignant en soi la difficulté d'atteinte de l'objectif envisagé. Il s'inscrit dans le cadre de la directive européenne 2009/128 d'utilisation des produits phytopharmaceutiques compatible avec le développement durable, qui demande à ce que « les États membres aient recours à des plans d'action nationaux visant à fixer des objectifs quantitatifs, des cibles, des mesures, des calendriers et des indicateurs en vue de réduire les risques et les effets de l'utilisation des pesticides sur la santé humaine et l'environnement et à encourager le développement et l'introduction de la lutte intégrée contre les ennemis des cultures et de méthodes ou de techniques de substitution en vue de réduire la dépendance à l'égard de l'utilisation des pesticides ».

Le plan Ecophyto II, lancé en 2014, consolide certaines actions structurantes de la première période du plan comme le réseau de fermes et d'expérimentation DEPHY¹, le dispositif de certificat individuel Certiphyto, les outils de diffusion d'information.

En novembre 2018, le plan Ecophyto II+ matérialise les engagements pris par le gouvernement et apporte une nouvelle impulsion pour atteindre l'objectif de réduire les usages de produits phytopharmaceutiques de 50 % d'ici 2025 et de sortir du glyphosate d'ici fin 2020 pour les principaux usages et au plus tard d'ici 2022 pour l'ensemble des usages. Un rapport de l'Anses publié en octobre 2020 a pointé le nombre limité d'usages de glyphosate pour lesquels des alternatives à l'utilisation de cet herbicide sont déjà couramment utilisées sans présenter d'inconvénient pratique ou économique majeur, soulignant la difficulté d'atteinte de cet objectif.

Chaque année, 71 millions d'euros sont consacrés au plan Ecophyto, au niveau national comme régional, grâce au prélèvement d'une partie de la redevance sur les ventes de produits phytopharmaceutiques, dont le marché français est estimé à environ 1,9 milliard d'euros par an.

Centré sur la maîtrise et la réduction de l'usage des produits phytopharmaceutiques à l'échelle nationale, le plan Ecophyto s'est rapidement heurté aux difficultés à faire évoluer un modèle agricole dominant, caractérisé par une grande dépendance à la mécanisation et à la chimie. De fait, ce plan n'est pas suffisant à lui seul pour engager des changements de modèle qui pourraient modifier significativement la donne en termes d'usage de tels produits. Au cours du plan Ecophyto I, entre 2009 et 2014, une augmentation de 5 % du

¹ Acronyme pour « Démonstration, expérimentation et production de références sur les systèmes économes en phytosanitaires ».

recours aux produits phytopharmaceutiques a été observée entre la période 2009-2011 et la période 2011-2013.

En termes d’évaluation, année après année, les résultats de cette politique publique financée à hauteur de 71 millions d’euros par an depuis 2015 ont été globalement décevants. Mis à part 2015, chaque année a vu le NODU (nombre de doses unités), indicateur de recours aux pesticides, augmenter, cette augmentation ayant été de 21 % en 2018 en comparaison de l’année précédente, chiffre pouvant s’expliquer par le stockage des produits par les agriculteurs fin 2018 pour anticiper la hausse de la redevance pour pollution diffuse (RPD) s’appliquant aux pesticides entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2019.

Le Plan national santé environnement (PNSE)

Au-delà du sujet particulier des produits phytopharmaceutiques, la France élabore tous les cinq ans depuis 2004 un Plan national santé environnement (PNSE). Les PNSE successifs¹ sont copilotés par le ministère de la Transition écologique et le ministère de la Santé. Inscrits dans le Code de la santé publique, ils ont poursuivi plusieurs objectifs comme l’amélioration de l’impact de l’environnement sur la santé, la meilleure prise en compte de la santé environnement à toutes les échelles du territoire, et le développement de programmes de recherche structurés.

En 2020, le PNSE 4 (2021-2025) propose des actions concrètes pour mieux comprendre et réduire les risques liés aux substances chimiques, aux agents physiques et aux agents infectieux en lien avec les zoonoses, c’est-à-dire les pathologies qui peuvent se transmettre de l’animal à l’homme. Il s’inscrit ainsi pleinement dans le cadre de la démarche *One Health*. Il pourrait donc contribuer à limiter certains risques sanitaires pour le consommateur, même s’il n’inclut pas explicitement l’enjeu alimentaire.

3.3. Des tentatives d’intégration renforcée des enjeux alimentaires, nutritionnels et environnementaux

Le Programme national de l’alimentation et de la nutrition (PNAN) : une convergence avant tout formelle entre le PNA et le PNNS

Le PNA et le PNNS font l’objet d’un document de présentation commun dévoilé lors du Comité interministériel pour la santé du 25 mars 2019, le Programme national de l’alimentation et de la nutrition (PNAN). En outre, l’article 265 de la « loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets » adoptée par

¹ PNSE 1 (2004-2008), PNSE 2 (2010-2014), PNSE 3 (2015-2019), PNSE 4 (2021-2025).

le Parlement le 13 juillet 2021 prévoit la création d'une stratégie nationale pour l'alimentation, la nutrition et le climat à compter de 2023. Cette stratégie déterminera « les orientations de la politique de l'alimentation durable, moins émettrice de gaz à effet de serre, respectueuse de la santé humaine, davantage protectrice de la biodiversité, favorisant la résilience des systèmes agricoles et des systèmes alimentaires territoriaux, et garante de la souveraineté alimentaire, [...] ainsi que les orientations de la politique de la nutrition, en s'appuyant sur le programme national pour l'alimentation, sur le programme national relatif à la nutrition et à la santé ». Ces choix successifs traduisent ainsi la volonté du législateur de mieux intégrer les enjeux nutritionnels et d'amélioration de l'offre alimentaire aujourd'hui portés par deux plans, et deux ministères, différents et d'y associer les objectifs de préservation de l'environnement, notamment du climat.

La gouvernance du PNAN est distincte de celle du PNNS et du PNA. En effet, une procédure de rapport annuel auprès du Comité interministériel pour la santé, présidé par le Premier ministre, après consultation du Conseil national de l'alimentation, est prévue. Mais à ce jour, le comité de pilotage du PNAN n'a pas été réuni. Toujours est-il que le PNAN ne reste qu'un « document ombrelle » mettant en regard les deux programmes, au niveau desquels demeurent les enjeux de portage ministériel et de suivi y compris au niveau déconcentré. S'il peut contribuer à limiter de possibles incohérences entre politiques ministérielles, le PNAN ne change pas fondamentalement la donne quant aux objectifs et aux actions, aux dires mêmes des acteurs. Il ne peut notamment, à lui seul, garantir le sens des arbitrages interministériels qui sont soumis à des pressions contraires d'acteurs divers, intervenant en amont de la finalisation des programmes.

Des éléments qui précèdent, il ressort que la politique nationale de l'alimentation se trouve aujourd'hui essentiellement incarnée par deux programmes nationaux (PNNS et PNA), dont :

- la convergence au sein du PNAN reste à ce stade purement formelle, ce qui pose la question de la valeur ajoutée d'un tel instrument s'il n'évolue pas dans un sens permettant une meilleure articulation entre PNNS et PNA, et un meilleur suivi de leur mise en œuvre et de leurs résultats ;
- les actions ne sont pas toujours pensées pour être évaluables, singulièrement dans le cas du PNA, ce qui affecte en retour les portages tant ministériel qu'interministériel. Des indicateurs d'évaluation doivent être prévus en amont, et rendus calculables durant la durée des programmes, s'ils ne le sont pas déjà ;
- les composantes territoriales reposent essentiellement aujourd'hui sur l'initiative et les démarches volontaires telles que les PAT, sans garantie d'atteinte d'objectifs globaux, ni évaluation méthodique de leur impact.

Certaines considérations légitimes de « mécano » institutionnel ou de bonnes pratiques administratives ne doivent toutefois pas faire oublier que la politique de l’alimentation se joue aussi, voire surtout, au niveau des multiples arbitrages interministériels et politiques pris en amont, par exemple lorsqu’il s’agit d’arbitrer entre des mesures réglementaires (souhaitables du point de vue de la santé publique ou de l’environnement) et des « engagements volontaires » (qui peuvent sembler plus favorables à l’activité et à l’emploi, en ménageant des temps d’adaptation, voire d’inaction, pour les acteurs économiques), ou encore lorsqu’il s’agit d’arrêter des budgets suffisants pour les actions qui le nécessitent. Ainsi, les jeux d’acteurs ne sont pas à négliger s’agissant d’une politique publique interpellant nécessairement de manière transversale de nombreux secteurs économiques et filières¹.

Néanmoins, on observe que les niveaux de maturité et les orientations des politiques destinées à améliorer l’offre alimentaire et/ou son accessibilité apparaissent très différents en fonction des pays, le panorama étant complexifié si l’on prend en compte la variabilité des points de départ (certains pays ont en effet introduit des mesures volontaristes mais dans le cadre d’une situation très dégradée : Mexique, monde anglo-saxon, etc.).

À l’échelle nationale, les propositions visant à améliorer les politiques de l’alimentation sont néanmoins nombreuses et méritent examen.

La perspective d’une stratégie pour l’alimentation, la nutrition et le climat

Les travaux de la Convention citoyenne pour le climat ont pointé la nécessité d’une transition de notre système alimentaire afin de garantir « une alimentation saine, durable, moins animale et plus végétale, respectueuse de la production et du climat, peu émettrice de gaz à effet de serre et accessible à tous, notamment en rendant efficiente la loi Egalim² ». Cette ambition d’une vision holistique de l’alimentation portée par les pouvoirs publics a été traduite à l’article 265 de la loi du 22 août 2021 « portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets » instituant une stratégie nationale pour l’alimentation, la nutrition et le climat :

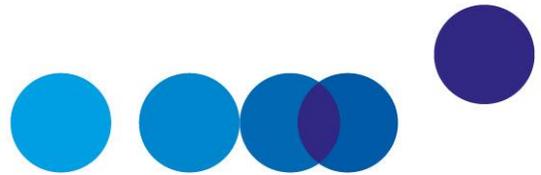
« La stratégie nationale pour l’alimentation, la nutrition et le climat détermine les orientations de la politique de l’alimentation durable, moins émettrice de gaz à effet de serre, respectueuse de la santé humaine, davantage protectrice de la biodiversité, favorisant la résilience des systèmes agricoles et des systèmes alimentaires

¹ Voir notamment les travaux de recherche appliqués aux politiques de l’alimentation comme Michel L., Fouilleux E. et Bricas N. (2020), « [Conclusion générale : politiser pour ne rien changer ? L’alimentation entre critiques et canalisation de la critique](#) », dans Fouilleux E. et Michel L. (dir.), *Quand l’alimentation se fait politique(s)*, Rennes, Presses universitaires de Rennes.

² Convention citoyenne pour le climat (2021), *Les propositions de la Convention citoyenne pour le climat*, rapport final, janvier, 460 p.

territoriaux et garante de la souveraineté alimentaire, ainsi que les orientations de la politique de la nutrition, en s'appuyant sur le programme national pour l'alimentation et sur le programme national relatif à la nutrition et à la santé défini à l'article L. 3231-1 du Code de la santé publique ».

Cette stratégie très englobante, couvrant un périmètre d'actions très large qui relevaient jusqu'à présent des ministères chargés de la Santé, de l'Agriculture et de la Transition écologique, constituerait ainsi un niveau supérieur de coordination des politiques concernées. L'article de loi ne précise pas si cette stratégie aurait vocation à se substituer au PNAN ou à s'y superposer, cette dernière option apparaissant néanmoins difficilement conciliable avec un objectif de simplification de l'action publique et de renforcement de la visibilité des politiques de l'alimentation.



CHAPITRE 3

VERS UN SYSTÈME ALIMENTAIRE PLUS DURABLE, FONDÉ SUR DES RÉGIMES SAINS

Qu'il s'agisse d'actions dirigées en aval vers le consommateur ou tournées vers l'amont et la (re)mobilisation de la production agroalimentaire nationale au service d'une alimentation saine, durable et accessible à tous, les propositions d'évolution, voire de refondation de la politique de l'alimentation ne manquent pas et interpellent dès lors qu'elles resituent effectivement les enjeux au niveau sociétal, avec un impératif de soutenabilité à l'échelle internationale.

Parmi les publications récentes, on retiendra notamment un avis du CESE¹ et un rapport d'information du Sénat² produits en 2020, tous deux présentant de multiples propositions intervenant sur l'ensemble de la chaîne du système alimentaire.

Ci-après sont présentés les points sur lesquels France Stratégie, à partir des analyses conduites dans le cadre de la présente mission, suggère d'approfondir la réflexion. Ils sont présentés concernant le consommateur, la production ou des éléments transversaux de pilotage et d'évaluation de la politique de l'alimentation.

1. Un meilleur accompagnement du consommateur

Les recommandations pour un meilleur accompagnement du consommateur sont multiples, soulignant l'importance : (a) de s'appuyer sur des actions d'éducation à l'alimentation ciblées, (b) d'améliorer l'information nutritionnelle et environnementale des produits tout en protégeant le consommateur des messages publicitaires et marketing,

¹ Denier-Pasquier F. et Ritzenthaler A. (2020), « [Pour une alimentation durable ancrée dans les territoires](#) », *Avis du CESE*, n° 2020-27, Conseil économique, social et environnemental, décembre, 174 p.

² Cartron F. et Fichet J.-L. (2020), [Vers une alimentation durable : un enjeu sanitaire, social, territorial, environnemental majeur pour la France](#), *op. cit.*

(c) de garantir au consommateur la qualité de ce qui lui est proposé en agissant directement sur les reformulations, (d) de favoriser l'accès de tous à l'alimentation au moyen d'actions « d'aller-vers » ou de soutien financier, et enfin (e) d'explorer les instruments fiscaux pouvant permettre d'agir de manière vertueuse sur les comportements d'achat des consommateurs.

Plusieurs de ces recommandations soulignent la nécessité de mettre en place des mesures contraignantes pour obtenir des résultats satisfaisants.

1.1. L'éducation à l'alimentation, clé de voûte de l'évolution des comportements sur laquelle s'appuyer

Un triple constat de fort impact de l'alimentation et de la consommation d'alcool sur la santé, de larges inégalités de santé en la matière (et ce très tôt dans la vie), et de nouveaux risques liés au mode de vie, justifie une action résolue en matière d'éducation à l'alimentation. Au-delà du choix des aliments, les enjeux incluent les modes d'alimentation, forts contributeurs aux inégalités de santé, ainsi que l'activité physique, dans le cadre d'une approche unifiée de la nutrition.

Un périmètre aussi large, qui renvoie au mode de vie dans son ensemble, peut sembler nuire à la simplicité des messages ; il est pourtant l'occasion de les ancrer dans la réalité des vies quotidiennes. Il est en effet nécessaire d'adapter les messages à la diversité des territoires et des publics (parmi les jeunes, et au-delà des jeunes tout au long de la vie), voire de cibler la communication. Plusieurs acteurs publics ont ainsi relevé des initiatives s'inscrivant dans cette logique et ont émis des recommandations en ce sens.

Diverses inspections ont soulevé l'intérêt des approches *bottom-up* et non descendantes, signalant à ce titre « l'intéressant travail effectué dans plusieurs territoires par les infirmières scolaires qui se basent sur les questionnaires renseignés au cours de la visite des douze ans pour identifier les problématiques de santé des jeunes de l'établissement, et ainsi définir et prioriser les besoins de formation et d'information des élèves du collège ou du secteur¹ ». *A contrario*, il a été noté que « trop souvent encore (...) un discours descendant et injonctif est proposé aux élèves, discours qui à lui seul n'est guère formateur. Un travail collaboratif entre enseignants et personnels de santé, voire une formation inter catégorielle commune, sont autant de leviers pour optimiser et renforcer la pertinence de ces interventions réalisées sur le temps d'enseignement ». Ces différents constats peuvent d'ailleurs appeler à étudier les évolutions envisageables du rôle de la médecine scolaire en la matière.

¹ IGEN-IGAENR-CGAAER (2018), *Éducation alimentaire de la jeunesse*, *op. cit.*

Le HCSP a aussi indiqué que l'efficacité des interventions d'éducation nutritionnelle serait bien plus importante lorsqu'elle vise à accroître, outre les connaissances, « les compétences et/ou les capacités des individus¹ », et « qu'elles font le lien entre la théorie et la pratique ». Par exemple, le jardinage ou des ateliers de cuisine dans l'enceinte de l'école peuvent encourager à augmenter la consommation de légumes².

Mais, comme rappelé *supra*, les actions d'éducation à l'alimentation ne doivent pas se borner aux publics scolaires. Or le CNA a relevé que « les professionnels intervenant auprès des différents publics » ne bénéficient d'aucun « socle » commun de « connaissances fiables et étayées scientifiquement³ », rejoignant en cela la mission inter-inspections⁴ appelant à des formations « inter-catégorielles » ou le HCSP insistant sur l'indispensable « formation continue des professionnels⁵ ». Le Haut Conseil a recommandé de développer de nouvelles actions d'éducation nutritionnelle dans le cadre d'une réflexion interministérielle et avec l'ensemble des structures concernées (éducation nationale, collectivités locales et territoriales, ministère des Sports, monde associatif, ministère de l'Agriculture, etc.), soulignant la nécessité d'une « prise en charge multidisciplinaire des maladies nutritionnelles ». Il a aussi appelé au développement d'actions « en direction des ressources humaines dans les entreprises et des politiques dans les collectivités territoriales pour sensibiliser aux bénéfices d'avoir des employés en bonne santé ». Le CNA a, lui, considéré qu'une « attention particulière doit être portée sur les professionnels de la petite enfance, vecteur d'informations pour les parents, notamment sur la période des 1 000 premiers jours⁶ ». Si le PNNS 4 a déjà prévu une action en direction des personnels de la protection maternelle et infantile (PMI), avec l'offre de formation et d'outils, le rapport OMS de 2012 a aussi identifié les services de garde (crèches, jardins d'enfants, etc.) comme d'autres acteurs primordiaux de la prévention.

Ces différentes perspectives appellent à parachever les actuelles tentatives d'organisation du partage et de l'évaluation des initiatives locales, à l'image de la promotion par le PNNS 4 du site Evalin, afin de « sélectionner les actions considérées comme de bonnes pratiques en nutrition » et de « faciliter l'évaluation des actions par les acteurs de terrain ».

¹ Le HCSP (2017) cite à cet égard l'étude suivante : Spronk I., Kullen C., Burdon C. et O'Connor H. (2014), « Relationship between nutrition knowledge and dietary intake », *The British Journal of Nutrition*, vol. 111 (10), mars, p. 1713-1726.

² DeCosta P., Møller P., Frøst M.B. et Olsen A. (2017), « Changing children's eating behaviour. A review of experimental research », *Appetite*, vol. 113, juin, p. 327-357.

³ CNA (2019), « [Éducation à l'alimentation](#) », *op. cit.*

⁴ IGEN-IGAENR-CGAAER (2018), [Éducation alimentaire de la jeunesse](#), *op. cit.*

⁵ HCSP (2017), [Pour une politique nationale nutrition santé en France. PNNS 2017-2021](#), rapport, Haut Conseil de la santé publique, coll. « Avis et rapports », septembre, 169 p.

⁶ CNA (2019), « [Éducation à l'alimentation](#) », *op. cit.*

Ainsi, l'éducation à l'alimentation doit viser à accroître non seulement les connaissances, mais aussi les capacités d'observance des individus. Un tel objectif vient toutefois rappeler le rôle central joué par l'environnement alimentaire (voir paragraphes *infra*).

1.2. Une information nutritionnelle et environnementale du consommateur à améliorer

Les dispositifs d'information nutritionnelle ou environnementale du consommateur via l'étiquetage ont un intérêt bien documenté. À titre d'exemple, une expérimentation française a été conduite en conditions réelles en 2016 testant l'efficacité de différents systèmes dont le Nutri-Score sur la qualité nutritionnelle des achats, ainsi que la compréhension et perception des logos par les consommateurs. Les résultats se sont révélés positifs. D'autres études étrangères sont arrivées à des constats similaires. Toutefois bien que ces dispositifs s'avèrent efficaces, l'utilisation du Nutri-Score et de l'affichage environnemental dans l'alimentation ne font pas l'objet d'une réglementation contraignante et restent volontaires, dans un contexte de nécessaire harmonisation au niveau de l'UE. Si cela est loin d'entraver complètement la montée en puissance du Nutri-Score, force est de constater que le consommateur est encore confronté à une part très significative de produits non scorés – et il n'est pas rare qu'une même marque ne divulgue les Nutri-Scores que pour une partie de ses produits.

Or, l'information du consommateur et l'éducation à l'alimentation sont confrontées aux moyens publicitaires et aux stratégies marketing des producteurs et marchands de produits de faible qualité nutritionnelle. Le HCSP notait ainsi en 2017 que « dans le classement des plus fortes dépenses publicitaires tous médias confondus, le secteur alimentaire se situe systématiquement, depuis de nombreuses années, parmi les trois premiers. Les produits promus dans le cadre des publicités alimentaires sont essentiellement des aliments gras, sucrés et/ou salés¹ ». La mission IGAS relative au PNNS 3² a ainsi précisé que pour nombre des acteurs rencontrés, le seul étiquetage nutritionnel « ne constituait pas une panacée, capable de faire seule contrepoids aux logos, slogans, campagnes et injonctions des marques et produits les plus séduisants pour les consommateurs », le CNA relevant que « [l]es moyens financiers publics destinés à l'alimentation sont largement inférieurs aux moyens publicitaires alloués pour les produits alimentaires, au niveau national comme local³ ».

¹ *Ibid.*, p. 52.

² IGAS (2016), *Évaluation du PNNS 3 et du plan obésité 2010-2013*, *op. cit.*

³ CNA (2019), « *Éducation à l'alimentation* », *op. cit.*, p. 17.

L'article L. 2133-1 du Code de la santé publique¹ prévoit certes la diffusion d'informations à caractère sanitaire lors des messages publicitaires en faveur des boissons avec ajouts de sucre, de sel ou d'édulcorant de synthèse et des produits alimentaires manufacturés, par exemple : « Pour votre santé, pratiquez une activité physique régulière », ou encore « Pour votre santé, évitez de manger trop gras, trop sucré, trop salé ». Toutefois, l'expertise collective de l'Inserm (2017) *Agir sur les comportements nutritionnels* a montré la nécessité d'améliorer l'efficacité de ces messages sanitaires, la DGS évoquant même un phénomène de saturation et de banalisation, voire d'invisibilité progressive. C'est d'ailleurs pourquoi le PNNS 4 entend renouveler le dispositif des messages sanitaires, sur la base des travaux d'expertise de l'Inserm, du HCSP, et de Santé publique France, avant de réviser la réglementation en conséquence (action 20 du plan). Mais selon le HCSP, « une réglementation plus restrictive que l'insertion de messages sanitaires d'avère (...) indispensable pour protéger ce public vulnérable ».

En effet, un autre type de mesure, ne posant guère de problèmes vis-à-vis du droit européen ou national, consiste à protéger purement et simplement de la publicité les publics les moins avertis, au premier rang desquels les jeunes. Santé publique France a relevé, dans une récente étude², que plus de la moitié des publicités vues par les enfants et les adolescents concernent des produits gras, salés, ou sucrés. Plusieurs pays ont d'ailleurs adopté des mesures contraignantes de restriction du marketing à destination des enfants (Québec, Norvège, Suède, Royaume-Uni, Irlande, Chili, Mexique, etc.). Le HCSP a rappelé que « le Comité sur les droits de l'enfant et le Haut-Commissariat aux droits humains ont clairement fait valoir que la réglementation du marketing alimentaire destiné aux enfants devait constituer une priorité de l'action des États dans leur lutte contre le surpoids et l'obésité infantiles ».

Les éventuelles difficultés à caractériser l'âge des consommateurs ciblés ne sont pas rédhibitoires, avec la possibilité de critères alternatifs. À cet égard, le CNA a proposé comme solution intermédiaire de « viser des tranches horaires »³. Santé publique France a, quant à elle, préconisé de mieux encadrer le marketing alimentaire « pour les produits de faible qualité nutritionnelle, notamment à la télévision, aux heures où l'audience des enfants et des adolescents est élevée ». Une étude menée en Corée du Sud⁴, jugée « très

¹ Les modalités d'application de cet article sont précisées dans l'arrêté du 27 février 2007, qui fixe les conditions relatives aux informations à caractère sanitaire devant accompagner ces messages publicitaires ou promotionnels.

² Santé publique France (2020), *Exposition des enfants et des adolescents à la publicité pour des produits gras, sucrés, salés*, juin. L'étude repose sur la conjonction de données d'audience en télévision et de données sur les jours et horaires de diffusion de publicités alimentaires, couplée à un codage des produits publicisés.

³ CNA (2019), « *Éducation à l'alimentation* », *op. cit.*

⁴ Kim S., Lee Y., Yoon J. *et al.* (2013), « *Restriction of television food advertising in South Korea: impact on advertising of food companies* », *Health Promotion International*, vol. 28 (1), mars, p. 17-25.

probante » par le HCSP, a montré un impact important de la réduction du marketing télévisé de 17 h à 19 h sur l'exposition des enfants à la publicité (- 81 %) et sur le montant des dépenses publicitaires pour les aliments de moindre qualité nutritionnelle. Le HCSP préconise pour sa part de se fonder sur une plage horaire élargie de 7 h à 22 h.

Il devient par ailleurs crucial d'inclure dans le champ d'action d'autres canaux de communication : affichages numériques dans certains lieux publics (gares, aéroports, etc.), publicité sur la surface de vente¹, ou encore le parrainage d'événements, et surtout, de façon devenant sans cesse plus structurante, le numérique. Ce dernier « conduit enfants et adolescents à être massivement exposés à des messages commerciaux qui échappent à la réglementation actuelle sur les messages sanitaires », qu'il s'agisse non seulement de la publicité sur Internet, mais aussi des réseaux sociaux² et influenceurs, ou encore des jeux vidéo publicitaires.

Certes, les entreprises de l'alimentation se sont engagées en mars 2021 à « se retirer totalement des programmes destinés aux moins de 12 ans sur l'ensemble des supports de communication publicitaires : la télévision, la radio, la presse, mais aussi dans un souci d'équité, l'ensemble des supports digitaux et des réseaux sociaux ». Néanmoins, cet engagement ne s'applique en réalité qu'à une fraction des programmes effectivement visualisés par cette tranche. De plus, il laisse de côté l'exposition à la publicité des adolescents les plus jeunes, pourtant tout aussi sensibles à ces messages publicitaires.

Dans la même veine, concernant le sujet particulier du parrainage d'événements, l'action 12 du PNNS (relative aux seuls événements sportifs), se borne à « proposer » aux organisateurs (qui ne sont autres que les « collectivités territoriales » et les « associations ») une exclusion des échantillons ou des snacks à teneur élevée en sucres, gras, ou sel distribués gratuitement. Ainsi, il est probable que perdure la « contradiction entre le message de santé véhiculé par le sport et la pratique alimentaire proposée », que le PNNS souligne à juste titre.

1.3. Des voies d'amélioration de la qualité de l'offre à promouvoir

L'offre alimentaire reste encore assez variable du point de vue de sa qualité. Mais les reformulations constituent un puissant levier d'amélioration à cet égard. Le HCSP les définit comme un « changement de la composition en nutriments des aliments transformés

¹ Le CNA a noté que « la publicité sur la surface de vente est laissée au choix des magasins ou des restaurants, et son impact sur le choix des consommateurs est très important » (CNA [2018], « [Alimentation favorable à la santé](#) », Avis n° 81, Conseil national de l'alimentation, septembre, 70 p.).

² Le HCSP avait ainsi précisé qu'en 2016, sur les 10 marques commerciales ayant le plus de « fans » en France sur Facebook, 8 étaient des marques alimentaires dont certains produits emblématiques étaient très mal positionnés sur le Nutri-Score.

(...) visant à réduire le contenu en nutriments négatifs (tels que le sodium, les acides gras saturés, les acides gras *trans*, les calories) ou à augmenter le contenu en nutriments ou ingrédients bénéfiques (tels que les fibres, céréales complètes ; fruits et légumes, ...). Cette définition n'inclut pas l'ajout de vitamines ou de minéraux au travers des processus de fortification ». Globalement, l'enjeu des reformulations se fait d'autant plus important que l'on observe, selon le CNA, « une tendance à l'augmentation de la part des produits plus transformés qui concernent désormais près de 80 % des dépenses alimentaires des ménages¹ ».

Comme exposé dans les développements du présent chapitre, les programmes nationaux prévoient certes des actions en la matière, mais celles-ci s'inscrivent dans une logique d'engagement volontaire des acteurs de la filière agroalimentaire, par opposition à d'éventuelles mesures réglementaires. On entend par ce dernier terme l'édition de standards de composition nutritionnelle, comportant des limites maximales (ou minimales) par catégories ou familles d'aliments. L'outil réglementaire n'est en effet convoqué dans le PNA et le PNNS qu'en deuxième intention, alors même qu'il en a été démontré les effets positifs : le HCSP a relevé, parmi les facteurs explicatifs des variations importantes dans l'efficacité de ces programmes, leur nature « obligatoire ou volontariste », et affirmé que « des études montrent que des mesures publiques tendant à introduire des standards minimums de qualité sur certains nutriments précis ont des effets beaucoup plus significatifs que les mesures d'autorégulation ».

Le Haut Conseil a ainsi notamment conclu que « si les mesures d'autorégulation proposées dans le cadre des PNNS 2001-2017 ont permis certaines avancées, elles ont montré leurs limites en ne parvenant à toucher qu'une part restreinte de l'offre alimentaire et en ne réglant pas le marketing environnant la consommation alimentaire² ». Plus anciennement déjà, l'IGAS avait relevé que « l'étude de l'Anses de 2013 relative à l'impact des chartes d'engagement volontaire sur les volumes de nutriments mis sur le marché » révélait « un bilan mitigé ». Ainsi, le bilan réalisé fin 2012 par l'Oqali a montré que les chartes avaient contribué pour 3 à 14 % à l'atteinte de l'objectif sel du PNNS 2, pour 1,6 % à l'atteinte de l'objectif sucres et pour 5 à 28 % de l'objectif « lipides ».

De ce fait, le HCSP a affirmé qu'il est « nécessaire de trouver d'autres voies pour accélérer l'amélioration de la qualité nutritionnelle des aliments à grande échelle et favoriser l'accessibilité physique et économique à des aliments de meilleure qualité nutritionnelle, notamment pour les populations les plus fragiles (populations défavorisées, enfants, jeunes). Pour certaines mesures, seule la voie réglementaire pourra permettre aux populations vulnérables de bénéficier directement et à court terme des améliorations

¹ CNA (2018), « [Alimentation favorable à la santé](#) », *op. cit.*

² HCSP (2017), [Pour une politique nationale nutrition santé en France. PNNS 2017-2021](#), *op. cit.*

souhaitées sur le plan nutritionnel et de la santé¹ », le Haut Conseil évoquant même « une nécessité absolue de passer à des mesures de type réglementaire ». L'IGAS avait déjà indiqué, dans son rapport d'évaluation du PNNS 3, que « la volonté de ne “stigmatiser” aucun aliment, aucun comportement, aucun acteur et de privilégier, de façon constante, des mesures incitatives dont la mise en œuvre et donc l'impact sont fondés sur le volontariat, masque un certain nombre de non-dits et d'ambiguïtés² ».

Certains pays se sont engagés avec succès dans la voie des mesures réglementaires. Ainsi l'Autriche, le Danemark, la Lettonie et la Hongrie ont mis en place une législation qui limite la teneur en acides gras *trans*, dont des études épidémiologiques ont montré qu'une consommation excessive était associée à une augmentation du risque cardiovasculaire³ des denrées alimentaires. La mise en place, par le Danemark, en 2003, d'un taux maximal légal d'AGT d'origine industrielle, limitant à 2 % [leur] présence dans les huiles et les matières grasses a permis de réduire, de manière importante le nombre de décès causés par des maladies cardiovasculaires. Le cadre national fournit lui-même des exemples de mesures réglementaires favorables à l'environnement alimentaire, ainsi l'article 30 de la loi du 9 août 2004, qui a abouti à prohiber les boissons et produits alimentaires payants dans les établissements scolaires. De même, l'action 9 du PNNS 4 vise à inscrire, dans les contrats passés avec les gestionnaires de distributeurs automatiques, des conditions relatives à la qualité nutritionnelle des produits alimentaires et boissons proposés.

Rappelons en effet qu'au-delà des reformulations des aliments transformés, d'autres types de mesures réglementaires sont envisageables : le HCSP a par exemple recommandé d'obliger les menus « enfants » à proposer des légumes, des crudités ou une salade en option par défaut à la place des frites, et de réglementer la présentation des menus de la restauration rapide, afin que les choix les plus sains (crudités, fruits et légumes) apparaissent en premier. En effet, l'impact du placement des produits sur les choix effectués dans les lieux d'achat a fait l'objet de nombreuses recherches, notamment en marketing, et il s'avère que des interventions visant à rendre plus visibles les produits de meilleure qualité nutritionnelle ont des effets bénéfiques sur la qualité nutritionnelle des choix des consommateurs. C'est pourquoi le HCSP a également recommandé d'interdire les produits ayant un Nutri-Score D ou E dans les couloirs promotionnels, en bout de rayon, et en caisse. Autre levier d'action souligné par un rapport de McKinsey⁴, la limitation de la taille des portions.

¹ HCSP (2017), *Pour une politique nationale nutrition santé en France. PNNS 2017-2021*, op. cit.

² IGAS (2016), *Évaluation du PNNS 3 et du plan obésité 2010-2013*, op. cit.

³ Acides gras *trans*.

⁴ Dobbs R., Sawers C., Thompson F. et al. (2014), *Overcoming obesity: an initial economic analysis*, discussion paper, McKinsey Global Institute, novembre, 120 p.

1.4. Une accessibilité de l'offre alimentaire à renforcer

L'accessibilité à une offre alimentaire de qualité diffère suivant les territoires et les publics. Pour favoriser son accès à tous, les pouvoirs publics déploient des initiatives « d'aller-vers », notamment à l'école à travers la distribution gratuite de fruits et légumes ou la création de jardins potagers. L'État a mis en place des opérations de distributions gratuites de certains aliments avec la démarche du « Pôle accessibilité pour les fruits et légumes » mis en place depuis 2005. Ce Pôle rassemble les professionnels de la filière, les pouvoirs publics et des représentants de consommateurs. Un de ses objectifs est de favoriser l'accès à la consommation de fruits et légumes à travers la mise en place d'actions pilotes agissant sur l'environnement du consommateur, la modification de sa perception des produits et encourageant l'innovation¹. Ce pôle a fait naître de nombreuses opérations parmi lesquelles « Un fruit pour la récré », « Corbeilles de fruits à l'hôpital » ou encore la boîte de jeux et d'outils « Légumady ».

Plusieurs études menées aux États-Unis, au Danemark et en Norvège, se sont intéressées à l'impact de la distribution de fruits et légumes à l'école. Elles ont montré que la distribution d'un fruit ou d'un légume lors des pauses permettait d'augmenter la consommation de fruits mais pas celle de légumes. Comme le rappelle l'INRAE², de nombreuses études américaines ont souligné le lien très fort entre les attitudes et la consommation de fruits et légumes dans l'environnement familial et le niveau de consommation des enfants à l'école et des adolescents hors foyer. Ce constat incite à mener une action qui s'adresse aux enfants, en même temps qu'aux parents. À cet égard, l'étude européenne « Pro Children Study », menée de 13 300 enfants de 11 à 12 ans dans neuf pays, a montré l'importance déterminante de la disponibilité des fruits et légumes à la maison sur les attitudes de consommation des enfants. Cela plaide pour un accompagnement simultané par de l'information à destination des parents. Il serait ainsi souhaitable que certaines mesures du PNA ou de la Stratégie de lutte contre la pauvreté (petits déjeuners à l'école, distributions de fruits et légumes) soient présentées comme un levier pour engager un dialogue avec les familles (ce qui peut déjà être le cas sur le terrain).

Par ailleurs, les pouvoirs publics peuvent améliorer l'accès des plus modestes à une offre alimentaire de meilleure qualité grâce à un soutien financier, sous forme de subventions à la demande, de coupons d'achat, ou de chèques disponibles sous conditions de ressources.

¹ Ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt (2013), *Le Programme national pour l'alimentation*, rapport au Parlement, juillet, 135 p. ; question à l'Assemblée nationale, « [Question n° 69201 de M. Jacquat Denis](#) », 2010.

² Amiot-Carlin M.-J., Caillavet F., Causse M. *et al.* (2007), « [Les fruits et légumes dans l'alimentation. Enjeux et déterminants de la consommation. expertise scientifique collective](#) », synthèse du rapport, INRA, Paris, novembre, 80 p., ici p.51-57.

Les subventions à la demande prennent diverses formes, comme la restauration collective subventionnée (en milieu scolaire, dans le secteur de la santé et du social et en entreprise) et les titres-restaurant, et s'adressent à différents publics (enfants, jeunes, employés, retraités, etc.). Les subventions permettent de rendre l'offre alimentaire plus accessible aux plus modestes. Plusieurs mesures ont été mises en place dans la restauration collective pour répondre à cet enjeu. En revanche, cette logique d'équité sociale n'est pas rendue possible par les titres-restaurant du fait de leur caractère forfaitaire. Par ailleurs, si la restauration collective semble constituer une formidable opportunité pour favoriser l'accès du plus grand nombre à une offre alimentaire *a priori* plus diversifiée (à travers notamment la tarification progressive), le manque d'évaluations ne permet pas de confirmer cette hypothèse. Une étude¹ apporte toutefois des éléments sur les effets des restaurants universitaires (RU), soulignant des résultats pour partie satisfaisants sur l'association entre la fréquentation d'un RU et le meilleur respect des repères de consommation du PNNS et plaidant pour davantage de progressivité dans les tarifs, avec une baisse du prix pour les plus modestes.

Il semble intéressant de s'arrêter sur le cas de la restauration collective en milieu scolaire (hors universités). En comparaison avec les autres restaurations hors foyer (RHF), l'Anses rapporte que « les repas en RHF scolaire apportent davantage d'énergie, de protéines, de glucides quel que soit le niveau scolaire ainsi que de fibres en collège et lycée. Ils apportent en revanche moins de sucres quel que soit le niveau scolaire mais aussi moins de lipides, d'acides gras saturés² et de sel au collège et lycée³ ». Rappelons qu'en France, « depuis septembre 2011, un décret relatif à la qualité nutritionnelle des repas servis dans le cadre de la restauration scolaire et l'arrêté y afférant définissent les exigences imposées aux établissements publics et privés⁴ ». Ainsi, la restauration scolaire est une opportunité pour apporter aux enfants une alimentation saine et équilibrée, et ce, quel que soit leur niveau de vie. On observe toutefois que la fréquentation de la restauration scolaire est beaucoup plus faible dans les écoles et établissements relevant de l'éducation prioritaire⁵. Une politique active de prise en charge du coût par les collectivités territoriales, partielle ou totale, pour les élèves les plus défavorisés, pourrait pour partie en augmenter la fréquentation. Des initiatives de ce type sont déployées dans le cadre de la Stratégie

¹ Pavaut B., Vieux F. et Darmon N. (2013), « [Le resto'U : une aide pour une alimentation équilibrée ?](#) », *Lettre scientifique*, n°14, Fonds français pour l'alimentation et la santé, 12 p.

² Les acides gras saturés en excès, sont athérogènes, c'est-à-dire favorisant le développement de dépôts graisseux dans les vaisseaux sanguins.

³ Anses (2021), [Consommations alimentaires et apports nutritionnels dans la restauration hors foyer en France](#), rapport d'appui scientifique et technique, février, 202 p.

⁴ CNESCO (2017), « [Contribution sur la restauration scolaire : une disparité en termes d'accès et de service](#) », Paris, Conseil national d'évaluation du système scolaire, octobre, 20 p.

⁵ *Ibid.*

nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté. Si cette mesure semble favorable pour accroître l'accès à une meilleure alimentation, son impact ne peut être mesuré par manque d'indicateurs disponibles à cet effet, et son ambition demeure à ce stade limitée¹.

En dehors des cantines scolaires à proprement parler (déjeuners), des initiatives similaires sont mises en place, comme la subvention des petits déjeuners et goûters à l'école. En 2016, une étude anglaise a évalué le programme « Magic Breakfast »² qui permettait la distribution de « clubs petit déjeuner » (où céréales, biscuits, porridge ou bagels étaient proposés, au choix). Elle a montré l'effet positif sur le niveau de lecture, d'écriture et de mathématiques des élèves, particulièrement ceux de CP, ainsi qu'une amélioration de la concentration et du comportement. Les enfants issus de milieux plus défavorisés ont donc bénéficié d'un triple apport, du point de vue de leurs compétences scolaires, du climat de l'établissement et de l'équilibre de leur alimentation. En France, des petits déjeuners sont distribués dans certaines écoles dans le cadre de la Stratégie pauvreté, mais tout comme la tarification sociale des cantines, la mesure ne peut être évaluée pour le moment, et sera difficile à évaluer, faute d'indicateurs pertinents dès le lancement du programme³.

S'agissant de la remise de coupons d'achat⁴, plusieurs travaux étudient leur impact sur la consommation et la santé⁵. Certains d'entre eux montrent que les bénéfices d'une telle politique sont avérés lorsque les coupons sont distribués aux catégories les plus défavorisées, qu'ils sont ciblés sur l'achat de produits recommandés tels que les fruits et les légumes, les produits lactés et les vitamines, et que cette distribution est complétée par une éducation nutritionnelle adaptée. On observe alors une amélioration de la consommation alimentaire ainsi que du statut nutritionnel des populations. Plusieurs pays étrangers ont initié une politique de coupons à l'image des États-Unis (Programme « Special Supplementary Nutrition Program for Women, Infants and Children »), de l'Australie (« Fighting Disease with Fruit ») ou du Royaume-Uni (programme « Healthy Start »). Comme rappelé par l'Inserm, il est apparu que ces interventions adossées à de l'éducation nutritionnelle ont un effet positif sur la qualité de la consommation alimentaire des personnes défavorisées et leur santé ; et que cette politique de coupons serait plus efficace qu'une baisse des prix. Les conclusions scientifiques sont très instructives dans l'optique de la définition des modalités d'un éventuel chèque vert (voir *supra*).

¹ Comité d'évaluation de la Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté (2021), [Les 35 mesures : suivi et évaluation 2021](#), France Stratégie, mars, 198 p., ici p. 33-36.

² CNESCO (2017), « [Contribution sur la restauration scolaire...](#) », *op. cit.*

³ Comité d'évaluation de la Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté (2021), [Les 35 mesures : suivi et évaluation 2021](#), *op. cit.*

⁴ Les coupons permettent l'achat à prix réduit ou l'accès gratuit aux produits alimentaires.

⁵ Inserm (2014), [Inégalités sociales de santé en lien avec l'alimentation et l'activité physique](#), rapport, expertise collective, Paris, Les éditions Inserm, 731 p., ici p. 600-614.

Les enjeux auxquels l'aide alimentaire doit répondre amènent à questionner notre modèle actuel. Si cette aide constitue un premier secours aux personnes en difficulté, elle ne saurait constituer en l'état une réponse structurelle aux enjeux de précarisation. Il convient ainsi d'interroger les pistes de changement possibles. Parmi elles, plusieurs scénarios peuvent être discutés : (1) maintenir le système d'aide alimentaire existant en l'améliorant, (2) développer davantage les approches d'aide alimentaire nouvelles, ou (3) proposer une alternative à l'aide alimentaire à travers, par exemple, des chèques alimentaires.

Encadré 7 – Différents scénarios de facilitation de l'accès des ménages à une alimentation de qualité

Dans le premier scénario, à savoir la poursuite du système actuel d'aide alimentaire, plusieurs réflexions sont à engager pour une aide plus efficace, lisible et adaptée. Parmi elles, et comme rappelé par le CNA, il est essentiel d'approfondir un travail d'identification des publics et de leurs attentes suivant les territoires afin d'y répondre de la manière la plus adéquate. Dans son rapport de 2019, l'IGAS recommandait, par ailleurs, la création d'un fonds pluriannuel national pour mettre en œuvre une politique systémique de lutte contre la précarité alimentaire, en réponse à la complexité du modèle actuel de financement. « Pour donner aux acteurs associatifs une prévisibilité et des garanties indispensables, la mission recommande d'inscrire le fonds ainsi que ses dotations futures dans la loi, tout en lui allouant des autorisations d'engagements pluriannuelles » (IGAS,2019).

Un deuxième scénario serait de favoriser le développement de dispositifs existants aux côtés du système d'aide alimentaire actuel. Ainsi, les groupements d'achat et les épiceries solidaires pourraient être davantage soutenus. En accueillant aussi bien les publics précaires que non précaires, ils ont l'avantage de diminuer le sentiment de stigmatisation des bénéficiaires et leur donnent plus d'autonomie. Par ailleurs, ils offrent « une large palette de produits contre une participation financière modique¹ ».

Dans un troisième scénario, en rupture avec le fonctionnement en place, l'aide alimentaire pourrait faire place à d'autres approches alternatives. Il pourrait être envisagé la distribution de chèques alimentaires ou d'« une aide alimentaire ciblée dématérialisée », sur le modèle de ce qui est fait dans d'autres pays (au système de redistribution certes parfois assez différent). Ces chèques ou de cette aide seraient distribués sous conditions de ressources. Les bénéficiaires disposeraient d'un montant défini qu'ils pourraient utiliser pour des achats alimentaires ciblés dans tous les magasins, et dans le cas de l'aide dématérialisée, sans que l'origine des fonds ne soit identifiable. En 2012, le CNA faisait déjà état de cette possible

¹ CNA (2012), « Aide alimentaire et accès à l'alimentation des populations démunies en France », *op. cit.*

orientation (l'aide alimentaire ciblée dématérialisée), prenant pour exemple le dispositif de carte bancaire dédiée développé aux États-Unis¹. Ces chèques, ou cette aide, auraient l'avantage de diminuer l'impression de stigmatisation et d'élargir le panier de l'offre disponible pour les bénéficiaires².

1.5. Une fiscalité nutritionnelle mobilisable, en tenant compte des écueils évoqués par les experts

La fiscalité dite « nutritionnelle » s'inscrit dans le cadre spécifique de la fiscalité dite comportementale « dont la finalité est d'influencer les comportements des consommateurs pour les détourner de pratiques jugées nocives pour leur bien-être³ ». Elle ne vise pas à redistribuer, même si la redistribution par le système socio-fiscal a également son intérêt dans la lutte contre les inégalités de santé. La fiscalité nutritionnelle vise en effet à augmenter les prix relatifs des aliments de moins bonne qualité nutritionnelle, de manière à en détourner les consommateurs (et donc les offreurs), y compris et parfois surtout les consommateurs les plus modestes.

Pour qu'elle atteigne son objectif, le taux choisi doit avoir un effet suffisant sur les prix pour être perçu par le consommateur. Si, selon le HCSP, l'effet des prix « est démontré tant par des données d'expérience contrôlées, menées en laboratoire ou sur le terrain, que par l'analyse économique de données observationnelles de consommation⁴ », le Haut Conseil précise que selon la littérature « des améliorations significatives de la santé des populations peuvent être atteintes pour des variations de prix de l'ordre de 10 % à 15 % au moins ». Ceci résulterait d'« effets cognitifs de seuil par lesquels les consommateurs ne réagissent à des hausses de prix que lorsque ces dernières sont suffisamment saillantes et perceptibles ». L'IGAS avait ainsi constaté en 2016 que la taxe sur les boissons sucrées était « trop modeste pour avoir eu un effet certain sur les comportements », avec un

¹ CNA (2012), « [Aide alimentaire et accès à l'alimentation des populations démunies en France](#) », *op. cit.*

² Une autre alternative encore serait celle d'une Sécurité sociale alimentaire que Dominique Paturel décrit comme « un modèle de protection sociale pour tous orienté sur un accès égalitaire à une alimentation reconnectée aux conditions de sa production ». Cette sécurité sociale alimentaire, envisagée par un certain nombre d'associations, s'appuierait sur trois éléments : la reconnaissance du droit à l'alimentation, la réorientation des outils de politique publique existant en matière d'accès à l'alimentation avec en particulier une restauration collective disponible pour tous 7 jours sur 7, et l'attribution d'une allocation à l'ensemble de la population pour accéder à des produits frais. Voir Paturel D. (2019), « [Pour une Sécurité sociale de l'alimentation](#) », Les Chroniques « Démocratie Alimentaire », volet 4, Chaire Unesco Alimentations du monde.

³ Cusset P.-Y. (2013), « [L'effet des "taxes comportementales", une revue \(non exhaustive\) de la littérature](#) », document n° 2013-01, Commissariat général à la stratégie et à la prospective, juin, 27 p.

⁴ HCSP (2017), [Pour une politique nationale nutrition santé en France. PNNS 2017-2021](#), *op. cit.*

montant « de 7,53 euros par hectolitre, soit à peine 11,23 centimes pour une bouteille d'1,5 litre de soda ou 2,51 centimes pour une boîte de soda de 33 centilitres¹ », l'inspection ayant donc préconisé l'application du taux normal de TVA à 20 %. On notera que le PNNS 4 comporte une action d'évaluation d'impact de la fiscalité sur les boissons sucrées.

Encadré 8 – Les effets redistributifs de la fiscalité nutritionnelle

Un contre-argument parfois évoqué est lié à l'aspect potentiellement régressif de mesures de fiscalité nutritionnelle, c'est-à-dire que l'impact fiscal subi par les ménages modestes serait plus élevé, relativement à leurs revenus, que celui subi par les ménages les plus aisés.

Toutefois, selon le HCSP, « les études de simulation sont peu nombreuses et ambiguës sur ce sujet, avec des résultats qui varient selon le pays étudié et les groupes de produits visés² », En tout état de cause, le HCSP souligne qu'une éventuelle régressivité fiscale serait « compensée par des effets santé plus importants pour les populations défavorisées » (ce qui est bien l'objectif poursuivi), puisque « les études existantes montrent majoritairement que les politiques de prix réduisent les inégalités de santé nutritionnelle, notamment les politiques ciblant des nutriments précis ». Le Haut Conseil ajoute que « les études existantes supposent que les effets de la consommation sur la santé (...) sont les mêmes quelle que soit la distance initiale des individus aux recommandations nutritionnelles » et que, ce faisant, « elles sous-estiment donc les gains relatifs de santé pour les populations les plus éloignées des recommandations nutritionnelles ».

L'IGAS avait également récusé le discours autour d'un caractère « antisocial » de la fiscalité nutritionnelle en indiquant, à propos de la fiscalité des boissons sucrées, que « contrairement à certains arguments avancés, cette mesure n'a pas de caractère « antisocial », étant au contraire « adaptée à l'objectif de réduction des inégalités sociales de santé », puisque « les personnes les plus défavorisées sont les plus touchées par le surpoids et l'obésité³ ». Il faut d'ailleurs rappeler que l'argument de la régressivité a aussi pu être utilisé un temps à propos des prix du tabac, ce qui n'a pas empêché la mise en œuvre de mesures de hausse (le fait de prendre en compte des produits nocifs dans la mesure du pouvoir d'achat étant d'ailleurs contestable, comme en atteste l'existence d'un indice des prix hors tabac).

¹ IGAS (2016), *Évaluation du PNNS 3 et du plan obésité 2010-2013*, op. cit.

² HCSP (2017), *Pour une politique nationale nutrition santé en France. PNNS 2017-2021*, op. cit.

³ IGAS (2016), *Évaluation du PNNS 3 et du plan obésité 2010-2013*, op. cit.

Au-delà du niveau du taux, le ciblage des mesures fiscales doit être conçu de manière à éviter un report du consommateur vers des aliments substitués dont la qualité n'est pas supérieure, voire inférieure. Le HCSP cite notamment une étude française de 2010¹ qui montre « qu'une taxe ciblant indistinctement tous les produits à l'intérieur de grandes catégories d'aliments aurait une efficacité limitée, avec des effets potentiellement pervers, comme une baisse des apports en nutriments essentiels, du fait de substitutions incontrôlées entre catégories d'aliments et d'effets élasticité-prix directs assez faibles² ». En effet, l'élasticité-prix est moins élevée lorsque l'on cible toute une catégorie d'aliments, que lorsque l'on considère un sous-ensemble ciblé de produits au sein de cette catégorie. C'est pourquoi « la littérature conclut (...) de manière claire qu'une politique de prix ciblant précisément certaines variétés de produits à l'intérieur de chaque catégorie de produits est plus efficace que le ciblage de larges catégories de produits, et ce d'autant plus que les aliments ciblés ont des substitués proches de meilleure qualité nutritionnelle ». Une étude sur des données françaises montre ainsi que la baisse de la consommation de sucres générée par la taxation des sodas s'explique essentiellement par des reports vers des boissons allégées en sucre ou des jus de fruits sans sucres ajoutés³. Au-delà du cas de l'Hexagone, le HCSP cite également « les analyses de l'effet de la taxe mexicaine sur les aliments non-essentiels denses en énergie, ou encore de la taxe danoise de 2011-2012 sur les graisses saturées ».

Un risque supplémentaire est que les offreurs confrontés à une hausse de la fiscalité des produits qu'ils proposent procèdent à des reformulations de ceux-ci « par le bas » de manière à abaisser le prix hors taxe, tout en dégradant encore la qualité nutritionnelle. C'est pourquoi la fiscalité nutritionnelle gagne à être assortie de standards de qualité nutritionnelle minimale (voir les mesures réglementaires évoquées *supra*, point 1.3). L'existence de mesures réglementaires sécurise d'ailleurs la fiscalité nutritionnelle vis-à-vis du droit européen, en caractérisant son inscription dans une politique globale de santé publique.

Ces différents points de vigilance ne sont pas pour autant des obstacles au déploiement de mesures avisées de fiscalité nutritionnelle, dont les bénéfices peuvent être importants. Le HCSP a ainsi recommandé de se saisir davantage de ce levier de promotion de la santé publique, préconisant « une taxe d'accise dépendant du profil nutritionnel des produits pour les produits préemballés relevant du champ d'application du règlement européen INCO, et inclus dans la catégorie NutriScore D et E ».

¹ Allais O., Bertail P. et Nichèle V. (2010), « [The Effects of a Fat Tax on French Households' Purchases: A Nutritional Approach](#) », *American Journal of Agricultural Economics*, vol. 92 (1), p. 228-245.

² HCSP (2017), *Pour une politique nationale nutrition santé en France. PNNS 2017-2021*, *op. cit.*

³ Bonnet C. et Réquillart V. (2013), « Tax incidence with strategic firms in the soft drink market », *Journal of Public Economics*, vol. 106 (issue C), p. 77-88.

En termes d'acceptabilité, la mise en place d'une fiscalité nutritionnelle devrait être accompagnée d'un travail d'information des ménages ; le souhait d'éviter qu'elle soit perçue comme « punitive » pourrait conduire à un fléchage des recettes vers des mesures de prévention ciblées sur certains ménages (éducation alimentaire de la jeunesse, coupons fruits et légumes et aide alimentaire, voir *supra*), vers un soutien conditionnel à certaines PME du secteur agroalimentaire (dispositifs d'allègement des dépenses en recherche et développement visant à soutenir les efforts de reformulation), ou encore vers un soutien conditionnel à certains producteurs (dès lors qu'ils s'engagent sur des productions ou des modes de production en accord avec les priorités du PNAN).

Enfin, des réflexions existent pour combiner cette fiscalité nutritionnelle à la fiscalité carbone dans le cas particulier de l'alimentation. Ainsi, une proposition de modulation de la TVA applicable aux aliments en fonction des émissions de gaz à effet de serre ou des bénéfices nutritionnels a été récemment débattue au Parlement européen¹. Cette proposition vise à renchérir les aliments dont la consommation peut être préjudiciable à la santé ou dont la production peut contribuer au réchauffement climatique (viandes, produits laitiers) et à abaisser le prix des aliments dont la consommation est favorable à la santé (fruits et légumes). Elle traduit la volonté de décroiser les enjeux sanitaires et environnementaux en mobilisant un levier fiscal commun. L'évaluation de l'impact sur les comportements d'une telle proposition devrait être conduite.

2. La contribution de la production nationale à une alimentation saine et durable des Français

Quelles que soient les évolutions conduites en faveur du consommateur, la question de la contribution au système alimentaire français d'une production agroalimentaire nationale adaptée à la transition à venir se pose plus que jamais.

Pays historiquement capable de couvrir l'essentiel de ses besoins quantitatifs et qualitatifs, encore exportateur pour certaines productions (céréales, vins, spiritueux, etc.), la France doit aujourd'hui prendre des options claires pour à la fois sécuriser et améliorer son propre système alimentaire. Elle doit notamment pour cela dessiner un avenir désirable et valorisant pour les professionnels du secteur agroalimentaire selon une déclinaison territoriale efficace, et contribuer à la transition alimentaire nécessaire à l'échelle mondiale.

¹ Gérard M. (2021), « [Les eurodéputés lancent le débat sur une TVA renforcée pour la viande et supprimée pour les fruits et légumes](#) », *Le Monde*, 10 septembre.

2.1. Des leviers économiques de transition vers l'agroécologie à renforcer

Comme on l'a vu, la production agricole nationale est aujourd'hui largement déterminée par la politique agricole commune (PAC). Malgré l'essor de la production en agriculture biologique et le développement de systèmes agricoles territorialisés durables, la généralisation de pratiques agroécologiques à même d'accompagner la transition alimentaire globale relève d'un changement systémique des politiques agricoles.

À l'heure actuelle, les aides directes de la PAC sont liées à la taille des exploitations et à des références historiques de production. Ces aides tiennent certes compte de l'enjeu environnemental via le « paiement vert » (30 % des aides directes) et la « conditionnalité ». Mais l'utilisation d'outils de type quotas, seuils, prescriptions et dérogations limite l'efficacité du système sur le plan environnemental. D'autres outils existent qui permettraient pourtant de simplifier la PAC et de renforcer son ambition environnementale, à budget inchangé. C'est notamment le cas d'instruments de type bonus-malus.

De plus, repenser les aides directes pour qu'elles soient proportionnelles au travail agricole plutôt qu'à la taille des exploitations permettrait, d'une part, d'assurer à tous les agriculteurs un paiement minimal déconnecté du niveau de la production agricole, et d'autre part, de tenir compte de l'augmentation de la charge de travail lors du passage à des pratiques agroécologiques. Ce « paiement de base par unité de travail » serait versé sous condition du respect des pratiques environnementales exigées aujourd'hui dans le cadre du paiement vert, et financé par le budget consacré actuellement aux « droits à paiement de base » et au paiement vert¹.

On peut supposer qu'outre les bénéfices environnementaux générés, de telles évolutions permettraient plus facilement une réorientation plus globale des systèmes d'exploitation vers des productions plus intéressantes pour la transition alimentaire nationale et mondiale. Il s'agira toutefois d'éviter qu'à une production nationale ou européenne peu durable se substituent des importations provenant de pays tiers qui le seraient encore moins, ne sauvegardant ainsi pas davantage notre souveraineté alimentaire, entendue à l'échelon européen. En effet, quelles que soient les options retenues en matière d'affichage environnemental, le consommateur reste libre de son choix de régime alimentaire, et, à régime donné, il peut choisir des produits étrangers moins chers, que cette différence de prix soit due à un surcroît de productivité des partenaires commerciaux (éventuellement grâce à de plus faibles coûts de main d'œuvre), ou à de moindres exigences environnementales. Les contrôles sanitaires aux frontières de l'Union

¹ Ces deux propositions (bonus-malus, et paiement de base par unité de travail) sont développées dans le rapport de France Stratégie : Fosse J., Aussilloux V., Grémillet A. et Mesqui B. (2019), *Faire de la politique agricole commune un levier de la transition agroécologique*, France Stratégie, octobre, 106 p.

européenne¹ et les obligations d'équivalence à l'introduction de produits alimentaires sur le marché commun pour certains labels comme par exemple le label bio² sont de nature à limiter ces risques. La perspective d'un « ajustement carbone » aux frontières de l'UE, évoqué dans le cadre du Green Deal par la présidente de la Commission européenne en 2019, pourra également contribuer à limiter ces risques de concurrence.

2.2. Des dynamiques locales de transition à soutenir et accélérer

En dehors de mesures et dispositifs relevant du niveau national voire supranational (règles d'étiquetage, normes agroalimentaires, etc.), de nombreuses dimensions de la politique de l'alimentation renvoient à une mise en œuvre territoriale, dont le support identifié est aujourd'hui, pour l'essentiel, le projet alimentaire territorial (PAT).

De façon globale, les PAT, comme toutes les démarches territoriales intégrées, sont par nature complexes. Ils mobilisent généralement un grand nombre d'acteurs au niveau local. Comme exposé *supra*, leur première réussite est d'avoir permis l'émergence de démarches inédites dans l'approche et la rencontre des acteurs, notamment entre le monde agricole et les autres acteurs territoriaux. L'intégration de nouveaux acteurs, par exemple des associations environnementalistes ou de consommateurs, a conduit à dépasser le simple face-à-face entre le monde agricole et les pouvoirs publics. De nombreux partenariats entre des acteurs locaux publics, professionnels ou associatifs ont ainsi pu se développer. Mais l'absence de dimension alimentaire dans la politique agricole européenne, l'interministérialité de la politique nationale de l'alimentation (en comparaison par exemple des politiques agricoles), ou encore l'absence de désignation d'une compétence alimentaire n'ont certainement pas poussé les collectivités infra-régionales à se saisir massivement de l'instrument des PAT. L'appropriation très variable du fait alimentaire au niveau des régions a également pu jouer. L'échelon régional s'est en effet relativement peu saisi de la question alimentaire, alors que l'échelle régionale est celle où il est possible d'intervenir dans le champ des filières mais aussi de la distribution et du commerce, sans parler des politiques agricoles avec le pilotage du FEADER pour le financement du deuxième pilier de la PAC³.

La multiplicité des acteurs de la politique de l'alimentation a également entraîné une dispersion importante des financements. En conséquence, les porteurs de projet sont

¹ Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (s.d.), « [Importation des denrées alimentaires d'origine végétale : les contrôles de la DGCCRF pour éviter les risques de contamination](#) » ; et ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation (2020), « [Infographie – Sécurité sanitaire : les contrôles aux frontières](#) », 7 juillet.

² Agence Bio, « [Importer des produits bio](#) ».

³ Fonds européen agricole pour le développement rural.

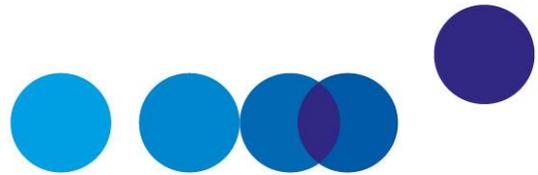
contraints d'investir beaucoup de temps et d'énergie dans l'ingénierie financière et dans la quête de légitimation de leur approche.

Pour autant, une certaine dynamique s'instaure aujourd'hui autour des PAT et l'enjeu réside donc dans la manière de poursuivre l'amélioration continue et l'engagement volontaire. Dès lors, il convient de veiller à ce que d'éventuels reformatages du dispositif ne découragent pas les acteurs les plus avisés et innovants. C'est en effet dans l'initiative locale que réside une part d'appropriation par l'expérience de la complexité des questions alimentaires et de rapprochement des parties prenantes. Beaucoup d'initiatives territoriales dans ce champ sont d'ailleurs nées et existent parfois aujourd'hui en dehors du cadre des PAT.

Le dispositif des PAT, initié par des collectivités innovantes puis pris en compte par l'État, relève ainsi aujourd'hui largement d'une action publique décentralisée et très hétérogène, sans ambition globale clairement définie. Il est donc loin de pouvoir assurer une transition du système alimentaire national dans son ensemble ainsi que des effets tangibles sur le plan quantitatif. S'il convient de réussir à maintenir, voire à renforcer l'engagement des communautés d'acteurs territoriaux les plus engagées et les plus ambitieuses, un autre enjeu reste donc de susciter une impulsion sur les autres territoires. Cela peut passer par la construction d'un référentiel méthodologique et d'évaluation qui fait défaut aujourd'hui. La question de la reconnaissance d'une compétence de chef de filat « alimentation » au sein des collectivités est également posée par différents acteurs (RnPAT, CESE, etc.).

2.3. Des actions à poursuivre et à renforcer pour mieux répartir la chaîne de valeur

À l'instar des recommandations émises par ailleurs depuis de nombreuses années, les actions visant à mieux répartir la valeur ajoutée dans la chaîne de production, transformation et distribution sont certainement à poursuivre et renforcer, qu'il s'agisse de productions relevant de systèmes conventionnels (autour des négociations sur les prix, des contractualisations, etc.), ou de productions inscrites dans des démarches de qualité de type AOP, IGP, labels, etc. (qui méritent certainement d'être poursuivies et valorisées à destination de tous les publics consommateurs). Au-delà des initiatives prises de toute part, il s'agit de faire de telles actions un pilier de la stratégie nationale, ne serait-ce que pour permettre aux filières agroalimentaires nationales d'évoluer pour s'adapter à la fois aux attentes et aux besoins à l'échelle nationale et internationale.



CONCLUSION

La politique de l'alimentation a sensiblement évolué au cours des dernières décennies. D'abord centrée sur le contrôle de la sécurité sanitaire des aliments, visant à garantir la production d'une alimentation sûre qui ne contamine ni n'intoxique les consommateurs, elle s'est progressivement élargie aux enjeux nutritionnels et à l'équilibre des régimes alimentaires. Avec la prise de conscience de l'impact de notre système alimentaire sur le climat, la promotion d'une alimentation saine doit également intégrer la question environnementale. La politique de l'alimentation doit ainsi se renouveler pour proposer une vision plus holistique centrée sur la promotion de régimes alimentaires sains et durables, ce qui passe par une meilleure coordination des politiques publiques orientant les modes de production agricole et de consommation alimentaire, mais également les politiques éducatives, de prévention des risques sanitaires et de protection de l'environnement.

Des avancées en ce sens ont été réalisées depuis vingt ans et ont notamment permis d'améliorer la santé des consommateurs. Le HCSP a ainsi jugé que « la dynamique impulsée par le PNNS depuis 2001 a permis de définir un cadre national de référence pour la population et les professionnels et a abouti à certaines améliorations de l'état nutritionnel de la population française¹ ». Pour autant, on mesure aisément, à partir des éléments qui précèdent, les limites rencontrées par la coexistence de plans d'actions parfois peu conçus dans une logique d'évaluation, parfois insuffisamment suivis en cours de mise en œuvre, et parfois tributaires d'arbitrages interministériels pris en amont se démarquant des avis experts sollicités. Ces divers plans peuvent, de surcroît, omettre certains grands déterminants de la production alimentaire et de l'offre au consommateur ou certains facteurs majeurs de l'impact de l'alimentation sur la santé (la consommation d'alcool en particulier).

Beaucoup reste donc encore à faire pour construire une vision qui articule les politiques visant à une alimentation saine, celles visant à un modèle de production agricole et agroalimentaire plus durable, et pour les replacer dans une perspective à long terme prenant en compte les enjeux européens et internationaux à la fois sur la transition écologique et les échanges commerciaux.

¹ HCSP (2017), *Pour une politique nationale nutrition santé en France. PNNS 2017-2021*, op. cit., p. 7.

Les propositions esquissées ci-après visent à donner corps à une politique cohérente de la nutrition et de l'alimentation qui contribue à structurer les nombreuses politiques connexes.

Asseoir les plans d'actions concourant à la politique nationale d'alimentation sur certaines bonnes pratiques communes

Les politiques de nutrition et les politiques d'alimentation, plus encore que ce n'est le cas dans d'autres domaines, sont portées par des administrations différentes, et suscitent un intérêt passionné de nos contemporains, qui les conduisent à être d'une très grande sensibilité politiquement ; c'est ce qui rend encore plus nécessaires qu'ailleurs les bonnes pratiques relatives à l'élaboration, la mise en œuvre, l'évaluation et sa prise en compte en continu. L'effectivité des plans adoptés requiert quatre dimensions essentielles :

- que les divergences entre avis d'experts sollicités¹ et objectifs retenus dans les programmes soient explicitées et étayées, quelles que soient leurs raisons (faisabilité économique de court terme, acceptabilité par la population, etc.) ;
- que les actions proposées soient systématiquement assorties d'un indicateur de résultat pertinent et calculable, dont le choix serait étayé lorsqu'il ne paraît pas aller de soi ;
- que les principaux éléments de suivi d'avancement des plans soient rendus publics (et facilement accessibles) sur les sites des ministères concernés, par exemple une fois par an, et que les retards en la matière soient motivés ;
- que pour les actions dont la mise en œuvre relève d'un volontariat décentralisé, soient non seulement prévus des dispositifs d'échanges de pratiques, mais aussi l'identité des évaluateurs desdites pratiques (sinon les seules pratiques publicisées tiendront lieu de « bonnes pratiques »), ainsi que des mécanismes d'incitation au partage des expériences (sinon les outils, même performants, ne trouveront pas leur public). L'enjeu de pilotage de l'expérimentation est un sujet récurrent de politique publique, mais il trouve ici à se décliner sur des sujets aussi divers que les actions d'éducation à l'alimentation en milieu scolaire ou les PAT, liste qui n'est pas limitative.

Inscrire les divers plans structurant la politique de l'alimentation dans une stratégie de transition alimentaire de long terme, prenant en compte les éléments de prospective en matière agricole, économique, environnementale, sanitaire, sociale et sociétale

Quelle que soit la qualité des nouveaux plans, ceux-ci auront toujours vocation à guider l'action opérationnelle au niveau national et local, selon des objectifs fixés à un horizon de

¹ Le rapport précité du HCSP, remis dans le cadre de l'élaboration du PNNS 4 suite à saisine du DGS, en constitue un exemple.

seulement quelques années, et auprès d'acteurs dont les champs de compétences restent spécifiques. La politique de l'alimentation est pourtant confrontée à certains enjeux dont la maîtrise requiert une vision stratégique intégrée et au long cours : conséquences du réchauffement climatique, de l'épuisement des sols, de la globalisation économique, des changements d'habitudes de vie et de normes culturelles, voire de systèmes de valeur, cette liste n'étant pas exhaustive... Les éléments de prospective à mobiliser relèvent, dans certains cas au moins, d'une réflexion à l'échelle internationale et pas seulement hexagonale. Ils vont aussi au-delà des champs d'action des administrations traditionnellement mobilisées (si l'on prend à nouveau l'exemple du commerce international évoqué plus haut).

Pour permettre une réelle transition du système alimentaire français à la mesure des enjeux décrits au chapitre 1, la formulation d'un nouvel horizon pour cette transition de long terme apparaît ainsi nécessaire. Il est donc proposé de faire de la stratégie nationale pour l'alimentation, la nutrition et le climat prévue à l'article 265 de la loi « climat et résilience » le cadre dans lequel se formalisera la stratégie de transition alimentaire à l'horizon 2040, dans une approche couvrant les différents champs de politiques publiques concernés, en s'appuyant sur des organes de suivi et d'évaluation dédiés, ainsi que sur l'ensemble de la communauté scientifique et des parties prenantes, à l'image des politiques stratégiques en matière de changement climatique. Tant pour des raisons nutritionnelles que climatiques, la réduction de la consommation de viande en France devra faire partie des éléments clés de cette stratégie. Cela impliquera de poser la question des instruments incitant à cette réduction, comme l'application de bonus-malus carbone appliqués aux élevages¹ ou une éventuelle modulation de la TVA applicable aux aliments en fonction des émissions de gaz à effet de serre ou des bénéfices nutritionnels comme récemment discuté au Parlement européen². Plus largement, concernant la réduction des émissions de GES du secteur agricole, il apparaît indispensable d'accompagner les objectifs de réduction du budget carbone du secteur agricole d'une feuille de route détaillant pour chaque filière les bonnes pratiques à mettre en œuvre pour développer l'agroécologie ainsi que les cibles intermédiaires à atteindre.

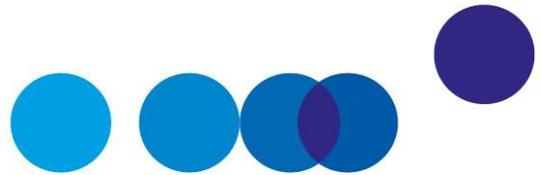
Cette stratégie aurait vocation à formuler une vision précise du nouveau système alimentaire français pendant et après la transition, ainsi que la part prise par la production agricole et agroalimentaire nationale (à l'image des questions de mix énergétique, en matière climatique) et les conditions qui en découleraient pour orienter son évolution. Une telle

¹ Fosse J., Aussilloux V., Grémillet A. et Mesqui B. (2019), *Faire de la politique agricole commune un levier de la transition agroécologique*, *op. cit.*

² Gérard M. (2021), « [Les eurodéputés lancent le débat sur une TVA renforcée pour la viande et supprimée pour les fruits et légumes](#) », art. cit.

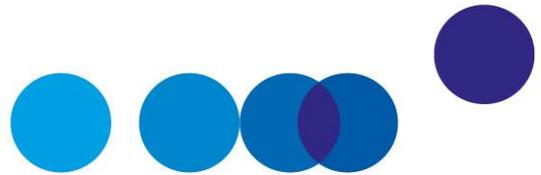
transition contribuerait en outre à asseoir notre souveraineté alimentaire en facilitant la relocalisation de certaines productions sur lesquelles nous sommes aujourd'hui déficitaires.

Cette stratégie de long terme aurait également vocation à structurer les positions françaises dans le cadre des négociations européennes – notamment la PAC – ou internationales, de nombreux enjeux précités ne pouvant relever d'une approche purement hexagonale. Le caractère « universel » de l'alimentation et la diversité des sujets traités par cette stratégie impliquent d'organiser un débat public transparent, ouvert à l'ensemble des parties prenantes, afin d'élaborer les orientations les plus partagées possibles. Cette condition apparaît indispensable à l'adaptation de notre système alimentaire aux défis environnementaux, économiques et sociaux actuels et à venir.



SECONDE PARTIE

RAPPORT DÉTAILLÉ



CHAPITRE 1

UN ÉTAT DES LIEUX DU SYSTÈME ALIMENTAIRE FRANÇAIS

1. Des éléments de comparaison internationale

1.1. Un panorama de l'alimentation mondiale

Une malnutrition mondiale encore forte

Selon l'Organisation pour l'alimentation et l'agriculture (FAO)¹, le déclin de la faim dans le monde mesuré par la prévalence de la sous-alimentation (PoU – *prevalence of under-nutrition*) a pris fin. Près de 690 millions de personnes (8,9 % de la population mondiale) auraient ainsi été sous-alimentées en 2019. Selon l'agence de l'ONU, les projections combinées d'évolution de la population, des disponibilités alimentaires totales et du degré d'inégalité dans l'accès à la nourriture montrent que la prévalence de la sous-alimentation pourrait atteindre 840 millions d'êtres humains en 2030.

L'analyse de la répartition géographique mondiale de ce fléau témoigne d'une situation particulièrement contrastée en 2019 :

- la prévalence de la sous-alimentation en Afrique était de 19,1 % de la population, soit plus de 250 millions de personnes sous-alimentées ;
- l'Asie, région très peuplée, abrite 381 millions de personnes sous-alimentées, soit plus de la moitié de la population sous-alimentée mondiale. Mais la proportion de personnes sous-alimentées y est de 8,3 %, ce qui est un peu inférieur à la moyenne mondiale ;
- en Amérique latine et dans les Caraïbes, le taux de prévalence de la malnutrition était de 7,4 %, soit 48 millions de personnes sous-alimentées.

¹ FAO (2020), *L'État de la sécurité alimentaire et de la nutrition dans le monde*, Rome, 352 p.

Tableau 1 – Évolution de la prévalence de la sous-alimentation dans les grandes régions du monde de 2005 à 2019, en %

	2005	2010	2015	2016	2017	2018	2019*	2030**
MONDE	12,6	9,6	8,9	8,8	8,7	8,9	8,9	9,8
AFRIQUE	21,0	18,9	18,3	18,5	18,6	18,6	19,1	25,7
Afrique du Nord	9,8	8,8	6,2	6,3	6,6	6,3	6,5	7,4
Afrique subsaharienne	23,9	21,3	21,2	21,4	21,4	21,4	22,0	29,4
Afrique de l'Est	32,2	28,9	26,9	27,1	26,8	26,7	27,2	33,6
Afrique centrale	35,5	30,4	28,2	28,8	28,7	29,0	29,8	38,0
Afrique australe	4,9	5,4	7,0	8,0	7,0	7,9	8,4	14,6
Afrique de l'Ouest	13,8	12,1	14,3	14,2	14,6	14,3	15,2	23,0
ASIE	14,4	10,1	8,8	8,5	8,2	8,4	8,3	6,6
Asie centrale	11,0	7,7	3,0	3,0	3,0	3,0	2,7	< 2,5
Asie de l'Est	7,6	3,8	< 2,5	< 2,5	< 2,5	< 2,5	< 2,5	< 2,5
Asie du Sud-Est	17,3	11,7	10,5	10,0	9,8	9,8	9,8	8,7
Asie du Sud	20,6	15,4	14,4	13,8	13,1	13,8	13,4	9,5
Asie de l'Ouest	11,8	10,4	10,7	11,1	11,1	11,2	11,2	13,1
<i>Asie de l'Ouest et Afrique du Nord</i>	<i>10,9</i>	<i>9,7</i>	<i>8,6</i>	<i>8,9</i>	<i>9,0</i>	<i>8,9</i>	<i>9,0</i>	<i>10,4</i>
AMÉRIQUE LATINE ET CARAÏBES	8,7	6,7	6,2	6,7	6,8	7,3	7,4	9,5
Caraïbes	21,3	17,5	17,3	17,0	16,6	17,0	16,6	14,4
Amérique latine	7,8	5,9	5,4	6,0	6,1	6,6	6,7	9,1
Amérique centrale	8,1	7,9	7,9	8,6	8,3	8,4	9,3	12,4
Amérique du Sud	7,6	5,1	4,4	4,9	5,2	5,8	5,6	7,7
OCÉANIE	5,6	5,4	5,5	5,9	6,0	5,7	5,8	7,0
AMÉRIQUE DU NORD ET EUROPE	< 2,5							

* Valeurs issues de projections. ** Les projections allant jusqu'en 2030 ne reflètent pas l'impact potentiel de la pandémie de Covid-19.

Lecture : en **bleu** = sur la bonne voie ; en **violet** = en retard – quelques progrès ; en **orange** = en retard – aucun progrès ou aggravation.

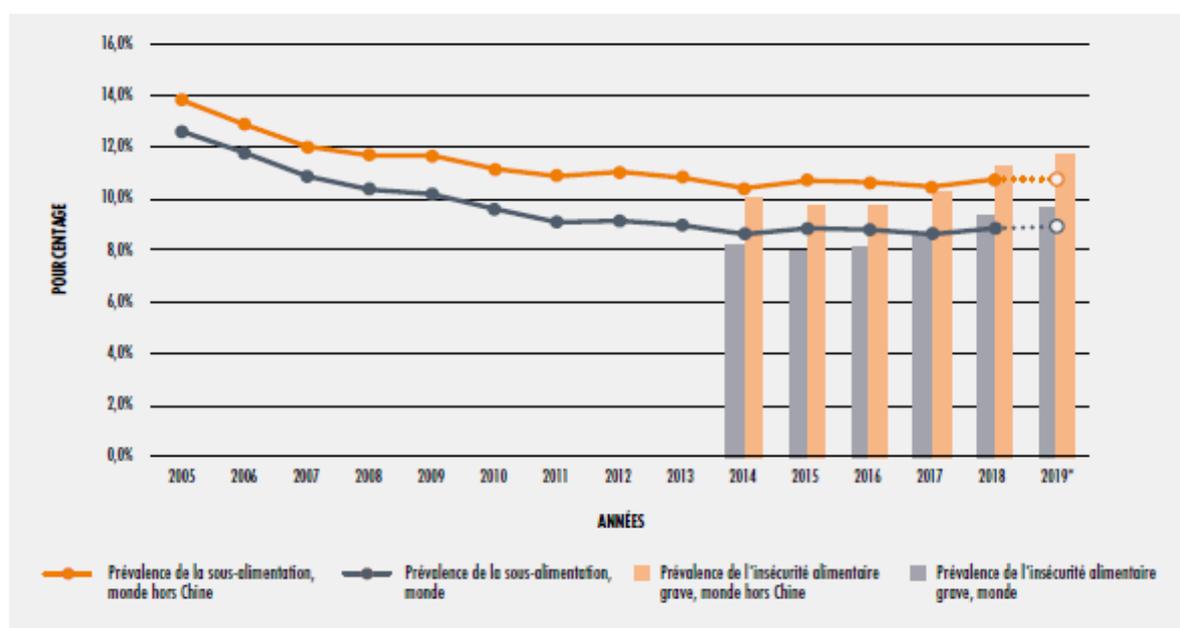
Note : les projections en 2030 établies par la FAO tiennent compte des projections démographiques par État publiées par la Division de la population du Département des affaires économiques et sociales du Secrétariat de l'Organisation des Nations unies en juin 2019. Ces projections intègrent la composition par âge et par sexe des populations par État, qui ont plusieurs incidences sur les estimations de la sous-alimentation (PoU). Le calcul tient compte des disponibilités énergétiques alimentaires (DEA) par habitant, des estimations des besoins énergétiques alimentaires minimaux (MDER), des estimations du coefficient de variation de la consommation alimentaire imputable à ces besoins énergétiques élémentaires (CV|r), autant de paramètres utilisés pour calculer le nombre de personnes sous-alimentées. Une PoU estimative inférieure à 2,5 % de la population correspond à la valeur la plus basse qui puisse être rapportée de manière fiable en utilisant cette méthode.

Source : FAO (2020), *L'État de la sécurité alimentaire et de la nutrition dans le monde*, Rome, p. 9

Selon les dernières estimations, en 2019, 9,7 % de la population mondiale – soit 746 millions de personnes – était exposée à d’importants niveaux d’insécurité alimentaire, c’est-à-dire à l’absence d’accès régulier à une nourriture nutritive et suffisante, sans nécessairement souffrir de la faim. Dans toutes les régions du monde, à l’exception de l’Amérique du Nord et de l’Europe, la prévalence de l’insécurité alimentaire grave a augmenté de 2014 à 2019. Si le nombre de 746 millions de personnes confrontées à une insécurité alimentaire grave est extrêmement préoccupant, ce sont en outre plus de 1,25 milliard de personnes, soit 16 % de la population mondiale, qui ont connu une insécurité alimentaire modérée.

Face à ces chiffres mondiaux pointant d’importants risques de malnutrition à l’échelle mondiale, la situation de la France apparaît positive en termes de capacité d’auto-provisionnement de sa population. Ainsi, les données statistiques de la FAO montrent que depuis 2000 le taux de suffisance des apports énergétiques moyens est supérieur à 140 %, indiquant que les quantités d’aliments consommés en moyenne par l’ensemble de la population française couvrent 1,4 fois leurs besoins énergétiques théoriques. La prévalence de la sous-alimentation est inférieure à 2,5 % de la population pour la période 2017-2020 et la prévalence de l’insécurité alimentaire modérée ou grave serait de l’ordre de 6 %.

Figure 1 – Évolution de la prévalence de la sous-alimentation dans les grandes régions du monde de 2005 à 2019, en %



Source : FAO (2020), L'État de la sécurité alimentaire et de la nutrition dans le monde, Rome, p. 7

Une alimentation mondiale plus équilibrée en tendance mais qui se dégrade dans les pays riches

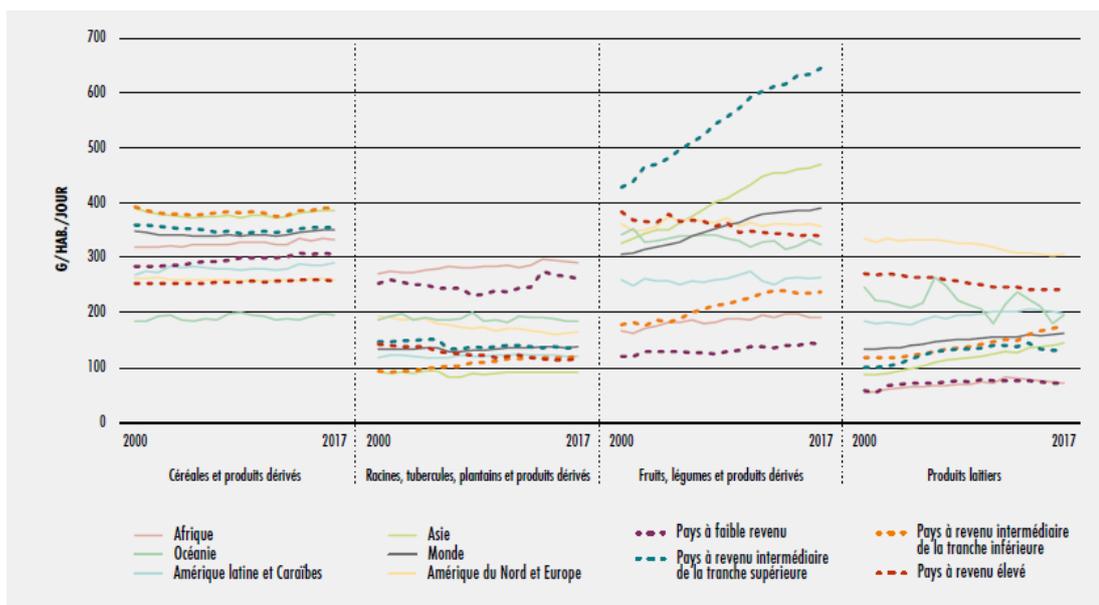
Une méta-analyse conduite en 2015¹ a permis d'étudier l'évolution des habitudes alimentaires de 197 pays entre 1990 et 2010 à l'échelle planétaire, en comparant la consommation d'aliments entrant dans la composition de régimes alimentaires bénéfiques pour la santé, qualifiés d'aliments « sains » (fruits et légumes, poisson, lait) avec celle d'aliments dont l'excès nuit à la santé (sodas, graisses saturées), qualifiés d'aliments « malsains ». Cette analyse souligne les grandes tendances suivantes :

- les femmes consomment plus d'aliments sains que les hommes ;
- les personnes âgées consomment plus d'aliments sains que les jeunes ;
- une consommation accrue de fruits et légumes a été observée sur la période 1990-2010 avec, parallèlement, une consommation plus importante d'aliments malsains ;
- les pays à haut niveau de revenus consomment plus d'aliments sains que les pays pauvres. Toutefois, certains pays riches comme les États-Unis, le Canada ou la Nouvelle-Zélande consomment plus de produits gras, sucrés et ultra-transformés. Cette forte consommation s'explique en partie par une culture alimentaire centrée sur une alimentation prête à consommer de manière nomade (snacking), et non sur la répartition des apports alimentaires en plusieurs repas ;
- tous les régimes alimentaires ont vu leur composition nutritionnelle s'améliorer dans les pays riches, alors que cette composition s'est détériorée dans certains pays à faible revenu d'Afrique et d'Asie. Les pays à revenu intermédiaire ont affiché la plus forte amélioration des habitudes alimentaires avec l'augmentation de consommation d'aliments « sains ». Ces données ont été confirmées récemment par des travaux de la FAO qui soulignent une amélioration tendancielle de la part relative des aliments entrant dans la composition de régimes alimentaires sains ;
- les pays dont les régimes alimentaires traditionnels sont les plus équilibrés nutritionnellement sont basés en Afrique (Tchad, Sierra Leone, Mali), avec une

¹ Imamura F., Micha R., Khatibzadeh S. *et al.* (2015), « [Dietary quality among men and women in 187 countries in 1990 and 2010: a systematic assessment](#) », *The Lancet Global Health*, vol. 3 (3), mars, p. e132-e142. Dans cette étude, les données de consommation ont été évaluées à partir de 325 enquêtes couvrant 88,7 % de la population adulte mondiale. Deux types de régimes alimentaires ont été évalués : l'un reflétant la plus grande consommation de dix aliments rentrant dans la composition de régimes alimentaires bénéfiques pour la santé (fruits et légumes, poisson, lait) et l'autre basé sur la réduction de consommation de sept aliments dont l'excès nuit à la santé (sodas, graisses saturées). Les apports moyens de chaque aliment ont été divisés en quintiles, et chaque quintile s'est vu attribuer un score, les scores les plus élevés correspondant à une alimentation plus saine (plage de 0 à 100). Les schémas alimentaires ont été évalués par régression linéaire incluant le pays, l'âge, le sexe, le revenu national et le temps comme variables exploratoires.

alimentation riche en fruits, noix, céréales complètes et légumes. Tout en bas de l'échelle, on retrouve l'Arménie, le Kazakhstan, la Biélorussie ou encore le Turkménistan.

Figure 2 – Évolution de la quantité journalière consommée d'aliments entrant dans la composition de régimes alimentaires sains en fonction des grandes régions du monde de 2000 à 2017



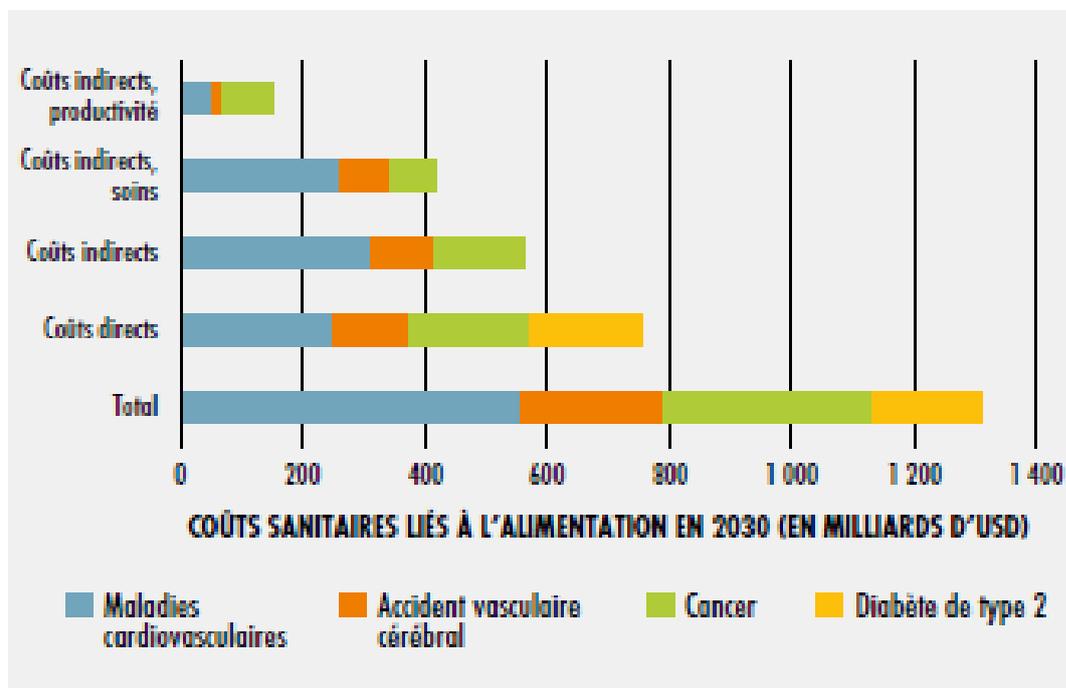
Note : les estimations présentées ici sont ajustées compte tenu des pertes de denrées alimentaires qui se produisent sur une partie de la chaîne alimentaire, depuis le stade de l'après-récolte jusqu'à (et y compris) la vente au détail ; elles sont également ajustées par la prise en compte des parties non comestibles. Le groupe « Fruits, légumes et produits dérivés » renvoie à tous les fruits et légumes frais, secs et transformés (en conserve, par exemple). Les jus et les boissons à base de fruits et de légumes sont exclus. Le groupe « Produits laitiers » comprend le lait, les produits fermentés, le fromage et les autres produits laitiers provenant de bovins, d'équidés et d'autres mammifères.

Source : FAO (2020), *L'État de la sécurité alimentaire et de la nutrition dans le monde*, Rome, p. 51

Cette évolution tendancielle de la qualité nutritionnelle des régimes alimentaires à l'échelle mondiale explique en partie la diminution relative des coûts liés aux maladies d'origine nutritionnelle. Néanmoins, malgré ces progrès, en prolongeant les tendances alimentaires actuelles d'ici à 2030, les coûts sanitaires directs et indirects liés à l'alimentation devraient atteindre près de 1 300 milliards de dollars¹. Cette tendance appelle donc à poursuivre l'amélioration des régimes alimentaires mondiaux.

¹ Springmann M. (2020), « [Valuation of the health and climate-change benefits of healthy diets](#) », *FAO Agricultural Development Economics Working Paper*, octobre, n° 20-03, 23 p.

Figure 3 – Coûts sanitaires directs et indirects liés à l'alimentation d'après la FAO (2020)



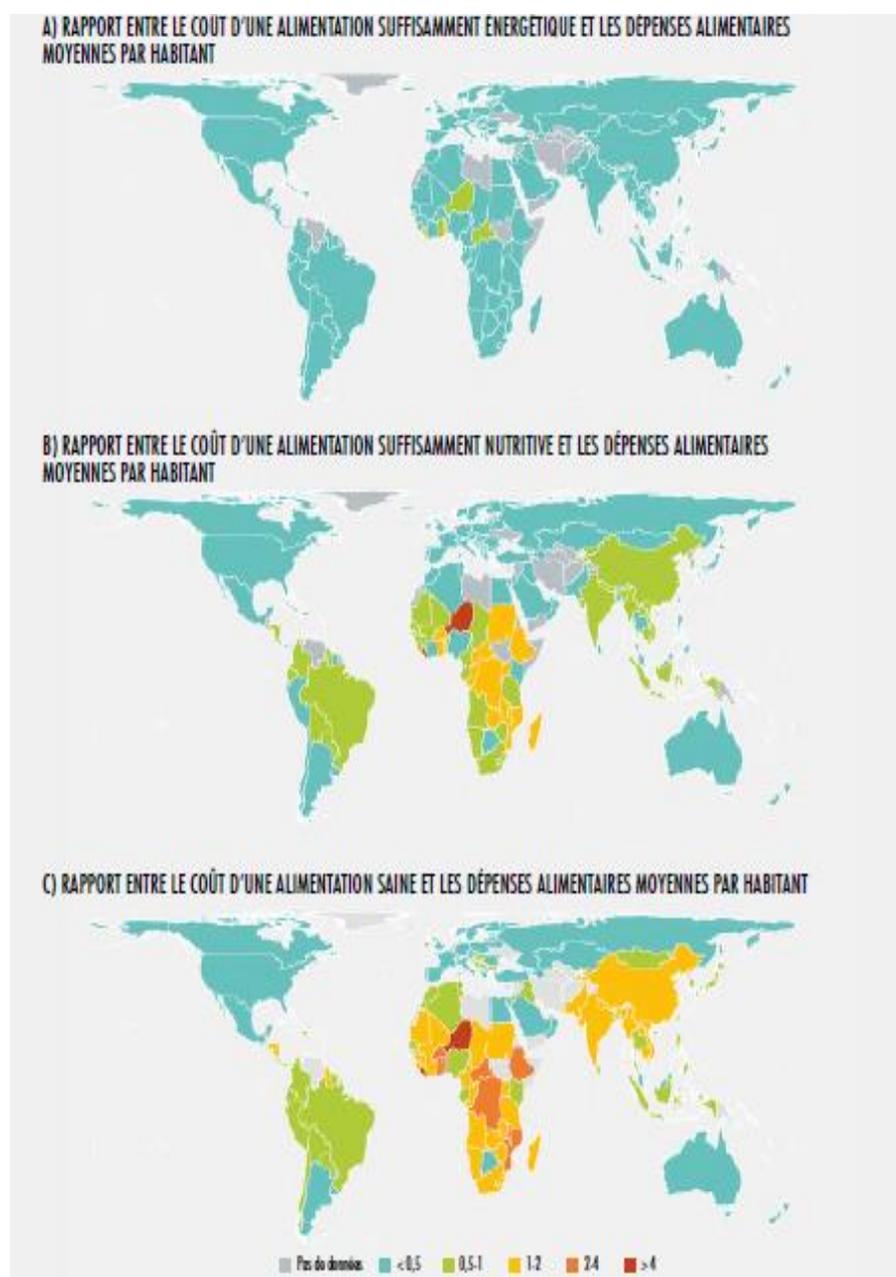
Note : la figure montre les coûts sanitaires liés à l'alimentation prévus en 2030 (en milliards d'USD) si les modes de consommation actuels (REF) restent inchangés. Elle montre les coûts directs (coûts médicaux et dépenses de santé directs associés au traitement d'une maladie spécifique) et indirects (perte indirecte de productivité par jour de travail et coûts des soins informels associés à une maladie spécifique). Les maladies liées à l'alimentation incluses dans l'analyse sont les maladies cardiovasculaires, les accidents vasculaires cérébraux, le cancer et le diabète sucré de type 2.

Source : Springmann M. (2020), « *Valuation of the health and climate-change benefits of healthy diets* », FAO Agricultural Development Economics Working Paper, octobre, n° 20-03. Document ayant servi de base pour FAO (2020), *L'État de la sécurité alimentaire et de la nutrition dans le monde*, Rome, p. 110

Des inégalités sociales liées à l'alimentation particulièrement marquées

Les différentiels de richesse à l'échelle planétaire constituent un élément explicatif déterminant des inégalités d'accès à une alimentation saine (FAO, 2020). Dans un grand nombre de régions du monde, notamment en Afrique subsaharienne et en Asie du Sud-Est, le coût d'une alimentation saine dépasse le niveau moyen des dépenses alimentaires quotidiennes. Par ailleurs, à l'échelle mondiale, une alimentation saine (quantitativement et qualitativement) coûtait en moyenne 60 % de plus qu'une alimentation suffisamment nutritive et 500 % de plus qu'une alimentation suffisamment énergétique en 2017.

Figure 4 – Analyse des rapports entre dépenses alimentaires moyennes et accessibilité à une alimentation saine à l'échelle mondiale



Note : les cartes montrent l'accessibilité économique exprimée par le rapport entre le coût de chacun des trois régimes de référence (suffisamment énergétique, suffisamment nutritif et sain) et les dépenses alimentaires par habitant et par jour dans un pays donné. L'accessibilité est indiquée pour 170 pays pour l'année 2017. Chaque régime est considéré comme étant inabordable lorsque le rapport entre son coût et les dépenses alimentaires moyennes dans un pays donné est supérieur à 1. Un rapport supérieur à 1 indique de combien le coût d'un régime est supérieur aux dépenses alimentaires moyennes.

Source : Herforth A., Venkat A., Mahrt K., Ebel A. et Masters W.A. (2020), « [Cost and Affordability of Healthy Diets across and within Countries](#) », FAO Agricultural Development Economics Technical Studies, n° 9. Document ayant servi de base pour FAO (2020), [L'État de la sécurité alimentaire et de la nutrition dans le monde](#), Rome, p. 91

Tableau 2 – Analyse des rapports entre dépenses alimentaires moyennes et accessibilité à une alimentation saine à l'échelle mondiale

Régions	Alimentation suffisamment énergétique	Alimentation suffisamment nutritive	Alimentation saine
MONDE	0,79	2,33	3,75
AFRIQUE	0,73	2,15	3,87
Afrique du Nord	0,75	2,90	4,12
Afrique subsaharienne	0,73	2,06	3,84
Afrique de l'Est	0,61	1,98	3,67
Afrique centrale	0,73	2,09	3,73
Afrique australe	0,86	2,29	3,99
Afrique de l'Ouest	0,80	2,05	4,03
ASIE	0,88	2,18	3,97
Asie centrale	0,84	2,04	3,39
Asie de l'Est	1,27	2,63	4,69
Asie du Sud-Est	0,92	2,42	4,20
Asie du Sud	0,80	2,12	4,07
Asie de l'Ouest	0,74	1,87	3,58
AMÉRIQUE LATINE ET CARAÏBES	1,06	2,83	3,98
Caraïbes	1,12	2,89	4,21
Amérique latine	1,00	2,78	3,75
Amérique centrale	1,13	3,04	3,81
Amérique du Sud	0,91	2,61	3,71
OCÉANIE	0,55	2,07	3,06
AMÉRIQUE DU NORD ET EUROPE	0,54	2,29	3,21
NIVEAUX DE REVENUS			
Pays à faible revenu	0,70	1,98	3,82
Pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure	0,88	2,40	3,98
Pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure	0,87	2,52	3,95
Pays à revenu élevé	0,71	2,31	3,43

Notes : le tableau indique le coût en dollars par personne par jour des trois régimes de référence (suffisamment énergétique, suffisamment nutritif et sain) par région et niveau de revenu des pays en 2017. L'analyse se fonde sur un échantillon de 170 pays pour lesquels on disposait de données sur les prix de détail des aliments en 2017. Les prix sont tirés du Programme de comparaison internationale (PCI) de la Banque mondiale pour des produits normalisés au niveau international, convertis en dollars internationaux en utilisant la parité du pouvoir d'achat (PPA). Le coût de chaque régime représente une simple moyenne des coûts supportés par les pays appartenant à une région ou à un groupe de revenu spécifique.

Source : Herforth A., Venkat A., Mahrt K., Ebel A. et Masters W.A. (2020), « [Cost and Affordability of Healthy Diets across and within Countries](#) », FAO Agricultural Development Economics Technical Studies, n° 9. Document ayant servi de base pour FAO (2020), [L'État de la sécurité alimentaire et de la nutrition dans le monde](#), Rome, p. 84

En fonction des régimes alimentaires, une empreinte environnementale particulièrement différenciée

Des travaux conduits par des chercheurs de l'université américaine Johns-Hopkins (Baltimore) ont récemment comparé l'impact carbone de neuf régimes alimentaires classés selon différents degrés de « végétalisation » de l'alimentation – allant d'une journée sans viande par semaine à un régime complètement végétalien¹. Ces neuf régimes, qui constituent autant de scénarios de consommation, ont été analysés au prisme des habitudes et besoins alimentaires de 140 pays. Cette étude montre que concilier protection du climat et équilibre nutritionnel est possible. Plusieurs régimes alimentaires peuvent être envisagés en fonction des enjeux locaux. Ainsi, pour les populations présentant de fortes carences nutritionnelles dans les pays en développement comme les femmes enceintes ou les jeunes enfants, les chercheurs recommandent d'augmenter leurs rations de produits carnés ou laitiers. C'est par exemple le cas en Inde, qui présente l'une des plus faibles empreintes carbone alimentaires par personne, avec moins de 1 000 kg d'équivalent CO₂ par an, deux fois inférieure à celle d'un Français. Or le pays compte 38 % d'enfants de moins de 5 ans en retard de croissance, un fléau qui affecte profondément leur santé et menace leur survie. Lutter contre cette malnutrition et augmenter les apports caloriques et protéiques des femmes pendant leur grossesse est indispensable, même si cela pourrait alourdir à terme l'empreinte carbone alimentaire de l'Inde, qui compte 1,3 milliard d'habitants. En revanche, dans les pays développés, la consommation de produits animaux (viande, produits laitiers et œufs) doit être diminuée pour réduire les émissions de gaz à effet de serre. Si le régime végétalien, sans viande, ni poisson, ni produit laitier, est sans conteste celui qui émet le moins de CO₂, l'équipe de l'université Johns-Hopkins souligne qu'il sera difficile d'y convertir toute la planète tant pour des raisons nutritionnelles que culturelles. Par ailleurs, les animaux d'élevage fournissent des bénéfices agronomiques, allant de la conversion de résidus et sous-produits des récoltes en aliments comestibles à l'utilisation de terres autrement impropres aux cultures. Dans ce contexte, il apparaît nécessaire de réduire la place des apports alimentaires d'origine animale sans pour autant les supprimer totalement. Les chercheurs proposent de soutenir deux types de régimes en raison de leur flexibilité et de leurs potentiels nutritifs et climatiques :

- le premier est un régime « aux deux tiers végétalien », décomposé en deux repas complètement végétaliens pour un repas omnivore. Une telle diète est moins émettrice de CO₂ qu'un régime végétarien, dans lequel la viande serait remplacée par des produits laitiers, associés à de fortes émissions de gaz à effet de serre ;

¹ Kim B. F., Santo R. E., Scatterday A. P. *et al.* (2020), « [Country-specific dietary shifts to mitigate climate and water crises](#) », *Global Environmental Change*, vol. 62, mai, 13 p.

- le second est un régime alimentaire comportant une petite part de produits animaux provenant de sources faiblement émettrices de GES – insectes (criquets, ténébrions meuniers), petits poissons (sardines, harengs) ou mollusques bivalves (moules, palourdes, pétoncles). Ces aliments ont une empreinte environnementale relativement faible, tout en ayant des apports nutritifs intéressants, notamment en vitamine B12.

Éléments clés

Il existe d'importants risques de malnutrition dans certaines régions du monde, notamment en Afrique subsaharienne et en Asie du Sud-Est où le coût d'une alimentation saine dépasse le niveau moyen des dépenses alimentaires quotidiennes. L'Europe est aujourd'hui en capacité de fournir à sa population une quantité suffisante d'aliments, même si la malnutrition peut être observée dans les catégories sociales les plus défavorisées. En termes d'équilibre nutritionnel, les pays à haut niveau de revenus consomment plus d'aliments sains que les pays pauvres. Toutefois, certains pays riches consomment plus de produits gras, sucrés et ultra-transformés, à l'origine de maladies dont le coût social est particulièrement fort (obésité, diabète). Cette forte consommation s'explique essentiellement par une mauvaise répartition des apports alimentaires tout au long de la journée. Enfin, la végétalisation de notre alimentation apparaît comme une voie de réduction de l'impact carbone du système alimentaire mondial. Cette végétalisation doit néanmoins être adaptée au contexte socioéconomique et nutritionnel local.

1.2. Malgré la mondialisation, le régime alimentaire français conserve ses spécificités

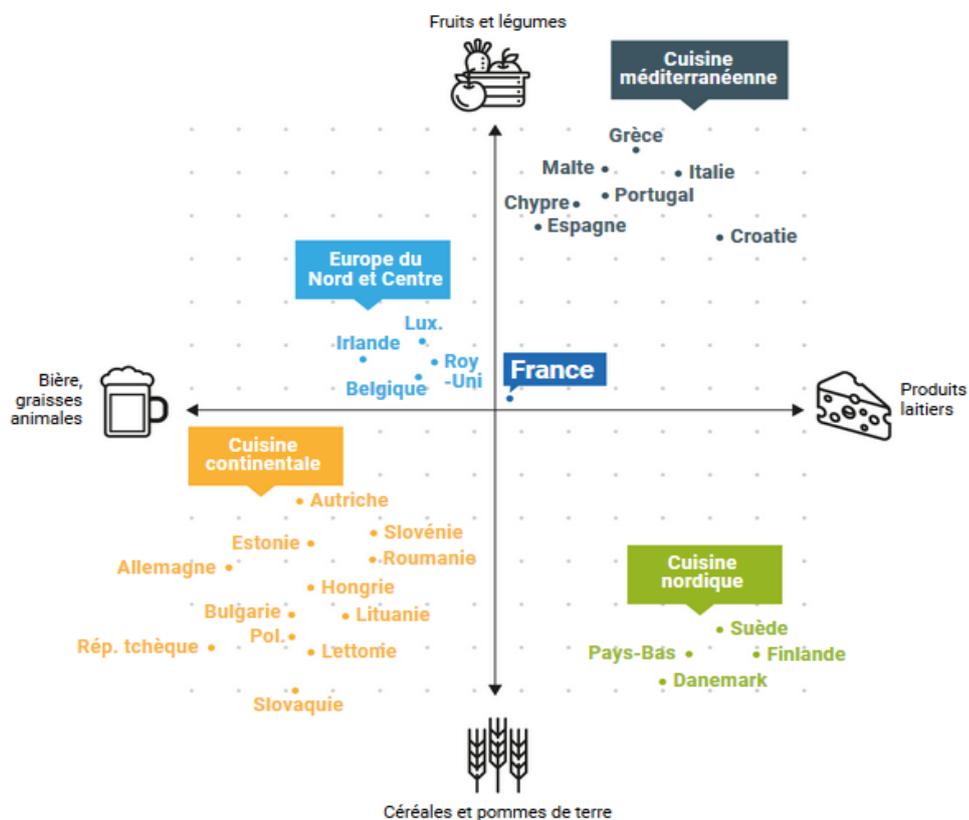
Une analyse comparée des régimes alimentaires européens fondée sur les bilans alimentaires publiés par la FAO a été conduite en 2019¹. Ces données permettent d'évaluer la disponibilité² en kilo, par an et par habitant, d'une centaine d'aliments de base

¹ Coussin M. (2019), « Mangeons-nous comme nos voisins ? », *Le Figaro*, 29 août.

² Le bilan alimentaire présente une image complète de la structure de l'approvisionnement alimentaire d'un pays au cours d'une période de référence spécifiée. Il indique pour chaque produit alimentaire – c'est-à-dire chaque produit de base et un certain nombre de produits transformés potentiellement disponibles pour la consommation humaine – les sources d'approvisionnement et son utilisation. La quantité totale de denrées alimentaires produites dans un pays, ajoutée à la quantité totale importée et ajustée de toute variation des stocks intervenue depuis le début de la période de référence, donne l'offre disponible pendant cette période. Du côté des utilisations, une distinction est faite entre les quantités exportées (utilisées pour nourrir le bétail,

non transformés (blé, seigle, beurre, huile d'olive, crustacés, œufs, haricots, pommes, sucre, etc.) pour chaque pays européen. Leur analyse permet de dresser une typologie des consommations alimentaires observées en Europe selon deux axes : le recours aux fruits et légumes plutôt qu'aux céréales et pommes de terre d'une part ; la prépondérance de produits laitiers vs celle de la bière et de graisses d'origine animale de l'autre. Le régime alimentaire français, pour sa part, se trouve isolé.

Figure 5 – Positionnement relatif de la composition du régime alimentaire français en comparaison des régimes européens



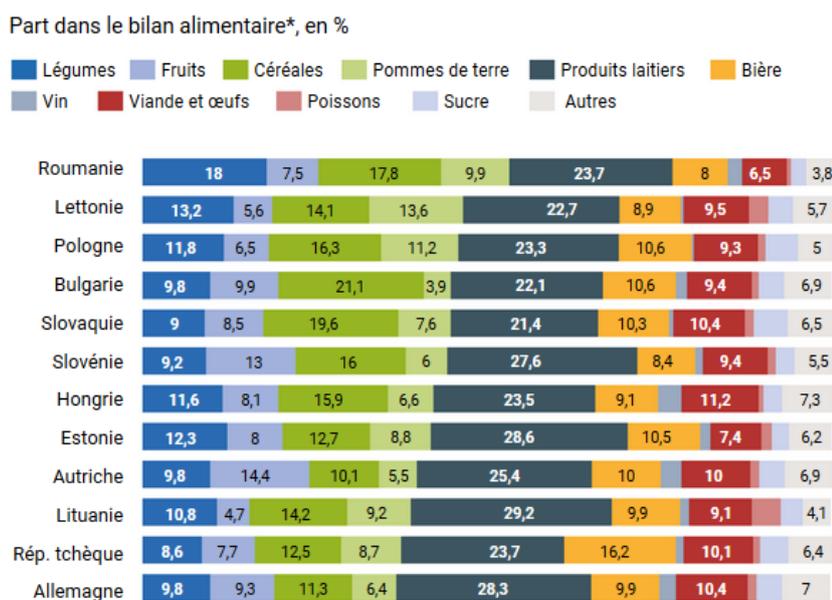
Source : d'après Coussin (2019), « Mangeons-nous comme nos voisins ? », Le Figaro, 29 août

utilisées pour les semences, mises en fabrication pour les usages alimentaires et non alimentaires), les pertes pendant le stockage et le transport, et les disponibilités alimentaires pour la consommation humaine. L'offre par habitant de chacun de ces produits alimentaires disponibles pour la consommation humaine est ensuite obtenue en divisant la quantité respective par les données correspondantes sur la population qui en consomme réellement. Les données sur les disponibilités alimentaires par habitant sont exprimées en termes de quantité et – en appliquant des facteurs de composition alimentaire appropriés pour tous les produits primaires et transformés – également en termes de valeur calorique et de teneur en protéines et en graisses.

Encadré 1 – Une géographie de l'alimentation européenne¹

La cuisine d'Europe centrale se caractérise par une forte consommation de pommes de terre, de céréales (seigle, blé, orge, etc.), de viande de porc et de bière. Cette cuisine, historiquement adaptée aux étés chauds et aux hivers froids du climat continental, se base sur des denrées pouvant se cultiver et se stocker localement. Les fruits et légumes sont moins utilisés que dans d'autres cuisines, tandis que la bière est un aliment à part entière, ces pays disposant quasiment d'autant de bière que de fruits et légumes par an et par habitant (86 litres pour 90 kg). Dans certains pays des Balkans (Roumanie, Bulgarie, Slovaquie, Hongrie), sous l'influence méditerranéenne, la consommation de fruits et légumes est plus importante, réduisant celle de pommes de terre. Dans les pays du littoral, notamment baltes (Lituanie, Estonie, Lettonie), le poisson est plus souvent au menu, tout comme les alcools autres que le vin et la bière.

Figure 1a – Une cuisine adaptée aux étés chauds et hivers froids



* Le bilan alimentaire évalue la disponibilité alimentaire en kg, par an et par habitant.

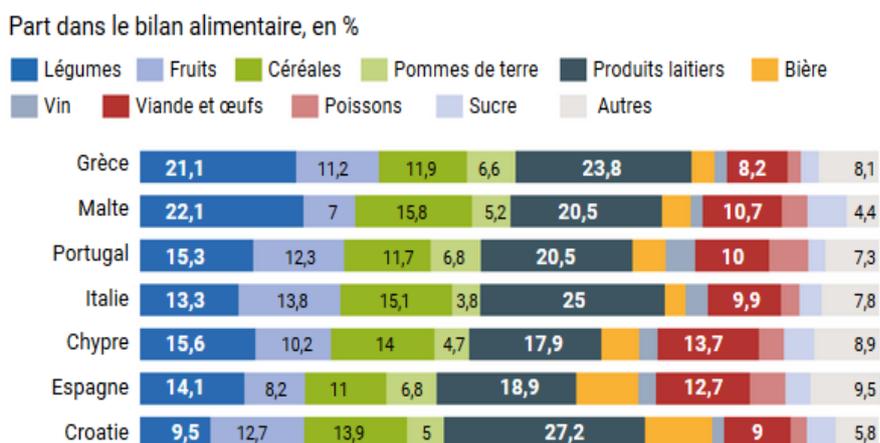
Source : FAO, infographie Le Figaro

La cuisine méditerranéenne est caractérisée par une forte consommation de fruits, légumes, huile d'olive, blé et vin. Ici on préfère le vin à la bière, notamment au Portugal qui dispose de 40,4 litres de vin par an par habitant – un record –, contre seulement 2,8 en Pologne. Les fruits et légumes sont très consommés : 351 kg en Grèce vs 182 kg en Allemagne. La proximité de la mer favorise la présence de

¹ D'après Coussin M. (2019), « Mangeons-nous comme nos voisins ? », art. cit.

poisson dans les recettes, le tout cuisiné à l’huile d’olive et accompagné de produits laitiers. Les céréales, notamment le blé pour la confection de pain et pâtes diverses, sont majoritaires dans le bilan par rapport aux pommes de terre.

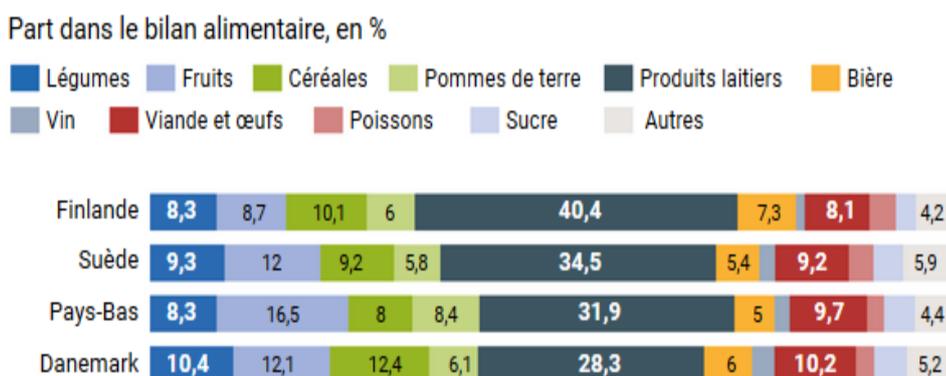
Figure 1b – Une consommation de fruits et légumes favorisée par le climat



Source : FAO, infographie Le Figaro

La cuisine scandinave et nordique se caractérise par beaucoup de produits laitiers, de céréales, de poisson. La consommation très forte de produits laitiers – 347,7 kg par an par habitant en moyenne – est deux fois plus importante que dans les Balkans. Le lait est consommé sous toutes ses formes, ce qui pallie les carences vitaminiques induites par le manque de lumière en hiver. Le climat froid et humide n’est guère favorable à la culture de fruits et légumes en pleine terre, rendant leur disponibilité faible : 185,3 kg en Finlande, contre 272 kg à Malte. Les céréales, notamment l’orge et le seigle utilisés pour la fabrication du pain, constituent l’une des bases de l’alimentation.

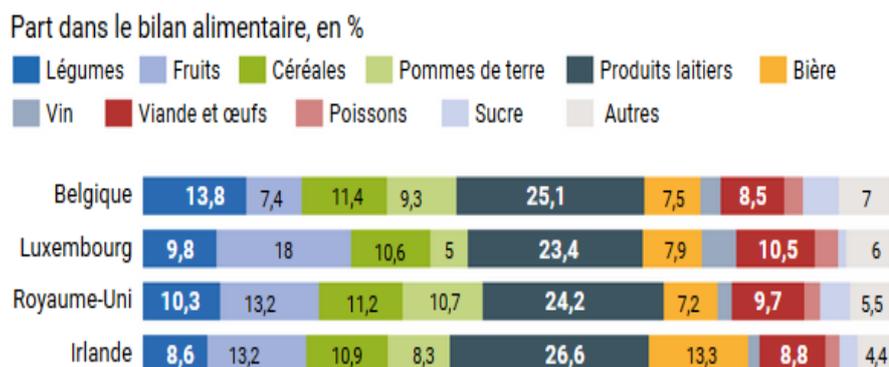
Figure 1c – Des produits laitiers pour compenser le manque de lumière en hiver



Source : FAO, infographie Le Figaro

La cuisine du nord et du centre de l'Europe (Belgique, Luxembourg, Royaume-Uni, Irlande) se situe au carrefour d'influences multiples : ces pays situés entre l'Europe centrale et l'Europe du Nord empruntent aux deux cuisines : à la fois une consommation importante de produits laitiers et de bière, la présence forte de céréales et pommes de terre mais aussi davantage de fruits et légumes.

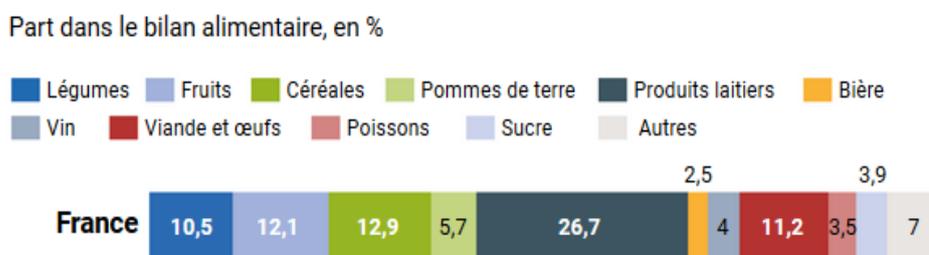
Figure 1d – Des influences nordiques et continentales



Source : FAO, infographie Le Figaro

La France, pour sa part, ne s'apparente à aucun de ces groupes, les deux seuls produits pour lesquels elle s'écarte de plus de deux points de la moyenne européenne sont la bière (nous en consommons moins que nos voisins européens) et le vin (là, nous en consommons plus). Nous consommons beaucoup de fruits et légumes mais moins que nos voisins méditerranéens. Le climat tempéré, la diversité régionale mais aussi la tradition gastronomique française expliquent que la cuisine française se distingue par une transformation importante des produits de base et des recettes équilibrées qui associent de nombreux ingrédients. Tous les composants alimentaires – céréales, fruits et légumes, produits laitiers, huiles, farines, sucres, etc. – se retrouvent donc dans notre bilan alimentaire dans des proportions homogènes.

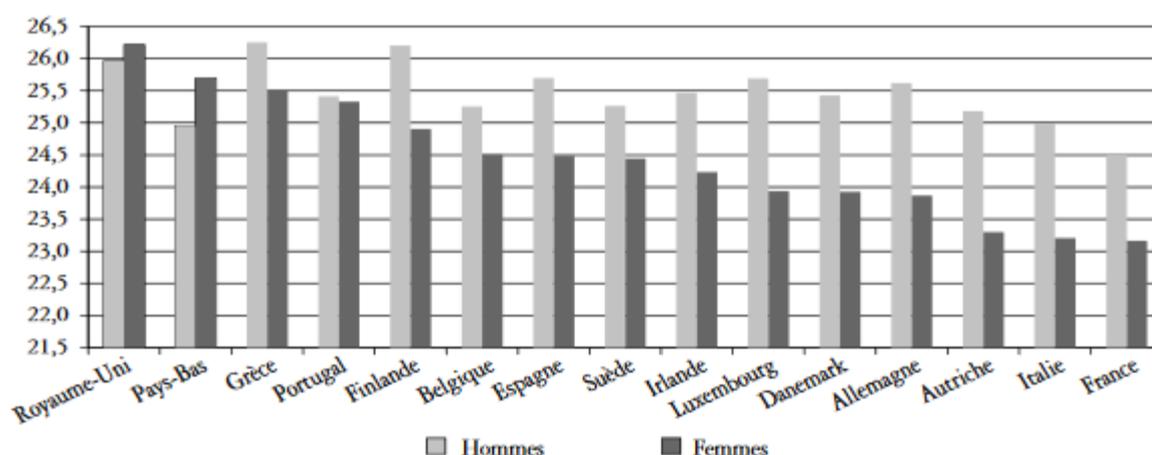
Figure 1e – Un bilan équilibré



Source : FAO, infographie Le Figaro

Ces différentiels de régimes alimentaires constituent l'une des explications potentielles des différences d'indices de masse corporelle (IMC¹) moyens, correspondant au rapport entre le poids (en kg) et le carré de la taille (en m), observés entre les différents pays d'Europe.

Figure 6 – Comparaison des indices de masse corporelle moyens des populations européennes en fonction du sexe



Lecture : les hommes au Royaume-Uni ont un IMC moyen de 26.

Source : Commission européenne, Eurobaromètre 59.0, cité dans T. de Saint Pol (2010), « Poids et régimes alimentaires en Europe », Revue d'études en agriculture et environnement, vol. 91 (2), p. 129-152, ici p. 133

Ainsi, la France se classe parmi les pays présentant le plus faible IMC, avec des IMC moyens inférieurs aux seuils de surpoids, tant pour les hommes que pour les femmes. De nombreux pays, en revanche, présentent des IMC moyens supérieurs à 25, la France et l'Italie étant les deux seuls à sortir du lot.

L'ensemble de ces éléments permet de relativiser l'impact de la mondialisation sur nos pratiques et habitudes alimentaires. En effet, l'uniformisation mondiale des régimes alimentaires est souvent présentée comme l'une des traductions de la mondialisation. La montée des classes moyennes au niveau mondial, accompagnée de l'urbanisation, du développement du salariat, du vieillissement des populations, ainsi que le développement de « produits globaux » (pizzas, hamburgers, sodas, etc.) plaident en faveur de la thèse de l'uniformisation puisqu'ils impliquent un certain nombre de convergences : augmentation des quantités moyennes consommées par personne ; répartition nutritionnelle de la ration alimentaire ; réduction des temps consacrés à la préparation des repas et à l'alimentation ; et éloignement géographique, cognitif (compréhension du

¹ L'Organisation mondiale de la santé (OMS) a défini les seuils suivants, applicables aux individus de plus de 18 ans et de préférence de moins de 65 ans : IMC < 18,5 : sous-poids ; 18,5 ≤ IMC < 25 : poids normal ; 25 ≤ IMC < 30 : surpoids ; IMC ≥ 30 : obésité.

processus de fabrication des aliments et de leur transformation) et culturel du consommateur vis-à-vis des denrées alimentaires. Toutefois, les spécificités locales (qu'elles soient régionales ou nationales) ont tendance à perdurer, même si des interpénétrations sont de plus en plus nombreuses. S'y ajoute une singularisation des régimes alimentaires, la nourriture s'affirmant de plus en plus comme un marqueur social et un objet de revendication.

L'ensemble de ces éléments explique en partie la préservation des spécificités du modèle alimentaire français, fondé sur trois repas. Néanmoins, ce modèle alimentaire français n'a pas de définition officielle. Mathé *et al.* (2011)¹ le décrivent en six points centraux :

« Trois repas principaux par jour, pris à plusieurs et autour d'une table, à des heures relativement fixes et communes à tous ; un temps de préparation et une durée des repas relativement élevée (plus que dans d'autres pays européens) ; un repas structuré par au moins 3 composantes prises dans l'ordre ; une grande importance accordée au goût des aliments ; une diversité alimentaire importante ; une intervention de savoir-faire transmis par l'expérience. »

Cette spécificité française a notamment fait l'objet d'une reconnaissance officielle lors de l'inscription au patrimoine culturel immatériel de l'Humanité du repas gastronomique à la française en novembre 2010. Paradoxalement, cela explique sans doute que l'importance de la restauration collective soit aussi une caractéristique marquante du régime français.

Éléments clés

Le régime alimentaire français se distingue des autres régimes alimentaires européens par sa diversité, liée aux spécificités pédo-climatiques et culturelles, ainsi qu'au positionnement même de la France, aux confins des influences méditerranéennes et nordiques. Plus généralement, les compositions des régimes alimentaires européens sont marquées par la nature de l'offre alimentaire locale et des traditions culinaires très ancrées. Ces spécificités perdurent dans le temps, ce qui permet de relativiser l'idée d'une « mondialisation » de l'alimentation, fondée sur l'uniformisation des régimes alimentaires. Parmi les spécificités françaises observées, la structuration quotidienne de la consommation d'aliments autour de trois repas constitue un élément central, expliquant en partie que la France soit relativement moins confrontée à l'obésité que ses voisins européens.

¹ Mathé T., Francou A., Colin J. et Hebel P. (2011), *Comparaison des modèles alimentaires français et états-unis*, Paris, Crédoc, coll. « Cahier de recherche », n° 283, p. 4.

2. Un régime alimentaire français en évolution sous l'effet de nouvelles préoccupations sociétales

2.1. Un accroissement de la densité énergétique et une hyper-transformation de notre alimentation

Les régimes alimentaires ont connu au fil de l'histoire de l'humanité de nombreuses transitions liées à l'évolution même de l'homme, qui de chasseur-cueilleur est devenu éleveur et agriculteur puis un urbain évoluant dans un monde industrialisé, fournisseur d'une alimentation transformée, prête à consommer. Ces changements ont ainsi accompagné le progrès technologique et l'évolution de notre société. Ainsi, de la fin du XVIII^e siècle à 1920, l'apport calorique alimentaire total n'a eu de cesse de s'accroître, pour atteindre un palier qui s'est stabilisé jusque dans les années 1960, avant de s'accroître à nouveau pour atteindre 3 600 kcal (kilocalories) en 2005. Or, les besoins nutritionnels moyens d'un adulte sont de l'ordre de 2 300 kcal.

Cette croissance s'est caractérisée par une inversion progressive des parts respectives des glucides et des lipides. Ainsi, au XVIII^e siècle, plus de 70 % de l'apport calorique était constitué de glucides (céréales, féculents) et 15 % de lipides (matières grasses). En 2000, 40 % de l'apport calorique était couvert par des lipides, ce qui témoigne d'une augmentation majeure de la part du gras dans l'alimentation, sous l'effet de l'industrialisation et de l'hyper-transformation de notre alimentation dans les sociétés occidentales¹. Notre alimentation s'est donc progressivement enrichie d'un point de vue énergétique, avec une teneur en matière grasse de plus en plus importante au détriment des glucides et des fibres.

Éléments clés

Au fil du temps, notre alimentation s'est progressivement enrichie en énergie, avec une teneur en matière grasse de plus en plus importante au détriment des glucides et des fibres. Cette augmentation de la part du gras est le fruit de l'industrialisation et de l'hyper-transformation de notre alimentation.

¹ Etiévant P., Bellisle F., Dallongeville J. *et al.* (2010), « [Les comportements alimentaires. Quels en sont les déterminants ? Quelles actions, pour quels effets ? Synthèse du rapport d'expertise](#) », INRA, Paris, 64 p.

2.2. De nouveaux enjeux sanitaires à appréhender de manière systémique

Un système alimentaire se définit comme « la manière dont les hommes s'organisent, dans l'espace et dans le temps, pour obtenir et consommer leur nourriture¹ ». Par définition évolutif, notre système alimentaire est soumis à de nouveaux défis de santé publique, ayant trait notamment à l'utilisation de produits chimiques ou à la composition même de notre alimentation.

Des expositions à de nouveaux risques d'origine environnementale

L'activité agricole contribue à une pollution des milieux susceptible d'impacter la santé humaine via les expositions, directes (par exemple par voie respiratoire) ou indirectes (notamment par voie alimentaire), à long terme des populations. Elle peut également être à l'origine d'expositions immédiates des travailleurs agricoles à des substances chimiques. On peut notamment citer :

- la présence de résidus de produits chimiques, dont certains à effet perturbateur endocrinien potentiel, dans la chaîne alimentaire² ;
- la pollution des sols et de l'air liée aux pesticides et métaux lourds (cuivre notamment utilisé en viticulture, en agriculture biologique et en agriculture conventionnelle) ;
- l'exposition directe des utilisateurs et des populations riveraines aux contaminants chimiques ;
- le rejet dans l'environnement (sols et eaux) de résidus d'antibiotiques, de bactéries résistantes ou de gènes de résistance lié à un mode d'élevage intensif ;
- la pollution de l'eau par les nitrates et les pesticides, issue à plus de 90 % de l'activité agricole ;
- la pollution de l'air, qui serait responsable en France de près de 48 000 décès prématurés chaque année, toutes sources de pollution confondues³. Le secteur agricole est responsable de :
 - 98 % des émissions d'ammoniac provenant pour les 3/4 des émissions directes des élevages et pour 1/4 de l'épandage sur grandes cultures ;

¹ Malassis L. (1994), *Nourrir les hommes*, Paris, Flammarion, coll. « Dominos », 110 p.

² Schillinger P. et Vasselle A. (2017), *Les perturbateurs endocriniens dans les produits phytopharmaceutiques et les biocides*, Paris, Sénat, rapport d'information n° 293, janvier, 46 p.

³ Santé publique France (2016), *Impacts de l'exposition chronique aux particules fines sur la mortalité en France continentale et analyse des gains en santé de plusieurs scénarios de réduction de la pollution atmosphérique*, rapport, janvier, 158 p.

- 76 % des émissions de méthane ;
- 10 % des émissions d'oxydes d'azote ;
- 20 % des particules primaires en suspension, issues notamment du brûlage des résidus de culture à l'air libre, du nettoyage des silos, de l'écobuage et des travaux du sol.

À ces risques environnementaux s'ajoutent des nouveaux enjeux nutritionnels (quantitatifs et qualitatifs) liés aux régimes alimentaires :

- l'obésité et les affections intercurrentes, dont le coût annuel a été estimé à près de 20 milliards d'euros par an par le Trésor ;
- les risques accrus de cancers associés à une consommation excessive de produits alimentaires ultra-transformés ou de certains produits carnés (viandes rouges, produits de charcuterie) ;
- les carences alimentaires, sous- ou mal-nutrition (« malbouffe »).

Les coûts supportés par la société – dont le consommateur final – et le contribuable pour le traitement de ces pollutions sont très élevés. À la valeur d'achat des produits agricoles et aux subventions publiques allouées à l'agriculture s'ajoutent ainsi les coûts liés aux externalités négatives générées, estimées :

- entre 0,9 et 1,5 milliard d'euros par an pour ce qui relève des pollutions des eaux (coûts de traitement)¹ ;
- à environ 200 millions d'euros par an pour la pollution de l'air liée aux pesticides et engrais agricoles (impacts sanitaires et en termes d'émissions de GES)² ;
- entre 70 et 100 millions d'euros par an concernant les atteintes à la biodiversité liées à l'eutrophisation des milieux (pertes marchandes touristiques liées aux algues vertes)³.

Des déséquilibres nutritionnels observés

Les études individuelles de consommations alimentaires (INCA) réalisées par l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses) dressent le panorama des habitudes de consommations alimentaires de la population en France métropolitaine à un instant donné. Combinées aux plans de surveillance

¹ Bommelaer O. et Devaux J. (2011), « [Coûts des principales pollutions agricoles de l'eau](#) », *Études et documents*, n° 52, septembre, Commissariat général au développement durable, 34 p.

² Marcus V. et Simon O. (2015), « [Les pollutions par les engrais azotés et les produits phytosanitaires : coûts et solutions](#) », *Études et documents*, n° 136, décembre, Commissariat général au développement durable, 30 p.

³ *Ibid.*

toxicologiques et microbiologiques, ainsi qu'aux bases de données de l'Anses sur la composition des aliments, ces enquêtes permettent d'évaluer les apports en substances bénéfiques présentes dans notre alimentation (vitamines, acides gras essentiels, etc.) ainsi que les expositions aux substances néfastes susceptibles d'être présentes dans les aliments (métaux lourds, résidus de pesticides, toxines, etc.). En 1999, la première étude INCA a porté sur environ 3 000 individus âgés de plus de 3 ans. En 2007, ce sont les consommations de plus de 4 000 participants qui ont été décrites dans l'enquête INCA 2. En 2014, la troisième étude INCA a été lancée et a permis d'inclure les enfants de moins de 3 ans.

En termes d'équilibre nutritionnel, les études INCA ont montré qu'en moyenne, les enfants jusqu'à 10 ans consomment 1,6 kg d'aliments et de boissons par jour. Cette quantité s'élève à 2,2 kg pour les adolescents âgés de 11 à 17 ans et à 2,9 kg pour les adultes de 18 à 79 ans. Les boissons représentent plus de la moitié de cette ration journalière, et l'eau constitue la moitié des boissons consommées. L'étude INCA 3 a montré que les hommes mangent plus que les femmes. Celles-ci privilégient yaourts, fromages blancs, compotes, volailles, soupes et boissons chaudes. Les hommes favorisent les produits céréaliers, le fromage, les viandes et charcuteries, ou encore les crèmes dessert.

L'assiette des Français contient une grande part d'aliments transformés et encore un peu trop de sel : en moyenne 9 g/j chez les hommes et 7 g/j chez les femmes, à comparer aux repères fixés par le Programme national nutrition santé (PNNS) de respectivement 8 g/j et 6,5 g/j. Les apports en fibres (20 g/j en moyenne chez les adultes) apparaissent quant à eux trop faibles par rapport aux recommandations nutritionnelles (30 g/j). Les Français consomment de plus en plus de compléments alimentaires. En outre, un certain nombre d'aliments sont issus de leur propre production (eau y compris, via des puits privés) ou de celle de proches.

On constate des disparités de comportements en fonction de l'âge, du sexe, du niveau d'études ou encore de la région. Ainsi, par exemple, les adultes de 65 à 79 ans consomment plus d'aliments faits maison, les hommes consomment plus de denrées animales crues, les individus ayant un niveau d'études supérieur ou égal à bac + 4 davantage de fruits et deux fois moins de boissons rafraîchissantes sans alcool, et les habitants des grandes agglomérations consomment plus de poisson, confiseries, chocolat et jus de fruits que dans les zones rurales (plus de charcuteries, de légumes et de fromages), etc.

Par ailleurs, le statut pondéral et le niveau d'activité physique des Français restent inadaptés. En 2014-2015, 13 % des enfants et adolescents (jusqu'à 17 ans) et 34 % des adultes de 18 à 79 ans sont en surpoids, 4 % et 17 % respectivement sont obèses. De plus, le pourcentage d'individus présentant un comportement sédentaire est alarmant puisque la moitié des adolescents de 11 à 14 ans, deux tiers des adolescents de 15 à 17 ans et plus de 80 % des adultes de 18 à 79 ans sont concernés. En sept ans, le temps quotidien passé devant un écran, hors temps de travail, a augmenté de 20 minutes en

moyenne chez les enfants et de 1h20 chez les adultes. Les efforts mis en œuvre dans le cadre de la politique nutritionnelle nationale doivent donc être renforcés. Ces efforts doivent porter à la fois sur l'amélioration de l'alimentation d'un point de vue nutritionnel et sur la promotion de l'activité physique, ne serait-ce que par la réduction de la sédentarité. On retrouve là les différents enjeux de la « nutrition », qui renvoient à la fois au lien à l'alimentation et à l'activité physique, deux déterminants majeurs d'une vie en bonne santé.

De nouveaux risques sanitaires

En termes de sécurité sanitaire de l'alimentation, les résultats de l'étude INCA 3 montrent l'apparition de nouveaux modes de consommation présentant potentiellement des risques microbiologiques : augmentation de la consommation de denrées animales crues (poisson et viande de bœuf notamment), temps plus longs de conservation avant la consommation des denrées périssables, dépassements plus fréquents des dates limites de consommation, températures relevées dans les réfrigérateurs parfois inadaptées.

L'exposition aux dangers chimiques est quant à elle évaluée dans le cadre des Études de l'alimentation totale (EAT) réalisées à l'échelle nationale. 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, substances migrant des matériaux au contact des denrées alimentaires, éléments traces ou minéraux par exemple. D'une façon générale, l'EAT 1 (2004) comme l'EAT 2 (2011) ont confirmé le bon niveau de maîtrise des risques sanitaires associés à la présence potentielle de contaminants chimiques dans les aliments en France, sur la base des seuils réglementaires et valeurs toxicologiques de référence disponibles. Cependant, ces études ont pointé également, pour certains groupes de populations, des risques de dépassement des seuils toxicologiques pour certaines substances telles que le plomb, le cadmium, l'arsenic inorganique ou encore l'acrylamide, nécessitant des efforts de réduction des expositions. Ces risques sont souvent associés à des situations de forte consommation d'un aliment ou groupe d'aliments donné, ce qui plaide pour une alimentation diversifiée et équilibrée en variant les aliments et la quantité consommée.

Une consommation d'alcool préoccupante

Au-delà des enjeux strictement alimentaires, il ne faut pas oublier la question des effets sanitaires de la consommation d'alcool, qui placent notre pays dans une situation assez défavorable. La France fait en effet partie des pays où la consommation est la plus élevée en Europe, se situant en 2015 au 43^e rang sur les 53 pays de la région Europe de

l'Organisation mondiale de la santé¹, et ce alors même qu'« avec 11,3 litres d'alcool pur par an et par habitant âgé de 15 ans et plus en 2016, l'UE élargie est la région du monde où la consommation d'alcool est la plus élevée (WHO Regional Office for Europe, 2019)² ».

Cette mauvaise performance se retrouve lorsque l'on compare les impacts sanitaires de l'alcool entre les pays : dans l'étude *Global Burden of Disease*, la France quitte le peloton de tête et se classe 115^e et 113^e (sur 204 pays et territoires étudiés) aux titres respectifs du taux de mortalité et des DALYs imputables à la consommation d'alcool, et ce à structure par âge standardisée. Dans l'UE, la part des décès imputables à l'alcool ne dépasserait le niveau français que dans deux États membres (en contrôlant de la structure par âge) : l'Allemagne et l'Estonie. Et le taux de mortalité imputable à l'alcool, une fois corrigé des structures par âge³, est plus élevé en France que dans de nombreux pays.

Tableau 3 – Mortalité pour 100 000 principalement imputable à l'alcool : comparaison internationale

France	Monde	Pays de l'OCDE	Afrique du Nord / Moyen-Orient	Japon	Chine	Inde	États-Unis	Amérique latine et Caraïbes	Afrique subsaharienne	Russie
33,8	29,8	28,0	4,6	16,4	27,0	27,8	28,1	31,5	51,5	77,0

Note : les chiffres sont ici, pour les besoins de la comparaison, corrigés des différences de structure par âge, l'objet premier du tableau étant de comparer différentes régions du monde.

Lecture : pour 100 000 habitants, on compte 33,8 décès imputables à l'alcool en France

Source : extraction de la base de données Global Burden of Disease, chiffres pour 2019

L'alcool apparaît ainsi globalement comme un enjeu sanitaire du même ordre que l'ensemble des (autres) facteurs alimentaires, particulièrement en France où les décès attribuables à l'alcool représentent 64 % de ceux attribuables au régime alimentaire (contre 39 % dans l'UE) et les années de vie en bonne santé perdues du fait de l'alcool dépassent celles liées au régime alimentaire, alors qu'elles n'en représentent que deux tiers en moyenne dans l'UE.

¹ Bonaldi C. et Hill C. (2019), « [La mortalité attribuable à l'alcool en France en 2015](#) », *Bulletin épidémiologique hebdomadaire*, n° 5-6, février, p. 97-108, ici p. 106.

² Palle C. (2020), « [Législations nationales et politiques de réduction des dommages liés à l'alcool au sein de l'Union européenne](#) », note n°2020-03, Observatoire français des drogues et des toxicomanes, juillet, 16 p.

³ Un raisonnement en part des décès sans effectuer cette correction conduirait à diminuer optiquement les enjeux associés au régime alimentaire et à la consommation excessive d'alcool pour les nombreux pays se caractérisant par d'importants facteurs de surmortalité à âge donné : autres pathologies du fait des risques infectieux et du faible développement de certains systèmes sanitaires, autres risques environnementaux et professionnels, morts violentes, etc.

Tableau 4 – Parts relatives des régimes alimentaires et de l’alcool en tant que facteurs explicatifs de décès et de pertes d’années en bonne santé

Données en %	Alimentation	Alcool
Décès France (moy. UE)	11,01 % (15,21 %)	6,99 % (5,97 %)
DALYs France (moy. UE)	6,02 % (9,10 %)	6,77 % (6,19 %)

Note : la comparaison avec la moyenne UE n’est ici pas corrigée des différences de structure par âge, l’objet premier du tableau étant de comparer les enjeux associés aux deux facteurs de risque, sur la base des pyramides des âges effectives.

Lecture : en France, 11,01 % des décès et 6,02 % des années de vies en bonne santé perdues sont imputables à l’alimentation.

Source : extraction de la base de données Global Burden of Disease, chiffres pour 2019

De fait, chaque année, la consommation excessive d’alcool coûte la vie, directement ou indirectement, à 41 000 personnes (30 000 décès chez les hommes, 11 000 décès chez les femmes), soit plus de 7 % de l’ensemble des décès des plus de 15 ans¹. Cela inclut 16 000 décès par cancers, 9 900 décès par maladies cardiovasculaires, 6 800 par maladies digestives, 5 400 pour une cause externe (accident ou suicide) et plus de 3 000 pour une autre maladie (maladies mentales, troubles du comportement, etc.)². L’alcool apparaît notamment comme le deuxième facteur explicatif des cancers liés aux modes de vie et à l’environnement, derrière le tabac mais devant le régime alimentaire (hors alcool)³.

Or les tendances de la consommation d’alcool en France sont préoccupantes. Entre 2005 et 2017, la proportion de personnes déclarant une ivresse dans l’année a augmenté de 50 % et celle de personnes en déclarant au moins 10 a doublé (pour atteindre 4 % en 2017)⁴. Le Comité interministériel pour la santé a d’ailleurs rappelé qu’en France :

« En 2017, (...) une personne sur cinq déclare avoir connu une ivresse dans l’année, 10 % sont des consommateurs quotidiens, 5 % consomment six verres ou plus en une même occasion chaque semaine. En 2017, parmi l’ensemble des 18-75 ans, 23,6 % dépassaient le repère de consommation sur au moins une dimension, davantage les hommes (33,4 %) que les femmes (14,3 %) »⁵.

¹ Bonaldi C. et Hill C. (2019), « [La mortalité attribuable à l’alcool en France en 2015](#) », art. cit.

² Santé publique France, « [Alcool : données – Des chiffres préoccupants](#) », dernière mise à jour le 13 mai 2020.

³ Marant-Micallef C., Shield K.D., Vignat J. *et al.* (2018), « [Nombre et fractions de cancers attribuables au mode de vie et à l’environnement en France métropolitaine en 2015 : résultats principaux](#) », *Bulletin épidémiologique hebdomadaire*, n° 21, juin, p. 442-448.

⁴ Richard J.B., Andler R., Cogordan C. *et al.* (2019), « [La consommation d’alcool chez les adultes en France en 2017](#) », *Bulletin épidémiologique hebdomadaire*, n° 5-6, février, p. 89-97.

⁵ Comité interministériel pour la santé (2019), « [Rester en bonne santé tout au long de sa vie](#) », dossier de presse, mars.

Éléments clés

Notre système alimentaire est soumis à de nouveaux défis de santé publique. Parmi ces enjeux, l'exposition directe ou indirecte à des produits chimiques et leurs résidus est préoccupante. Les coûts supportés par la société – dont le consommateur final – et le contribuable pour le traitement de ces pollutions chimiques sont très élevés. Des études ont par ailleurs pointé des risques de dépassement de seuils toxicologiques pour certaines substances chez certains groupes de population (métaux lourds par exemple). Ces risques sont souvent associés à la forte consommation d'un aliment donné, ce qui plaide pour une alimentation diversifiée et équilibrée. Concernant les aspects nutritionnels, on constate des disparités de comportements alimentaires très forts en fonction de l'âge, du sexe, du niveau d'études ou de la région. Le statut pondéral et le niveau d'activité physique des Français restent inadaptés, avec une part croissante de la population en surpoids et présentant un comportement sédentaire (la moitié des adolescents et plus de 80 % des adultes). La consommation d'alcool constitue par ailleurs un enjeu de santé publique majeur. Malgré sa baisse tendancielle, elle reste élevée en France, et la tendance en matière de consommation excessive est préoccupante.

2.3. Des spécificités socioculturelles marquées dans les Outre-mer

Les spécificités alimentaires des territoires d'outre-mer ont été décrites et analysées dans une expertise scientifique collective confiée à l'Institut de recherche pour le développement (IRD) par la direction générale de la santé (DGS) en 2019¹. Les conclusions de cette expertise ont été restituées le 19 novembre 2019 à l'Académie des sciences d'outre-mer. Cette expertise montre que les populations ultramarines dans leur ensemble ont connu un basculement très rapide d'une société à dominante agricole vers une tertiarisation de l'économie. De profonds changements sociaux sont apparus, avec notamment l'émergence de la classe moyenne et l'évolution des structures familiales, une plus forte présence des écrans au sein des ménages et la modernisation des équipements domestiques. Ces changements doivent néanmoins être appréhendés territoire par territoire, la situation démographique, les facteurs socioéconomiques et la transition alimentaire et nutritionnelle étant différents selon les territoires ultramarins.

¹ Méjean C. (dir.) (2020), *Alimentation et nutrition dans les départements et régions d'Outre-mer/ Food and nutrition in the overseas regions*. Marseille, IRD Éditions, coll. « Expertise collective », bilingue français-anglais, 208 p.

La transition nutritionnelle est classiquement décrite comme le passage d'une société où prédominent les sous-nutritons à une situation où les pathologies de surcharge deviennent prépondérantes. L'évolution des prévalences de maladies chroniques dans les territoires d'outre-mer ces dernières décennies est corrélée aux changements alimentaires profonds, aux modifications dans l'environnement, aux modes de vie, à la structure sociale. Sur le plan de l'alimentation, les modèles alimentaires traditionnels cohabitent avec de nouveaux modèles, avec un recul des féculents et tubercules traditionnels, des végétaux et l'augmentation de la consommation des protéines animales, des sucres et des produits transformés. La transition alimentaire évolue cependant très différemment selon les territoires. Ainsi :

- à Mayotte, elle est moins avancée que dans les autres territoires ultramarins, le modèle alimentaire mahorais intégrant des influences africaines (bantoues, sahéliennes), malgaches et créoles. Dans les années 1980, l'alimentation mahoraise était centrée sur la noix de coco, le riz, la banane, le manioc, les légumes et une faible quantité de protéines, lipides et sucres rapides, tandis qu'à partir des années 2000 on note une augmentation de la consommation de riz, légumes et tubercules en conservant une faible consommation de protéines animales ;
- en Guadeloupe comme en Martinique, le modèle traditionnel, basé notamment sur les féculents et une part plutôt modeste de protéines animales, connaît une érosion avec une diminution des apports en glucides complexes et légumes secs au profit d'un modèle incluant davantage de protéines animales, de glucides simples et de lipides ;
- à La Réunion, on trouve les signes de la transition alimentaire, avec un recul des féculents, des végétaux et une augmentation de consommation des protéines animales, des sucres et des produits nouveaux dans le cadre d'une diversification de l'offre alimentaire (fast-food, produits transformés) ;
- en Guyane, le peu d'informations disponibles ne permet pas aux chercheurs de conclure. Des changements dans les comportements d'achat et l'offre témoignent de la transition nutritionnelle et sont en partie reliés au commerce international et à la dépendance croissante aux importations alimentaires.

Les prévalences de l'obésité et des maladies chroniques ont rapidement augmenté ces dernières décennies et elles représentent la première cause de mortalité dans les départements et régions d'outre-mer comme en France métropolitaine. L'obésité, le diabète, l'hypertension artérielle (HTA) et les déficits nutritionnels y constituent autant d'enjeux de santé publique :

- l'état nutritionnel des populations ultramarines est plus défavorable que dans l'Hexagone : la prévalence des maladies chroniques (obésité, hypertension, diabète) est supérieure à la moyenne nationale. La Réunion compte ainsi plus de 10 % de diabétiques, soit le double de la moyenne nationale ;

- l'écart de prévalence entre la catégorie socioéconomique la plus basse et la plus haute est plus fort que dans l'Hexagone (+ 20 points pour l'obésité, + 10 pour l'hypertension, + 20 pour le diabète en progression constante) ;
- les femmes sont les plus touchées, avec les disparités les plus fortes sur les cinq territoires. À Mayotte, par exemple, 79 % des femmes entre 30 et 69 ans sont en surcharge pondérale et 47 % d'entre elles sont obèses. La part importante des familles monoparentales pourrait expliquer la surreprésentation des femmes dans les catégories les plus défavorisées dans ces territoires ;
- on observe dans les territoires ultramarins une surconsommation en produits gras et sucrés et une consommation en fruits et légumes et produits laitiers très inférieure aux recommandations (faible apport en fibres et calcium). La surconsommation de sucres s'explique aussi par la composition même des produits transformés proposés, qui ont longtemps été plus sucrés que les équivalents métropolitains. Un encadrement réglementaire adopté en 2016 permet de limiter ces pratiques et vise à proposer une offre alimentaire correspondant aux niveaux de sucres maximaux observés en métropole¹.

Un groupe de travail piloté par la Direction générale de la santé a été formé avec les ARS, préfectures et administrations centrales pour rédiger le volet « Outre-mer » du PNNS 4 sur la base, notamment, de cette expertise collective et des rapports d'expertise et d'évaluation publiés en 2019, afin de répondre aux spécificités territoriales des DROM (Martinique, Guadeloupe, Guyane, Mayotte et La Réunion). Plusieurs réunions (bilatérales et plénières) ont déjà été organisées autour d'une méthodologie bien définie. Les actions porteront sur quatre volets et un axe transversal et le document devrait être finalisé à la fin de l'année 2021.

Éléments clés

Les populations d'outre-mer ont connu un basculement rapide d'une société à dominante agricole vers une tertiarisation de l'économie. De profonds changements sociaux sont apparus, avec la hausse du niveau de vie et la sédentarisation des populations, expliquant que l'état nutritionnel des populations ultramarines soit plus défavorable que dans l'Hexagone : la prévalence des maladies chroniques (obésité, hypertension, diabète) y est supérieure à la moyenne nationale. Ces changements doivent néanmoins être appréhendés territoire par territoire, la situation démographique, les facteurs socioéconomiques et la transition alimentaire et nutritionnelle étant différents selon les territoires ultramarins.

¹ Arrêté du 9 mai 2016 portant application de la loi n° 2013-453 du 3 juin 2013 visant à garantir la qualité de l'offre alimentaire en outre-mer.

2.4. L'émergence récente de préoccupations environnementales et éthiques

Au-delà des aspects nutritionnels, les comportements alimentaires intègrent également de plus en plus une dimension sociale, environnementale et éthique : outre l'impact sur la santé, ces dimensions de l'alimentation progressent parmi les déterminants d'achat : 71 % des Français interrogés déclarent chercher à consommer plus de produits locaux ou vendus en circuits courts et 67 % indiquent chercher à réduire la quantité de nourriture qu'ils jettent¹. Le poids relatif du prix dans la décision d'achat diminue, même s'il reste le premier critère de choix pour 66 % des personnes sondées en 2015, contre 73 % en 2013². Cette évolution se traduit concrètement par :

- une diminution tendancielle de la consommation de viandes³, notamment pour les viandes rouges au profit des volailles⁴. La consommation de viandes baisse tendanciellement en France (94 kg/hab./an en 1998 mais 87,5 en 2018), avec une substitution marquée des viandes rouges par les volailles. Ces observations apparaissent en phase avec les déclarations des consommateurs, telles que récemment renseignées par un sondage IFOP pour FranceAgriMer⁵ : 68 % des répondants pensent qu'on consomme trop de viande en France, 60 % estiment que le poisson est plus sain que la viande et 56 % que la production de viande a un impact négatif sur l'environnement. Seuls 2,2 % des Français interrogés déclarent avoir adopté un régime sans viande (piscivégétarien, végétarien ou végan), 24 % limitent volontairement leur consommation de viande et se classent parmi les flexitariens ;
- la consommation de poissons est relativement stable depuis quinze ans, autour de 25 kg/hab./an, avec une particularité française : la faiblesse relative de la consommation des produits d'aquaculture ;
- le développement de la consommation des produits issus de l'agriculture biologique, 69 % des personnes interrogées déclarant en consommer régulièrement en 2020, dont 13 % tous les jours⁶ ;

¹ Mercier E. et Dusseaux V. (2016), « [Alimentation durable : les Français de plus en plus attentifs à ce qu'ils mangent](#) », IPSOS/Fondation Daniel et Nina Carasso, novembre.

² Association nationale des industries agroalimentaires (2015), [Les Français et l'alimentation](#), baromètre ANIA/Opinion Way, juin.

³ Bellanger E. et Gillet C. (2017), « [La consommation de viande en France baisse depuis la fin des années 1990, sauf celle de la volaille](#) », *Le Monde*, 11 septembre.

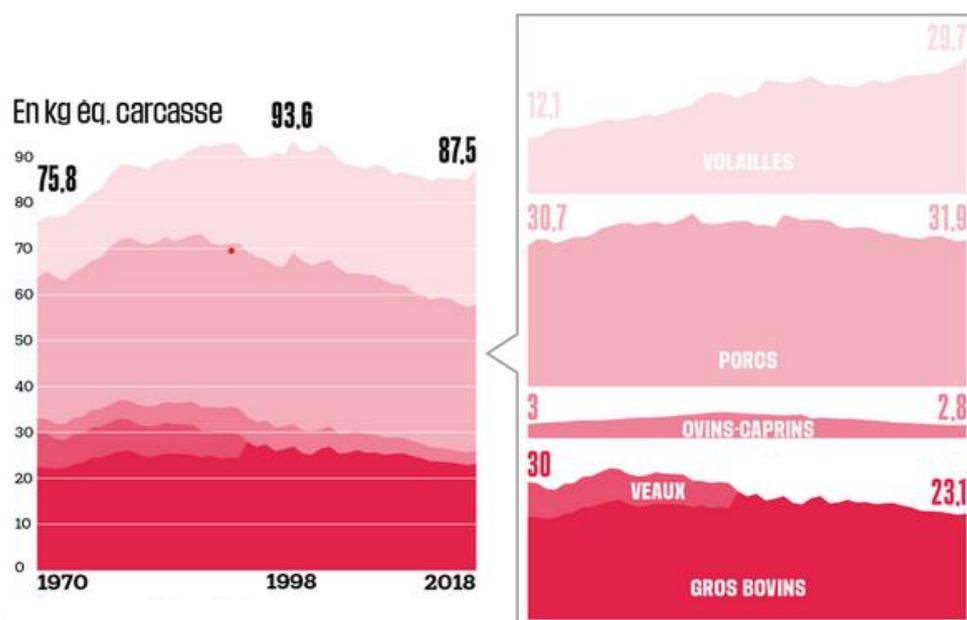
⁴ Agreste (2017), [Bilan 2016 de la consommation de viandes](#), coll. « Agreste Conjoncture », mars, 8 p.

⁵ FranceAgriMer (2021), [Végétariens et flexitariens en France en 2020](#), rapport, 150 p.

⁶ Agence Bio (2021), [Perception et consommation des produits biologiques](#), Montreuil.

- ainsi que par l'émergence d'initiatives locales, publiques et privées, centrées sur la reterritorialisation des systèmes alimentaires¹. Participant à cette dynamique, les collectivités territoriales s'engagent : à travers la *Déclaration de Rennes* du 4 juillet 2014, l'Association des régions de France promeut des systèmes alimentaires territorialisés pour répondre à un objectif d'alimentation durable² et huit collectivités territoriales françaises³ ont signé en 2015 le Pacte de politique alimentaire de Milan, allant dans le même sens. Par la suite, le développement des projets alimentaires territoriaux, objets d'un soutien de l'État, a poursuivi la tendance d'implication des territoires et des collectivités en ce sens.
- enfin, la question de la lutte contre le gaspillage alimentaire occupe une place croissante dans le débat public. Le gaspillage alimentaire représente en effet 29 kg par an et par habitant, dont 7 kg d'aliments encore emballés, selon l'Ademe. La limitation des pertes et gaspillages de la fourche à la fourchette peut contribuer à la réduction des impacts environnementaux de l'agriculture et a fait l'objet d'évolutions récentes avec la loi Egalim.

Figure 7 – Évolution moyenne de la consommation de viande en France de 1970 à 2018



Source : FranceAgriMer, citée dans Delmas A. et Guillot J. (2019), « La consommation de viande a ré-augmenté en 2018 en France », Libération, 4 avril 2019

¹ Centre de ressources du développement durable (2016), *Premiers décryptages – Systèmes alimentaires durables territorialisés*, décembre, 16 p.

² Association des régions de France (2014), *Déclaration de Rennes : pour des systèmes alimentaires territorialisés*, juillet.

³ Bordeaux, Conseil départemental de la Gironde, Grenoble, Lyon, Marseille, Montpellier, Nantes et Paris.

Éléments clés

Les comportements alimentaires intègrent également de plus en plus une dimension sociale, environnementale et éthique. Cela explique pour partie la diminution de consommation de viande et produits carnés (la volaille se substituant en partie aux viandes rouges), la hausse tendancielle de consommation de produits bio et la montée en puissance dans le débat public des enjeux de lutte contre le gaspillage alimentaire.

3. Un système alimentaire aux performances économiques et sociales contrastées

3.1. Un accès très inégal à une offre alimentaire de qualité

Une baisse continue de la part de l'alimentation dans les dépenses contraintes des foyers avec de fortes disparités suivant le niveau de vie

Depuis 1960 et en cohérence avec les objectifs poursuivis alors par les politiques agricoles, la part de l'alimentation dans le revenu disponible brut des ménages français a diminué, passant de 28,4 % à 17,3 % en 2014¹. Alors que l'alimentation était le premier poste de dépenses en 1960, elle devient le troisième en 2017. Elle se place ainsi après les transports et le logement, qui représentent respectivement 16,4 % et 16,3 % des dépenses dans la consommation des ménages (16,1 % pour l'alimentation)². Cette évolution doit être mise en perspective avec la hausse du pouvoir d'achat des ménages et l'augmentation du poids d'autres dépenses dans leur budget. Malgré la baisse du poste « Alimentation » dans le budget des ménages, la consommation alimentaire par habitant augmente régulièrement en volume (+ 1,1 % par an en moyenne entre 1960 et 2014³).

¹ Part des dépenses d'alimentation dans le revenu brut des ménages. Le budget alimentation regroupe l'alimentation à domicile et l'alimentation hors domicile (Insee [2021], *Comptes nationaux annuels [base 2010]*, août). Insee (2015), « [Cinquante ans de consommation alimentaire : une croissance modérée, mais de profonds changements](#) », *Insee Première*, n° 1568, octobre, 4 p.

² Part des dépenses d'alimentation (hors alcool) dans la consommation des ménages (Insee, enquête *Budget de famille* 2017). Voir Demoly E. et Schweitzer C. (2020), « [Les ménages les plus modestes dépensent davantage pour leur logement et les plus aisés pour les transports](#) », *Insee Focus*, n° 203, septembre.

³ Insee (2015), « [Cinquante ans de consommation alimentaire : une croissance modérée, mais de profonds changements](#) », art. cit.

Mais cette augmentation est moins rapide que l'ensemble de la dépense de consommation – deux fois moins en moyenne.

Les ménages défavorisés consacrent une plus forte part de leur consommation à l'alimentation par rapport au reste de la population, mais le montant des dépenses pour ces ménages reste faible. En 2017, pour les ménages du 1^{er} quintile, les dépenses d'alimentation (hors alcool) représentent en moyenne 18,3 % de la consommation totale, contre 14,2 % pour celles du cinquième quintile (Insee, 2020). Pour les ménages les plus modestes (1^{er} quintile de niveau de vie), le logement est le premier poste de consommation (22,1 %), puis vient l'alimentation (18,3 %) ; tandis que pour les ménages les plus aisés (5^e quintile), le premier poste est celui des transports (17,6 %), suivi de celui des « biens et services divers » (15,8 %) ; l'alimentation n'arrivant qu'après (14,2 %), devant le logement (12,2 %). Dans le même temps, les ménages les plus modestes dépensent en moyenne sur l'année 3 150 euros par ménage en alimentation à domicile, contre 6 000 euros¹ pour les ménages les plus aisés².

Ces contraintes budgétaires engendrent un accès très inégal à une offre alimentaire de qualité. Les ménages favorisés et défavorisés n'ont pas la même consommation de certains groupes d'aliments. Les quantités consommées de fruits et légumes et de poisson sont inférieures chez les ménages pauvres quand celles de céréales et autres féculents y sont supérieures³. À titre d'exemple, une étude de 2010⁴ rapportait que les 25 % de la population ayant les revenus les plus élevés avaient une consommation de fruits et légumes de 387 grammes par jour, quand elle était de 320 grammes pour les 25 % les plus défavorisés. Pour rappel, une consommation journalière de 400 grammes est recommandée⁵.

Plus récemment, l'*Étude individuelle nationale des consommations alimentaires* menée en 2015 montrait une tendance similaire à travers les catégories socioprofessionnelles,

¹ Par unité de consommation, les 20 % des ménages les plus modestes dépensent en moyenne 2 034 euros en alimentation à domicile sur l'année. Cette dépense s'élève à 3 859 euros pour les 20 % des ménages les plus aisés.

² Champ : ménages ordinaires, France (Insee, enquête *Budget de famille* 2017).

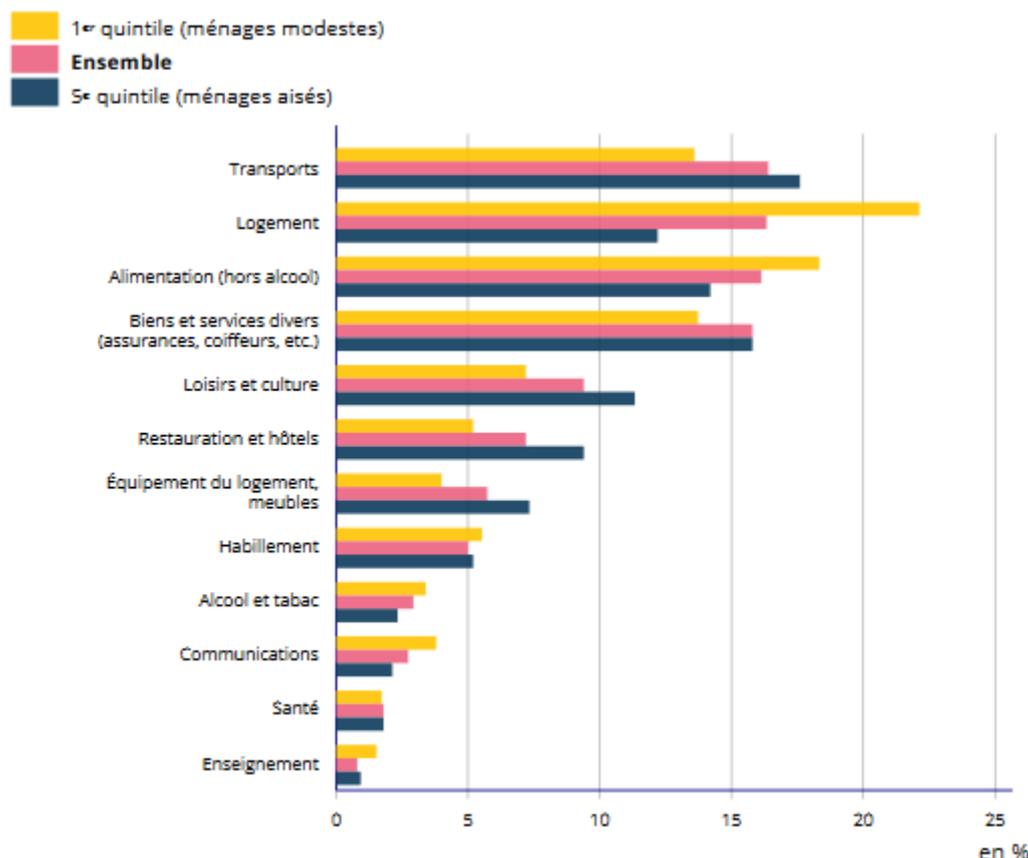
³ Voir Cavaillet F., Darmon N., Lhuissier A. et Régnier F. (2005), « [L'alimentation des populations défavorisées en France](#) », dans *Les Travaux de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale, 2005-2006*, Paris, La Documentation française, p. 279-322 et Cartron F. et Fichet J.-L. (2020), [Vers une alimentation durable : un enjeu sanitaire, social, territorial, environnemental majeur pour la France](#), Sénat, rapport n° 476, mai, p. 44-45.

⁴ Voir Darmon N., Bocquier A., Vieux F. et Caillavet F. (2010), « [L'insécurité alimentaire pour raisons financières en France](#) », *La Lettre de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale*, n° 4, juin, p. 1-7.

⁵ Voir CNA (2012), « [Aide alimentaire et accès à l'alimentation des populations démunies en France](#) », Avis n° 72, Conseil national de l'alimentation mars, 131 p., ici p. 48.

indiquant que les cadres et professions intermédiaires consommaient « plus de fruits que les ouvriers et artisans (162 g/j vs 106 g/j)¹ ». Le Conseil national de l'alimentation (CNA) montre la relation entre l'apport nutritionnel des individus et leurs revenus. En effet, il apparaît que plus les revenus sont élevés, plus l'adéquation nutritionnelle est bonne². Ainsi, l'accès à l'alimentation, notamment d'un point de vue qualitatif, est lié aux revenus.

Figure 8 – Structure de consommation* suivant le niveau de vie en 2017



* Hors impôts, gros travaux, remboursements de prêts et prélèvements effectués par l'employeur, transferts financiers entre ménages.

Lecture : les 20 % des ménages les plus modestes (1^{er} quintile de niveau de vie) consacrent en moyenne 22,1 % de leur consommation aux dépenses de logement, contre 12,2 % pour les 20 % des ménages les plus aisés (5^e quintile).

Champ : ménages ordinaires, France.

Source : Insee, enquête Budget de famille 2017

¹ Voir Anses (2017), *Étude individuelle nationale des consommations alimentaires 3 (INCA 3)*, avis de l'Anses, rapport d'expertise collective, juin, 566 p., ici p. 140.

² Voir CNA (2017), « *Réflexion sur l'étiquetage nutritionnel graphique simplifié* », Avis n° 75, Conseil national de l'alimentation, annexe 6, p. 50.

Un recours toujours plus fort à l'aide alimentaire, qui a doublé en dix ans

L'aide alimentaire constitue une réponse immédiate à l'insécurité alimentaire qui touche une part de la population. Il s'agit d'une aide attribuée « à des personnes défavorisées ou rencontrant ponctuellement des difficultés économiques¹ ». Le CNA identifie plusieurs objectifs visés par cette aide, parmi lesquels : répondre à des situations d'urgence ; offrir une alimentation équilibrée, de qualité et en quantité suffisante ; éviter le gaspillage (invendus) ; ou encore constituer un outil d'inclusion sociale.

Quatre grands types d'acteurs participent à l'aide alimentaire : les pouvoirs publics, les collectivités territoriales, les associations caritatives et d'autres acteurs privés². Les associations caritatives proposent aux plus démunis différentes formes d'aides, parmi lesquelles on trouve la distribution de paniers/colis, la distribution de repas chauds, les bons d'achat d'urgence, les épiceries sociales ou solidaires, et les libres services de la solidarité³.

Comme le rappelle l'IGAS en 2019, l'aide alimentaire est financée par « des achats de denrées sur fonds publics (locaux, nationaux, européens), des dons (grandes et moyennes surfaces, entreprises, particuliers), et la fiscalité (réductions d'impôts aux particuliers et aux entreprises)⁴ ». En 2017, l'aide alimentaire atteint près de 1,5 milliard d'euros pour environ 465 millions de financement public⁵. Le quart de la nourriture distribuée dans le cadre de l'aide alimentaire est acheté par le Fonds européen d'aide aux plus démunis (FEAD), doté de 587 millions d'euros pour la période 2014-2020, avec un cofinancement de 85 % de l'UE et de 15 % de l'État. Ces denrées sont distribuées par quatre réseaux associatifs habilités : la Croix-Rouge, la Fédération française des banques alimentaires, les Restos du cœur et le Secours populaire⁶. En réponse à la crise actuelle, la dotation de l'Europe à la France pour l'aide alimentaire a été revue à la hausse, passant à 869 millions d'euros⁷.

¹ CNA (2012), « Aide alimentaire et accès à l'alimentation des populations démunies en France », *op. cit.*

² *Ibid.*

³ *Ibid.*

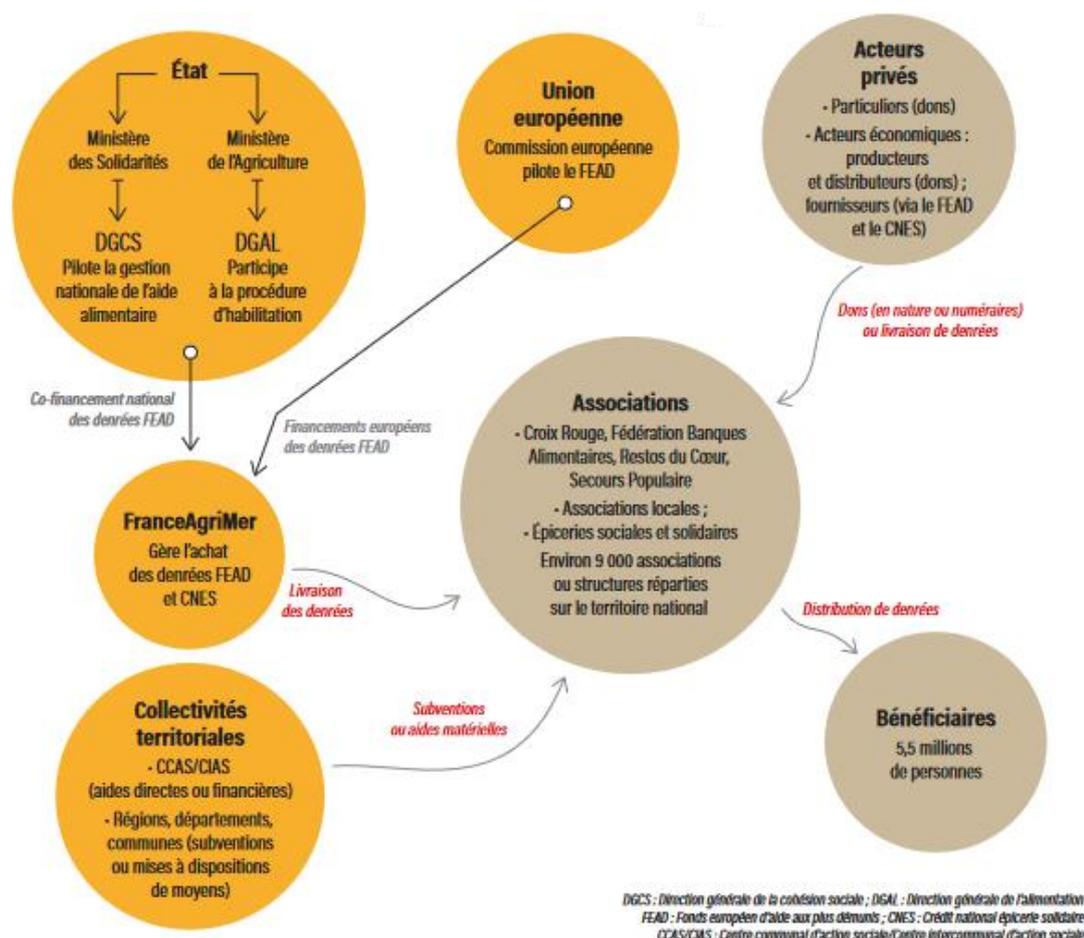
⁴ IGAS (2019), *La lutte contre la précarité alimentaire. Évolution du soutien public à une politique sociale, agricole et de santé publique*, rapport n°2019-069R, Inspection générale des affaires sociales décembre, 142 p., ici p. 3.

⁵ Sénat (2018), *Aide alimentaire : un dispositif vital, un financement menacé ? Un modèle associatif fondé sur le bénévolat à préserver*, rapport n° 34, octobre.

⁶ Denier-Pasquier F. et Ritzenthaler A. (2020), « Pour une alimentation durable ancrée dans les territoires », *Avis du CESE*, n° 2020-27, Conseil économique, social et environnemental, décembre, 174 p., ici p. 18.

⁷ Ministère des Solidarités et de la Santé (2020), « Les financements européens de l'aide alimentaire portés à 869 millions d'euros en France pour la période 2021-2027 », communiqué de presse, novembre.

Figure 9 – Financement et distribution de l'aide alimentaire



Source : Bazin A. et Bocquet É. (2018), *Aide alimentaire : un dispositif vital, un financement menacé ? Un modèle associatif fondé sur le bénévolat à préserver*, Paris, Sénat, rapport d'information n° 34, 10 octobre 2018 (p. 40), cité dans D. Paturel et N. Bricas (2019), « *Pour une réforme de nos solidarités alimentaires* », So what?, Policy Brief n° 9, Chaire Unesco Alimentations du monde, mars, p. 3

Entre 2009 et 2018, le nombre de bénéficiaires a été multiplié par deux (IGAS, 2019). L'IGAS rapporte qu'en 2018, 335 000 tonnes de nourriture ont été distribuées à 5,5 millions de personnes. En 2019, sur base de l'enquête européenne SILC, 7,6 % de la population française ne pouvait pas s'offrir un repas comportant de la viande, du poulet ou du poisson (ou un équivalent végétarien) un jour sur deux, contre 6,9 % dans l'Union européenne (UE28)¹. Récemment, selon le baromètre Ipsos/Secours populaire de 2020, plus d'un Français sur cinq (23 %) estime ne pas être en mesure de s'offrir une alimentation suffisante, lui permettant de faire trois repas par jour, et 40 % des Français,

¹ Données Eurostat, enquête EU-SILC, « Incapacité à s'offrir un repas comportant de la viande, du poulet ou du poisson (ou un équivalent végétarien) un jour sur deux par niveau de limitation des activités, sexe et âge », item.

dont 64 % des plus modestes, indiquent se restreindre sur la qualité de leur alimentation pour des raisons financières. La crise sanitaire du Covid-19 a accentué le recours à l'aide alimentaire. Les associations de la solidarité ont qualifié cette période de « raz-de-marée de la misère ». Le Secours populaire a par exemple rapporté une hausse de 45 % du nombre de ses bénéficiaires entre mars et juin 2020. Et en septembre 2020, le gouvernement a estimé à 8 millions le nombre de personnes ayant recours à l'aide alimentaire. Les premiers résultats provisoires du dispositif de suivi de l'aide alimentaire en France¹ publiés par la Drees et l'Insee en juillet 2021 font également état d'une nette hausse des volumes distribués par les associations (+ 10,6 %) et des inscriptions (+ 7,3 %) en 2020 par rapport à 2019. Cette hausse traduit à la fois « l'afflux de nouveaux bénéficiaires mais aussi un recours à l'aide alimentaire plus important pour les personnes inscrites de plus longue date ».

Dans son dernier rapport du printemps 2021², le comité scientifique du Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale reprend plusieurs enquêtes menées par les associations ayant tenté de qualifier l'évolution de leur fréquentation suite au premier ou au deuxième confinement. L'analyse montre la difficulté d'identifier le profil type des bénéficiaires les plus impactés. Ces derniers sont divers et varient d'une distribution à l'autre. Toutefois, un fait semble revenir à travers les enquêtes : la crise sanitaire a contribué à la dégradation des trajectoires, notamment professionnelles. À travers l'enquête qualitative de leurs bénéficiaires entre novembre et décembre 2020, les Restos du cœur soulignent que les personnes les plus impactées « ont en commun d'avoir connu une dégradation de leur situation professionnelle (baisse substantielle d'activité voire perte d'emploi), due à la fragilité des supports de protection qui y étaient liées [sic] (statuts d'emploi déjà précaires) ».

Éléments clés

Du fait de la hausse du pouvoir d'achat, la part de l'alimentation dans les dépenses des ménages a diminué de manière continue depuis 1960, passant de 28,4 % en 1960 à 17,3 % en 2014. Alors que l'alimentation était le premier poste de dépenses en 1960, elle devient le troisième en 2017, après les transports et le logement. Les ménages défavorisés continuent à consacrer une part plus forte de leur budget à l'alimentation, malgré un montant de dépenses plus faible dans l'absolu. En 2017, pour les ménages du 1^{er} quintile, les dépenses d'alimentation

¹ Drees et Insee (2021), *Données sur l'aide alimentaire en France depuis 2019*, dernière modification le 23 juillet 2021.

² Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (2021), *La pauvreté démultipliée. Dimensions, processus et réponses*, rapport au Premier ministre, mai, 156 p.

représentent en moyenne 18,3 % de la consommation totale, contre 14,2 % pour celles du 5^e quintile. Les ménages les plus modestes (1^{er} quintile) dépensent en moyenne sur l'année 3 150 euros par ménage en alimentation à domicile, contre 6 000 euros pour les ménages les plus aisés (5^e quintile). Les contraintes budgétaires contribuent à expliquer des consommations différenciées entre les ménages suivant leur niveau de vie (moins de fruits et de poissons pour le 1^{er} quintile de niveau de vie, par exemple) avec des variations dans les apports nutritionnels (meilleure alimentation avec des revenus élevés). L'accès à une alimentation diversifiée, équilibrée, et de qualité est ainsi inégal.

Dans ce contexte, l'aide alimentaire constitue une réponse immédiate à l'insécurité alimentaire qui touche la partie de la population la plus fragile. Au cours de la dernière décennie (2009-2018), le recours à cette aide a doublé. La crise sanitaire a amplifié significativement le recours, certaines associations ayant alors évoqué un « raz-de-marée de la misère ». Face à cette situation, les dotations publiques (européenne et française) ont été revues à la hausse. À titre d'exemple, la dotation de l'Europe à la France pour l'aide alimentaire est passée de 587 millions d'euros pour la période 2014-2020 à 869 millions d'euros pour celle de 2021-2027. Si l'aide alimentaire constitue un premier secours aux personnes en difficulté, elle ne saurait constituer ni une réponse structurelle à l'égard des populations les plus fragiles, ni une réponse aux enjeux croissants de précarisation alimentaire qui touchent une frange beaucoup plus large de la population. Par ailleurs, la mise en œuvre de plusieurs des objectifs poursuivis par l'aide alimentaire rencontre des freins ne permettant pas qu'ils soient pleinement atteints. À cet égard, il semble utile de considérer quelques alternatives possibles au modèle actuel.

3.2. Une puissance commerciale agroalimentaire en déclin

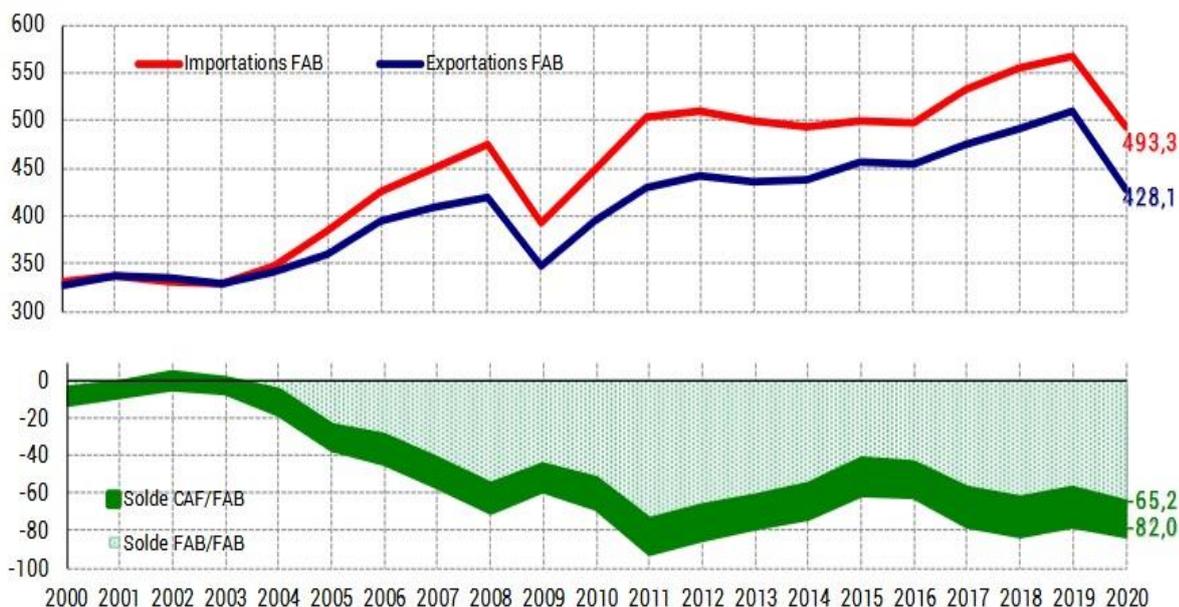
Un excédent commercial qui s'érode

Le secteur agroalimentaire constitue le troisième poste d'excédent commercial de la France, avec 7,8 milliards d'euros en 2019, derrière le secteur aéronautique et spatial, et les produits chimiques, cosmétiques et parfums. Ce résultat positif tranche avec l'érosion constante de notre déficit commercial depuis le milieu des années 2000 et qui s'établit à - 79,8 milliards d'euros en 2019.

En 2019, les exportations françaises de produits agricoles et alimentaires s'élèvent à 64 milliards d'euros, en hausse de 3 % par rapport à 2018, et principalement à destination de l'UE (62 %). Les exportations à destination des pays tiers sont en hausse de 7,5 % (à 25 milliards d'euros). La France se maintient au 6^e rang des exportateurs mondiaux de

produits agricoles et alimentaires, avec une part de marché de 4,8 %, en baisse de 0,1 point. Mais elle a reculé de la première à la troisième place du classement des exportateurs européens, détrônée par l'Allemagne et les Pays-Bas.

Figure 10 – Évolution des échanges et de la balance commerciale de la France depuis 2000 (en milliards d'euros)



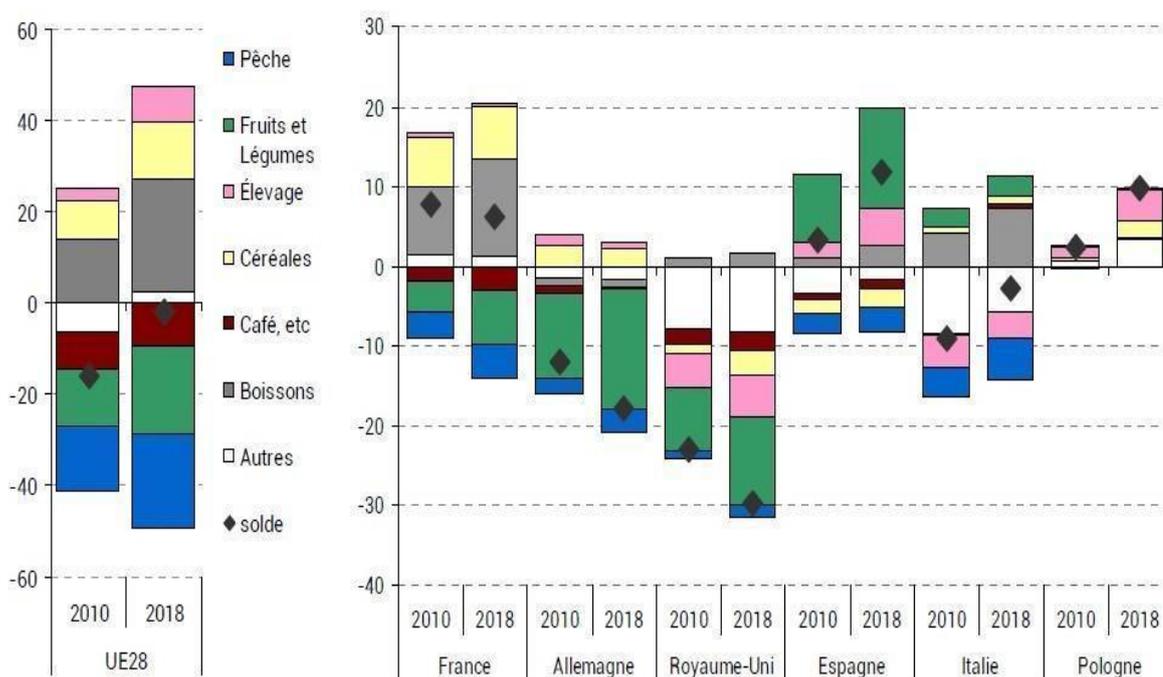
Source : Direction générale des Douanes et Droits indirects (2021), « *Le chiffre du commerce extérieur. Analyse annuelle 2020* », février, p. 2

Les exportations de produits bruts atteignent 15,3 milliards d'euros, alors que les exportations de produits transformés (y compris vins et spiritueux) atteignent 48,1 milliards d'euros, et représentent les trois quarts du total des exportations agricoles et agroalimentaires françaises. La France recule ainsi au 9^e rang mondial pour les exportations de produits bruts (8^e rang en 2018), derrière les États-Unis, le Brésil, les Pays-Bas, la Chine, l'Espagne, le Canada, l'Inde et le Mexique. En revanche, la France reste au 4^e rang pour les exportations de produits transformés, derrière les États-Unis (59 milliards d'euros d'exportation en 2019), l'Allemagne (64 milliards d'euros) et les Pays-Bas (62 milliards d'euros).

Pour obtenir un panorama complet du commerce extérieur de la France dans les secteurs agricole et agroalimentaire, il est utile de procéder à une ventilation géographique afin d'identifier l'origine de ces importations croissantes. Si en 2019 les exportations françaises sont dirigées à 62 % vers l'Union européenne, notre balance commerciale est toutefois déficitaire avec les marchés de l'UE à hauteur de 0,9 milliard d'euros. Elle est en revanche excédentaire vis-à-vis des pays tiers (8,7 milliards d'euros), les seuls États-Unis représentant environ un quart de nos exportations, mais ici encore cet excédent est

largement tiré par le poste « Vins et spiritueux ». Si le solde commercial agrégé de l'Union européenne dans les secteurs agricole et agroalimentaire s'améliore, passant d'un déficit de 16,2 milliards d'euros en 2010 à un excédent de 1,8 milliard en 2018, ce rééquilibrage ne rend pas compte de l'hétérogénéité des situations de chaque pays.

Figure 11 – Solde des produits agricoles et agroalimentaires par produits de l'UE à 28, de la France, de l'Allemagne, de l'Espagne, de l'Italie et de la Pologne en 2010 et en 2018 (en milliards d'euros)

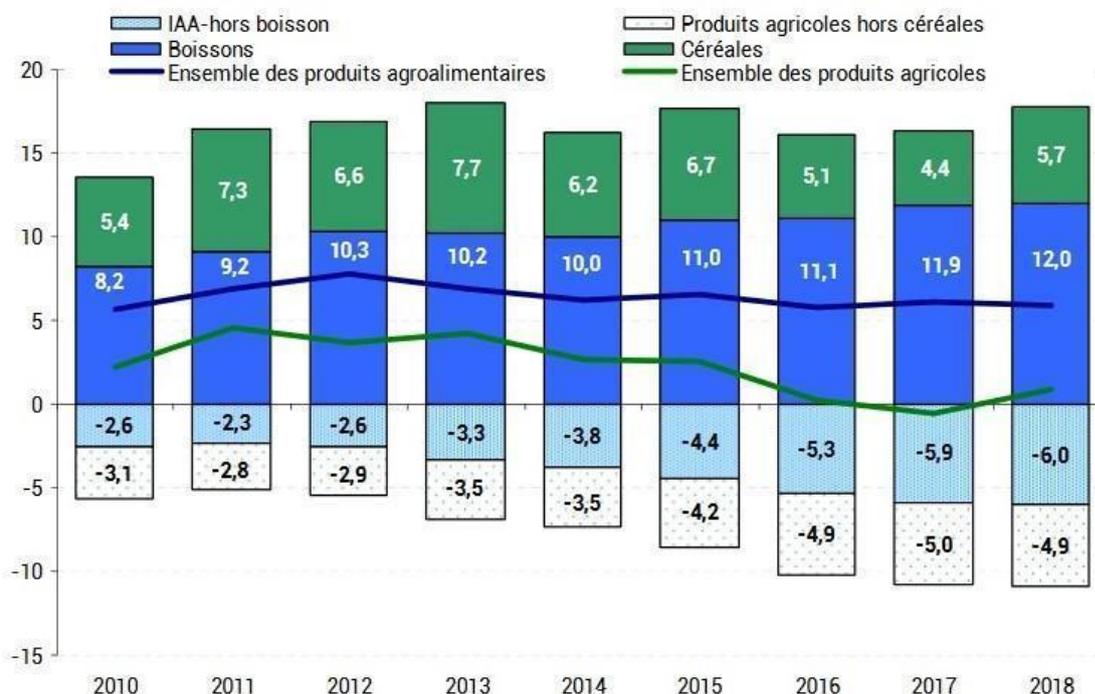


Source : Direction générale des Douanes et Droits indirects (2019), « *Érosion du solde des produits agricoles et agroalimentaires depuis 2010* », Études et éclairages, n° 85, 6 décembre, p. 11. Données Eurostat

Des performances commerciales très hétérogènes

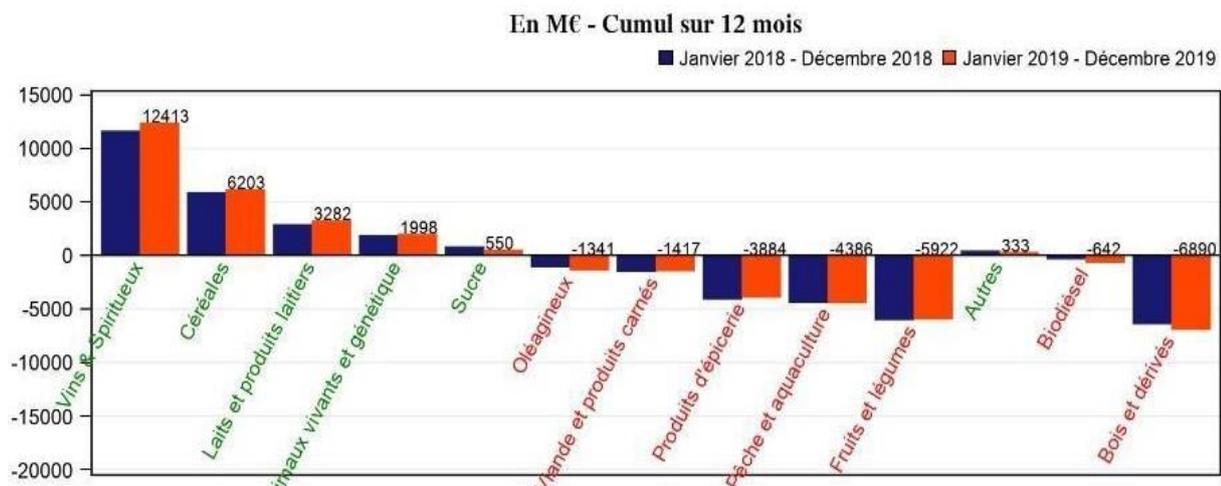
Sur la période allant de 2010 à 2020, l'excédent annuel moyen agricole et agroalimentaire s'établit à 8,4 milliards d'euros. Cet excédent diminue néanmoins en tendance depuis une quinzaine d'années et varie très fortement par produits, par denrées, et dans la ventilation géographique de nos échanges commerciaux. Hors boissons et céréales, le balance agricole et agroalimentaire de la France est ainsi très largement déficitaire, passant de - 5,7 milliards d'euros en 2010 à quelque - 11 milliards d'euros en 2019 (- 10,9 milliards d'euros en 2018). L'explication se trouve du côté de la hausse des importations sur la période, autour de 3,5 %, plus importante que la hausse de nos exportations, environ 2,5 %.

Figure 12 – Évolution du solde des produits agricoles et agroalimentaires (en milliards d'euros)



Source : Direction générale des Douanes et Droits indirects (2019), « Érosion du solde des produits agricoles et agroalimentaires depuis 2010 », op. cit., p. 3. Données DGDDI

Figure 13 – Balance commerciale de la France par catégorie de produits agricoles et agroalimentaires



Source : FranceAgriMer (2020), « Tableau de bord des résultats à l'export des filières agricoles et agroalimentaires 2019 », juillet, p. 11 / Données DGDDI

Ainsi, l'excédent commercial agricole et agroalimentaire de la France est avant tout le résultat des excédents exceptionnels enregistrés dans deux catégories de produits, posant d'ailleurs la question d'une forme de dépendance à l'export des secteurs concernés :

- les vins et spiritueux : avec 15,7 milliards d'euros d'exportation, soit 18,5 % de part de marché mondial, et un solde positif de 12,4 milliards d'euros en 2019, la France est le premier exportateur mondial dans cette catégorie. Entre 2010 et 2019, cet excédent a crû de plus de 4 milliards d'euros.
- les céréales : avec 7,7 milliards d'euros d'exportation, soit 6,7 % de part de marché, et un excédent de 6,4 milliards d'euros, la France est le troisième exportateur mondial. Cependant, l'accroissement des capacités de productions de ses principaux concurrents, comme l'Ukraine ou la Russie, en réponse à une demande mondiale en expansion, menace cette position. Le réchauffement climatique bénéficie en outre à l'accroissement des rendements dans ces régions. Par ailleurs, la puissance céréalière de la France n'est rendue possible que par le recours à la fertilisation des sols qui suppose, entre autres, des apports en phosphore. Or la France ne disposant pas de ressources propres (roches phosphatées), ses approvisionnements dépendent de l'extérieur, essentiellement de deux marchés : le Maroc, principalement (à 80 %), et l'Algérie (à 10 %). De manière plus générale, nos importations d'engrais ont augmenté de 75 %, passant de 1,05 milliard d'euros à 1,84 milliard d'euros de 2001 à 2019, faisant gonfler notre déficit sur la même période de 69 % (- 1,46 milliard d'euros en 2019). Il faut relever que ce déficit n'est pas inclus dans la balance commerciale agroalimentaire française.

Pour les autres secteurs, les résultats sont beaucoup plus contrastés :

- Il faut relever les bonnes performances à l'export d'autres postes comme le lait et les produits laitiers : la France est le 4^e exportateur mondial dans cette catégorie, captant 8,8 % de part de marché, et dégage un excédent de 3,3 milliards d'euros en 2019 essentiellement lié aux produits laitiers transformés. Derrière l'excédent associé au lait et aux produits laitiers, on peut relever l'augmentation des importations de beurre, dont la France est le premier consommateur mondial (8 kilogrammes par an et par personne), avec pour conséquence un solde négatif à 0,6 milliard d'euros. Sur ce poste, comme sur beaucoup d'autres, la France se positionnant dans le haut de gamme, préférerait importer du beurre « plutôt que d'accroître ses capacités de production¹ ».

¹ Direction générale des Douanes et Droits indirects (2019), « [Érosion du solde des produits agricoles et agroalimentaires depuis 2010](#) », *Études et éclairages*, n° 85, 6 décembre, 13 p., ici p. 8.

- Le solde commercial du poste « Semences et plants » est lui aussi positif, avec presque 1 milliard d'euros (0,9) d'excédent en 2019, tout comme les sucres, avec un demi-milliard d'euros d'excédent en 2019¹.
- Le bilan est plus contrasté pour les viandes : la France n'est que le 10^e exportateur mondial de viande et produits carnés, affichant un solde commercial de - 1,4 milliard d'euros. Les importations de produits transformés à base de viande augmentent plus rapidement que les exportations. Dans le détail, le commerce de viande bovine française affiche un déficit de 200 à 300 millions d'euros par an depuis plusieurs années. Le solde commercial de la viande porcine, sous l'effet d'une hausse des prix due à une demande en forte croissance venant de Chine, a tendance lui aussi à reculer. Le déficit commercial sur les volailles, autour de un demi-milliard en 2019, continue enfin de se dégrader, en raison d'un recul des exportations : de 10 % en 2019 et de près de 15 % en 2020, avec notamment - 39 % vers le Royaume-Uni en lien avec le Brexit. Sur la durée, la dégradation du déficit de la viande s'établit à - 0,7 milliard d'euros sur la période 2010-2018, principalement tiré par la hausse des importations de volaille (+ 0,5 milliard d'euros), et de viande de porc (+ 0,2 milliard) et en raison de choix de localisation des activités de transformation de l'industrie agroalimentaire hors de France, dans le Benelux ou en Pologne essentiellement. Toutefois, ce mouvement est compensé par les exportations d'animaux vivants et de génétique (semence et ovocytes) dont la France est le premier exportateur mondial avec 10,7 % de part de marché, poste excédentaire à hauteur de 2 milliards d'euros en 2019.
- Pour les fruits et légumes, le déficit commercial se dégrade depuis plusieurs années et s'élève en 2019 à 5,9 milliards d'euros. Avec 4,8 milliards d'euros d'exportations en 2019 (dont 620 millions d'euros de pommes de terre), soit 2,4 % de part de marché, la France n'est qu'à la 10^e place mondiale sur ce poste. Nos importations ont, elles, considérablement augmenté (4,7 millions de tonnes importées en moyenne sur les cinq dernières années, pommes de terre exclues), en raison notamment de la hausse de la demande de fruits exotiques (avocats, mangues, etc.) et de jus de fruits, et de la division par deux de la surface des vergers sur le territoire français depuis dix ans, après une diminution de 20 % entre 1992 et 2012. Ainsi, des fruits dont la France fut autrefois exportatrice sont également de plus en plus importés : c'est le cas des melons (167 millions d'euros d'importations en 2019 et un déficit de 115 millions), ou des pêches (84 millions d'euros d'importations en 2019 et un déficit de 66 millions).

¹ Catégorie dont il conviendrait de mettre le miel à part, son taux d'auto-provisionnement, c'est-à-dire la production nationale rapportée à la consommation intérieure, se situant à peine au-dessus de 30 %. Déficitaire à hauteur de 80 millions d'euros en 2019, la France importe environ cinq fois plus de miel naturel qu'elle n'en exporte. Le développement de la filière apicole française apparaît donc nécessaire pour combler ce déficit, ce qui pose néanmoins la question la compatibilité de ce développement avec le niveau actuel de consommation des pesticides en France.

C'est par conséquent le solde des fruits (frais, conditionnés, ou transformés) qui se dégrade le plus, - 2,1 milliards d'euros entre 2010 et 2018. Les importations ont augmenté sur cette période de 5,2 % (+ 2,4 milliards d'euros), alors que les exportations se sont maintenues au même niveau (+ 0,3 milliard d'euros). Le solde des légumes se dégrade aussi mais dans de plus faibles proportions, - 0,8 milliard d'euros sur la même période. Par ailleurs, des disparités importantes entre produits existent au sein de cette dernière catégorie. La France est par exemple le premier producteur et exportateur mondial de pommes de terre fraîches, affichant même une hausse de 35 % en 2019. À l'inverse, un nombre considérable de légumes « de base », consommés largement par la population française, sont importés massivement, révélant une baisse de la production et / ou de la compétitivité. À partir des éléments chiffrés sur les productions sur notre sol et l'utilisation ou la consommation intérieure, Agreste formule également un indicateur très utile, le taux d'auto-provisionnement, qui nous renseigne sur le degré de dépendance aux importations de la France. Pour les tomates (fraîches et transformées), le taux d'approvisionnement français n'est que de 37,4 % en 2018, pour les raisins de table frais et transformés il plonge à 13 %. Pour les pêches fraîches il est de 63,1 %, mais il tombe à 20,8 % lorsqu'elles sont transformées¹. Un fruit et légume consommé en France sur deux est importé, en incluant les fruits et légumes exotiques².

- Deuxième puissance océanique mondiale (derrière les États-Unis) au regard de ses 10,2 millions de kilomètres carrés de Zone économique exclusive (8 % de la surface de toutes les ZEE du monde) et de ses 18 000 kilomètres de littoral (dont 5 800 en métropole), la France est présente sur trois mers et sur tous les océans de la planète sauf l'Arctique. Elle n'est pourtant que le 24^e exportateur mondial de produits de la pêche et de l'aquaculture, avec seulement 1,6 milliard d'euros d'exportations en 2019, soit 1,3 % de part de marché, et un lourd déficit de 4,4 milliards d'euros, les exportations représentant à peine un quart des importations en valeur. L'un des produits sur lesquels la France est très déficitaire est le saumon de l'Atlantique ou du Danube : - 776 millions d'euros en 2019 (804 millions d'euros d'importations). La France importe deux fois plus de sardines qu'elle n'en exporte, cinq fois plus de coquilles Saint-Jacques fraîches et six fois plus de coquilles Saint-Jacques congelées. Au total, deux tiers des poissons consommés par les Français sont importés.

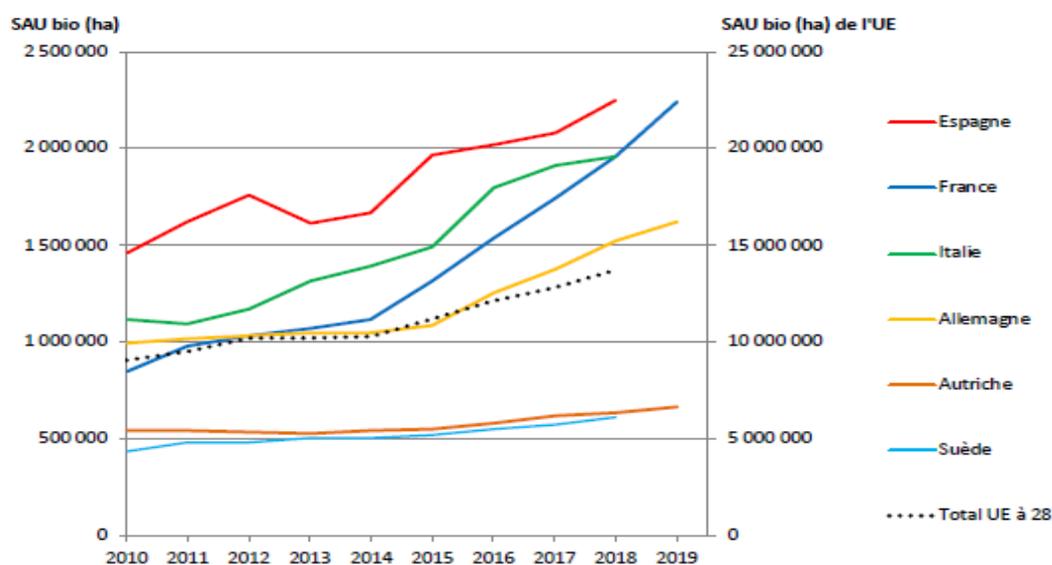
¹ Agreste (2019), « [Bilans d'approvisionnement agroalimentaires 2017-2018](#) », *Chiffres et données*, n° 2019-18, décembre, 66 p.

² « [Pourquoi la moitié de la consommation de fruits et légumes en France est-elle issue de l'importation ?](#) », *Europe 1*, 1^{er} mars 2019.

Un marché bio en croissance mais encore déficitaire

Avec 2,3 millions d'hectares cultivés selon les cahiers des charges de l'agriculture biologique, soit 8,5 % de la Superficie agricole utile (SAU) française, la SAU bio française a été multipliée par deux en cinq ans, devenant ainsi la première d'Europe (devant l'Espagne), bien que le nombre des exploitations bio françaises (un peu moins de 40 000) reste inférieur à celui de l'Italie (autour de 70 000), mais presque à égalité avec l'Espagne¹.

Figure 14 – Évolution des surfaces cultivées en bio de l'Union européenne et des six principaux pays agricoles



Source : Agence Bio d'après différentes sources européennes, 2020

La demande en produits issus de l'agriculture biologique ne cesse de croître depuis 2010 : la France est aujourd'hui le deuxième marché bio d'Europe, derrière l'Allemagne, avec 11,93 milliards d'euros de chiffre d'affaires en 2019, en croissance de 13,5 % par rapport à 2018. La consommation des ménages en aliments bio est de 178 euros par an et par habitant². Toutefois, en 2019, la production française de produits bio ne couvrait que 67 % de la demande nationale en volume, le solde commercial étant déficitaire à hauteur de 1,7 milliard d'euros. On retrouve notamment les secteurs déficitaires cités plus haut : fruits et légumes bio, - 431 millions d'euros ; produits de la mer, - 221 millions d'euros. L'essentiel des exportations de produits bio repose sur les vins et spiritueux (480 millions d'euros d'excédent), les produits laitiers (18 millions) et les volailles (13 millions).

¹ Agence Bio (2020), « La consommation bio en hausse en 2019 stimule la production et la structuration des filières françaises – les chiffres 2019 du secteur bio », dossier de presse, 9 juillet, 32 p.

² Consommation à domicile et hors domicile.

Une dépendance protéinique marquée

Les élevages français sont dépendants des protéines importées (essentiellement le soja) : la part de protéines végétales importées par rapport à la quantité totale de protéines nécessaires pour l'élevage était en 2018 d'environ 40 %. La France produit en effet environ 60 % de sa demande grâce à ses filières colza et tournesol, d'où une dépendance inférieure à celle de l'Europe en général (aux alentours de 60 % à 70 %)¹. Néanmoins, compte tenu de l'importance de l'élevage français, ce taux de dépendance génère d'énormes importations de soja notamment : environ 6 millions de tonnes en 2017 (dont plus de la moitié venant du Brésil), avec ce qu'elles comportent d'externalités négatives (déforestation, bilan carbone, etc.). Le taux d'auto-provisionnement de la France en soja s'établit ainsi à 46,6 %, il s'effondre à 4,6 % concernant les tourteaux de soja.

Si la France est moins dépendante aux importations que ses partenaires européens, elle présente également une fragilité dans le domaine des protéines végétales pour la consommation humaine : les légumes secs (lentilles, pois chiches, etc.) représentent 300 000 tonnes d'importations, soit 70 % de la consommation correspondante. Ce sujet fait l'objet d'un suivi de la part des pouvoirs publics puisqu'un nouveau « Plan protéines végétales » a été lancé, comportant notamment un investissement de 100 millions d'euros prévu pour la période 2021-2022 dans le Plan de relance.

Éléments clés

De 2010 à 2020, l'excédent annuel moyen agricole et agroalimentaire s'établit à 8,4 milliards d'euros. Il diminue néanmoins en tendance depuis une quinzaine d'années et varie fortement par produits, par denrées, et dans la ventilation géographique de nos échanges commerciaux. Il est avant tout le résultat des excédents exceptionnels enregistrés pour les vins et spiritueux et les céréales. Le bilan est plus contrasté pour les viandes tandis que nos importations de fruits et légumes, de produits de la mer et de produits issus de l'agriculture biologique ont considérablement augmenté. En conséquence, la France importe environ 20 % de son alimentation. Concernant les protéines végétales, la proportion d'importation par rapport à la quantité totale de protéines nécessaires pour l'élevage était en 2018 d'environ 40 %. Ces importations révèlent donc le manque de compétitivité à l'export de pans entiers de l'agriculture française ou l'absence d'autonomie de certaines filières, comme les filières animales, centrées sur des modes de production intensifs dépendant d'aliments importés.

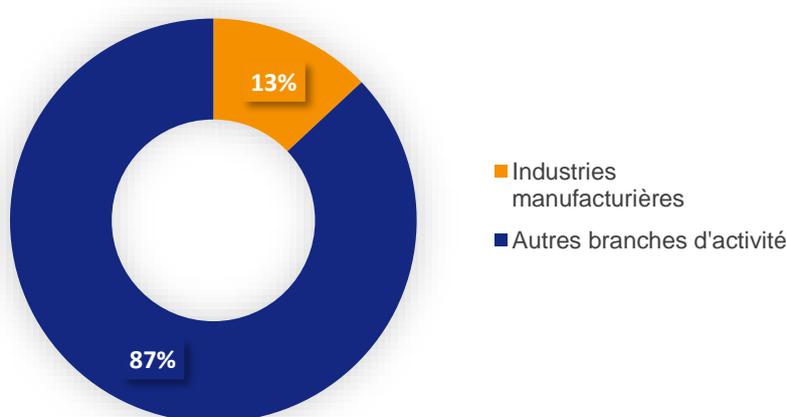
¹ Recoules E., Brevault N., Le Cadre P. *et al.* (2016), « L'autonomie protéique : état des lieux et voies d'amélioration pour l'alimentation des volailles », *INRA Productions animales*, n° 29/2, p. 129-140.

3.3. L'industrie agroalimentaire reste forte dans l'économie française

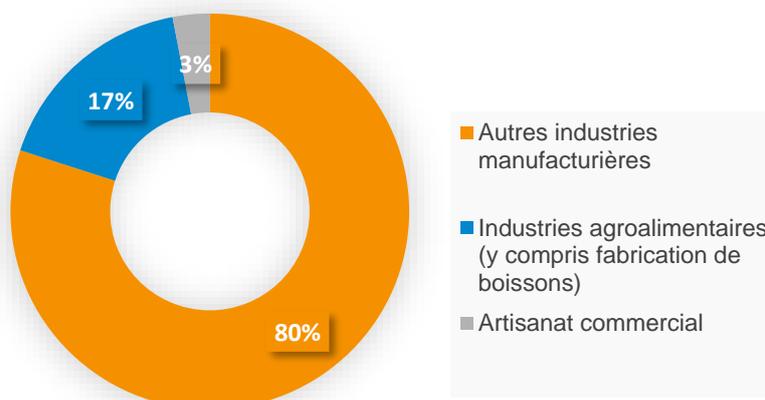
L'agroalimentaire constitue le premier secteur industriel français, aussi bien en termes de chiffre d'affaires que d'emplois. En 2017, les 17 647 entreprises du secteur ont réalisé un chiffre d'affaires de 180 milliards d'euros et employaient 429 079 personnes réparties sur tout le territoire national. Les industries agroalimentaires représentent ainsi environ 17 % du poids des industries manufacturières dans le PIB en 2018.

Figure 15 – Poids relatif des industries agroalimentaires françaises dans le PIB

a) Poids des industries manufacturières dans le PIB en 2019



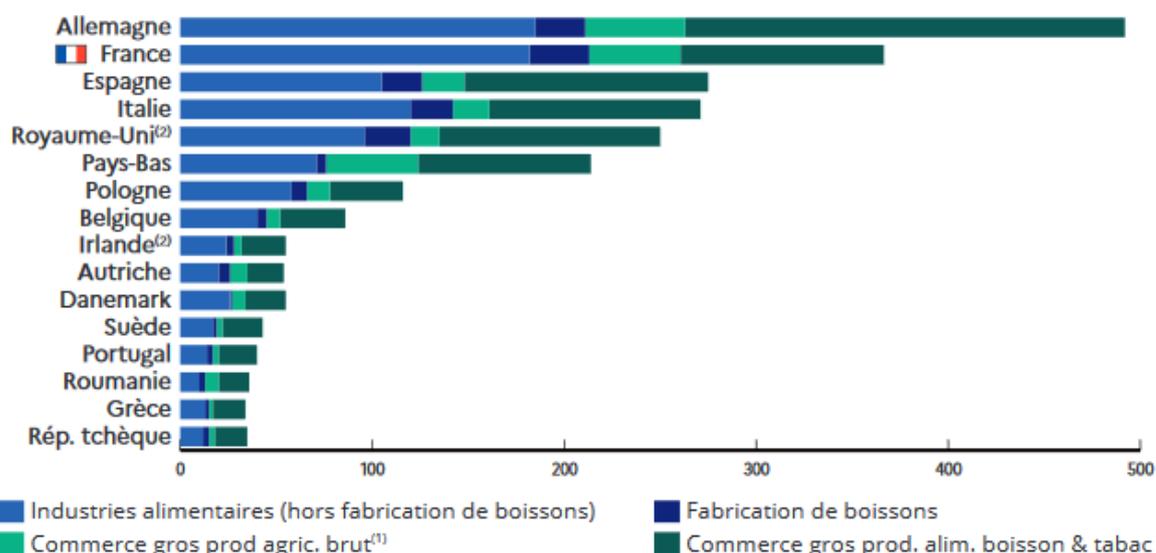
b) Poids des IAA (valeur ajoutée) dans les industries manufacturières en 2018



Source : ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation (2021), [Panorama des industries agroalimentaires. Chiffres et indicateurs clés](#), p. 5

Le secteur agroalimentaire français, incluant les industries et commerces de gros, présente le deuxième chiffre d'affaires en Europe, derrière l'Allemagne, avec 380 milliards d'euros hors taxes en 2018, loin devant l'Espagne et l'Italie.

Figure 16 – Comparaison du chiffre d'affaires HT des industries agroalimentaires européennes en 2018 (en milliards d'euros)



(1) Y compris animaux vivants.

(2) Les données de la fabrication des boissons sont indisponibles pour l'Irlande depuis 2014 et pour le Royaume-Uni depuis 2012. L'évolution des industries alimentaires a été appliquée pour estimer le chiffre d'affaires de ce secteur en 2018.

Note : les 16 pays représentés dans le graphique représentent 96 % du chiffre d'affaires des entreprises agroalimentaires dans l'UE à 28.

Champ : industries agroalimentaires, y compris artisanat commercial et commerce de gros alimentaire.

Source : Eurostat, traitements SSP, cité dans ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation (2021), *Panorama des industries agroalimentaires. Chiffres et indicateurs clés*, p. 4

Composée à 98 % de PME-TPE, comptant environ 450 000 travailleurs, elle est le premier secteur industriel en termes d'emplois. Toutefois, de nombreux postes demeurent non pourvus (21 000 en 2019) et 34 % des recrutements sont considérés comme difficiles¹. Les industries alimentaires ont permis de créer 4 491 nouveaux emplois en 2017. Le salaire moyen net en équivalent temps plein dans le secteur agroalimentaire (« fabrication de denrées alimentaires, de boissons et de produits à base de tabac ») était de 1 971 euros en 2016, alors que le salaire moyen net en équivalent temps plein tous secteurs confondus s'établissait cette année-là à 2 238 euros². Il faut relever également que le secteur agro-industriel est historiquement confronté à un déficit d'attractivité lié notamment aux conditions de travail caractérisées par de nombreux troubles musculo-squelettiques (abattoirs, travail à la chaîne, etc.). Cette tendance est commune à l'ensemble des PME, tous secteurs

¹ Conseil national de l'industrie (2018), *Contrat stratégique de la filière agroalimentaire*, 16 novembre, 30 p.

² Insee (2020), *Tableaux de l'économie française – Édition 2020*, coll. « Insee Références », février, 262 p.

confondus (quasi-absence des syndicats, pas de comité d'entreprise, etc.). L'agroalimentaire joue un rôle clé dans l'aménagement et la vitalité du territoire puisqu'il transforme 70 % de la production agricole française, avec des unités de production largement réparties sur le territoire. Le secteur constitue également un précieux soutien à la balance commerciale du pays puisqu'il a généré un excédent commercial de 7,6 milliards d'euros en 2017.

Éléments clés

L'agroalimentaire constitue le premier secteur industriel français aussi bien en termes de chiffre d'affaires que d'emplois. En 2017, le secteur a réalisé un chiffre d'affaires de 180 milliards d'euros et employait près de 430 000 personnes réparties sur tout le territoire national. Les industries agroalimentaires représentent ainsi environ 17 % du poids des industries manufacturières dans le PIB en 2018.

3.4. Des prix alimentaires en augmentation par rapport à ceux du reste de l'Europe

Lorsqu'on consulte des statistiques européennes harmonisées sur l'évolution des prix alimentaires depuis une décennie, on constate un renchérissement relatif de l'alimentation en France, avec notamment une inversion du positionnement vis-à-vis de l'Allemagne. En parité de pouvoir d'achat, les prix alimentaires hors alcool s'établissent en 2019 à 115,7 en France, en normalisant à 100 la moyenne pour l'UE 28. Ce niveau relatif ne s'élevait encore qu'à 108,9 en 2010. Pendant ce temps, l'Allemagne passait de 111,0 à 102,0, la Belgique de 116,2 à 113,1, la Suède de 115,5 à 115,0. Seuls les autres pays nordiques (dont certains hors UE), l'Irlande, l'Autriche, le Luxembourg et, hors UE, la Suisse continuent à présenter des niveaux de prix globalement supérieurs au niveau français. Ils n'ont généralement pas le statut de puissance agricole et agroalimentaire de la France (conditions climatiques scandinaves, défis propres à l'agriculture de montagne, etc.).

Ce renchérissement relatif s'explique surtout par les fruits et légumes (y compris pommes de terre) et la viande. Pour les fruits et légumes, les prix observés en France sont les plus élevés d'Europe après la Suisse, la Norvège et l'Islande, donc les plus chers de l'UE. Pour la viande, il ne faut ajouter à cette liste que le Luxembourg et l'Autriche. Sur ces deux postes, ce sont bien des États membres dont les trajectoires de prix (corrigés des parités de pouvoir d'achat) ont croisé celle observée en France. En matière de fruits et légumes, c'est le cas de l'Allemagne, de l'Autriche, du Danemark, de la Finlande, de la Suède et de l'Irlande. S'agissant de la viande, c'est le cas de l'Allemagne, de la Belgique, du Danemark et de la Suède. Mais le renchérissement de l'alimentation française en comparaison européenne

concerne aussi les huiles et graisses, les boissons non alcoolisées, et les « autres aliments ». Seul le poste « Pain et céréales » reste quasiment stable.

**Tableau 5 – Prix alimentaires en France relativement à la moyenne UE28 :
évolution sur une décennie**

Prix relatifs/ UE28	Fruits et légumes	Viande	Pain et céréales	Huiles et graisses	Boissons non alcoolisées	Alimentation hors alcool	Boissons alcoolisées
2010	119,1	120,4	111,5	104,8	93,6	108,9	92,5
2019	126,6	131,9	111,8	115,1	101,9	115,7	96,3

Source : France Stratégie, d'après les données Eurostat

Le niveau des prix alimentaires dépend de plusieurs grands types de facteurs :

- la fiscalité du consommateur (TVA) ;
- les marges (de la distribution, des producteurs et de l'industrie pour les produits transformés) ;
- les coûts de production, de transformation et de distribution ;
- l'incorporation d'éventuels effets de qualité non contrôlés ;
- la multiplication des événements climatiques extrêmes, s'ils se traduisent, au-delà d'une hausse des coûts de production, par un déséquilibre entre offre et demande.

La question des marges peut renvoyer aux types de circuit de distribution (parts respectives de la grande distribution et des petits commerces) mais aussi à l'intensité de la concurrence (condamnations sporadiques sur l'existence d'ententes de marché, dans la grande distribution¹ mais surtout en amont²). L'Insee a globalement observé³ que « dans les hypermarchés et supermarchés, le taux de marge du produit tend à diminuer quand les quantités écoulées sont importantes. Un haut niveau de ventes autorise un taux de marge réduit ». Mais l'institut a également constaté que « pour les produits alimentaires, les taux de marge sont compris entre 13 % et 27 % dans les hypermarchés et supermarchés et proches d'une famille de produits à l'autre. Ils sont particulièrement hauts lorsque les

¹ Par exemple, la cour d'appel de Versailles a confirmé dans un arrêt du 29 octobre 2009 un jugement du tribunal de Nanterre condamnant le groupement d'achats d'une importante chaîne de la grande distribution.

² Par exemple : Décision 20-D-09 du 16 juillet 2020 de l'autorité de la concurrence relative à des pratiques mises en œuvre dans le secteur des achats et ventes des pièces de porc et de produits de charcuterie ; Décision 15-D-03 du 11 mars 2015 relative à des pratiques mises en œuvre dans le secteur des produits laitiers frais.

³ Andrieux V. et d'Isanto A. (2015), « [Des marges commerciales variées selon les produits, mais proches entre grandes surfaces](#) », *Insee Focus*, n° 45, novembre.

produits sont rapidement périssables, nécessitent un équipement spécifique (congélation...), plus de surface de stockage, davantage de personnel dédié au rayon, ou de l'énergie (cuisson). À l'inverse, ils sont plus modérés sur les boissons, qui se conservent plus longtemps et se stockent facilement (13 %). Les surgelés se distinguent par un taux de marge élevé, nettement inférieur, toutefois, à celui des spécialistes dans le domaine, avec un assortiment qui peut être différent. Le taux est plus proche du commerce spécialisé pour les produits frais, en particulier les fruits et légumes : pour ces derniers, la marge commerciale des supermarchés est voisine globalement de celle des primeurs ». Par ailleurs, le rapport 2020 de l'Observatoire de la formation des prix et des marges des produits alimentaires évoquait à propos de certaines hausses de prix (lapin entier, poulet Label rouge, etc.) un éventuel impact de « l'encadrement des promotions dans le cadre des lois EGalim ».

S'agissant des coûts de production, une note de la Direction générale du Trésor¹ indique que « le coût du travail dans l'industrie agroalimentaire » « est plus élevé et a augmenté plus vite que chez [nos] principaux concurrents européens depuis les années 2000 ». En particulier, « le coût horaire français dans les industries agroalimentaires s'est accru de 58 % entre 2000 et 2017 contre une hausse de 34 % en Allemagne. La hausse est 1,8 fois plus rapide en France qu'en Allemagne dans ce secteur, contre 1,4 fois dans l'ensemble de l'industrie manufacturière ». Ces chiffres doivent néanmoins être mis en regard du niveau de prestation sociale lié à ces charges. À cela s'ajoute, selon un rapport conjoint CGAAER-IGAS, le recours important à des prestations de service par des travailleurs détachés en Allemagne (mais aussi en Belgique et aux Pays-Bas), en particulier pour l'abattage et la découpe de la viande². On peut aussi penser aux conditions de travail de travailleurs migrants dans certains autres pays de l'UE : le rapport CGAAER-IGAS indique qu'en Italie, 40 % des travailleurs de l'agriculture, de sylviculture et de la pêche auraient été en situation irrégulière en 2012³, et que même dans le cas des « ressortissants communautaires », 28 % ne « seraient pas déclarés » ; quant à l'Espagne, elle « ne dispose pas de données officielles sur les contrôles ». Ces chiffres doivent cependant être appréciés avec prudence au regard de la difficulté de mesure de cette réalité sociale. Ce rapport indique aussi que « les Pays-Bas se singularisent par la mise en œuvre de formes de travail permettant le contournement de la réglementation du travail comme les contrats de vacances, le payrolling, le contracting ». Par ailleurs, selon la Direction générale du Trésor, « sans qu'on puisse pour l'instant préciser leur ampleur respective, d'autres

¹ Direction générale du Trésor (2018), « [Comment expliquer la réduction de l'excédent commercial agricole et agroalimentaire ?](#) », par O. Touze, F. Dauba et X. Ory, *Trésor-éco*, n° 230, octobre, 8 p., ici p. 6.

² Besson A. et P. Dedingier (2015), [Réalité des écarts de compétitivité dans les secteurs agricoles et agroalimentaires liés au coût du travail avec certains pays européens et analyse des dispositifs de protection sociale des salariés et non-salariés](#), rapport de l'IGAS et du CGAAER, août, 145 p.

³ Beaucoup plus récemment, en 2020, la ministre de l'Agriculture italienne a signalé au journal italien *Corriere della Sera* qu'il y aurait quelque « 600 000 personnes sous-payées et exploitées de façon souvent inhumaine » dans les champs italiens.

facteurs ont pu contribuer à une moindre compétitivité, à la fois pour les industries agroalimentaires et pour le secteur agricole : la taille des exploitations agricoles, le niveau élevé de la fiscalité sur la production, les réglementations environnementales, un manque d'intégration des filières (entre l'amont et l'aval) ».

S'agissant de possibles effets qualité, le résumé du rapport 2020 de l'Observatoire de la formation des prix et des marges des produits alimentaires notait par exemple que pour « plusieurs produits carnés suivis par l'Observatoire [qui] présentent un prix moyen au détail en hausse en 2019 » (jambon cuit tous segments confondus, steaks hachés frais ou réfrigérés à 15 % de MG), « ces hausses s'inscrivent dans une tendance, observée maintenant depuis plusieurs années, à la consommation de produits prenant mieux en compte certaines exigences sociétales, montant en gamme, ou offrant un temps de préparation rapide ».

Éléments clés

Lorsqu'on consulte des statistiques européennes harmonisées sur l'évolution des prix alimentaires depuis une décennie, on constate un renchérissement relatif de l'alimentation en France. Ce renchérissement relatif s'explique surtout par les fruits et légumes et la viande. Parmi les facteurs explicatifs, le coût horaire français dans les industries agroalimentaires, qui s'est accru plus rapidement que chez nos voisins européens. Ces chiffres doivent néanmoins être mis en regard du niveau de prestations sociales liées à ces charges et de la place occupée par la main-d'œuvre détachée ou immigrée.

3.5. Un déclin démographique agricole marqué impactant le modèle agricole dominant

Une diminution massive et rapide des actifs agricoles

Au début du xx^e siècle, 22 millions de personnes, soit la majorité de la population (56 %), vivaient à la campagne, contre 17,5 millions de personnes en ville. Sur les 36 400 communes que comptait alors le pays, 35 000 étaient rurales¹. La population rurale représentait encore 30 % de la population dans les années 1960, contre 2,3 % aujourd'hui. Dans cette France des campagnes, l'activité agricole était prépondérante. En 1911, 40 % de la population active travaillait dans l'agriculture². Des chiffres à mettre en regard avec la réalité actuelle.

¹ Le seuil de ruralité est fixé à 2 000 habitants.

² Alary E. (2013), *L'Histoire des paysans français*, Paris, Perrin, coll. « Tempus ».

À partir des années 1960, au moment où la France devient une grande puissance agricole européenne et mondiale, elle cesse d'être une société agraire. Les effectifs d'agriculteurs ont entamé une décroissance ininterrompue, en raison de l'intensification des modes de production et la mécanisation qui ont permis de diminuer la main-d'œuvre nécessaire.

Trois sources différentes permettent d'appréhender l'emploi agricole, mais toutes se rejoignent sur le constat d'une diminution des actifs du secteur :

- Pour le ministère de l'Agriculture et son Service de la statistique et de la prospective, la notion d'« actif agricole » renvoie à toute personne qui travaille, à temps plein ou à temps partiel, sur une exploitation « agricole » telle que définie par l'Insee¹. Selon cette acception, depuis la fin des années 2000, moins d'un million de personnes travaillent de manière régulière dans les exploitations agricoles, et la main-d'œuvre agricole est passée de 949 000 en 2010 à 854 000 en 2016².
- Pour la Mutualité sociale agricole, la notion est plus large. D'une part parce qu'elle inclut la pêche, l'aquaculture, la sylviculture, les services à l'agriculture, etc. D'autre part, elle recouvre trois types d'actifs, les actifs salariés, les actifs non salariés et les « cotisants solidaires » qui renvoient aux agriculteurs travaillant sur une exploitation d'une superficie agricole inférieure ou égale à un quart de la superficie minimum d'installation (SMI), et exerçant une activité non salariée agricole de 150 à 1 200 heures par an. La Mutualité sociale agricole recensait ainsi 1,14 million d'emplois affiliés au régime agricole en 2018, contre 1,22 million en 2010³.
- Enfin, au sens du Bureau international du travail et de l'Insee, la notion d'actif agricole désigne toutes les personnes qui « déclarent » exercer une profession principale dans le secteur agricole. Selon cette méthode, en France, en 2018, sur les 27,1 millions de personnes qui occupent un emploi, 670 000, soit 2,5 %, travaillent dans le secteur agricole. Les effectifs d'actifs ont diminué de 3,1 % par an en moyenne sur la période 1988-2000, de 3,6 % par an entre 2000 et 2010, et de 1 % par an sur la période 2010-2018. Le poids de l'agriculture dans l'emploi total est inférieur de 1,5 point à la moyenne de l'UE. Dans les puissances agricoles européennes comme l'Italie ou l'Espagne, respectivement 3,8 % et 4,2 % des personnes ayant un emploi travaillent dans le secteur agricole⁴.

¹ Est considérée comme exploitation agricole une unité de production agricole dont la gestion courante est indépendante et dont la superficie est supérieure à 1 hectare ou supérieure à 20 ares dans le cas particulier des cultures spécialisées.

² Agreste (2020), *Graph'Agri 2020*.

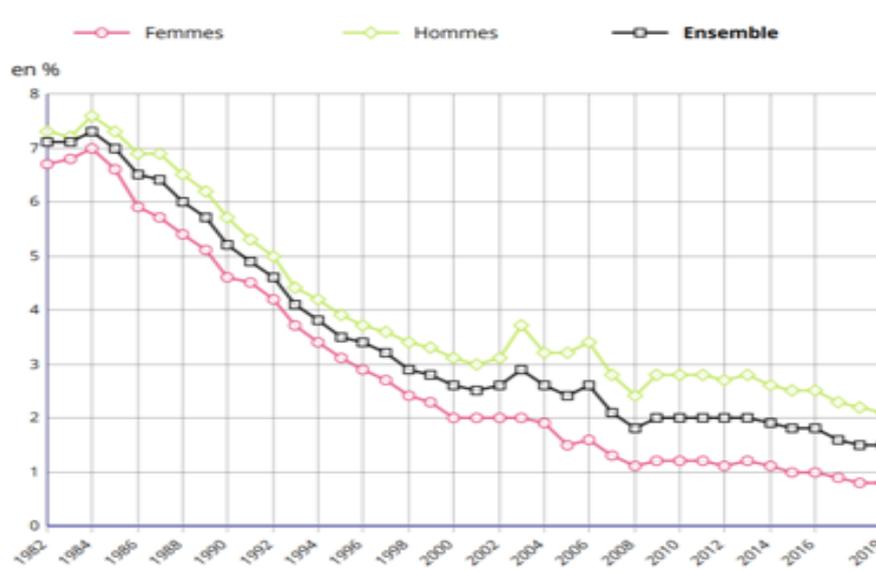
³ Les statistiques de la MSA, la sécurité sociale agricole, disponibles ici : <https://statistiques.msa.fr/>.

⁴ Insee (2020), *Tableaux de l'économie française – Édition 2020*, op. cit.

Ces trois définitions, très larges car englobant des activités à temps partiel, doivent être pondérées par le temps de travail des actifs agricoles afin d’avoir une vision précise de la démographie du secteur.

S’agissant des agriculteurs exploitants, on en compte environ 564 000 en 2016 (en baisse de 7 % par rapport à 2010), soit près de 2 % de l’emploi total en France. En 1982, ils étaient 1,6 million, et représentaient 7,1 % de l’emploi total¹. Selon une étude prospective en tendances effectuées par le Centre d’études et de prospective du ministère de l’Agriculture en 2012, la diminution du nombre d’exploitants agricoles devrait se poursuivre à un rythme annuel de 1,7 % à 3,3 %².

Figure 17 – Part des agriculteurs exploitants dans l’emploi total entre 1982 et 2019



Lecture : en 2019, 2,1 % des hommes en emploi sont agriculteurs exploitants.

Champ : France hors Mayotte, population des ménages, personnes en emploi.

Source : Insee, enquêtes Emploi, séries longue sur le marché du travail

Une population agricole vieillissante

52 ans : c’est l’âge moyen des chefs d’exploitation en 2016, supérieur de 11 ans par rapport à celui de l’ensemble des actifs ayant un emploi en France³. Un tiers des agriculteurs a plus de 55 ans, et un agriculteur sur deux a plus de 50 ans. Les chefs

¹ Chardon O., Jauneau Y. et Vidalenc J. (2020), « [Les agriculteurs : de moins en moins nombreux et de plus en plus d’hommes](#) », *Insee Focus*, n° 212, octobre.

² Centre d’études et de prospective (2012), *Le Monde agricole en tendances. Un portrait social prospectif des agriculteurs*, ministère de l’Agriculture et de l’Alimentation, février, 118 p.

³ Agreste (2020), *Graph’Agri 2020*.

d'exploitation de plus de 60 ans représentent plus d'un quart du total, en hausse de 5 points par rapport à l'année 2000. Dans les petites exploitations, c'est même un dirigeant sur deux qui a plus de 60 ans. À l'inverse, seuls 17 % des chefs d'exploitation (environ 90 000) ont moins de 40 ans, en recul de 9 points par rapport au début du siècle¹.

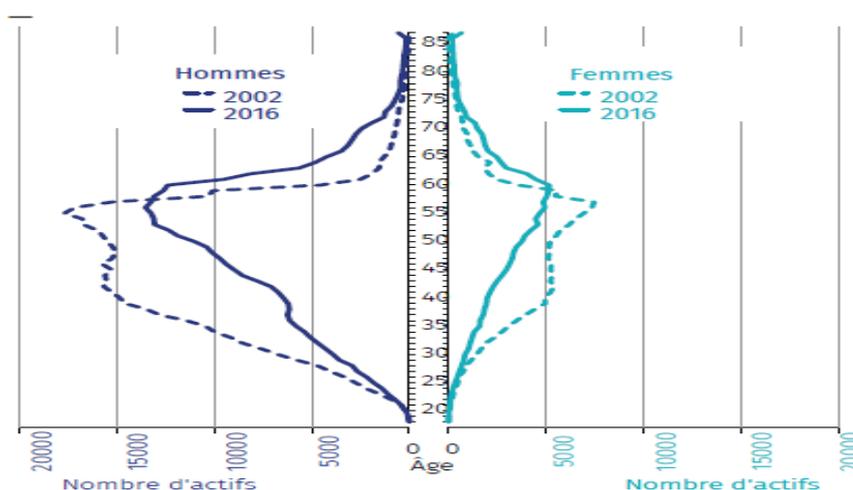
Tableau 6 – Caractéristiques des chefs d'exploitation et co-exploitants, en % du nombre d'actifs

	2000	2010	2016
Nombre de personnes	764 000	605 000	564 000
Répartition par classe d'âge			
Moins de 40 ans	26,1	19,3	17,5
40 à 59 ans	53,5	60,7	57,1
60 ans et plus	20,5	20,0	25,3
Taux de féminisation			
Taux de féminisation	24,4	26,7	26,7
Temps de travail			
Moins de 1/4 de temps	23,0	20,6	19,7
Temps complet	54,7	61,4	61,6

Champ : France métropolitaine.

Source : SSP, Agreste, recensements agricoles 2000 et 2010, enquête Structure 2016, cité dans Insee (2020), *Tableaux de l'économie française – Édition 2020*, coll. « Insee Références », février, p. 159

Figure 18 – Structures d'âge et caractéristiques des chefs d'exploitation et co-exploitants agricoles



Source : données MSA au périmètre du recensement agricole, traitement CEP, cité dans Centre d'études et de prospective (2019), *Actif'Agri. Transformation des emplois et des activités en agriculture*, ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation, Paris, La Documentation Française, juin, p. 23

¹ Insee (2020), *Tableaux de l'économie française – Édition 2020*, op. cit.

L'avenir des agricultures françaises se joue donc dans les prochaines années en partie autour de la question de la transmission et de l'installation. Or seul un exploitant de plus de 55 ans sur trois et moins d'un exploitant de plus de 60 ans sur deux déclaraient en 2010 avoir identifié un repreneur¹. Le taux de remplacement des chefs d'exploitation qui exprime le ratio entre les entrées en agriculture et les sorties était proche de 60 % en 2016.

Figure 19 – Évolution du taux de remplacement des chefs d'exploitation (hors cotisants solidaires)



Note : les cotisants solidaires sont les personnes redevables de la cotisation de solidarité prévue à l'article L.731-23 du Code rural et de la pêche maritime, qui ont une activité agricole réduite dont l'importance est à la fois inférieure aux seuils d'assujettissement du régime des non-salariés agricoles, et supérieure à un minimum fixé par décret. Sont ainsi redevables d'une cotisation de solidarité : i) les personnes qui mettent en valeur une exploitation dont la superficie est inférieure à une SMA (Surface minimale d'assujettissement) mais égale ou supérieure à un quart de SMA ; ii) les personnes consacrant un temps de travail à une activité agricole au moins égal à 150 h et inférieur à 1 200 h par an, lorsque l'activité ne peut être appréciée selon le critère précédent.

Source : données MSA, réalisation CEP, cité dans Centre d'études et de prospective (2019), *Actif'Agri. Transformation des emplois et des activités en agriculture*, op. cit., p. 105

En conséquence, selon un récent avis du CESE, « le rythme actuel des installations en agriculture (13 000 en 2019) ne permettra pas de compenser les cessations d'activités massives prévues dans les années à venir », et « un quart des exploitations pourrait ainsi disparaître en 5 ans seulement² ». Si l'on retient cette estimation, la France pourrait voir le nombre de ses exploitations tomber en dessous des 330 000 au milieu des années 2020.

¹ Centre d'études et de prospective (2019), *Actif'Agri. Transformation des emplois et des activités en agriculture*, ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation, Paris, La Documentation Française, juin, 242 p., ici p. 105.

² Coly B. (2020), « *Entre transmettre et s'installer, l'avenir de l'agriculture !* », *Avis du CESE*, n° 2020-10, Conseil économique, social et environnemental, juin, 96 p.

Cette évolution pourrait avoir un impact sur l'évolution de la SAU car on peut estimer actuellement, de manière schématique, que sur 1 million d'hectares libérés chaque année, que ce soit pour être vendus ou en raison de départs à la retraite, 500 000 hectares reviendraient à l'installation de nouveaux agriculteurs, 400 000 seraient captés par l'agrandissement des exploitations et 100 000 seraient réorientés vers l'urbanisation ou l'artificialisation¹. La déprise agricole, notamment en zone de montagne du fait de l'abandon d'alpages, constituerait également une cause non négligeable de perte de SAU. La SAU française se réduit ainsi mécaniquement. Elle est déjà passée de 40 millions d'hectares dans les années 1960 à 27,7 millions aujourd'hui². De 2006 à 2015, elle a régressé de presque 600 000 hectares. Les pertes annuelles de terres consacrées à l'agriculture oscillent entre 20 000 et 60 000 hectares depuis une quinzaine d'années en fonction des estimations et des méthodes de décompte³.

Les « mondes agricoles » sont également marqués par une forte reproduction sociale qui, conjuguée au vieillissement de la population agricole, conduit à des difficultés croissantes à se renouveler. En effet, seulement 30 % des installations se font hors du cadre familial. Cela dit, et malgré un prix de la terre assez faible en France (6 000 euros par hectare en moyenne, contre 50 000 euros aux Pays-Bas par exemple, une moyenne qui cache toutefois de fortes disparités entre les territoires, le prix de l'hectare pouvant grimper jusqu'à 850 000 euros en Champagne), l'installation ne va pas de soi, tant du point de vue des enfants d'agriculteurs que des agriculteurs qui partent à la retraite. L'idée même d'« installation » peut être dérangement pour les nouvelles générations, sensibles aux possibilités d'évolution professionnelle que pourrait offrir une carrière agricole, comme dans les autres branches. Il s'agit là d'une tendance confirmée par un autre phénomène : l'émergence de la polyactivité des agriculteurs : 30 % des jeunes de moins de 40 ans qui reprennent une exploitation agricole choisissent en effet de conserver un autre emploi.

La rémunération reste également une question essentielle pour l'attractivité de ce secteur où, derrière de fortes disparités, dominent des conditions de travail difficiles pour des revenus aléatoires, voire faibles, comme le résume l'interpellation d'une récente proposition de loi relative à la protection de la rémunération des agriculteurs⁴ : « comment accepter que ceux qui nourrissent les Français travaillent en moyenne 55 heures par semaine, souvent de nuit, et pour 90 % d'entre eux également le week-end, alors même que 19 % des agriculteurs étaient sans revenus ou déficitaires en 2017 pour les deux tiers d'entre eux ? » Établi par l'Insee, le résultat courant avant impôts (RCAI), qui comprend

¹ Audition de François Purseigle, le 17 mars 2021.

² Brunel S. (2017), *Plaidoyer pour nos agriculteurs. Il faudra demain nourrir le monde*, Paris, Buchet-Chastel.

³ Coly B. (2020), « [Entre transmettre et s'installer, l'avenir de l'agriculture !](#) », *op. cit.*

⁴ Rapport fait au nom de la commission des affaires économiques sur la proposition de loi visant à protéger la rémunération des agriculteurs (n° 4134) par M. Grégory Besson-Moreau, député.

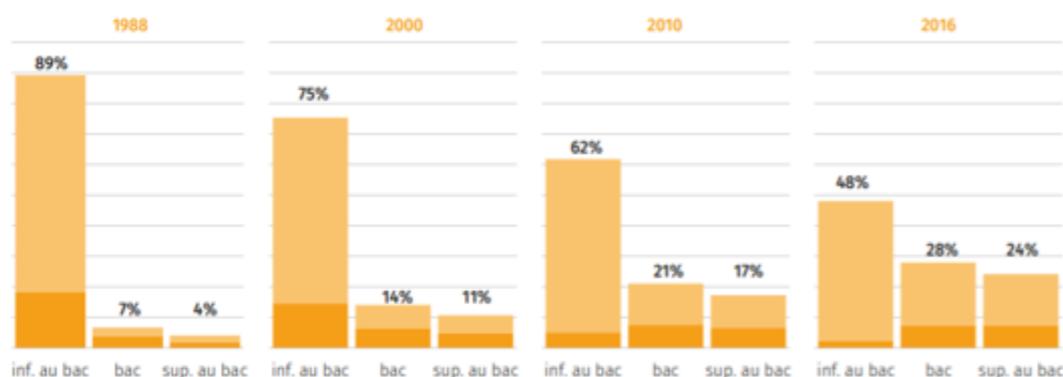
les possibles subventions et aides mais hors cotisations sociales, montre une grande volatilité d'une année sur l'autre, expliquée notamment par l'évolution du prix des produits agricoles et du volume des productions : de 18 293 €/an en 2016 à 30 360 €/an en 2018. Les disparités sont également très importantes entre filières : en 2017, le RCAI moyen par actif non salarié des producteurs de porcs était de 48 769 euros annuels, tandis que le revenu courant des exploitations de bovins laitiers était de 26 909 euros et que celui des exploitations de production de viande bovine était de 17 711 euros.

Des formations professionnelles qui restent cependant attractives

Paradoxalement, les effectifs en formation témoignent d'un attrait maintenu pour les métiers de l'agriculture et de la ruralité. L'enseignement et la formation agricole ont évolué pour s'adapter aux exigences et mutations du métier agricole, ainsi qu'aux transformations de la société. Elles couvrent aujourd'hui quatre catégories de métier : la production, qui attire à peine plus d'un tiers des élèves, les services aux entreprises et aux personnes (44 % des élèves), la transformation agroalimentaire (4 %) et l'aménagement (17 %).

Pour ce qui est de la formation initiale agricole, le niveau scolaire général des agriculteurs augmente, même s'il reste inférieur à celui du reste de la population. La part d'agriculteurs disposant d'un diplôme supérieur ou équivalent au baccalauréat est en effet passée de 11 % en 1988 à 52 % en 2016. 85 % des agriculteurs de moins de 40 ans ont un niveau au moins égal au baccalauréat. En 2010, 17 % des chefs d'exploitation avaient un diplôme d'études supérieures, contre 11 % en 2000. L'octroi des aides publiques comme la Dotation jeune agriculteur (DJA), d'un montant d'environ 32 000 euros, est intéressant à cet égard. Ces aides sont conditionnées entre autres par la possession d'une capacité professionnelle agricole, attestée par exemple par un diplôme de baccalauréat professionnel agricole (dont les effectifs d'élèves ont augmenté de 60 % entre 2007 et 2012).

Figure 20 – Proportion d'agriculteurs français de niveau baccalauréat ou plus, 1988-2016, en %



Source : données RGA 1988, 2000 et 2010 et ESEA 2016, traitement CEP, cité dans Centre d'études et de prospective (2019), *ActifAgri. Transformation des emplois et des activités en agriculture*, op. cit., p. 205

Au-delà de la formation initiale, la formation continue permet à l'agriculteur d'adapter et de mettre à jour ses compétences, et surtout – c'est l'objectif des trois quarts des stagiaires – d'obtenir un diplôme ou une certification. Cependant, seulement 15 % des agriculteurs déclarent avoir suivi une formation dans les douze derniers mois, contre 51 % pour l'ensemble de la population active, et ceux qui se forment sont en priorité les plus diplômés. Ceux qui sont au niveau CAP/BEP suivent en moyenne une formation seulement tous les dix ans. De plus, au-delà des seuls chefs d'exploitation, l'accès aux formations reste très restreint pour les salariés agricoles.

Pour se former de manière régulière mais plus informelle et lui permettre en théorie de s'adapter aux évolutions, techniques comme économiques, l'agriculteur peut s'appuyer sur les réseaux du développement agricole. Il peut ainsi être conseillé par les Services d'utilité agricole et de développement (SUAD) des chambres d'agriculture notamment. On compte ainsi désormais environ un conseiller pour quarante agriculteurs. Ces dispositifs contribuent à un délai assez rapide de diffusion de certaines innovations techniques en France, de neuf ans, contre une ou plusieurs dizaines d'années aux États-Unis.

Éléments clés

On compte environ 564 000 agriculteurs exploitants en 2016, soit près de 2 % de l'emploi total en France, alors qu'ils étaient 1,6 million et représentaient 7,1 % de l'emploi total en 1982. Leur âge moyen est de 52 ans : un tiers des agriculteurs a plus de 55 ans, et un agriculteur sur deux a plus de 50 ans. Les « mondes agricoles » sont également marqués par une forte reproduction sociale qui, conjuguée au vieillissement de la population agricole, conduit à des difficultés croissantes à se renouveler. En effet, seulement 30 % des installations se font en dehors du cadre familial. Paradoxalement, les effectifs en formation témoignent d'un attrait maintenu pour les métiers de l'agriculture et de la ruralité. L'enseignement et la formation agricole ont évolué pour s'adapter aux exigences et aux mutations du métier agricole et aux transformations de la société.

3.6. Des exploitations agricoles qui se concentrent et dont le modèle traditionnel familial s'efface progressivement

Corollaire de la diminution de la population active agricole, on peut observer une concentration des exploitations. On compte, en 2016 en France métropolitaine, un peu plus de 437 000 exploitations agricoles, en baisse de plus de la moitié par rapport à la fin des années 1980 (la France comptait en 1988 un peu plus d'un million d'exploitations), et

d'environ 2 % par an depuis 2010. D'ici 2025, le nombre d'exploitations devrait encore baisser, de l'ordre de 3 % par an¹.

Les exploitations, de moins en moins nombreuses, sont aussi de plus en plus grandes en termes de surfaces cultivées : depuis le début des années 2000, la SAU moyenne par exploitation en France augmente d'environ 2 % par an (2,5 % entre 2003 et 2010)², pour s'établir à 63 hectares en 2016, soit 7 hectares de plus qu'en 2010 et six fois plus que dans les années 1960³. Reflet de l'hyper-spécialisation à l'export de l'agriculture française, plus de 40 % des exploitations sont dédiées aux grandes cultures (céréales) et à la viticulture en 2016, contre 30 % en 1988⁴.

Les grandes exploitations, au sens économique du terme c'est-à-dire dont la production brute standard (PBS) dépasse 100 000 euros⁵, sont désormais les plus nombreuses. Leurs effectifs ont augmenté de 2 % par an entre 2010 et 2016 (contre 4 % de baisse annuelle moyenne pour les petites et moyennes exploitations). Elles composaient plus de 40 % des exploitations en 2016, contre 25 % en 2000. Les grandes exploitations, dont la taille moyenne est de 111 hectares, cultivent 73 % des 27,7 millions d'hectares de la SAU française, assurent 87 % de la production agricole moyenne, et emploient 42 % des effectifs. Les exploitations de plus de 200 hectares, si elles ne représentent que 5 % du total des exploitations, cultivent quant à elles plus du quart de la SAU. Les petites exploitations, alors qu'elles représentent près du tiers des exploitations françaises, ne valorisent plus que 7 % de la SAU et occupent 14 hectares en moyenne⁶. D'ici à 2025, deux modèles d'exploitation principaux devraient cohabiter : un tiers de petites fermes de 40 hectares en moyenne, et des grandes exploitations de 120 hectares en moyenne⁷.

Parallèlement à l'agrandissement des exploitations agricoles, le nombre d'exploitations de forme sociétaire (157 000) continue de croître à un rythme annuel d'environ 6 % depuis 2010. Elles représentent aujourd'hui presque 40 % des exploitations (contre 6 % en 1988 et un peu moins de 20 % en 2000). Au sein des grandes exploitations, les sociétés sont prédominantes (68 %)⁸. À l'inverse, les exploitations de type individuel, largement

¹ Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation (2012), *Le Monde agricole en tendances*, op. cit.

² CEP (2019), *Actif'Agri. Transformation des emplois et des activités en agriculture*, op. cit., p. 17.

³ Hervieu B. et F. Purseigle (2013), *Sociologie des mondes agricoles*, Paris, Armand Colin.

⁴ Agreste (2020), *Graph'Agri 2020*.

⁵ La production brute standard (PBS), exprimée en euros, décrit le potentiel de production d'une exploitation à partir de coefficients appliqués à la surface et/ou la taille du cheptel. Les exploitations sont réparties en trois classes de tailles : les petites (PBS inférieure à 25 000 euros), les moyennes (PBS entre 25 000 et moins de 100 000 euros), et les grandes (PBS supérieure à 100 000 euros).

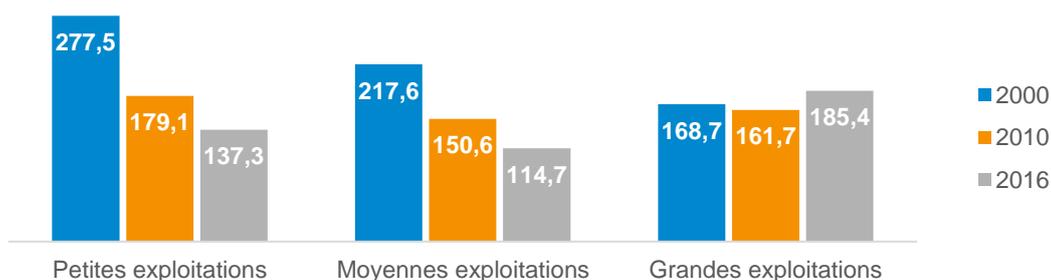
⁶ Insee (2020), *Tableaux de l'économie française – Édition 2020*, op. cit.

⁷ Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation (2012), *Le Monde agricole en tendances*, op. cit.

⁸ Agreste (2020), *Graph'Agri 2020*.

prépondérantes en l'an 2000 puisqu'elles représentaient encore plus de 80 % de l'ensemble, ont vu leur nombre diminuer pour atteindre 278 000 en 2016, soit un peu plus de 60 % des exploitations. Le modèle sociétaire gagne donc progressivement du terrain au détriment du modèle individuel.

Figure 21 – Structures des exploitations agricoles selon la dimension économique



Champ : France métropolitaine.

Source : SSP, Agreste, recensements agricoles 2000 et 2010, enquête Structure 2016, cité dans Insee (2019), Tableaux de l'économie française – Édition 2019, coll. « Insee Références », mars, p. 161

Tableau 7 – Évolution des exploitations agricoles par orientation technico-économique

Effectif d'exploitations	Production brute standard moyenne								
	Ensemble des exploitations				dont moyennes et grandes 2016	Moyennes et grandes exploitations			
	1988	2000	2010	2016		1988	2000	2010	2016
	milliers d'exploitations*					milliers d'euros			
Grandes cultures	175	126	119	123	81	89	118	130	171
Viticulture	132	98	70	65	49	129	167	195	237
Bovins viande	99	80	60	57	36	52	63	71	90
Polyculture, polyélevage	199	100	61	48	37	83	127	157	206
Ovins, autres herbivores	93	82	56	44	13	56	74	86	89
Bovins lait	175	76	50	41	40	73	101	135	203
Porcins, volailles	54	40	30	22	20	202	287	354	447
Horticulture, maraîchage	34	19	15	15	12	154	245	284	243
Fruits	33	24	19	13	6	119	156	162	187
Bovins mixtes	25	18	11	8	7	69	107	152	214
Ensemble	1 017	664	490	436	300	95	134	160	199

* À partir du recensement agricole 2010, une exploitation correspond à un seul Siret.

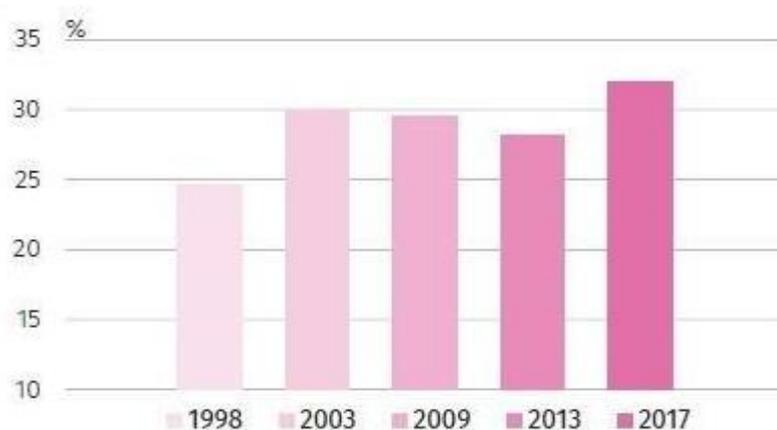
Champ : France métropolitaine, hors pacages collectifs qui représentent 1 128 exploitations en 2016 sur 607 000 ha.

Source : Agreste – Recensements agricoles 1988, 2000, 2010 et enquête Structure 2016. Cité dans Agreste (2020), Graph'Agri 2020

Sous l'effet du double phénomène de concentration des exploitations et de développement de la forme sociétaire, on observe la montée en puissance du salariat en agriculture. L'emploi salarié est présent dans presque une exploitation sur cinq aujourd'hui, contre 14 % en 2010. Dans les moyennes et grandes exploitations, l'emploi salarié représente désormais plus d'un quart des actifs permanents¹. Parmi les actifs affiliés au régime agricole recensés par la Mutualité sociale agricole, 40 % sont affiliés au régime des non-salariés et 60 % au régime des salariés. Alors que le nombre d'actifs non salariés – près de 470 000 personnes – continue de reculer (- 1,8 % par rapport à 2016), le nombre d'actifs salariés augmente (de 4 % par rapport à 2016) et est désormais supérieur à 700 000².

L'agriculture de type familial fait référence à la manière dont la France, après les grandes lois agricoles de 1960 et 1962, a entendu organiser la production agricole. Elle renvoie à la « forme sociale de production agricole en lien organique avec une famille qui fournit la totalité ou l'essentiel des moyens de production (travail, capital, terre) et les met en œuvre en priorité pour l'atteinte de ses objectifs (nourriture, revenu, emploi et pérennité du patrimoine)³ ». Bien que la part du nombre de DJA (Dotations jeunes agriculteurs) accordées hors cadre familial augmente, passant de 28 % à 33 % de 2010 à 2019, et que seulement 10 % des élèves de l'enseignement agricole sont des enfants d'agriculteurs (contre un quart en 1975), 68 % des installations interviennent encore dans le cadre familial, et 80 % des agriculteurs sont des enfants d'agriculteurs.

Figure 22 – Proportion d'installations hors cadre familial parmi les installations aidées



Source : données NSA, réalisation CEP, cité dans Centre d'études et de prospective (2019), *Actif'Agri. Transformation des emplois et des activités en agriculture*, op. cit., p. 104

¹ *Ibid.*

² Mutualité sociale agricole (2020), *Chiffres utiles de la MSA – Édition 2020*, juillet.

³ Laplante M. (2014), « *L'agriculture familiale* », *Avis du CESE*, n° 2014-26, Conseil économique, social et environnemental, décembre, 74 p., ici p. 8.

La détention du capital est également toujours marquée par la persistance de la participation familiale au capital, qui concerne 90 % des exploitations, quand seulement 10 % ont « des allures de firme ». Ces dernières sont caractérisées par l'effacement de la main-d'œuvre familiale, la dissociation de la propriété du capital et de l'apport en travail, l'agrandissement et le développement d'activités de valorisation non agricoles comme la vente directe des produits, l'agritourisme, ou la production d'énergie¹. Ce sont ces exploitations, en général de grande taille du point de vue économique, qui voient leurs effectifs augmenter. Elles concentrent déjà 28 % de l'emploi et 30 % de la production brute standard. La forme familiale régresse ainsi en tendance au profit des exploitations sous forme sociétaire.

La délégation intégrale des travaux agricoles se développe également en France, le nombre d'exploitations, moyennes ou grandes en général, ayant recours à des entreprises de sous-traitance représentant 6 % de l'ensemble des exploitations en 2016 (12 % pour les grandes cultures), en augmentation de 53 % par rapport à 2010². On assiste donc depuis quelques décennies à l'entrée des capitaux externes dans les exploitations agricoles et à l'émergence de formes d'organisation du travail agricole nouvelles, sans relation avec les structures familiales.

Éléments clés

Corollaire de la diminution de la population active agricole, on peut observer une concentration des exploitations : depuis le début des années 2000, la SAU moyenne par exploitation en France augmente d'environ 2 % par an, pour s'établir à 63 hectares en 2016. Parallèlement à l'agrandissement des exploitations agricoles, le nombre d'exploitations de forme sociétaire continue de croître. Sous l'effet du double phénomène de concentration des exploitations et de développement de la forme sociétaire, on observe la montée en puissance du salariat en agriculture, ainsi que l'entrée croissante de capitaux externes.

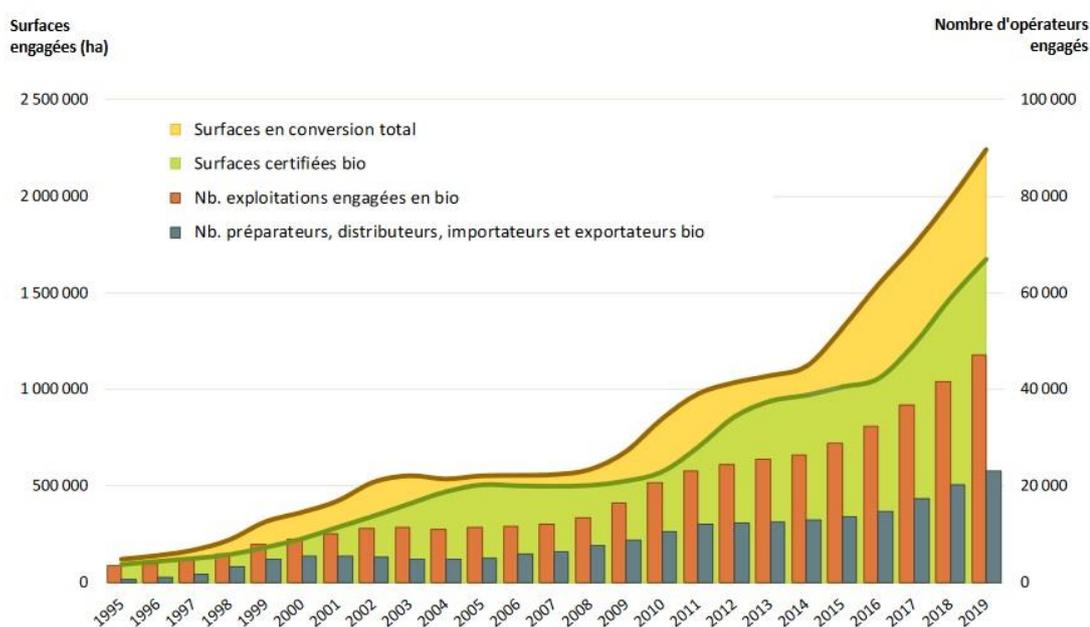
¹ Purseigle F., Nguyen G. et Blanch P. (dir.) (2017), *Le nouveau capitalisme agricole*, Paris, Presses de Sciences Po.

² Centre d'études et de prospective (2019), *ActifAgri. Transformation des emplois et des activités en agriculture*, op. cit., p. 29.

3.7. À contre-courant des tendances, des petites exploitations agroécologiques se développent

Aujourd’hui, 2,3 millions d’hectares, soit environ 8,5 % de la SAU de la France, sont cultivés en bio (certifiée ou en conversion), par près de 50 000 exploitations, en 2019. Les terres cultivées en bio ont doublé en cinq ans, et progressent à un rythme annuel de plus de 10 % (+ 13 % entre 2018 et 2019)¹.

Figure 23 – Évolution du nombre d’opérateurs et des surfaces en bio de 1985 à 2020



Source : Agence Bio/OC hors surfaces non rapportées estimées à 50 000 ha, 2020, cité dans Agence Bio (2020), « [La consommation bio en hausse en 2019 stimule la production et la structuration des filières françaises – les chiffres 2019 du secteur bio](#) », p. 21

Il faut relever que les initiatives agroécologiques locales apparaissent plus intensives en main-d’œuvre que l’agriculture conventionnelle, comme l’a souligné l’étude conduite par Resolis en 2018² sur les niches appelées ici « IARD » (initiatives d’alimentation responsable et durable), mesurées sur la base de deux indicateurs : la pratique de l’agriculture biologique et celle des circuits courts de commercialisation, à hauteur de 50 % du chiffre d’affaires. Cette étude montre que les organisations engagées dans la transition

¹ Agence Bio (2020), « [La consommation bio en hausse en 2019 stimule la production et la structuration des filières françaises – les chiffres 2019 du secteur bio](#) », *op. cit.*

² Resolis-Terralim (2018), *Impact de la transition agricole et alimentaire sur l’emploi. État des lieux et propositions*, étude, décembre, 52 p.

agricole et alimentaire génèrent une quantité de travail plus importante que les exploitations conventionnelles. L'essentiel de la création d'emplois se situe à l'aval de la production (transformation, distribution), mais le secteur de la production reste essentiel car il contraint fortement l'aval. Les projets présentent deux formes entrepreneuriales typées : le développement progressif à partir d'une activité de production ou le montage d'une start-up à partir d'une activité de production.

Éléments clés

Les terres cultivées en bio ont doublé en cinq ans, et progressent à un rythme annuel de plus de 10 %. En 2019, 8,5 % de la SAU de la France est cultivée en bio par près de 50 000 exploitations. Les initiatives agroécologiques locales apparaissent plus intensives en main-d'œuvre. L'essentiel de la création d'emplois se situe à l'aval de la production (transformation, distribution).

4. Des impacts environnementaux souvent négatifs et en évolution

4.1. Des aménités, parfois difficiles à évaluer

Bien que transformés par l'homme, les écosystèmes agricoles présentent des externalités positives, ou aménités, notamment en termes de séquestration du carbone et de préservation de la biodiversité. Ainsi, les agroécosystèmes sont à l'origine de services écosystémiques qui ont été décrits dans le cadre de l'évaluation française des écosystèmes et services écosystémiques (EFESE)¹. Ces services relèvent de trois grandes catégories :

- des services d'approvisionnement liés aux activités agricoles (productions agro-alimentaires et de biomasse à vocation énergétique) ;
- des services de régulation assurés par le fonctionnement des écosystèmes agricoles (régulation du climat et des inondations, pollinisation, limitation de la diffusion d'agents pathogènes liée au maintien de prédateurs d'espèces réservoirs de ces agents pathogènes) ;

¹ INRAE (2017), « [Évaluer les services rendus par les écosystèmes agricoles pour mieux les gérer](#) », Institut national de la recherche agronomique, 24 octobre.

- des services socioculturels correspondant aux aspects esthétiques, spirituels, récréatifs, éducatifs apportés par la nature (agritourisme par exemple).

Certains de ces services peuvent être quantifiés. C'est notamment le cas du service de pollinisation, qui représente en France une valeur comprise entre 2,3 et 5,3 milliards d'euros (2010)¹. Ainsi, entre 5,2 % et 12 % de la valeur totale des productions végétales destinées à l'alimentation humaine française dépend des pollinisateurs. D'autres services écosystémiques sont plus difficiles à quantifier, comme les services esthétiques ou récréatifs.

Concernant l'aménité climatique, le potentiel de séquestration de carbone peut être compris entre 0,37 et 5,06 tCO₂eq/an/ha, en fonction du type d'agroécosystème (prairie ou agroforesterie)². À l'échelle nationale, les espaces agricoles et forestiers séquestrent actuellement 4 à 5 Gt de carbone (soit entre 15 et 18 Gt CO₂eq), dont plus des deux tiers dans les sols. Toute variation positive ou négative de ce stock influe donc sur les émissions nationales de gaz à effet de serre à hauteur de 0,5 Gt CO₂eq/an. Le potentiel maximal de stockage additionnel du carbone dans les sols agricoles pourrait être de l'ordre de un à trois millions de tonnes par an pendant vingt ans³, ce qui pourrait compenser jusqu'à 3 % à 4 % des émissions annuelles en gaz à effet de serre de la France, soit 15 à 20 MtCO₂. Par ailleurs, certaines études montrent que l'artificialisation des terres agricoles et des forêts générerait en France la suppression d'un puits équivalent à 11 Mt CO₂ par an, soit 30 % environ du potentiel annuel de séquestration de carbone des espaces agricoles et forestiers⁴. Ces éléments soulignent à quel point la lutte contre l'artificialisation des terres pour préserver les terres agricoles et les forêts revêt un intérêt majeur dans la lutte contre le changement climatique.

Il est également possible de monétiser les émissions liées à la dégradation d'un écosystème, sur la base de valeurs de référence couvrant les émissions de court terme liées à la dégradation des stocks en place, mais aussi les variations de perspectives de séquestration de carbone à plus long terme. En effet, la destruction d'un écosystème conduit à la ré-émission *in situ* d'une partie des stocks de carbone dans l'atmosphère mais aussi à la perte des flux de séquestration futurs. Ces valeurs oscillent entre 670 et 1 480 €/ha/an en fonction du type d'écosystème détruit⁵.

¹ Beyou W., Darses O., Puydarrieux P. *et al.* (2016), « [EFESE : le service de pollinisation](#) », *Théma Essentiel*, Commissariat général au développement durable, juin, 4 p.

² Kervinio Y. et Rais Assa C. (2019), « [La séquestration de carbone par les écosystèmes en France](#) », *Théma Analyse*, Commissariat général au développement durable, mars, 102 p.

³ Ademe (2014), *Carbone organique des sols. L'énergie de l'agro-écologie, une solution pour le climat*.

⁴ Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation (2020) d'après le Citepa, *Inventaire Secten édition 2020*.

⁵ Kervinio Y. et Rais Assa C. (2019), « [La séquestration de carbone par les écosystèmes en France](#) », *op. cit.*

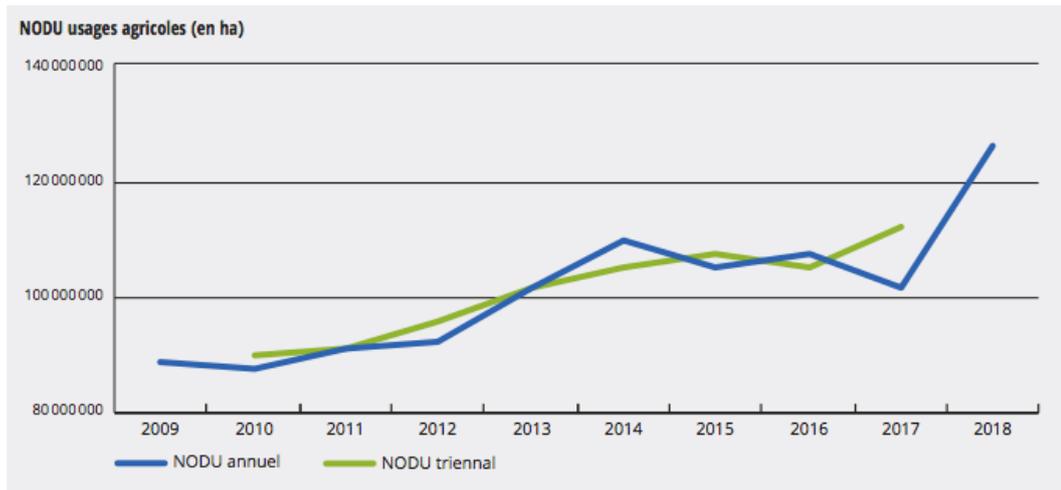
4.2. Des externalités environnementales négatives dont certaines sont partiellement en voie de résorption

Notre système alimentaire présente des externalités négatives sur l'environnement en termes :

- d'émissions de gaz à effet de serre :
 - avec des pertes (au champ et dans les usines de transformation) et gaspillages (chez le consommateur) tout au long de la chaîne de valeur de l'ordre de 150 kg/hab./an, correspondant à 15 Mt d'équivalent CO₂ émis par an à l'échelle nationale, soit 5 % des émissions de gaz à effet de serre françaises (Ademe, 2017) ;
 - avec des émissions directes de GES au niveau de la production primaire correspondant à 20 % des émissions en France, dont 43 % de N₂O issu des fertilisants azotés et 42 % de CH₄ (méthane) issu des productions animales (émissions des animaux et issues des effluents) ;
- de pollutions des milieux :
 - liées à l'utilisation d'engrais azotés, à l'origine de pollution de l'air et des eaux : entre 1972 et 2015, les quantités d'azote minéral livrées sont passées de 1,6 Mt à 2,2 Mt, alors que les surfaces fertilisables ont diminué de 11 % sur la même période. Aujourd'hui, le niveau observé est d'environ 85 kg d'azote minéral par hectare fertilisable.
 - la consommation de pesticides perdure malgré les engagements et actions du plan Ecophyto lancés en 2009 et dont la seconde version prévoit une réduction de l'usage, mesurée en NODU (nombre de doses unités) de 50 % d'ici à 2025.
- d'altérations des sols, tant d'un point de vue qualitatif que quantitatif :
 - les aléas d'érosion moyen à très fort concernent 18 % des sols en France métropolitaine (GISSOL, INRA) ;
 - l'artificialisation des terres représente environ 20 000 ha d'espaces naturels agricoles et forestiers chaque année selon les données des fichiers fonciers.
- d'effondrement de la biodiversité, avec des impacts très variables en fonction des types de production agricole concernés (effets positifs de l'élevage extensif sur la préservation des écosystèmes prairiaux ; effets négatifs des pollutions diffuses et de l'utilisation des pesticides).

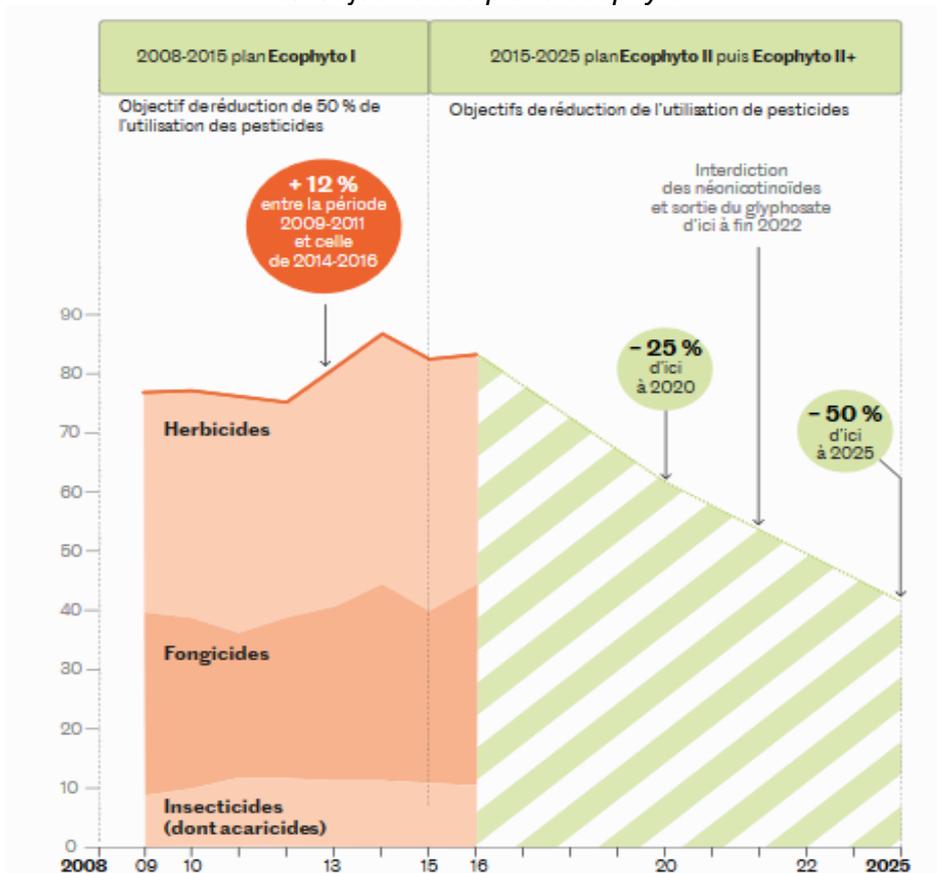
Figure 24 – Évolution de la vente de pesticides en France depuis 2008, en millions de NODU (nombre de doses unités)

a/ Le NODU pour les usages agricoles



Source : Ministère de l'agriculture (2020), *Note de suivi 2018-2019 du plan Ecophyto*, p. 45

b/ Objectifs des plans Ecophyto



Source : Le Monde, 3 février 2016

Encadré 2 – L'érosion de la biodiversité : un phénomène mondial en voie de quantification

Au niveau international, plusieurs indicateurs témoignent d'une érosion massive et rapide de la biodiversité, atteignant :

- 75 % de la biomasse d'insectes volants suivie pendant vingt-sept ans dans 63 aires protégées en Allemagne¹ ;
- 30 % des oiseaux étudiés en zone agricole depuis 1990 en France (MNHN-CNRS, 2018) ;
- 32 % des populations de vertébrés classés et suivis par l'International Union for Conservation of Nature (IUCN) depuis sa création en 1948² ;
- 42 % des animaux terrestres et des plantes d'Europe et d'Asie centrale depuis dix ans³.
- 66 % des vertébrés étudiés de 1970 à 2016 à l'échelle planétaire⁴.

Les déterminants de cette érosion sont aujourd'hui bien connus et concernent le secteur agricole :

- le changement d'usage des terres, artificialisation et déforestation, notamment à des fins agricoles ;
- le changement climatique, qui impacte le développement et les aires de répartition des espèces ;
- les pratiques agricoles intensives, induisant des tensions sur l'eau (irrigation) et des destructions d'infrastructures agroécologiques (prairies permanentes, haies, mares, tourbières, etc.) ;
- l'usage de pesticides, qui détruit les insectes et affecte leurs prédateurs (oiseaux par exemple).
- l'augmentation de la consommation de viande associée à l'élevage intensif, reposant sur une alimentation animale importée souvent produite sur des terres gagnées par déforestation.

¹ Hallmann C.A., Sorg M., Jongejans E. *et al.* (2017), « [More than 75 percent decline over 27 years in total flying insect biomass in protected areas](#) », *Plos One*, vol. 12 (10), octobre, 21 p.

² Ceballos G., Ehrlich P.R. et Dirzo R. (2017), « [Biological annihilation via the ongoing sixth mass extinction signaled by vertebrate population losses and declines](#) », *PNAS*, vol. 114 (30), juillet.

³ Fischer M., Rounsevell M., Torre-Marín R. *et al.* (2018), « Summary for policy makers of the regional assessment report on biodiversity and ecosystem services for Europe and Central Asia of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services », IPBES, 43 p.

⁴ WWF (2020), *Rapport planète vivante 2020. Infléchir la courbe de la perte de biodiversité*, 164 p.

Des indicateurs et mesures témoignent néanmoins d'une lente amélioration de l'état de l'environnement, avec par exemple :

- une diminution des soldes des bilans azote et PK (phosphore/potassium), respectivement depuis 1990 et 2000 :
 - sur la période 2006-2015, la moyenne de surplus d'azote s'élève à 45 kg/ha de SAU, contre 55 kg/ha pour la période 1996-2005. En 2015, les régions présentant les excédents d'azote les plus élevés sont la Bretagne et les Pays de la Loire avec plus de 70 kg/ha ;
 - en France métropolitaine, le surplus de phosphore est passé de 9 kg/ha de SAU à 0 kg/ha entre 2000 et 2015. Cette baisse est principalement liée à la diminution des apports de fertilisants minéraux. Depuis 2009, le bilan est proche de l'équilibre ;
- le développement des techniques sans labour limitant les risques d'érosion des sols ;
- le retrait d'autorisations de mise sur le marché des pesticides les plus préoccupants et le développement progressif des techniques de biocontrôle en remplacement des pesticides.

Au-delà du défi démographique, traité par ailleurs, le défi climatique constituera un élément déterminant de l'évolution de notre système alimentaire dans les années à venir. Il devrait être à l'origine d'une multiplication d'aléas aujourd'hui perçus comme « exceptionnels » ou « extrêmes » (épisodes de sécheresse, inondations, bourgeonnement précoce, fortes tensions autour des usages de l'eau, etc.), ce qui pose la question de l'adaptation des systèmes de production agricole au changement climatique (en termes de diversification, d'autonomie, de résilience). Parmi les points d'adaptation les plus saillants, la question des usages de l'eau en agriculture constituera un défi particulièrement saillant.

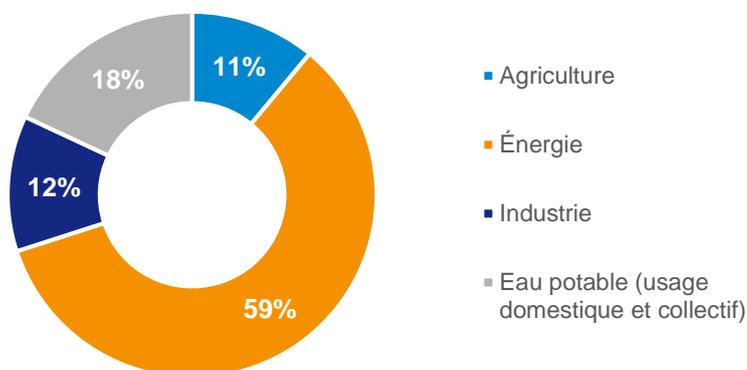
Encadré 3 – La consommation en eau de l'agriculture française

Actuellement, 5 milliards de m³ d'eau environ sont prélevés environ chaque année en France pour les besoins de l'agriculture (voir figure 3a pour la répartition globale). La part la plus importante (60 %) de l'eau prélevée est consacrée à l'irrigation. Cette consommation varie d'une année sur l'autre, en fonction des conditions météorologiques et du type de cultures à irriguer. Les différentes cultures sont en effet plus ou moins consommatrices d'eau. Il faut par exemple :

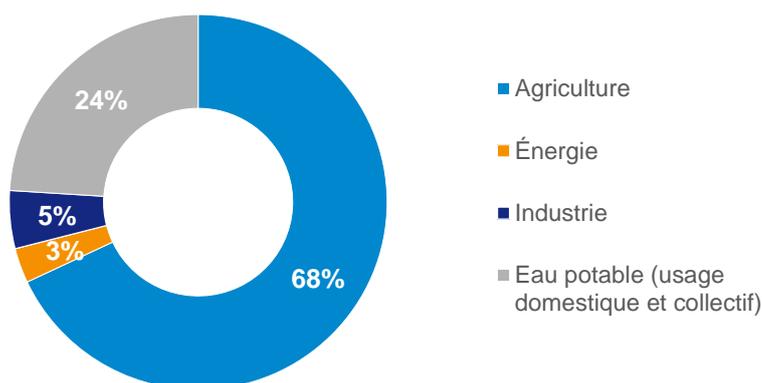
- 25 litres d'eau pour produire 1 kg de salade ;
- 100 litres d'eau pour produire 1 kg de pommes de terre ;
- 400 litres d'eau pour produire 1 kg de maïs ;
- 1 500 litres d'eau pour produire 1 kg de blé.

Figure 3a – Consommation en eau par secteur d'activité

Prélèvements d'eau par secteur d'activité



Consommations nettes par secteur d'activité



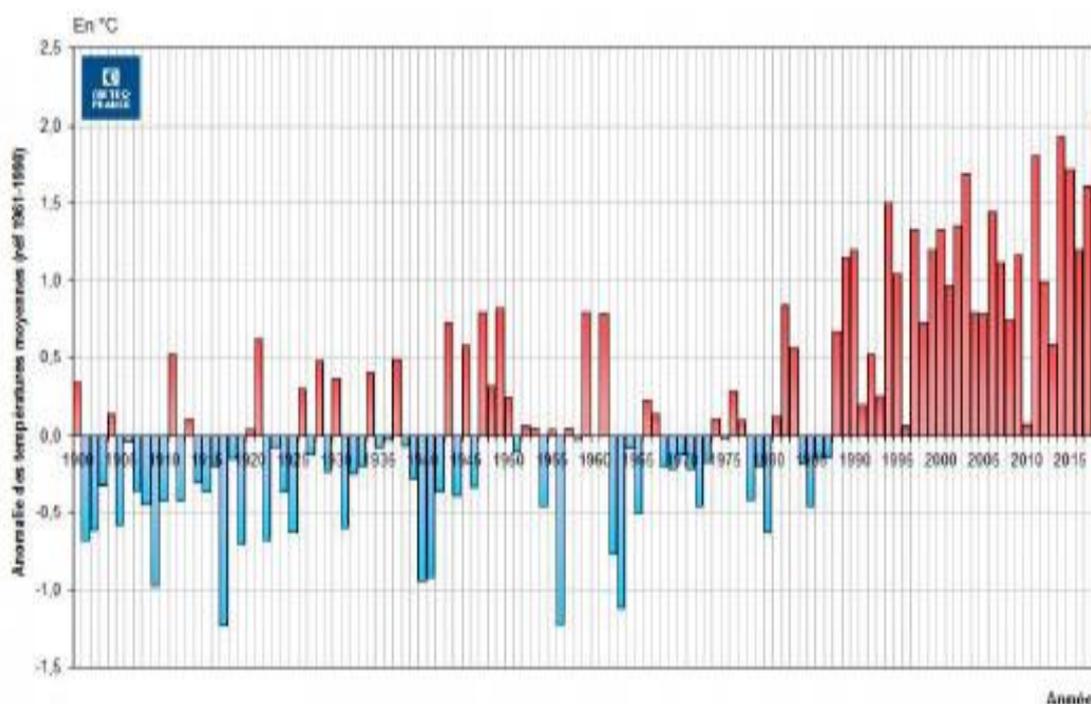
Note : Si on considère la consommation nette (c'est-à-dire l'eau qui n'est pas restituée au milieu naturel), on constate que le secteur de l'agriculture est de loin le plus gros utilisateur avec 68 %.

Source : agence du bassin Seine-Normandie

Le changement climatique conduira à une hausse tendancielle des températures globales de l'ordre de plusieurs degrés au cours du XXI^e siècle selon les projections du GIEC, de +2 °C à +7 °C selon les scénarios. Les contrastes entre régions sèches et régions humides seront vraisemblablement accentués avec un changement de régime (répartition selon les saisons, hiver plus humide et été plus sec). La variabilité des évolutions dans l'espace et dans le temps sera également importante, avec des impacts différents selon les régions françaises : régions méditerranéennes dans lesquelles une grande partie de l'agriculture estivale sera impossible sans irrigation ; « méditerranéisation » d'une partie importante du

sud de la France, régions au nord où une partie de l'agriculture estivale sans irrigation restera possible grâce à des évolutions de pratiques, etc.

Figure 25 – Évolution au cours du temps de l'écart à la normale (1961-1990) des températures moyennes en France depuis 1990



Source : Météo-France

Ce réchauffement impactera la ressource en eau avec :

- une baisse des débits moyens annuels des rivières, comprise entre - 10 % et - 40 % particulièrement prononcée sur les bassins Adour-Garonne et Seine-Normandie ;
- une réduction des débits d'étiage : baisse de 50 % pour la Garonne en 2050 et de 30 % à 40 % pour la Seine (en 2070) ;
- une réduction significative du manteau neigeux et de la durée d'enneigement, ce qui modifie la dynamique du stock de neige avec des répercussions en aval ;
- une baisse du niveau moyen des nappes, liée à la baisse de la recharge ;
- et une augmentation de la moyenne annuelle des températures de l'eau de 1,6 °C sur le territoire français, avec une variabilité importante suivant les points de mesures.

Encadré 4 – Les effets du changement climatique sur la productivité agricole

Le dérèglement du climat devrait également conduire à une baisse des rendements observés à l'échelle mondiale¹ : chaque augmentation d'un degré Celsius de la température moyenne dans le monde réduit d'environ 6 % le rendement du blé. Pour le riz, la baisse de rendement serait de 3,2 % et pour le maïs de 7,4 %. Cela s'explique notamment par l'accroissement massif de l'évapotranspiration (ETP), 1 °C d'augmentation de la température entraînant 10 % à 15 % d'ETP supplémentaire.

Le changement du régime des précipitations, avec leur diminution estivale, entraînera un déficit hydrique supplémentaire en été. Cela rendra difficile, et souvent impossible dans certaines régions (notamment méridionales), beaucoup de cultures d'été actuellement pratiquées sans irrigation, avec des baisses de rendements qui pourront être considérables. Il y a de fait un effet de ciseau lié à l'augmentation de l'ETP et à la diminution de la ressource en eau pour l'irrigation en étiage (période de plus forte consommation des plantes), qui va conduire à une forte aggravation du stress hydrique des cultures².

Par ailleurs, le changement climatique pourrait entraîner de nouveaux problèmes phytosanitaires ou le renforcement de problèmes existants avec la migration vers le nord de nouveaux champignons ou insectes, l'augmentation du nombre de générations pour certains parasites, la sédentarisation d'insectes migrants ou l'acclimatation d'agresseurs provenant des régions tropicales.

Enfin, les épisodes caniculaires ont déjà des impacts importants sur l'élevage avec des diminutions des performances de production, des problèmes zoo-sanitaires et de logement des animaux mais surtout des problèmes d'alimentation de ceux-ci à cause d'une faible productivité des prairies ou des conséquences de la sécheresse sur les cultures fourragères.

L'agriculture devra tout à la fois s'adapter à de nouvelles conditions de production et procurer des solutions d'atténuation, en réduisant ses émissions et en stockant du carbone. L'atténuation du défi climatique passera également par la réduction des

¹ Zhao C., Liu B., Piao S. *et al.* (2017), « [Temperature increase reduces global yields of major crops in four independent estimates](#) », *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America*, National Academy of Sciences, vol. 114 (35), août, p. 9326-9331.

² CGEDD – CGAAER (2020), *Changement climatique, eau, agriculture. Quelles trajectoires d'ici 2050 ?*, rapport, juillet, 333 p.

émissions de GES du secteur agricole (moindre recours aux engrais minéraux et réduction du cheptel, notamment de ruminants).

Les deux principaux défis environnementaux auxquels notre système alimentaire sera confronté, le dérèglement climatique et l'érosion de la biodiversité, par définition liés, s'inscriront dans un contexte de hausse de la population, avec près de 72 millions d'habitants en 2050 en France¹, alors que la population mondiale devrait atteindre 9,8 milliards d'habitants², ce qui renforcera l'enjeu de la sécurité alimentaire. Pour répondre à ce défi crucial, le développement d'agricultures locales résilientes, adaptées aux contraintes environnementales, apparaît essentiel. L'approvisionnement local des populations constituera de fait un élément central de réponse aux besoins alimentaires, ce qui impliquera de réfléchir aux défis de souveraineté alimentaire à l'échelle globale.

La soutenabilité du système alimentaire français à longue échéance implique de réorienter l'agriculture vers des modes de production agroécologiques, nécessitant moins d'intrants, moins d'eau. Elle implique également de substituer des protéines animales par des protéines végétales, et donc de développer l'offre en légumineuses. L'objectif proposé par l'atelier 11 des États généraux de l'alimentation d'atteindre à l'horizon 2030 un tiers de bio, un tiers de HVE (haute valeur environnementale) et un tiers d'agriculture conventionnelle s'inscrit dans cette perspective. En pratique, cela implique :

- de mettre en œuvre des dispositifs de soutien à l'agroécologie, dont l'agriculture biologique peut-être l'une des variantes ;
- de soutenir les filières de légumineuses, ce qui implique de mettre en œuvre des politiques d'innovation et de soutien dédiées ;
- de développer pour l'agriculture conventionnelle les instruments permettant de réduire fortement l'utilisation d'intrants, notamment de pesticides (agriculture « raisonnée », utilisation des images satellitaires, etc.), ce qui correspond à l'« intensification soutenable » (*sustainable intensification*) portée par certains agro-économistes.

Éléments clés

Les agroécosystèmes sont tout à la fois à l'origine de services écosystémiques et d'externalités négatives, dont certaines sont en voie de résorption. Il s'agit notamment d'émissions de gaz à effet de serre, de pollutions diffuses des milieux par des intrants chimiques (engrais ou pesticides), d'altération de la qualité des

¹ Blanpain N. et Buisson G. (2016), « Projections de populations à l'horizon 2070. Deux fois plus de personnes de 75 ans ou plus qu'en 2013 », *Insee Première*, n° 1619, novembre, 4 p.

² ONU (2019), *2019 Revision of World Population Prospects*.

sols ou d'érosion de la biodiversité. Des indicateurs et mesures témoignent néanmoins d'une lente amélioration de l'état de l'environnement pour certains indicateurs, comme la consommation d'engrais. Le défi climatique constituera un élément déterminant de l'évolution de notre système alimentaire dans les années à venir. Il devrait être à l'origine d'une multiplication d'aléas aujourd'hui perçus comme exceptionnels. L'agriculture devra tout à la fois s'adapter à de nouvelles conditions de production et procurer des solutions d'atténuation en réduisant ses émissions et en stockant du carbone. La soutenabilité du système alimentaire français à longue échéance implique de réorienter l'agriculture vers des modes de production agroécologiques, nécessitant moins d'intrants, moins d'eau. Elle implique également de substituer des protéines végétales aux protéines animales.

5. Des scénarios de prospective dont les conclusions convergent pour l'essentiel

5.1. Le système alimentaire mondial actuel n'est pas soutenable

D'ici à 2050, la demande alimentaire mondiale devrait avoir augmenté de 70 % par rapport aux années 2005-2006¹. S'ajoute à cela le fait que la consommation croissante d'aliments d'origine animale, poisson compris, fait évoluer les modèles alimentaires. Le rapport de l'Institut des ressources mondiales (WRI) intitulé *Shifting Diets for a Sustainable Food Future: Creating a Sustainable Food Future* indique que, au cours de la période comprise entre 2006 et 2050, la demande mondiale en viande de bœuf devrait s'accroître de 95 %, et la demande globale en aliments d'origine animale, de près de 80 %. Ce phénomène sera particulièrement perceptible dans les zones urbaines des pays émergents, notamment en Chine et en Inde². Cette croissance mondiale de la consommation de viande va faire bondir les émissions de GES liées à la production alimentaire de 30 % à 80 % d'ici à 2050. Une demande élevée en produits à base de viande risque aussi d'avoir, à long terme, des effets marqués sur la disponibilité et les prix de certains produits de base, et de compliquer l'accès à des sources alimentaires variées sur le plan nutritionnel³.

¹ FAO (2009), « [Comment nourrir le monde en 2050 ?](#) », Forum d'experts de haut niveau, Rome, 12-13 octobre 2009, 4 p.

² Ranganathan J., Vennard D., Waite R. *et al.* (2016), « [Shifting Diets for a Sustainable Food Future](#) », Working Paper, World Resources Institute.

³ Friel S., Dangour A.D., Garnett T. *et al.* (2009), « [Public health benefits of strategies to reduce greenhouse-gas emissions: food and agriculture](#) », *The Lancet*, vol. 374 (9706), décembre, p. 2016-2025.

Des études prédictives montrent que dans l'hypothèse d'une évolution parallèle des régimes alimentaires et des revenus (avec pour résultat une augmentation de la proportion de protéines animales), la moyenne mondiale, par individu, des émissions de gaz à effet de serre liées à la production agricole et à l'élevage pourrait avoir augmenté de 32 % en 2050 par rapport à 2009¹. On estime en revanche que des modes d'alimentation différents, à la fois équilibrés et plus sains (par exemple, régime méditerranéen, piscivégétarien ou végétarien) pourraient ramener ces mêmes émissions sous le niveau attendu pour 2050, avec des réductions potentielles, par individu, de 30 %, 45 % et 55 % respectivement². Ces études montrent combien il sera nécessaire de s'acheminer, durant les décennies à venir, vers des modes de consommation alimentaire plus durables et plus sains.

La consommation de viande rouge a diminué partout au cours des dernières années – sauf en Asie orientale, où elle a enregistré une croissance proche des 40 % (GLOPAN, 2016). On peut en conclure qu'il devrait être possible, à condition de mettre en place les incitations voulues, de réduire la consommation de viande rouge. Peut-être les modes d'alimentation évoluent-ils au fur et à mesure que les pays s'enrichissent, et que leurs habitants, plus éduqués, sont aptes à s'affranchir des injonctions nuisibles à leur santé ou à l'intérêt général et que la qualité de l'offre alimentaire s'améliore. Ils en viennent alors à préférer les aliments jugés sains. Ou alors, la viande rouge a laissé la place, dans les pays considérés, à d'autres types de viande fraîche. Ces considérations devront faire l'objet d'une analyse plus approfondie. Quoi qu'il en soit, la réduction de la part représentée par les aliments d'origine animale dans les pays gros consommateurs de viande doit devenir l'un des piliers des stratégies d'atténuation des effets du changement climatique³.

Dans son cinquième Rapport d'évaluation (AR5), le Groupe intergouvernemental d'experts sur l'évolution du climat (GIEC) revient sur les avantages indirects des mesures initialement destinées à réduire les émissions qui, en encourageant le passage à des régimes alimentaires moins riches en produits carnés – et notamment en viande provenant de ruminants – au profit de régimes à moindre intensité d'émissions, ont pour effet d'améliorer la santé des populations dans les pays gros consommateurs de viande⁴. Rappelons toutefois que, dans les régions à très faible niveau de revenus, un accès amélioré aux

¹ Tilman D. et Clark M. (2014), « Global diets link environmental sustainability and human health », *Nature*, vol. 515 (7528), p. 518-522.

² *Ibid.*

³ Hedenus F., Wirsenius S et Johansson D.J.A. (2014), « [The importance of reduced meat and dairy consumption for meeting stringent climate change targets](#) », *Climatic Change*, vol. 124 (1-2), p. 79-91.

⁴ Smith K.R., Woodward A., Campbell-Lendrum D. *et al.* (2014), « [Human health: impacts, adaptation, and co-benefits](#) », dans Field C.B. (dir.), *AR5 Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability, Part A, Global and Sectoral Aspects. Contribution of Working Group II to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, New York, Cambridge University Press, p. 709-754.

protéines animales peut se révéler essentiel pour améliorer la nutrition des groupes privés de sources d'alimentation diversifiées.

Le changement de comportement vers un régime plus durable constitue l'une des clés de la transition écologique du système alimentaire dans son ensemble. De nombreux exercices de prospectives ont été produits concernant l'évolution du système alimentaire national, européen ou mondial : Agrimonde Terra, Afterres 2050, négaWatt, Mond'Alim 2030, GESEBOV, Agrimonde, IFPRI 2010, Eating the Planet, *Ten Years for Agroecology* (TYFA), etc.

Ces exercices présentent des points de convergence :

- dans l'hypothèse d'un prolongement des pratiques agricoles actuelles, une augmentation prévisible de la consommation des calories animales à l'échelle mondiale conduira à un accroissement majeur des émissions de gaz à effet de serre ;
- pour faire évoluer les systèmes alimentaires vers la durabilité, l'agroécologie (AE) et l'agriculture biologique constituent des éléments clés parallèlement à l'évolution des régimes alimentaires, avec substitution des protéines animales par des protéines végétales (quantité journalière moyenne de viandes et abats divisée par deux à échéance 2050 - Afterres 2050).

Les régimes alimentaires ont connu au fil de l'histoire de l'humanité de nombreuses transitions liées à l'évolution même de l'homme, qui de chasseur-cueilleur est devenu éleveur et agriculteur puis un urbain évoluant dans un monde industrialisé, fournisseur d'une alimentation prête à consommer. Ces changements ont ainsi accompagné le progrès technologique et l'évolution de notre société.

Éléments clés

La croissance démographique et l'augmentation de la consommation de viande conduisent le système alimentaire mondial à une impasse : pour réduire nos émissions de gaz à effet de serre, la végétalisation de notre alimentation s'impose. Elle implique de repenser nos modes de consommation et, parallèlement, notre système alimentaire. Pour faire évoluer les systèmes alimentaires vers la durabilité, l'agroécologie et l'agriculture biologique constituent des éléments clés parallèlement à l'évolution des régimes alimentaires, avec substitution des protéines animales par des protéines végétales.

5.2. Une transition alimentaire mondiale serait bénéfique à la santé et à l'environnement

Les régimes alimentaires peuvent non seulement améliorer les performances des stratégies nutritionnelles et de santé publique, mais également contribuer à réduire les émissions de GES¹. Les projections montrent en effet que l'adoption de modes d'alimentation plus nutritifs et diversifiés (c'est-à-dire comportant moins d'aliments transformés et plus de fruits et de légumes) s'accompagne souvent d'une réduction des émissions de GES et, dans la plupart des cas, d'un repli des maladies non transmissibles². Ainsi, s'il était conforme aux recommandations de l'OMS, le régime alimentaire moyen pratiqué par les adultes au Royaume-Uni entraînerait une baisse de 17 % des émissions de GES qui lui sont aujourd'hui associées (Green *et al.*, 2015). Une baisse supplémentaire de 40 % environ des émissions pourrait être obtenue en apportant aux régimes des modifications réalistes allant dans le sens d'une réduction de la part représentée par les produits d'origine animale et les en-cas industriels, et ce au profit des fruits, des légumes et des céréales (Green *et al.*, 2015).

À l'échelle mondiale, on estime que la transition vers des régimes comportant plus d'aliments d'origine végétale, respectueux des recommandations de l'OMS sur une alimentation saine et les besoins énergétiques humains³ et conformes aux conseils du Fonds mondial de recherche contre le cancer⁴, pourrait faire baisser la mortalité à raison de 6 % à 10 % et réduire les émissions de GES d'origine alimentaire de 29 % à 70 % par rapport à l'un des scénarios de référence pour 2050⁵. Malheureusement, moins de la moitié des régions du monde respectent ou, selon les prévisions, devraient respecter dans le futur les recommandations alimentaires en matière de consommation de fruits, de légumes et de viande rouge. Et, dans ces mêmes régions, les chiffres relatifs à l'apport énergétique total sont supérieurs aux valeurs optimales.

¹ Friel S., Dangour A.D., Garnett T. *et al.* (2009), « [Public health benefits of strategies to reduce greenhouse-gas emissions: food and agriculture](#) », art. cit. ; Tilman D. et Clark M. (2014), « Global diets link environmental sustainability and human health », art. cit. ; Springmann M., Godfray H.C.J., Rayner M. *et al.* (2016), « [Analysis and valuation of the health and climate change cobenefits of dietary change](#) », *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America*, vol. 113 (15), avril, p. 4146-4151 ; Green R., Milner J., Dangour A.D. *et al.* (2015), « The potential to reduce greenhouse gas emissions in the UK through healthy and realistic dietary change », *Climatic Change*, vol. 129, p. 253-265.

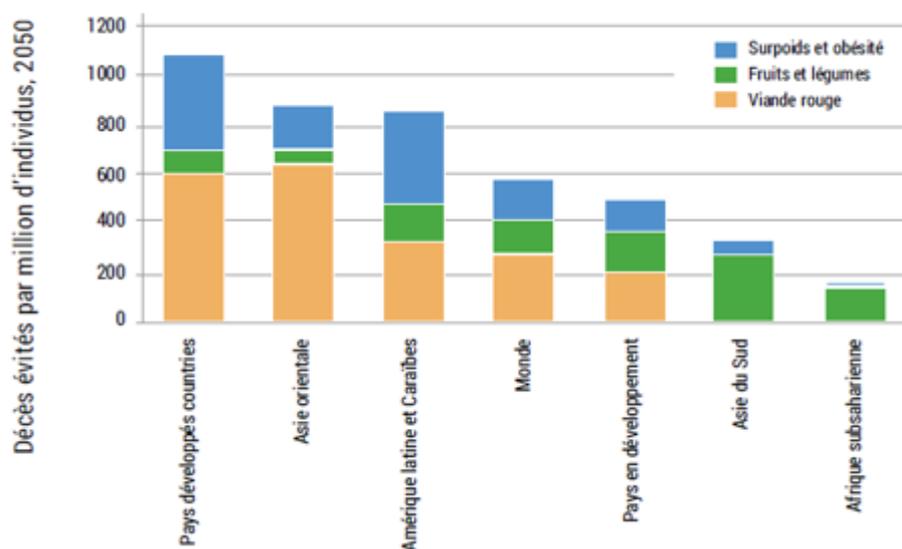
² Milner J., Green R., Dangour A.D. *et al.* (2015), « [Health effects of adopting low greenhouse gas emission diets in the UK](#) », *BMJ Open*, avril.

³ OMS (2018), « [Alimentation saine](#) », octobre.

⁴ Wiseman M., Cannon G., Butrum R. *et al.* (2007), *Food, Nutrition, Physical Activity and the Prevention of Cancer: A Global Perspective*, World Cancer Research Fund with the American Institute for Cancer Research.

⁵ Springmann M., Godfray H.C.J., Rayner M. *et al.* (2016), « [Analysis and valuation of the health and climate change cobenefits of dietary change](#) », art. cit.

Figure 26 – Décès évités en cas de respect des recommandations alimentaires de l'OMS



Source : Springmann M., Godfray H.C.J., Rayner M. et al. (2016), « *Analysis and valuation of the health and climate change cobenefits of dietary change* », Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America, vol. 113(15), avril, p. 4146-4151

Dans un exercice de prospective, la FAO a tenté d'évaluer les impacts nutritionnels et environnementaux de quatre modèles alimentaires se substituant aux régimes alimentaires actuels :

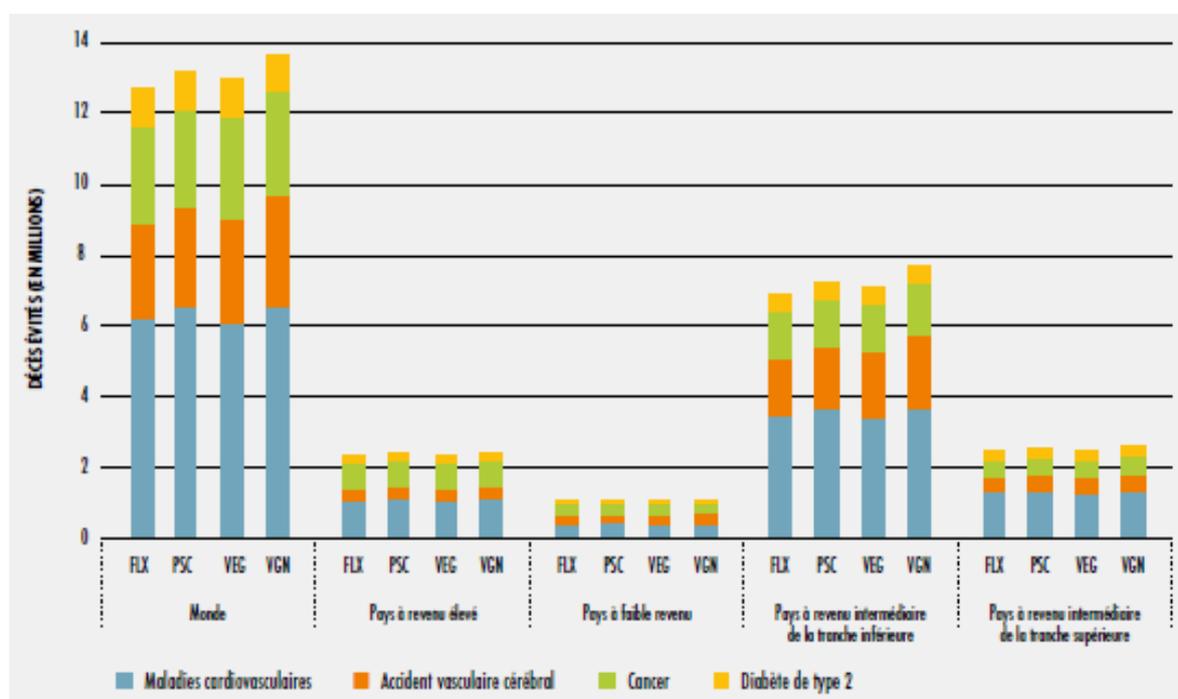
- un régime flexivore (FLX), qui contient des quantités faibles à modérées de tous les aliments d'origine animale ;
- un régime piscivégétarien (PSC), qui contient des quantités modérées de poisson, mais pas d'autre chair animale (viande) ;
- un régime végétarien (VEG), qui contient des quantités modérées de produits laitiers et d'œufs, mais pas de poisson ni de viande ;
- un régime végétalien (VGN), qui est exclusivement végétal et se compose d'une variété de fruits et légumes, de céréales complètes et de sources de protéines végétales telles que les légumineuses et les fruits à coque.

La généralisation de ces régimes à l'échelle mondiale conduirait à améliorer l'état de la planète et la santé des populations. Le passage à une alimentation saine, en supprimant les aliments à forte densité énergétique et à valeur nutritionnelle minimale et en diversifiant les aliments nutritifs, serait associé à une forte réduction de la mortalité. Cette observation concerne les quatre scénarios d'alimentation saine lorsque l'on compare les estimations moyennes des décès évités en 2030 avec le scénario de référence correspondant aux modes de consommation alimentaire actuels. Au niveau mondial, par exemple, l'adoption

d'un régime flexivore se traduirait en moyenne par 12,7 millions de décès évités. Pour les trois autres régimes, les décès évités devraient être marginalement plus élevés, avec une moyenne de 13,2 millions pour le régime piscivégétarien, 12,9 millions pour le régime végétarien et 13,7 millions pour le régime végétalien.

La mise en œuvre de ces régimes alimentaires présenterait en outre d'importants bénéfices économiques pour la société, par la diminution massive des coûts directs et indirects liés aux effets sanitaires d'un facteur variant de 13 à 25 en fonction des régimes, ainsi que des bénéfices climatiques avec une réduction pouvant aller par 4 des émissions de GES des régimes alimentaires liés.

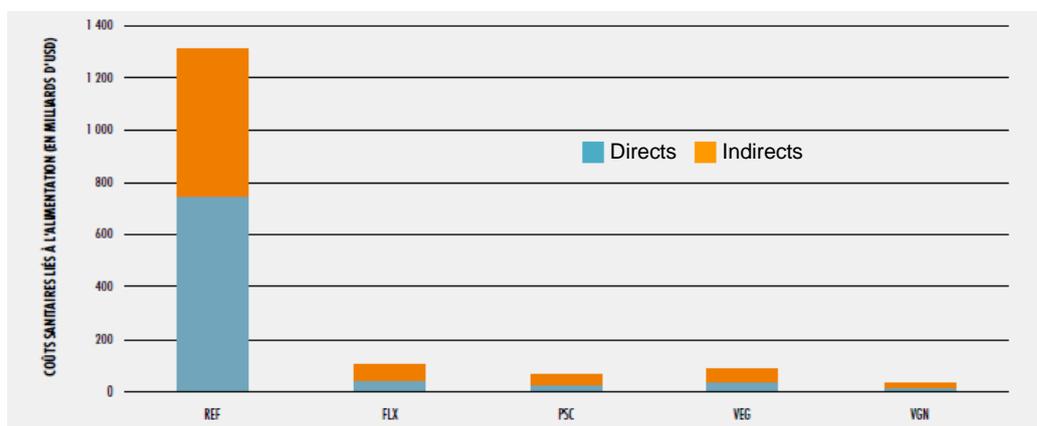
Figure 27 – Évaluation des bénéfices sur la santé et le climat de la transition vers des régimes alimentaires durables (FAO, 2020)



Note : la figure montre les réductions de la mortalité pour l'ensemble du monde par niveau de revenu des pays en 2030, pour quatre maladies non transmissibles : maladies cardiovasculaires, accidents vasculaires cérébraux, cancer et diabète sucré de type 2. L'axe des y montre le nombre de décès évités en 2030 en passant du régime de référence qu'est la consommation alimentaire nationale aux quatre régimes sains de substitution. Les quatre régimes sains utilisés pour l'analyse sont le régime flexivore (FLX), le régime piscivégétarien (PSC), le régime végétarien (VEG) et le régime végétalien (VGN).

Source : Springmann M. (2020), « *Valuation of the health and climate-change benefits of healthy diets* », FAO Agricultural Development Economics Working Paper, octobre, n° 20-03. Document ayant servi de base pour FAO (2020), *L'État de la sécurité alimentaire et de la nutrition dans le monde*, Rome, p. 109

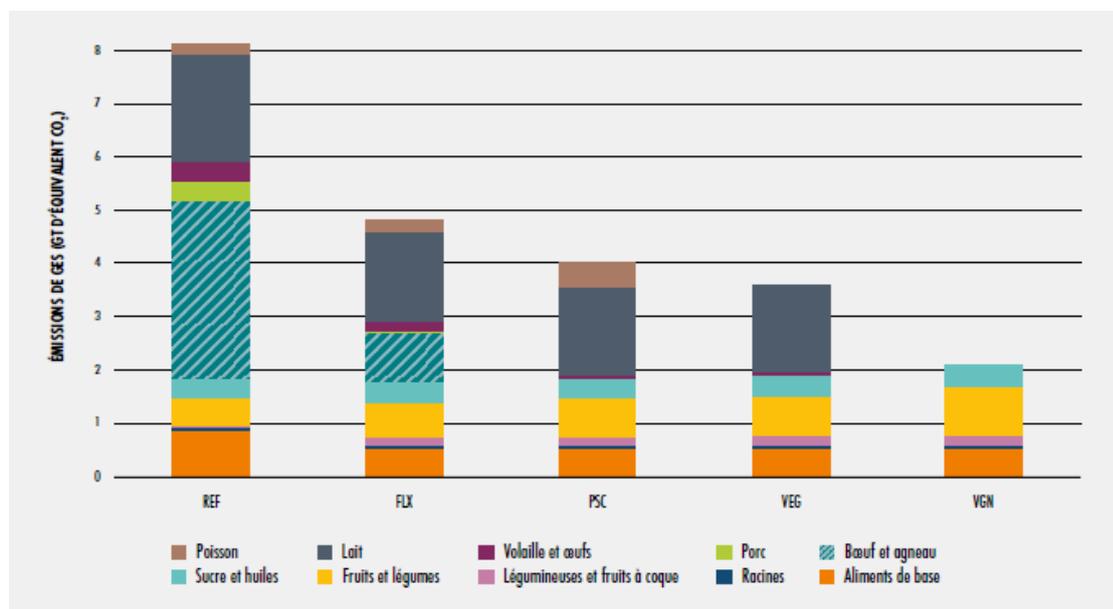
Figure 28 – Évaluation des bénéfices sur la santé et le climat de la transition vers des régimes alimentaires durables (FAO, 2020)



Note : la figure montre les coûts sanitaires liés à l'alimentation en 2030 (en milliards d'USD), en distinguant les coûts directs des coûts indirects, selon les modes de consommation actuels (REG) et quatre régimes sains de substitution : flexivore (FLX), piscivégétarien (PSC), végétarien (VEG) et végétalien (VGN). Les coûts représentés couvrent 157 pays. Les coûts directs comprennent les frais médicaux et les dépenses de soins de santé directement associés au traitement d'une maladie spécifique. Les coûts sanitaires se rapportent aux quatre maladies liées à l'alimentation prises en compte dans l'analyse : maladies cardiovasculaires, accidents vasculaires cérébraux, cancer et diabète sucré de type 2.

Source : Springmann M. (2020), op. cit., p. 111

Figure 29 – Évaluation des bénéfices sur la santé et le climat de la transition vers des régimes alimentaires durables (FAO, 2020)



Note : la figure montre la quantité d'émissions de gaz à effet de serre liées à l'alimentation en 2030 par régime alimentaire et par groupe d'aliments. Les régimes considérés sont le régime actuel de référence (REF) et quatre régimes sains de substitution : flexivore (FLX), piscivégétarien (PSC), végétarien (VEG) et végétalien (VGN).

Source : Springmann M. (2020), op. cit., p. 116

Éléments clés

D'ici à 2050, la demande alimentaire mondiale devrait avoir augmenté de 70 % par rapport aux années 2005-2006. Cette croissance mondiale de la consommation de viande va faire bondir les émissions de GES liées à la production alimentaire de 30 % à 80 %.

Le changement de comportement vers un régime plus durable constitue l'une des clés de la transition écologique du système alimentaire dans son ensemble. Les projections montrent en effet que l'adoption de modes d'alimentation comportant moins d'aliments transformés et plus de fruits et de légumes s'accompagne d'une réduction des émissions de GES et d'un repli des maladies non transmissibles.

À l'échelle mondiale, on estime que la transition vers des régimes comportant plus d'aliments d'origine végétale pourrait faire baisser la mortalité à raison de 6 % à 10 % et réduire les émissions de GES d'origine alimentaire de 29 % à 70 % par rapport à l'un des scénarios de référence pour 2050. La mise en œuvre de ces régimes alimentaires présenterait en outre d'importants bénéfices économiques pour la société, par la diminution massive des coûts directs et indirects liés aux effets sanitaires.

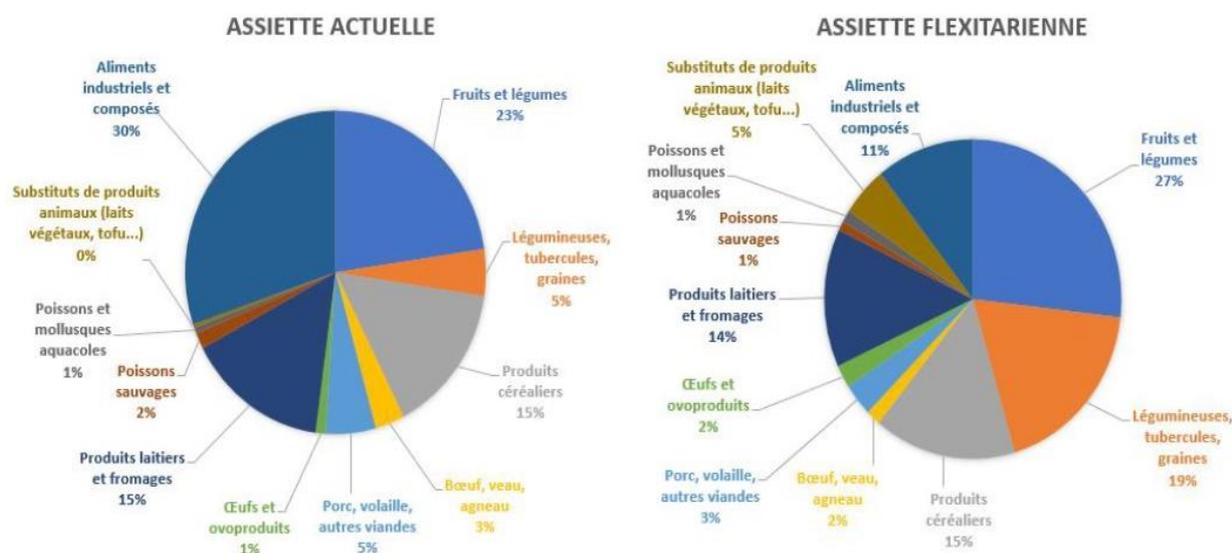
5.3. Une transition qui serait envisageable sans surcoût massif

En matière de soutenabilité économique et sociale, il faut souligner que les productions agroécologiques ne sont pas forcément plus coûteuses que les productions conventionnelles : les rendements sont le plus souvent inférieurs mais les coûts de production également, du fait de la plus faible quantité d'intrants utilisée¹. Adopter un régime alimentaire durable, c'est manger moins de produits transformés, moins de produits carnés, qui peuvent être chers. C'est également limiter le gaspillage alimentaire. Ce n'est donc pas automatiquement synonyme d'alimentation plus chère lorsqu'on raisonne à l'échelle du régime alimentaire dans sa globalité².

¹ France Stratégie (2020), « [Les performances économiques et environnementales de l'agroécologie](#) », par A. Grémillet et J. Fosse, *La Note d'analyse*, n° 94, août, 12 p.

² WWF (2017), *Vers une alimentation bas carbone, saine et abordable. Étude comparative multidimensionnelle de paniers alimentaires durables : impact carbone, qualité nutritionnelle et coûts*, 48 p.

Figure 30 – Comparaison de coûts d'assiettes-types



Source : WWF (2017), *Vers une alimentation bas carbone, saine et abordable. Étude comparative multidimensionnelle de paniers alimentaires durables : impact carbone, qualité nutritionnelle et coûts*, p. 9

Tableau 8 – Comparaison de coûts d'assiettes-types

Indicateurs de durabilité pour un adulte et par jour		INCA 3	Flexitarienne	Rapport Flexitarien / INCA 3
Prix	€	8,13	6,49	- 20 %
CO ₂	g CO ₂ e	4 474	2 817	- 37 %
Nutrition	Calories (kcal)	2 114	2 136	1 %
	Protéines (g)	83	91	10 %
	<i>Dont protéines végétales</i>	-	50	-
	Matières grasses (g)	76	81	6 %
	Glucides (g)	240	228	- 5 %
	Gras saturé (g)	32	22	- 33 %
	Sucres (g)	95	52	- 45 %
	Sel (g)	8	4,2	- 47 %
	Fibres (g)	20	36	85 %
	Calcium (g)	929,4	867	- 7 %
	Fer (mg)	10,5	14	34 %
	B12 (µg)	5,4	4,9	- 10 %
	Zinc (g)	9,5	11	16 %
	Vitamine D (µg)	3,1	5,4	73 %
	Vitamine A (µg)	717,4	739	3 %
	Nutri-Score (hors boissons)		C	A

Source : WWF (2017), *Vers une alimentation bas carbone, saine et abordable*, op. cit., p. 9

Éléments clés

Adopter un régime alimentaire durable, c'est manger moins de produits transformés, moins de produits carnés, qui peuvent être chers. C'est également limiter le gaspillage alimentaire. Ce n'est donc pas automatiquement synonyme d'alimentation plus chère.

5.4. Des changements de comportements nécessaires

Les comportements alimentaires sont déterminés et influencés par un ensemble de facteurs complexes et imbriqués. Imaginer un levier unique de transition vers des régimes alimentaires plus durables semble donc illusoire. Il convient de combiner de manière cohérente les différents leviers – information et éducation, amélioration de l'offre, taxation des aliments les plus néfastes pour la santé et l'environnement –, en mobilisant l'ensemble des acteurs des systèmes alimentaires pour inciter à la transition. En effet, au-delà de la prise de conscience par les consommateurs des impacts de leur alimentation sur l'environnement, il est nécessaire de proposer à ces derniers une alimentation durable, et à prix accessible, afin d'engager cette transition. Cela implique de faire évoluer les filières en accélérant le changement d'échelle des pratiques agroécologiques. Pour atteindre ces objectifs, plusieurs leviers peuvent être mobilisés, dans une approche systémique :

- systématiser l'enseignement des impacts sanitaires et environnementaux de l'alimentation, dès le plus jeune âge ;
- développer l'affichage environnemental des produits alimentaires pour éclairer les choix des consommateurs et leur apporter les éléments d'arbitrage entre les différents produits disponibles, au même titre que l'affichage nutritionnel ;
- interdire la publicité pour les aliments trop gras ou trop sucrés et utiliser le produit de taxes sur ces aliments pour financer le manque à gagner pour les chaînes de télévision ainsi que des actions favorables à la qualité de l'alimentation ;
- financer la transition des systèmes alimentaires et améliorer l'offre alimentaire en produits alimentaires durables via la PAC.

5.5. Les déterminants de l'évolution des régimes alimentaires

La psychologie sociale qualifie de « modèle naïf » la vision selon laquelle le consommateur serait exclusivement guidé par ses préférences individuelles spontanées pour mettre en œuvre son comportement alimentaire. Le corollaire de cette vision est que le consommateur pourrait facilement changer de comportement, par simple apprentissage.

Il suffirait ainsi d'expliquer à un consommateur ce qu'est un régime alimentaire durable pour qu'il diminue sa consommation de viandes au profit de légumineuses, ou qu'il privilégie la consommation de fruits et légumes issus de l'agriculture biologique à celle de produits issus de modes de production conventionnels. Cette modélisation du comportement alimentaire relève du « biais d'attribution », visant à attribuer le comportement donné d'un individu à son caractère propre, et non aux circonstances entourant la mise en œuvre de son comportement. Autant de schémas mis à mal par l'examen des comportements alimentaires de chacun, qui sont le fruit de la combinaison de déterminants multiples, relevant de « systèmes de détermination » technico-économiques, psychologiques et sociaux.

Les déterminants technico-économiques : praticité et prix

Consommer un aliment ne se résume pas à le manger. Le « processus de consommation » comporte quatre phases distinctes : l'approvisionnement (acte d'achat des aliments que l'on souhaite manger), le stockage (acte de conservation du produit alimentaire), la préparation (acte de transformation du produit stocké, et l'utilisation (acte de transformation du repas en « utilité », qu'il s'agisse de la satisfaction d'un besoin physique ou d'une réponse à un fait social). Chacune de ces quatre étapes fait l'objet de routines, définissant le processus de consommation. Ainsi, l'approvisionnement est intimement lié au prix des aliments, mais également à leur disponibilité, variable en fonction du type de magasin auquel les consommateurs peuvent accéder. Le stockage et la préparation constituent également des étapes-clés : consommer des produits surgelés implique d'avoir un congélateur, consommer des légumes secs implique d'anticiper leur préparation en les faisant tremper plusieurs heures, etc. Enfin, l'utilisation vise à satisfaire des besoins physiologiques (la faim) mais également à répondre à une fonction sociale (le repas en famille, convivial, s'oppose ainsi au sandwich mangé sur le pouce au bureau).

Faire évoluer les comportements alimentaires implique donc de tenir compte de l'ensemble de ces phases. La praticité d'un régime alimentaire durable et son coût de revient sont des éléments clés. Il ne suffit pas d'informer le consommateur des impacts environnementaux de son alimentation pour le voir changer d'alimentation si celle-ci est contrainte par son niveau d'équipement électroménager, le temps dont il dispose pour cuisiner ou ses ressources financières. Il faut néanmoins relever que la transition alimentaire est usuelle au cours de la vie : un étudiant, devenant un père de famille puis une personne âgée présentera, au cours de sa vie, trois « processus de consommation » différents.

Les déterminants psychologiques

L'Homme se nourrit pour répondre à ses besoins en énergie et en nutriments indispensables à sa survie. Les aliments riches en lipides et en sucres, les plus fournisseurs d'énergie, présentent une très forte palatabilité. Ils sont donc une source de

plaisir, cette préférence étant notamment d'origine génétique, orientant les animaux que nous sommes vers la consommation d'aliments à haute densité énergétique. Mais au-delà de ces aspects physiologiques, le fait alimentaire revêt une dimension psychologique tout à fait essentielle, notamment liée à la dimension symbolique de l'alimentation.

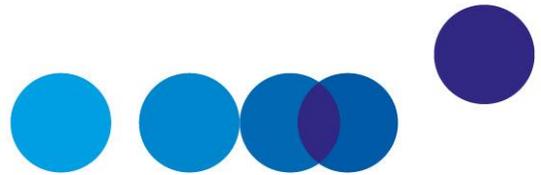
Le principe anthropologique d'incorporation s'applique en effet pleinement à l'alimentation : « l'homme devient ce qu'il mange ». Ainsi, la consommation de viande est associée à l'idée de force, idée d'ailleurs véhiculée par la publicité. En corollaire, inciter les consommateurs à diminuer leur consommation de viande afin de préserver le climat peut les effrayer, alors même que des substituts végétaux aux protéines animales existent. Tenir compte de la charge symbolique de l'alimentation dans l'accompagnement du changement de consommation alimentaire revêt donc une dimension centrale.

Les déterminants sociaux

Autour de l'alimentation s'est construit un fait alimentaire complexe, sous l'effet combiné d'influences culturelles, patrimoniales, religieuses. Manger, c'est appartenir à un groupe, à une communauté, s'inscrire dans une tradition, consciente ou non. Les travaux fondateurs de Kurt Lewin ont mis en exergue l'importance de la dynamique de groupe dans le changement d'alimentation. Par conséquent, changer de comportement alimentaire ne peut simplement reposer sur l'éducation, mais doit s'inscrire dans une dynamique collective. En effet, l'adoption de solutions nouvelles est facilitée par l'engagement collectif : les mécanismes psychosociaux d'ancrage cognitif font que l'adoption de nouveaux comportements s'accélère quand un référent influent est lui-même engagé dans la transition. Ainsi, pour impulser les changements, s'appuyer sur la pratique, par le biais d'ateliers de cuisine, serait donc plus profitable et efficace qu'un long enseignement.

Éléments clés

Pour inciter à la transition vers des régimes alimentaires plus durables, il est nécessaire de combiner de manière cohérente les différents leviers existants (information et éducation, amélioration de l'offre alimentaire, taxation des aliments les plus néfastes pour la santé et l'environnement). La praticité d'un régime alimentaire durable et son coût de revient constituent ainsi des éléments clés. Il ne suffit pas d'informer le consommateur des impacts environnementaux de son alimentation pour le voir changer d'alimentation si celle-ci est contrainte par son niveau d'équipement électroménager, le temps dont il dispose pour cuisiner ou ses ressources financières.



CHAPITRE 2

LES POLITIQUES DE L'ALIMENTATION : DÉFINITION, ÉLÉMENTS D'ÉVALUATION, PERSPECTIVES

1. Un cadrage fixé par le Code rural

La notion de politique de l'alimentation est précisément définie par l'article 1 de la « loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt » (loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014) :

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

– 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.

[...]

Le programme national pour l'alimentation détermine les objectifs de la politique de l'alimentation mentionnée au 1° du I du présent article, en prenant en compte notamment la justice sociale, l'éducation alimentaire de la jeunesse et la lutte contre le gaspillage alimentaire. Pour assurer l'ancrage territorial de cette politique, il précise les modalités permettant d'associer les collectivités territoriales à la réalisation de ces objectifs. 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 notamment 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.

Les actions répondant aux objectifs du programme national pour l'alimentation et aux objectifs des plans régionaux de l'agriculture durable, définis à l'article L. 111-2-1 du présent code, peuvent prendre la forme de projets alimentaires territoriaux. Ces derniers visent à rapprocher les producteurs, les transformateurs, les distributeurs, les collectivités territoriales et les consommateurs et à développer l'agriculture sur les territoires et la qualité de l'alimentation. »

Ainsi définie, la politique de l'alimentation apparaît donc comme une politique du ministère de l'Agriculture, dont les objectifs sont fixés par le Programme national pour l'alimentation (PNA), qui a connu à ce jour trois versions.

La dernière version du PNA¹ intègre les orientations de la loi pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et une alimentation saine et durable traduisant une partie des conclusions des États généraux de l'alimentation de 2018, et cantonne la politique de l'alimentation à cinq axes :

- la justice sociale ;
- la lutte contre le gaspillage alimentaire ;
- l'éducation alimentaire ;
- les projets alimentaires territoriaux ;
- l'amélioration de l'offre alimentaire en restauration collective publique.

En outre, afin de tenir compte de l'articulation du PNA avec le Programme national nutrition santé (PNNS) piloté par le ministère de la Santé, un « méta-plan » a été élaboré : le Programme national de l'alimentation et de la nutrition (PNAN)². Il se limite à ce stade à un document de présentation commun des PNA et PNNS dévoilé lors du Comité interministériel pour la santé du 25 mars 2019.

¹ Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation (2019), *Programme national pour l'alimentation. Territoires en action, 2019-2023*, septembre, 40 p.

² Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation (2019), *Programme national de l'alimentation et de la nutrition*, septembre, 48 p.

2. Le Programme national pour l'alimentation (PNA)

2.1. Le PNA 1 : l'ambition initiale d'une politique interministérielle

Lors de l'installation du Conseil national de l'alimentation (CNA) en 2003, le ministre de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche et des Affaires rurales a insisté sur la nécessité d'articuler une politique alimentaire avec les autres politiques publiques et a confié au CNA le rôle de mener une réflexion de fond sur le sujet. Celui-ci, en 2005, a affirmé qu'une « politique de l'alimentation, comme la politique nutritionnelle, doit pouvoir jouer sur de nombreux leviers avec un souci majeur de cohérence, alors même qu'il n'est pas forcément nécessaire que toutes les actions soient sur la même échelle de temps ». En avril 2008, le ministère chargé de l'Agriculture a lancé un Plan national de l'offre alimentaire, avec pour objectif de rapprocher les producteurs et les consommateurs.

C'est en 2010 que le législateur instaure une véritable politique de l'alimentation à travers la loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche, politique publique déclinée au travers du Programme national pour l'alimentation (PNA). Un premier programme de 85 actions est présenté en septembre 2010 par le ministère en charge de l'agriculture, s'articulant alors autour de quatre axes thématiques et deux axes transversaux :

- faciliter l'accès à tous à une alimentation de qualité ;
- améliorer l'offre alimentaire ;
- améliorer la connaissance et l'information sur l'alimentation ;
- préserver et promouvoir le patrimoine alimentaire et culinaire français ;
- innover et développer des outils pour bâtir des modèles alimentaires durables et de qualité ;
- conduire des actions de communication.

Les mesures en faveur d'une alimentation saine prévues dans le PNA s'inscrivaient dans la Stratégie de prévention nutritionnelle du PNNS et le volet « Prévention » du Plan obésité (voir encadré 5 *infra*). Elles mobilisaient quatorze ministères, ainsi que les différents opérateurs (producteurs, industriels, commerçants, restaurateurs, associations et collectivités, établissements scolaires, professionnels de santé) œuvrant dans le domaine de l'alimentation.

Les trois premières années, le ministère de l'Agriculture a établi des priorités annuelles sur la base de circulaires ministérielles. Impliqué dans le cadre du PNNS et donc dans la prévention des maladies chroniques liées à l'alimentation, il a cependant souhaité élargir la problématique de l'alimentation à d'autres aspects. Il a ainsi fait le pari qu'une alimentation riche de sens serait moins anxiogène et moins « obésogène ». Il s'agissait

notamment de faire de l'alimentation un objectif explicite structurant les politiques agricoles. Le très grand nombre d'actions inscrites dans ce PNA, dont la mise en œuvre reposait sur de très nombreux ministères, ainsi que les limites d'une gouvernance confiée au ministère de l'Agriculture dont la légitimité en tant que pilote interministériel était interrogée par certains acteurs, publics ou associatifs, ont incité le ministère à faire évoluer ce plan.

2.2. Le PNA 2 : un plan recentré sur le cœur de métier du ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation

En décembre 2012, le ministre de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt a souhaité donner un nouvel élan à la politique de l'alimentation en recentrant la deuxième version du PNA (PNA 2) sur trois priorités : la justice sociale, la jeunesse et l'ancrage territorial. En se recentrant sur quelques axes programmatiques et en privilégiant les approches *bottom-up* émanant des territoires, le ministère de l'Agriculture a souhaité ainsi se cantonner aux actions relevant de son cœur de métier historique, sur lesquelles sa légitimité ne pouvait être interrogée par les autres départements ministériels.

Concernant la composante territoriale du PNA, cette deuxième version du plan comporte des actions consacrées au développement de projets alimentaires territoriaux (PAT), créés par la loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt du 13 octobre 2014 (article L. 111-2-2 du CRPM). Les PAT s'appuient sur un diagnostic partagé de la production agricole et alimentaire locale, du besoin alimentaire des habitants et des atouts et contraintes sociales, économiques et environnementales du territoire. Dispositifs transversaux par essence, les PAT regroupent différents domaines de l'action publique (alimentation, agriculture, environnement, santé, justice sociale, économie, aménagement du territoire) pour les mettre en cohérence sur un territoire donné, autour de la thématique de l'alimentation. Ils reposent sur le volontariat des partenaires : collectivités territoriales, agriculteurs, producteurs, entreprises et coopératives de transformation, de distribution et de commercialisation, acteurs de l'économie sociale et solidaire, organismes d'appui et de recherche, société civile. Le PNA 2 prévoyait également de mettre en place un dispositif préalable à la reconnaissance des PAT, assorti d'un soutien financier spécifique mis en œuvre au niveau des DRAAF, afin de renforcer les synergies locales. Ce dispositif visait à clarifier le cadre de soutien des PAT en amont, de favoriser leur émergence et de faciliter leur recensement. L'association des autres départements ministériels à la définition du cadrage et des procédures de validation des PAT reste imparfaite à ce jour.

2.3. Le PNA 3 : un plan issu des États généraux de l'alimentation

Ce programme, annoncé en mars 2019 par le Premier ministre, fixe les orientations de la politique de l'alimentation, dans une vision intégrée recouvrant l'ensemble des dimensions

(agriculture, environnement, éducation, recherche, santé, territoire, consommateurs). Ce PNA 3 s'est fondé sur les conclusions des États généraux de l'alimentation (EGalim) qui se sont tenus à partir du 20 juillet 2017. Ces États généraux ont débouché sur de nombreuses recommandations, pour la plupart reprises dans la feuille de route gouvernementale de la politique de l'alimentation pour 2018-2022, dont un objectif de promotion de « choix alimentaires favorables pour la santé ». Le niveau d'association des parties prenantes aux différents groupes de travail constitutifs des EGalim a fait l'objet de nombreuses critiques, relayées dans la presse et évoquées par certains départements ministériels. De même, le processus de sélection des mesures des États généraux reprises dans la loi pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et une alimentation saine et durable (promulguée le 1^{er} novembre 2018) est apparu assez peu transparent à certains acteurs, associatifs ou publics.

Se voulant situé au croisement de différentes politiques publiques relatives à la préservation de la santé, à l'environnement et à la transition agroécologique, le PNA devrait être complémentaire de nombreux autres plans. Conçu pour être en cohérence avec ces autres politiques, il est plus spécifiquement articulé avec le nouveau programme national nutrition santé (PNNS 4) 2019-2023 qui fixe les objectifs, principes et orientations de la politique nutritionnelle.

En termes de gouvernance, le pilotage du PNA 3 est confié à un Comité interministériel présidé par le directeur général de l'alimentation du ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation. Il se réunit une fois par an pour suivre la réalisation des actions phares du PNA. Une conférence annuelle avec les parties prenantes, représentées au sein du CNA, est également prévue pour informer et échanger sur la mise en œuvre du PNA.

Prévus par la loi EGalim, les comités régionaux de l'alimentation (CRALIM) constituent quant à eux l'ossature de la gouvernance régionale afin d'animer cette nouvelle politique de l'alimentation dans les territoires. Ces instances de concertation et de coordination sont pilotées par les préfets de région et associent les collectivités territoriales. Le comité peut de plus s'appuyer sur un comité plus restreint pour coordonner, orienter et répertorier les actions du PNA dans la région. Un bilan des actions déployées doit être élaboré chaque année. Cette synthèse des travaux et actions phares menés en région est présentée annuellement au comité de pilotage national du PNA.

Le budget annuel du PNA, hors actions ponctuelles financées dans le cadre du Plan de relance, s'élève à environ 4 millions d'euros. À titre de comparaison, il faut relever que les aides publiques des premier et deuxième piliers de la PAC, structurant notre système alimentaire, s'élèvent chaque année à environ 8,5 milliards d'euros, soit deux mille fois plus.

Éléments clés

Le législateur instaure en 2010 une politique de l'alimentation déclinée au travers du Programme national pour l'alimentation (PNA). Un premier programme de 85 actions est présenté en septembre 2010 par le ministère de l'Agriculture. Les mesures en faveur d'une alimentation saine prévues dans le PNA s'inscrivaient dans la Stratégie de prévention nutritionnelle du PNNS et le volet « Prévention » du Plan obésité. En décembre 2012, le ministre de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt a souhaité recentrer le PNA (PNA 2) sur trois priorités : la justice sociale, la jeunesse et l'ancrage territorial. En privilégiant les approches *bottom-up* émanant des territoires, le ministère de l'Agriculture a ainsi souhaité se cantonner aux actions relevant de son cœur de métier historique. Le PNA 3, annoncé en mars 2019 par le Premier ministre, s'est fondé sur les conclusions des États généraux de l'alimentation (EGalim) qui se sont tenus à l'été 2017. Il revient à une vision plus intégrée des enjeux alimentaires. Se voulant situé au croisement de différentes politiques publiques relatives à la préservation de la santé, à l'environnement et à la transition agroécologique, le PNA devrait être complémentaire de nombreux autres plans. Conçu pour être en cohérence avec ces autres politiques, il est plus spécifiquement articulé avec le nouveau Programme national nutrition santé (PNNS 4) 2019-2023 qui fixe les objectifs, principes et orientations de la politique nutritionnelle.

L'axe « Justice sociale »

Le PNA 3 consacre son premier axe à la justice sociale. Il s'inscrit ainsi dans la ligne du PNA précédent (2014-2017) qui contenait déjà un axe sur ce thème. Celui-ci poursuivait comme objectif de rendre accessible à tous une offre alimentaire de qualité. Pour cela, le PNA prévoyait d'adapter l'aide alimentaire aux attentes et aux besoins des plus démunis, d'améliorer la qualité de l'offre alimentaire pour tous à travers l'engagement des professionnels dans des accords collectifs avec l'État, de favoriser la réinsertion professionnelle par l'alimentation, d'améliorer l'offre alimentaire en milieu carcéral et de travailler à sensibiliser les acteurs publics impliqués dans la restauration collective. Au-delà de son inscription dans le PNA précédent, celui de 2019 intègre quelques rares éléments de la loi EGalim¹, comme le soutien à l'intensification de la lutte contre le gaspillage alimentaire, avec

¹ Loi n° 2018-938 du 30 octobre 2018 pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous. Cette loi est issue des États généraux de l'alimentation (EGalim), qui ont donné lieu à des ateliers nationaux, régionaux et locaux, consultation publique et qui se sont déroulés du 20 juillet au 21 décembre 2017.

l'extension à la restauration collective et à l'industrie agroalimentaire de la possibilité de faire des dons alimentaires jusqu'alors réservés à la distribution.

L'axe « Justice sociale » du PNA 3 se décline en trois grands objectifs.

1. Améliorer la qualité nutritionnelle et diversifier l'offre alimentaire. Cet objectif comprend quatre actions. La première action est la fixation d'objectifs de réduction de sucre, de sel et de gras et d'augmentation de fibres. Pour ce faire, la promotion de démarches d'engagement volontaire des acteurs économiques est privilégiée même si un passage à des « mesures contraignantes » n'est pas exclu. Les trois autres actions sont : le suivi de l'évolution de la qualité de l'offre alimentaire via l'Observatoire de l'alimentation ; la mesure de l'impact des actions de prévention et d'information des consommateurs sur leurs comportements alimentaires et l'exposition des populations à certaines substances chimiques présentes dans les aliments ; un encouragement au développement des filières de protéines végétales. Il faut relever que ce dernier point est cohérent avec les orientations de la politique agricole commune d'une part, et du volet « Agricole » du Plan de relance d'autre part.
2. Lutter contre la précarité alimentaire pour une alimentation plus solidaire. Ce volet s'appuie sur trois actions. Les initiatives territoriales dans la lutte contre la précarité alimentaire sont incitées et soutenues ; l'amélioration de la qualité et de la diversité des dons alimentaires est favorisée ; une mise à disposition d'outils pédagogiques numériques et interactifs est prévue pour les travailleurs sociaux afin de les aider à accompagner les personnes en situation de précarité vers une alimentation favorable à leur santé.
3. Le troisième objectif vise à renforcer l'information des consommateurs et se décline en six actions. Il s'agit notamment de favoriser la transparence de l'information du consommateur sur les produits qu'il achète à travers le partage d'études de l'Observatoire de l'alimentation sur la composition des aliments, la construction d'une démarche expérimentale sur l'étiquetage des modes d'élevage, la promotion auprès du consommateur des informations sur les différentes composantes de qualité des produits alimentaires, et une expérimentation sur l'origine du lait et de la viande comme ingrédients. Cet objectif vise également la réduction de l'exposition des enfants et des adolescents à la publicité pour des aliments et des boissons non recommandées, et la garantie de qualité des applications numériques informant le consommateur sur ses choix alimentaires.

À date¹, plusieurs actions ont commencé à être mises en œuvre. Ainsi, une concertation avec les professionnels du pain a été engagée et a permis la signature de l'accord collectif sur la réduction de la teneur en sel dans le pain au premier trimestre 2021. La direction

¹ Juin 2021.

générale de l'alimentation précise que d'autres accords collectifs suivront entre 2021 et 2023. Concernant l'action sur le suivi de l'évolution de la qualité de l'offre alimentaire via l'Observatoire de l'alimentation, il est à noter la publication du rapport d'évaluation du dispositif Nutri-score et le démarrage du projet BestRemap, pour promouvoir le modèle Oqali1 au niveau européen en octobre 2020. Afin de réduire l'exposition des enfants et des adolescents à la publicité pour des aliments et des boissons non recommandées, les acteurs de l'audiovisuel et de la publicité ont signé, début 2020, une charte visant à promouvoir une alimentation et des comportements favorables à la santé dans les programmes audiovisuels et les publicités, sous l'égide du CSA. Et, en mars 2021, les entreprises de l'alimentation se sont engagées à « se retirer totalement des programmes de moins de 12 ans sur l'ensemble des supports de communication publicitaires : la télévision, la radio, la presse, mais aussi dans un souci d'équité, l'ensemble des supports digitaux et des réseaux sociaux² » sans préciser de date effective de mise en œuvre de la mesure.

Au-delà de ces quelques avancées, l'axe « Justice sociale » donne lieu à plusieurs observations. Tout d'abord, les actions sont peu, voire non contraignantes. Elles reposent principalement sur des réflexions et des concertations à mener, des incitations à promouvoir et des études à lancer. Par ailleurs, la notion de justice sociale laisse supposer une démarche qui poursuit l'objectif de rendre accessible une alimentation de qualité à tous, et en premier lieu aux plus démunis. Pourtant, les actions du premier volet « Améliorer la qualité nutritionnelle et diversifier l'offre alimentaire » et celles du troisième « Renforcer l'information des consommateurs » s'adressent à toute la population, sans ciblage spécifique. Certes l'action auprès de tous bénéficie par définition aussi aux plus modestes, toutefois l'utilisation du terme de justice sociale peut être questionnée, hormis peut-être dans le cas de l'action auprès des enfants et adolescents, domaine dans lequel le manque d'information est déjà très corrélé au gradient social.

L'axe « Éducation alimentaire »

Plusieurs « actions phares » du PNA se rattachent à l'éducation alimentaire, y compris des actions classifiées sous d'autres axes, et notamment sous la rubrique « Justice sociale », la frontière étant en l'occurrence tout sauf étanche puisque l'éducation à l'alimentation vise largement à remédier à un facteur d'inégalités sociales.

Dans le paragraphe chapeau de l'axe « Éducation alimentaire », la valorisation très volontariste du « patrimoine culinaire d'exception » inscrit toutefois l'ensemble du propos

¹ L'Oqali (Observatoire de la qualité de l'alimentation) constitue la section nutritionnelle de l'Observatoire de l'alimentation, qui comporte également une section dédiée à la sécurité sanitaire des aliments et une section consacrée à l'économie et la sociologie.

² DGAL (2021), *Bilan 2018-2020 du volet « Alimentation » de la feuille de route Alimentation 2018-2022*.

dans une dimension très normative (voire clivante), ce qui peut brouiller le caractère scientifiquement étayé de certains des messages passés, ou dégrader leur réception par certains publics. D'autres mots d'ordre se rattachent encore moins à l'éducation à l'alimentation : il en va ainsi de la volonté de « faire rayonner l'excellence du modèle agricole et agroalimentaire français » (slogan suggérant une homogénéité à rebours de la profonde hétérogénéité des positions et pratiques des acteurs, que les plans se proposent justement de faire converger par le haut). L'objectif affiché est de « faciliter la conquête de nouvelles parts de marché à l'étranger et la création d'emplois en France ». Si de tels sujets sont non seulement légitimes mais stratégiques, relèvent-ils vraiment de l'éducation à l'alimentation ? En outre, le lien effectué est contestable. Si la France est un gros exportateur de produits agricoles, ce n'est pas forcément, à ce stade, grâce à ses acteurs environnementalement les plus vertueux – certaines parts de marché ayant même été perdues au profit de pays moins regardants en matière de droit social et de protection de l'environnement, ou ayant tout simplement choisi d'autres modèles économiques.

Par ailleurs, certains éléments de langage semblent plus relever de l'injonction paternaliste que de l'éducation alimentaire, en s'immisçant dans le quotidien des familles qui ne sont pas toutes exposées aux mêmes contraintes pratiques et organisationnelles. Ainsi, l'affirmation « la prise régulière des repas en famille permet (...) de réduire les risques d'obésité et de troubles de comportement alimentaire » revient à fusionner les registres de la régularité des repas, et de leur collégialité, tout en s'abstrayant de l'enjeu de leur composition. De tels éléments de langage, qui s'inscrivent certes indéniablement dans un objectif de santé publique, peuvent néanmoins stigmatiser le parent isolé qui, malgré des horaires atypiques et des moyens financiers limités, parviendra à préparer pour ses enfants un repas équilibré, et aura réussi à les faire adhérer à la pratique, même s'il ne partage pas tous leurs repas. À l'inverse, le discours peut sembler saluer des repas certes pris en famille, mais dont toute convivialité ou notion d'équilibre alimentaire seraient pourtant absents. Le CNA a d'ailleurs rappelé qu'« il faut tenir compte des contextes familiaux des mangeurs¹ », et l'IGAS avait relevé le risque que les messages d'information puissent « générer un sentiment d'impuissance et de culpabilité au sein des populations précaires² », au risque de les rendre contre-productifs. Le présent rapport revient sur l'enjeu d'adaptation des messages dans ses développements relatifs aux politiques éducatives.

Il est enfin regrettable qu'aucun lien ne soit effectué entre la notion de « convivialité », très mise en avant, et certaines pratiques alimentaires associées à la fête : alcoolisations, aliments gras, salés ou sucrés. Le mot « alcool » est tout simplement absent du PNA, dont il faut rappeler que l'élaboration et le pilotage sont confiés au ministère de l'Agriculture,

¹ CNA (2019), « [Éducation à l'alimentation](#) », *Avis n° 84*, Conseil national de l'alimentation, septembre, p. 11.

² IGAS (2016), *Évaluation du PNNS 3 et du plan obésité 2010-2013*, par C. De Batz, F. Faucon et D. Voynet, rapport, Inspection générale des affaires sociales, juillet, 151 p., ici p. 59.

chargé du soutien au secteur viticole. L'IGAS indiquait déjà, dans son rapport d'évaluation du PNNS 3, que « [l]e PNA est vu par les acteurs de la santé comme un contrefeu au PNNS répondant à la demande des lobbies des producteurs et industriels de l'agro-alimentaire comme des distributeurs¹ ». En particulier, elle déplorait qu'une campagne contre l'abus d'alcool chez les jeunes ait été repoussée « aux calendes grecques », et s'étonnait plus largement de toute référence aux effets délétères des abus sur la santé, sujet qui avait « régulièrement été évoqué par les interlocuteurs de la mission ». Pour mémoire, comme l'a rappelé le Comité interministériel pour la santé :

« En 2017, (...) une personne sur cinq déclare avoir connu une ivresse dans l'année, 10 % sont des consommateurs quotidiens, 5 % consomment six verres ou plus en une même occasion chaque semaine. En 2017, parmi l'ensemble des 18-75 ans, 23,6 % dépassaient le repère de consommation sur au moins une dimension, davantage les hommes (33,4 %) que les femmes (14,3 %)². »

Si l'on analyse en détail les actions classifiées sous le seul axe « Éducation alimentaire » du PNA, il s'agit d'actions se cantonnant aux initiatives intervenant dans le cadre de l'Éducation nationale (les développements du chapitre 3 relatifs à l'éducation alimentaire rappelleront toutefois que celle-ci ne doit pas se limiter aux jeunes d'âge scolaire) :

- L'action 21 correspond aux programmes « fruits et légumes à l'école » et « lait et produits laitiers à l'école » ; elle allie la distribution de produits à la mise en place de « mesures éducatives », se fondant sur l'intérêt de faire « découvrir des produits peu consommés ». Son objectif est « de promouvoir des comportements alimentaires plus sains et de mieux faire connaître aux élèves les filières et produits agricoles et agro-alimentaires, (...) et ainsi d'en augmenter la consommation durant le repas du midi ». Par ailleurs « une expérimentation est mise en place pour le petit déjeuner pour les élèves des collèges REP ou REP+ de métropole et de tous les établissements scolaires (publics et privés) du secondaire situés dans les départements et régions d'outre-mer ». En effet, l'absence d'une alimentation correcte avant de débiter une journée scolaire diminue la capacité d'attention et de concentration des élèves. Ainsi, l'objectif de cette collation est non seulement d'améliorer l'équilibre alimentaire des élèves et de promouvoir des comportements alimentaires plus sains, mais aussi d'augmenter leur réussite scolaire. En complément de la mesure éducative, ces établissements pourront distribuer, grâce au programme, des fruits ou du lait lors d'une collation du matin ». Toutefois, les choix de ciblage de cette action, sa justification recourant également à l'égalité des chances, ainsi que la non-spécification des « mesures éducatives » (en particulier l'absence d'explicitation du lien à créer avec les familles, enjeu pourtant souligné par le rapport IGEN-IGAENR-CGAAER relatif à l'éducation alimentaire de la

¹ IGAS (2016), *Évaluation du PNNS 3 et du plan obésité 2010-2013*, *op. cit.*, p. 40.

² Comité interministériel pour la santé (2019), « *Rester en bonne santé tout au long de sa vie* », *op. cit.*, p. 40.

jeunesse¹) pourraient davantage conduire à classer cette action sous l'axe « Justice sociale », singulièrement dans le cas des petits déjeuners. Il est dommage que cette mesure ne soit pas présentée comme un puissant levier pour engager un dialogue avec les familles (même si c'est peut-être le cas sur le terrain).

- L'action 20, consistant à « poursuivre les “classes du goût” et agir en faveur de l'éveil du goût chez les jeunes », est destinée à favoriser la curiosité alimentaire des élèves. Cette action consiste à déployer sur l'ensemble des cycles scolaires ce qui ne concernait jusque-là que l'école primaire.
- L'action 19 (« Dès 2020, faire des élèves et des professeurs de l'enseignement agricole les ambassadeurs du PNA ») est censée impulser des visites, travaux communs, présentations des métiers de l'agriculture et de l'alimentation, etc. Elle semble au moins autant s'inscrire dans un objectif de promotion du secteur, ou en tout cas de ses filières et acteurs exemplaires, que dans un axe d'éducation alimentaire *stricto sensu*.
- C'est *a fortiori* le cas de l'action 22, consistant à organiser dès 2020 la journée nationale « Les Coulisses de l'alimentation » sur le modèle des Journées européennes du Patrimoine où les professionnels de l'alimentation proposeront un large choix d'événements pédagogiques et de découverte au public (journées portes ouvertes, dégustations, visites dans les centres de formation, organisation de conférences et de débats). L'objectif poursuivi semble alors être celui de la promotion du secteur, comme cela est explicitement indiqué dans le PNA lui-même (« promouvoir l'image d'une alimentation et d'une agriculture sûre, respectueuse de l'environnement, des animaux et des hommes » ou encore « susciter des vocations chez les plus jeunes pour les métiers de l'alimentation »).
- L'action du PNA s'inscrivant finalement de la façon la plus flagrante dans une perspective d'éducation à l'alimentation semble ainsi être l'action 18 : « étendre l'éducation à l'alimentation de la maternelle au lycée ». Des outils pédagogiques pour l'éducation à l'alimentation seront mis à disposition en 2019 pour couvrir tous les âges tels qu'un vade-mecum et une boîte à outils éducative sur le portail « Alimentation » du site Internet Eduscol et déploiement des classes du goût.

Toutefois, il faut rappeler que plusieurs actions rattachées à l'axe « Justice sociale » du PNA ont une forte dimension d'éducation à l'alimentation :

- L'action 7, qui prévoit, pour les personnes en situation de précarité, et pour 2020, de « mettre à disposition des travailleurs sociaux et des bénévoles des outils

¹ IGEN-IGAENR-CGAAER (2018), *Éducation alimentaire de la jeunesse*, par S. Carotti, M. Dupuis, M.A. Richard et P. Sultan, rapport, juillet, 95 p.

pédagogiques numériques et interactifs pour mieux accompagner les personnes en situation de précarité vers une alimentation favorable à leur santé ». Il s'agit, selon le Plan, « d'apporter un appui aux intervenants, professionnels ou bénévoles, en contact avec des personnes socialement défavorisées, dans leurs démarches pour promouvoir des environnements favorables à une saine alimentation et à des habitudes de vie actives ». Pour cela, l'agence Santé publique France a été chargée d'élaborer un outil numérique « Alimentation - Activité physique et précarité » dans « l'objectif de former des travailleurs sociaux et bénévoles de l'aide alimentaire ou des structures sociales à la nutrition et de promouvoir des actions autour de l'alimentation favorable à la santé, la promotion d'une activité physique et la limitation de la sédentarité auprès des personnes en situation de précarité ». Cette action évoque une forme de « formation permanente » à l'alimentation, pour ceux dont les conditions de vie et/ou la formation initiale entravent l'accès à une alimentation équilibrée. En effet, même si les actions précoces sont dans ce domaine les plus efficaces, l'éducation alimentaire ne concerne pas que les jeunes, elle peut se révéler pertinente à tout âge de la vie – *a fortiori* pour les publics les plus vulnérables –, comme d'ailleurs bien d'autres formes d'apprentissage. Il s'agit donc bien ici d'éducation alimentaire, mais transitant par d'autres acteurs que ceux du système éducatif (sur lequel le présent rapport revient en détail).

- L'action 12 consiste à « protéger les enfants et les adolescents d'une exposition à la publicité pour des aliments et des boissons non recommandés » et « encourager la mise en place de codes de conduite en s'appuyant sur les nouvelles dispositions de la directive européenne sur les services de médias audiovisuels » : il s'agit donc bien d'éviter des injonctions contrevenant aux messages d'éducation alimentaire.
- L'action 13 consiste à « s'assurer de la qualité et de la fiabilité des applications numériques informant le consommateur dans ses choix alimentaires » et, « d'ici 2020 », à « définir, en concertation avec les parties prenantes dans le cadre du Conseil national de la consommation (CNC), les conditions permettant de garantir au consommateur l'accès à une information pertinente et loyale lors de l'utilisation de ces applications ». Il s'agit plus ici d'un enjeu d'éducation à l'alimentation que de justice sociale, dans la mesure où il ne semble pas démontré que l'utilisation d'applications soit plus importante chez les publics les plus vulnérables. Le HCSP a en outre noté que « les applications pour smartphones présentent l'avantage de pouvoir intégrer les interventions "dans la vraie vie" au moment où les utilisateurs prennent des décisions susceptibles d'avoir un impact sur leur santé¹ ». Il a aussi jugé « indispensable de

¹ HCSP (2017), *Pour une politique nationale nutrition santé en France. PNNS 2017-2021*, rapport, Haut Conseil de la santé publique, coll. « Avis et rapports », septembre, 169 p., ici p. 71.

pouvoir caractériser de façon précise le profil nutritionnel global des aliments à l'aide d'un outil fiable et reposant sur des données scientifiques validées ».

Enfin, on rappelle, à titre plus anecdotique, l'action 17 : « Mieux expliquer au consommateur la signification des dates de consommation des denrées alimentaires ». Cette action, certes classée dans l'axe « Lutte contre le gaspillage », semble néanmoins relever d'une forme d'éducation à l'alimentation, en contribuant à une meilleure compréhension des processus de péremption des produits, et ainsi, plus largement, de ce qui est consommable, ou non.

Éléments clés

La justice sociale constitue le premier axe du troisième PNA. Déjà présent dans le deuxième PNA, cet axe se décline en trois objectifs, qui sont l'amélioration de la qualité nutritionnelle et la diversification de l'offre alimentaire, la lutte contre la précarité alimentaire, et l'information du consommateur. Quelques-unes des 13 actions du premier et du troisième objectif ont abouti à des résultats satisfaisants, sans toutefois qu'un suivi de l'ensemble des actions ne permette de dresser un bilan exhaustif des avancées au titre de l'axe « Justice sociale ». Les actions restent peu contraignantes et semblent s'adresser à tous, sans cibler les plus démunis – comme pourrait le laisser penser le titre de l'axe. Toutefois, l'« éducation alimentaire » (objet d'un autre axe du PNA), bien qu'universelle, concourt elle-même à juguler les inégalités de santé. Plus largement, l'axe « Éducation alimentaire » poursuit deux objectifs : développer l'éducation à l'alimentation des plus jeunes et valoriser notre patrimoine alimentaire. Les quatre actions du premier objectif (sur les cinq que compte l'axe) se cantonnent à des initiatives intervenant dans le cadre de l'Éducation nationale ; pourtant le champ de l'éducation alimentaire est plus large et ne doit pas se limiter aux jeunes d'âge scolaire.

L'axe « Amélioration de l'offre alimentaire en restauration collective publique »

Un levier important de la montée en gamme nutritionnelle de l'offre alimentaire est lié à la restauration collective sous toutes ses formes. L'enjeu est en effet de taille :

« 15 millions de Français prennent chaque jour au moins un repas hors de leur domicile, dont plus de la moitié en restauration collective. Cette spécificité française fait de la restauration collective un passage obligé pour de nombreux français. (...) Compte tenu de l'importance de ce secteur, il est essentiel d'en faire un levier de premier plan dans la transformation de notre modèle alimentaire.

La restauration collective concerne un public varié, comprenant notamment des populations dites sensibles (petite enfance, enfants, adolescents, personnes âgées, hospitalisées ou en EHPAD). (...)

La restauration collective est un levier puissant pour faire évoluer les pratiques alimentaires, réduire les inégalités et recréer de la valeur ajoutée pour les filières. » (PNA, p. 27)

Ainsi, un Conseil national de la restauration collective (CNRC) a été installé le 13 mars 2019, réunissant tous les acteurs du secteur pour la mise en œuvre des mesures de la loi EGalim concernant la restauration collective. Parmi ses missions : la concertation, le suivi, la formation des acteurs et la prise en compte des enjeux spécifiques aux différents secteurs (hospitalier, médico-social, scolaire et carcéral). Déjà avant la modernisation du Code des marchés publics en 2016, le GEM-RCN (Groupe d'étude des marchés de restauration collective et nutrition), rattaché à la direction des affaires juridiques du ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, était un important levier de sensibilisation des acheteurs publics au PNNS. Il avait en particulier élaboré un cahier des charges en adéquation avec ce plan, rendu obligatoire pour la restauration scolaire par arrêté du 30 septembre 2011.

Il convient aussi d'évoquer l'action du PNA consistant à « prévoir des actions pour l'approvisionnement de la restauration collective, publique comme privée, en produits agricoles de saison ou en produits sous signes officiels de la qualité et de l'origine (SIQO), notamment issus de l'agriculture biologique ». Cette action s'inscrit dans le prolongement direct de la loi EGalim qui prévoit plusieurs dispositions spécifiques aux restaurants collectifs publics, ainsi qu'aux restaurants collectifs privés assurant une mission de service public. D'abord, ils devront s'approvisionner d'ici 2022 à hauteur de 50 % en produits de qualité et/ou durables, dont 20 % de produits issus de l'agriculture biologique ou en conversion. Par ailleurs, les établissements sont encouragés à développer l'acquisition de produits issus du commerce équitable et des projets alimentaires territoriaux. Enfin, les usagers seront informés, à partir du 1^{er} janvier 2020, au moins une fois par an, de la part de ces produits dans la composition des repas, par voie d'affichage et par communication électronique. Il est notamment prévu « d'évaluer les impacts financiers de ces mesures pour les établissements et leurs usagers, avec la remise d'un rapport au Parlement » et « d'étudier l'opportunité d'étendre ces obligations à l'ensemble des restaurants collectifs du secteur privé ».

En cohérence avec les orientations fixées par la loi, le PNA prévoit que :

- entre 2019 et 2021, seront publiées puis diffusées les nouvelles recommandations nutritionnelles pour les menus de restauration collective, notamment scolaire ;
- dès 2019, la formation « Plaisir à la cantine » sera déployée dans les établissements scolaires et en 2020 adaptée aux EHPAD ;

- dès 2019, la charte nationale pour une alimentation responsable et durable dans les établissements médico-sociaux est promue.

Enfin, il faut relever l'extension de l'obligation de don des invendus alimentaires à la restauration collective et aux industriels dès 2019.

Éléments clés

Un levier important de l'amélioration de la qualité nutritionnelle de l'offre alimentaire réside dans la restauration collective, 15 millions de Français prennent chaque jour au moins un repas hors domicile. Un Conseil national de la restauration collective (CNRC) a été installé le 13 mars 2019 pour le suivi de la mise en œuvre des mesures de la loi EGalim concernant la restauration collective. Parmi ces mesures, l'approvisionnement de la restauration collective, publique comme privée, en produits agricoles de saison ou en produits sous signes officiels de la qualité et de l'origine (SIQO), notamment issus de l'agriculture biologique, doit constituer un levier majeur de transition vers des modes de production plus durables et la reterritorialisation de notre système alimentaire. Il est néanmoins trop tôt pour évaluer la mise en œuvre de ces actions.

L'axe « Lutte contre le gaspillage alimentaire »

En France, près de 10 millions de tonnes de nourriture consommable sont jetées chaque année. Rapportés au nombre d'habitants, ces pertes et gaspillages représentent 150 kg par personne et par an tout au long de la chaîne alimentaire¹. Ils sont à l'origine d'émissions de gaz à effet de serre quantitativement non négligeables, puisque représentant près de 5 % des émissions territoriales de la France. À l'échelle mondiale, l'empreinte carbone du gaspillage alimentaire est estimée à 3,3 gigatonnes d'équivalent CO₂, soit près de cinq fois plus que l'empreinte de la France qui est de 749 mégatonnes.

Les mesures du PNA 3 relatives à la lutte contre le gaspillage alimentaire s'inscrivent dans le prolongement de mesures législatives antérieures, notamment :

- la loi « Grenelle II » n° 2010-788 du 12 juillet 2010 qui imposait une obligation de tri des biodéchets pour leurs producteurs selon un calendrier échelonné, qui concernait

¹ Ademe (2016), *Pertes et gaspillages alimentaires. L'état des lieux et leur gestion par étapes de la chaîne alimentaire*, rapport d'étude, mai, 164 p.

en 2015 tous les sites produisant plus de 10 tonnes par an et qui concernera la totalité des producteurs en 2025 ;

- le Pacte national de lutte contre le gaspillage alimentaire du 14 juin 2013 dont l'objectif était de réduire de moitié le gaspillage alimentaire d'ici à 2025) ;
- la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte de 2015, qui impose à chaque service de restauration scolaire la mise en place d'un plan de prévention du gaspillage alimentaire ;
- la loi Garot du 11 février 2016 qui interdit de jeter des invendus, notamment dans les grandes surfaces, et intègre la lutte contre le gaspillage dans le parcours scolaire. Cette loi contribua au renouvellement du Pacte « anti-gaspi ».

En 2020 a été adoptée la loi relative à la lutte contre le gaspillage et l'économie circulaire qui reprend l'objectif de réduction du gaspillage de 50 % d'ici à 2025 dans la distribution et la restauration collective et d'ici à 2030 au niveau de la production, transformation et restauration commerciale.

Ces différents textes répondent à un enjeu essentiel tant le gaspillage alimentaire a pris une place importante, notamment en restauration collective et commerciale avec le gaspillage moyen de 130 g/personne/repas, soit quatre fois plus que ce qui est observé au niveau de chaque foyer selon l'Ademe (32 g/personne/repas). La restauration collective génère d'ailleurs moins de pertes (167 g/personne/repas) que la restauration commerciale (211 g/personne/repas). Ces gaspillages concernent essentiellement les légumes et les produits carnés qui représentent 60 % des quantités et 69 % des coûts perdus. En termes d'impact carbone, le gaspillage des viandes, poissons et œufs est central puisque ces produits représentent 21 % des pertes (en kilos) mais 46 % des coûts et 77 % des émissions de GES induits par ces pertes.

Le PNA 3 comporte quatre actions au titre de la lutte contre le gaspillage alimentaire :

- étendre les dispositions de la loi Garot aux secteurs de la restauration collective et agroalimentaire : obligation de proposer à une association d'aide alimentaire habilitée la mise en place d'une convention de don et obligation de mettre en place un plan d'action de lutte contre le gaspillage alimentaire, assorti d'un diagnostic initial, pour l'ensemble des opérateurs de la restauration collective ;
- promouvoir le « gourmet bag » auprès des clients et des restaurateurs : la loi EGalim prévoit l'obligation, à partir du 1^{er} juillet 2021, pour les établissements de restauration commerciale et les débits de boissons, de mettre à disposition des clients qui en font la demande des contenants réutilisables ou recyclables permettant d'emporter les aliments ou boissons non consommés sur place ;

- créer un défi national « zéro gaspi » dans les collèges et les lycées pour favoriser la participation active des collégiens et des lycéens à la lutte contre le gaspillage alimentaire. La première édition a été lancée au cours de l'année scolaire 2019-2020, à titre expérimental, dans cinq académies (Bordeaux, Poitiers, Limoges, Caen et Rouen) avant une généralisation à la rentrée 2020 ;
- mieux expliquer au consommateur la signification des dates de consommation des denrées alimentaires, ce qui passe par le remplacement de la mention « à consommer de préférence avant le » par « meilleur avant » pour la date de durabilité minimale (DDM).

Éléments clés

En France, près de 10 millions de tonnes de nourriture consommable sont jetées chaque année, soit 150 kg par personne et par an. Le PNA 3 comporte plusieurs actions de lutte contre le gaspillage alimentaire : obligation de proposer à une association d'aide alimentaire habilitée la mise en place d'une convention de don pour l'ensemble des opérateurs de la restauration collective ; promouvoir le « gourmet bag » auprès des clients et des restaurateurs ; sensibiliser les élèves de collège et lycée à la lutte contre le gaspillage alimentaire ; remplacer la mention « à consommer de préférence avant le » par « meilleur avant » pour la date de durabilité minimale (DDM). L'impact réel de ces mesures sur la réduction du gaspillage alimentaire reste à évaluer.

Les mesures spécifiques du Plan de relance se rattachant au PNA

Le plan « France Relance » annoncé par le gouvernement le 3 septembre 2020 vise trois grands objectifs concernant le secteur agricole et alimentaire :

- reconquérir notre souveraineté alimentaire ;
- accélérer la transition écologique au service d'une alimentation saine, durable et locale pour tous les Français ;
- accompagner l'agriculture et la forêt françaises dans l'adaptation au changement climatique.

Dans le cadre du deuxième objectif énoncé, les financements, d'un total avoisinant 200 millions d'euros, se répartissent en :

- Un plan de soutien aux cantines scolaires des petites communes (50 millions d'euros). L'objectif de cette mesure est d'accompagner et d'accélérer l'application de la loi

EGalim dans les cantines des écoles primaires de ces communes, par le soutien aux projets d'investissement. Cette mesure se traduit par une aide à l'investissement via une subvention répartie sur trois volets :

- soutien à l'investissement en matériel pour stocker et cuisiner des produits frais ;
 - financement d'investissements immatériels (logiciels, formation du personnel pour la préparation des repas végétariens, réduction du gaspillage alimentaire, etc.) ;
 - prestations intellectuelles (accompagnement, bureau d'études, architecte pour la mise en place d'espaces de stockage des fruits ou l'installation de bars à salades, etc.).
- Un partenariat État/collectivité au service des projets d'alimentation territoriaux (80 millions d'euros). Le Plan de relance vise à soutenir le développement des PAT en rapprochant tous les acteurs de l'alimentation et en changeant les pratiques agricoles et alimentaires. L'objectif est de faire des territoires des moteurs de la relocalisation de l'agriculture et d'une alimentation saine, sûre et locale. Cette mesure comporte deux volets :
 - le soutien à la création de nouveaux PAT, dits « émergents » (3 millions d'euros) ;
 - l'investissement dans des PAT labellisés ou en cours de labellisation par le ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation pour financer leurs feuilles de route existantes ou amplifier leur portée (77 millions d'euros).
 - Un soutien à l'alimentation locale et solidaire (30 millions d'euros) : l'objectif de cette mesure est de soutenir le développement de projets locaux et nationaux permettant l'accès des publics aux produits, frais et de qualité, en particulier aux populations isolées ou modestes. Elle comporte deux volets :
 - pour les projets nationaux (6 millions d'euros), la mesure vise à soutenir les projets structurants et innovants de têtes de réseaux qui permettent sur tout le territoire l'accès du plus grand nombre aux produits locaux, durables et de qualité ;
 - pour les projets locaux (24 millions d'euros), la mesure vise à soutenir les acteurs autour de trois thèmes principaux :
 - soutien aux producteurs ayant des démarches collectives de structuration de l'approvisionnement en produits locaux et de qualité (investissements de conditionnement, stockage, transport),
 - soutien aux associations/start-up/TPE/PME, communes et intercommunalités ayant des projets de mise à disposition d'une alimentation de la qualité pour tous (ouverture de locaux, matériel de livraison),
 - soutien aux initiatives de développement des commerces solidaires ambulants, destinés en particulier aux personnes isolées ou modestes.

- L'initiative « Agriculture urbaine et jardins partagés » (30 millions d'euros). L'objectif de cette mesure est de soutenir le développement de l'agriculture et des jardins partagés ou collectifs en zone urbaine et péri-urbaine pour améliorer l'accès à une alimentation saine et durable aux populations en difficulté de ces zones, tout en développant l'agriculture et la végétalisation urbaine. Cette mesure regroupe deux volets :
 - contribution au dispositif de Quartiers fertiles de l'ANRU pour développer l'agriculture au bénéfice de la population la plus impactée par la crise sanitaire ;
 - appels à projets départementaux pour la création de nouveaux jardins partagés ou collectifs ou le soutien au développement de jardins partagés ou collectifs existants, via le financement d'investissements pour des équipements ou aménagements (outillage à main, citernes de récupération d'eau de pluie, panneaux solaires pour serres agricoles, haies, clôtures, équipement de cuisine pour transformer les produits). 302 premiers lauréats ont été sélectionnés en juin 2021.

Il est bien évidemment trop tôt pour évaluer l'impact réel sur le terrain de ces différents dispositifs dont on peut néanmoins souligner d'ores et déjà la multiplicité pour des niveaux de financements qui restent modestes.

Éléments clés

Le Plan de relance prévoit, pour l'année 2020, l'engagement de près de 200 millions d'euros consacrés à la transition écologique au service d'une alimentation saine, durable et locale pour tous. Ces mesures portent notamment sur le soutien aux cantines scolaires des petites communes, aux projets alimentaires territoriaux, à l'alimentation locale et solidaire à l'agriculture urbaine et aux jardins partagés. Il est néanmoins trop tôt pour évaluer l'impact réel sur le terrain de ces différents dispositifs.

3. Le Programme national nutrition santé (PNNS)

Lancé en 2001, le Programme national nutrition santé (PNNS) est un plan de santé publique visant à améliorer l'état de santé de la population en agissant sur l'un de ses déterminants majeurs : la nutrition, entendue comme l'équilibre entre les apports liés à l'alimentation et les dépenses occasionnées par l'activité physique. Le rôle joué par la nutrition comme facteur de protection ou de risque de pathologies particulièrement répandues en France est de mieux en mieux compris. De nombreuses études scientifiques soulignent en effet le rôle central de l'inadéquation entre apports nutritionnels et activité physique dans le déterminisme de nombreux cancers et maladies cardiovasculaires, 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 type 2, de l'obésité, de l'ostéoporose ou de diverses déficiences.

3.1. Les grands objectifs du PNNS et leur évolution au fil du temps

Le PNNS a connu trois versions successives dont les inflexions clés sont les suivantes :

- En 2001, le premier programme (PNNS 1) a contribué à faire émerger une préoccupation majeure de santé. Il résulte de la prise de conscience par les pouvoirs publics du rôle fondamental de la nutrition et de la sédentarité dans l'émergence des maladies non transmissibles.
- En 2005, le PNNS 2 s'est appuyé sur les grandes conclusions de l'enquête INCA et des données scientifiques existantes pour prolonger les orientations du PNNS 1.
- En 2011, le PNNS 3 a innové en identifiant les inégalités sociales de santé comme levier majeur et a choisi d'insister sur la réduction de ces inégalités.
- En 2019, le PNNS 4 a construit ses actions pour répondre à cet enjeu majeur des inégalités sociales de santé dans un objectif d'universalisme proportionné. Pour cela le levier de l'amélioration de l'environnement alimentaire a été construit comme un axe majeur avec notamment un accent sur la qualité de l'offre alimentaire et le lien renforcé avec les industriels et distributeurs, principaux acteurs et leviers de cette amélioration. En parallèle, l'information du grand public en ciblant des populations spécifiques a été privilégiée. Enfin l'axe territorial avec l'animation du réseau des référents PNNS et le déploiement des chartes ainsi que l'élaboration d'un volet « Outre-mer » co-construit avec les acteurs locaux constitue une évolution notable du PNNS 4.

Les premières versions du PNNS se concentraient sur l'individu, puis le plan a progressivement pris en compte plus largement les questions populationnelles.

En termes d'élaboration, le PNNS s'appuie particulièrement sur les expertises scientifiques de plus en plus solides et étayées sur les plans national et international (expertise Anses/HCSP/Inserm/INCA). Il s'intègre également plus largement dans la Stratégie nationale de santé et le Plan priorité prévention.

Les 56 actions du PNNS visent à atteindre en cinq ans les objectifs de santé définis par le Haut Conseil de la santé publique (HCSP) portant notamment sur le statut nutritionnel des enfants et des adultes et les recommandations en matière d'alimentation et d'activité physique. Il s'agit en particulier de :

- diminuer de 15 % l'obésité et stabiliser le surpoids chez les adultes ;
- diminuer de 20 % le surpoids et l'obésité chez les enfants et les adolescents ;

- réduire le pourcentage de personnes âgées dénutries vivant à domicile ou en institution de 30 % au moins pour les plus de 80 ans.

Le PNNS s'appuie sur une analyse de la situation nutritionnelle de la population française et de son évolution, telle qu'elle ressort d'études épidémiologiques récentes comme INCA 3¹ et Esteban², mises en œuvre respectivement par l'Anses et Santé publique France (SpF). Plusieurs paramètres ont été pris en compte : les références nutritionnelles pour la population (RNP), la biodisponibilité des nutriments, les liens entre la consommation de divers groupes d'aliments et le risque de maladies chroniques, les habitudes alimentaires de la population française et le risque lié à l'exposition aux contaminants alimentaires.

Le PNNS a également pour but de donner la priorité à la réduction des inégalités sociales de santé afin de promouvoir notamment une alimentation et une activité physique favorables à un état nutritionnel et un état de santé optimaux. Le site manger.bouger.fr est par ailleurs le vecteur qui assure la communication et la transparence sur toutes ces recommandations. Dans cette logique, le PNNS garantit une transversalité avec une articulation autour de nombreux programmes engagés dans le développement durable (PNSE, plan Ecophyto, plan bio diversité, programme ambition bio, Stratégie nationale bas-carbone notamment).

Le PNNS se décline en douze principes généraux :

1. Le mot « nutrition » doit être compris comme englobant les questions relatives à l'alimentation (nutriments, aliments, déterminants sociaux, culturels, économiques, sensoriels et cognitifs des comportements alimentaires) et à l'activité physique.
2. Le PNNS prend en compte les dimensions biologique, symbolique et sociale de l'acte alimentaire et de l'activité physique.

¹ Les études INCA fournissent à un moment donné une photographie des habitudes de consommations alimentaires de la population en France métropolitaine. Combinées aux plans de surveillance et aux bases de données de l'Anses sur la composition des aliments, ces données permettent de connaître les apports en substances bénéfiques présentes dans notre alimentation (vitamines, acides gras essentiels, etc.) 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, etc.). En 1999, la première étude INCA a porté sur environ 3 000 individus âgés de plus de 3 ans. En 2006-2007, ce sont les consommations de plus de 4 000 participants qui ont été décrites. En 2014, la troisième étude INCA (INCA 3) a été lancée en incluant les enfants de la naissance à 3 ans.

² Esteban est une étude nationale de santé publique qui vise à mesurer notre exposition à certaines substances de l'environnement, à mieux connaître notre alimentation et notre activité physique et à mesurer l'importance de certaines maladies chroniques dans la population. Construite pour être répétée tous les sept ans environ, Esteban permet de développer une vision plus globale de la santé, qui associe environnement, alimentation, nutrition, activité physique et maladies chroniques.

3. Les orientations développées, les messages promus dans le cadre du PNNS reposent sur une expertise scientifique organisée par les pouvoirs publics.
4. 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. Toutes ces interventions intègrent dans leur conception et leur développement la question des inégalités sociales de santé.
5. Le PNNS privilégie la cohérence, la complémentarité et la synergie des différentes mesures, actions et réglementations pour tendre vers les objectifs fixés. Les mesures d'incitations adaptées aux différents types d'acteurs sont privilégiées. Des mesures réglementaires peuvent être mises en place si nécessaire pour lutter efficacement contre les inégalités sociales de santé en matière nutritionnelle.
6. Les stratégies et actions mises en place et coordonnées dans le cadre des plans d'intervention développés par les pouvoirs publics qui ont un impact sur l'état nutritionnel de la population doivent être cohérentes, sans contradiction, ni explicite ni par omission.
7. Les repères nutritionnels du PNNS visent à promouvoir une alimentation et une activité physique favorables à un état nutritionnel et un état de santé optimaux. Aucun des messages du PNNS ne proscrie la consommation d'un quelconque aliment ou boisson mis sur le marché. Les repères nutritionnels conduisent, dans un objectif de santé, à promouvoir certaines catégories d'aliments et boissons, ainsi qu'à recommander la limitation ou la reformulation d'autres catégories.
8. Les conditions de vie mais également l'environnement alimentaire et physique conditionnent fortement les comportements. Le PNNS doit contribuer à créer un environnement nutritionnel global, facilitant un choix positif pour la santé des consommateurs.
9. Le PNNS promeut et organise le dialogue avec les partenaires du programme au niveau national, régional et local.
10. L'apposition du logo du PNNS sur des documents, outils, supports de communication ou descriptifs d'action, dans le cadre prévu par la réglementation, est le garant de leur validité au regard des objectifs du PNNS.
11. Toute stigmatisation des personnes fondée sur un comportement alimentaire ou un état nutritionnel particulier est bannie par le PNNS.
12. Le PNNS intègre l'évaluation régulière de ses objectifs chiffrés, et autant que possible, des actions ou mesures qu'il met en œuvre (indicateurs d'efficacité ou évaluation des processus).

Encadré 5 – L'intégration des enjeux spécifiques de lutte contre l'obésité

En 2010 a été formalisé un Plan obésité pour la France, avec pour objectif de répondre à la croissance du nombre de sujets gravement atteints. Le PNNS et le Plan obésité ont été fusionnés dans le PNNS 4, une feuille de route gouvernementale relative à la lutte contre l'obésité ayant néanmoins été publiée par le ministère chargé de la Santé en 2020. Lancé par le ministère en charge de la santé sur trois ans (2010-2013) le Plan obésité complétait alors le PNNS par l'organisation du dépistage, de la prise en charge des patients ainsi que par une dimension importante de recherche. Il comportait quatre axes prioritaires :

- améliorer l'offre de soins et promouvoir le dépistage chez l'enfant et l'adulte ;
- mobiliser les partenaires de la prévention, agir sur l'environnement et promouvoir l'activité physique ;
- prendre en compte les situations de vulnérabilité et lutter contre les discriminations ;
- investir dans la recherche.

Il a été remplacé par la feuille de route « Prise en charge de l'obésité 2019-2022 » qui doit contribuer à l'atteinte des objectifs fixés par la Stratégie nationale de santé : le recul de l'obésité en France et l'amélioration de la qualité de la prise en charge de nos concitoyens. Le ministre des Solidarités et de la Santé en a confié le copilotage au professeur Olivier Ziegler, président de la Coordination nationale des centres spécialisés d'obésité (CSO).

La feuille de route doit contribuer à mieux prévenir l'obésité, à mieux informer et orienter les personnes obèses et leur entourage, à davantage coordonner les interventions des professionnels de santé autour du patient, à garantir la pertinence du traitement de cette affection multifactorielle et notamment ses formes sévères. La réalisation des interventions de chirurgie bariatrique doit être mieux encadrée et sécurisée tandis que le suivi des personnes opérées doit s'inscrire dans la durée en s'appuyant sur des dispositifs innovants permettant une prise en charge plus globale du patient. Elle soutient les missions confiées aux centres spécialisés d'obésité (CSO) tout en développant la prise en charge de proximité sur l'ensemble des territoires. L'un des enjeux forts résidera dans la formation des professionnels et des intervenants de l'accompagnement des personnes obèses, notamment diététique, psychologique et en termes d'activité physique adaptée. Afin de mettre en œuvre concrètement cette feuille de route, un comité de suivi représentatif des parties prenantes de l'obésité a été créé, composé des représentants, des spécialités médicales et paramédicales, des sociétés savantes, des associations de patients, des CSO, des agences régionales de santé (ARS), de l'Assurance maladie, de la Haute Autorité de santé (HAS), des fédérations hospitalières.

Le Plan obésité s'articule autour de sept « actions phares » :

- 1.** Détecter précocement les personnes en situation d'obésité ou à risque d'obésité par la saisie régulière du poids et de la taille dans le Dossier médical partagé-DMP, dès le plus jeune âge : en effet, la probabilité qu'un enfant obèse le reste à l'âge adulte varie, selon les études, de 20 % à 50 % avant la puberté jusqu'à atteindre entre 50 % et 70 % après la puberté.
- 2.** Orienter les personnes en situation d'obésité ou à risque d'obésité vers les équipes compétentes. Les parcours de soins seront gradués et personnalisés, c'est-à-dire adaptés à la complexité de la situation de chaque patient. Pour cela, les professionnels pourront s'appuyer sur des référentiels posant les indications justifiant une prise en charge de l'obésité et définissant les conditions d'une coordination renforcée des intervenants.
- 3.** Améliorer la lisibilité de l'offre sur les territoires et, plus globalement, l'information des personnes en situation d'obésité : mise en œuvre de programmes d'éducation thérapeutique du patient et d'actions privilégiant la formation et l'intervention de patients-ressources, mise à disposition d'une cartographie des professionnels spécialisés dans la prise en charge de l'obésité et des associations de patients.
- 4.** Conditionner, dès 2020, l'activité de chirurgie de l'obésité à une autorisation selon des critères de qualité : information du patient en amont de la chirurgie, inscription dans la durée du suivi des personnes opérées, diffusion publique des résultats des indicateurs de qualité et de sécurité des soins (IQSS) des établissements hospitaliers.
- 5.** Renforcer les centres spécialisés de l'obésité (CSO) dans leur rôle d'animation et de coordination de la filière de soins ainsi que d'appui des professionnels : diffusion des bonnes pratiques, développement de la coordination et du suivi des personnes atteintes d'obésité sévère, prise en charge des situations complexes notamment chez les enfants. Les CSO doivent être positionnés comme les référents de la prise en charge des obésités sévères.
- 6.** Adapter et soutenir la filière obésité dans les Outre-mer, notamment en développant la collaboration entre les CSO de l'Hexagone et les établissements et professionnels d'outre-mer et en proposant des programmes d'éducation thérapeutique adaptés.
- 7.** Poursuivre le déploiement des expérimentations innovantes en direction de publics ciblés, telles que les expérimentations nationales « Mission Retrouve ton cap » (enfants de 3 à 8 ans à risque d'obésité) et « OBEPEDIA » (enfants et adolescents atteints d'obésité sévère) et promouvoir les initiatives régionales via des expérimentations organisationnelles et financières. Elles donneront lieu à une évaluation afin d'en tirer les enseignements utiles en perspective d'une éventuelle généralisation.

3.2. Gouvernance et budget

Le pilotage du PNNS s'appuie sur une gouvernance structurée sur le plan national avec :

- le Comité interministériel pour la santé, présidé par le Premier ministre, qui définit les orientations stratégiques ;
- un comité de pilotage, présidé par le directeur général de la santé, chargé, sur la base des orientations stratégiques définies par le PNNS, de coordonner les actions à développer en cohérence avec leurs objectifs, de faciliter et d'évaluer leur mise en œuvre et de proposer des évolutions d'orientations. Il comprend les administrations, des représentants des ARS et les agences impliquées dans la mise en œuvre des actions du PNNS ainsi que l'Assurance maladie. Il s'est réuni dernièrement le 5 juin 2020 et le 4 mars 2021 ;
- un comité de suivi assurant la concertation et le dialogue entre les pouvoirs publics, les organismes de la protection sociale, les acteurs économiques et les associations intervenant dans le domaine de la nutrition. Sa présidence est assurée par une personnalité qualifiée extérieure désignée par le Directeur général de la santé et sa composition est adaptée en fonction de l'ordre du jour (représentants des ministères concernés et du Conseil national de l'alimentation, agences sanitaires, collectivités territoriales, représentants du monde médical et scientifique, du secteur privé associatif ou à but lucratif). Il s'est déjà réuni le 7 octobre 2020.

Cette gouvernance nationale est prolongée par l'animation territoriale de réseaux locaux pilotés par les ARS. En outre, bien que le PNNS 4 s'applique à l'ensemble du territoire, un volet « Outre-mer » viendra le compléter afin de prendre en compte les spécificités territoriales des outre-mer. Il s'appuiera, notamment, sur les recommandations du rapport de l'expertise collective nutrition en outre-mer menée par l'Institut de recherche pour le développement (IRD) à la demande de la Direction générale de la santé dont les conclusions ont été restituées en novembre 2019. La déclinaison de ce volet est prévue pour fin 2021.

Le PNNS ne dispose pas d'un budget propre mais mobilise les budgets d'autres actions pour financer sa réalisation.

Éléments clés

Lancé en 2001, le Programme national nutrition santé (PNNS) est un plan de santé publique traduisant la prise de conscience par les pouvoirs publics du rôle fondamental de la nutrition et de la sédentarité dans l'émergence des maladies non transmissibles. Le plan a évolué en s'appuyant tout particulièrement sur les

données des grandes études épidémiologiques de cohorte. Les premières versions du PNNS se concentraient sur l'individu, puis le plan a progressivement pris en compte plus largement les questions populationnelles. Cela a notamment permis d'identifier les inégalités sociales de santé comme déterminant majeur de la malnutrition. Pour répondre à cet enjeu, le levier de l'amélioration de l'environnement alimentaire est soutenu par le PNNS, et l'information du grand public, en ciblant des populations spécifiques, a été privilégiée. Dans cette logique, le PNNS garantit une transversalité avec une articulation autour de nombreux programmes engagés dans le développement durable. Le PNNS ne dispose pas d'un budget propre mais mobilise les budgets d'autres actions pour financer sa réalisation.

4. Le Programme national de l'alimentation et de la nutrition (PNAN)

Le PNA et le PNNS sont les deux principaux outils de la politique nationale de l'alimentation et de la nutrition portée par le gouvernement pour 2019-2023, et font l'objet d'un document de présentation commun dévoilé lors du Comité interministériel pour la santé du 25 mars 2019 : le Programme national de l'alimentation et de la nutrition (PNAN). La loi « climat et résilience » promulguée le 22 août dernier prévoit de transformer ce PNAN en Stratégie nationale alimentation-santé à compter de 2023, traduisant de fait la volonté de mieux intégrer les enjeux nutritionnels et d'amélioration de l'offre alimentaire aujourd'hui portés par deux plans, et deux ministères, différents.

La gouvernance du PNAN est distincte de celle du PNNS et du PNA. Une procédure de rapport annuel auprès du Comité interministériel pour la santé, présidé par le Premier ministre, après consultation du Conseil national de l'alimentation, est prévue. À ce jour, le comité de pilotage du PNAN n'a pas été réuni, du fait de la crise du Covid-19.

5. Les autres politiques publiques affectant le système alimentaire

5.1. L'échec du plan de réduction d'usage des pesticides

Initié en 2008, le plan Ecophyto I avait pour objectif de réduire de 50 % l'utilisation des produits phytopharmaceutiques dans un délai de dix ans, si possible. Il s'inscrit dans le cadre de la directive européenne 2009/128 d'utilisation des produits phytopharmaceutiques compatible avec le développement durable, qui demande à ce que :

« Les États membres aient recours à des plans d'action nationaux visant à fixer des objectifs quantitatifs, des cibles, des mesures, des calendriers et des indicateurs en vue de réduire les risques et les effets de l'utilisation des pesticides sur la santé humaine et l'environnement et à encourager le développement et l'introduction de la lutte intégrée contre les ennemis des cultures et de méthodes ou de techniques de substitution en vue de réduire la dépendance à l'égard de l'utilisation des pesticides. »

Entre 2009 et 2014, le plan n'a pas atteint les résultats escomptés, puisqu'une augmentation de 5 % du recours aux pesticides a été constatée entre la période 2009-2011 et la période 2011-2013.

Le gouvernement et le Parlement ont montré leur volonté de conserver l'objectif du plan Ecophyto par trois textes législatifs :

- la loi n° 2014-1170 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt du 13 octobre 2014, qui promeut les systèmes agroécologiques et instaure la mise en place d'un dispositif expérimental de certificats d'économie de produits phytopharmaceutiques et d'un dispositif de phytopharmacovigilance ;
- la loi du 6 février 2014, dite « loi Labbé », qui interdit la vente aux particuliers de produits phytopharmaceutiques, et contraint l'utilisation de ces produits dans les espaces verts, forêts, et promenades gérés par des personnes publiques ;
- l'article 68 de la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte, qui étend ces restrictions d'utilisation aux voiries et avance la date d'entrée d'application au 1^{er} janvier 2017 pour les collectivités et autres acteurs publics. Par ailleurs, le gouvernement a supprimé certaines dérogations pour les épandages aériens de produits phytopharmaceutiques par arrêté du 19 septembre 2014.

Dans ce contexte, le Premier ministre Manuel Valls a chargé le député Dominique Potier d'émettre des recommandations pour la préparation d'une nouvelle version du plan Ecophyto. Le député a remis son rapport le 23 décembre 2014. Dans celui-ci, il a constaté que les conditions créées pour atteindre en France l'objectif de réduction de l'utilisation des produits phytopharmaceutiques étaient nécessaires mais pas suffisantes, et a proposé 68 recommandations pour une nouvelle version du plan. C'est sur la base de ces recommandations que le plan Ecophyto II a été élaboré. L'objectif de réduction de 50 % du recours aux produits phytopharmaceutiques en France en dix ans est réaffirmé, avec une trajectoire en deux temps.

D'abord, à l'horizon 2020, une réduction de 25 % est visée, par la généralisation et l'optimisation des techniques actuellement disponibles. Le plan Ecophyto II consolide certaines actions structurantes de la première période du plan comme le réseau de fermes et d'expérimentation DEPHY, le dispositif de certificat individuel Certiphyto, les outils de

diffusion d'information comme les bulletins de santé du végétal ou le portail de la protection intégrée (EcophytoPIC), ainsi que la sécurisation des utilisations. Le plan Ecophyto II vise également à accompagner les collectivités et les autres acteurs publics ainsi que les jardiniers amateurs vers les restrictions d'utilisation prévues par la loi. En matière de gouvernance, le plan Ecophyto II installe un copilotage entre les ministères en charge de l'agriculture et de l'environnement. Une gouvernance simplifiée associant l'ensemble des parties prenantes est mise en place.

En novembre 2018, le plan Ecophyto II+ matérialise les engagements pris par le gouvernement et apporte une nouvelle impulsion pour atteindre l'objectif de réduire les usages de produits phytopharmaceutiques de 50 % d'ici 2025 et de sortir du glyphosate d'ici fin 2020 pour les principaux usages et au plus tard d'ici 2022 pour l'ensemble des usages. Ce plan a pour objectifs :

- d'accélérer le retrait des substances les plus préoccupantes et d'accompagner la sortie du glyphosate ;
- de promouvoir la reconnaissance et la diffusion des produits de biocontrôle et des préparations naturelles peu préoccupantes ;
- de renforcer la prévention de l'exposition de la population aux pesticides ainsi que de leurs impacts sur l'environnement et la biodiversité, notamment par l'information, la communication et le dialogue entre les différents acteurs, et par la mise en place, le cas échéant, de mesures de protection complémentaires ;
- de soutenir la recherche et l'innovation :
 - en développant les connaissances sur les solutions alternatives ainsi que sur les risques et les impacts des produits phytopharmaceutiques ;
 - en confortant la démonstration des performances économiques, environnementales et sociales des systèmes économes en produits phytopharmaceutiques grâce au dispositif DEPHY ;
- d'accompagner les agriculteurs dans la transition :
 - en incitant plus largement des groupes d'agriculteurs à s'engager dans la réduction de l'utilisation des produits phytopharmaceutiques en les accompagnant techniquement et financièrement ;
 - en mettant en œuvre la séparation des activités de distribution, d'application et de conseil concernant les produits phytopharmaceutiques afin de renforcer la diffusion des principes de protection intégrée des cultures ;
 - en pérennisant le dispositif des certificats d'économie de produits phytopharmaceutiques, qui était jusqu'à présent en phase d'expérimentation ;

- en mettant à leur disposition un centre de ressources des alternatives à l'usage du glyphosate et plus largement en mettant à disposition de manière accessible les connaissances acquises sur les alternatives et les leviers de réduction des utilisations, des risques et des impacts ;
- de mobiliser et responsabiliser l'ensemble des acteurs, depuis les agriculteurs jusqu'à la grande distribution.

Les moyens financiers nécessaires mobilisés pour mettre en œuvre ces actions – 71 millions d'euros – sont ainsi consacrés chaque année au plan Ecophyto, au niveau national comme régional, grâce au prélèvement d'une redevance sur les ventes de produits phytopharmaceutiques.

En termes d'évaluation, année après année, les résultats de cette politique publique financée à hauteur de 70 millions d'euros par an depuis 2015 ont été globalement décevants. Mis à part 2015, chaque année a vu les indicateurs de suivi du plan augmenter. Pour 2018, cette augmentation a été de 21 %. L'objectif de « moins 50 % » a été repoussé à 2025, un but qui paraît bien inaccessible sans changement radical d'approche. Dès son lancement, le plan de réduction d'usage des produits phytopharmaceutiques a été conçu en s'appuyant sur différents indicateurs de suivi : la quantité de substance active (QSA) correspondant à la quantité de « principe actif » utilisée par les agriculteurs, et le nombre de doses-unités (NODU) qui pondère la QSA par la fréquence d'utilisation des pesticides. Ces deux indicateurs ont fait l'objet de nombreux échanges au sein des instances de pilotage du plan avant leur utilisation. Sans parler de consensus, assez rare sur un sujet technique aussi polémique, ils sont donc issus d'une concertation avec les parties prenantes et apparaissent robustes scientifiquement. Or selon les chiffres publiés par le ministère de l'Agriculture, la moyenne triennale de la QSA totale, tous produits et usages confondus, a augmenté de 22 % entre les périodes 2009-2011 et 2016-2018 tandis que le NODU croissait de 25 %. Autant dire que le bilan est négatif. Quand on y regarde de plus près, les principales substances vendues sont le soufre (16 % des ventes en 2018) et le glyphosate (11 % des ventes en 2018). Des achats en 2018 qui s'expliqueraient essentiellement par une anticipation des hausses de redevance sur les pesticides selon les organisations syndicales agricoles. Il y a un point positif néanmoins : les produits les plus « toxiques », présentant un caractère cancérogène, mutagène ou toxique pour la reproduction (ou CMR), voient leur utilisation diminuer de 15 % pour les produits de catégorie « CMR 1 », constituant un risque supposé ou avéré pour l'homme, et de 9 % pour les produits « CMR 2 », présentant un risque simplement suspecté. En résumé, les substances très dangereuses voient – heureusement – leur consommation diminuer mais leur usage est largement compensé par d'autres pesticides.

Les ministres chargés de l'Écologie et de l'Agriculture ont confié au CGEDD et au CGAAER une mission d'évaluation de l'axe 7 du plan, consacré aux zones non agricoles :

jardins des particuliers, parcs et espaces verts publics, voiries et infrastructures de transports, terrains sportifs, etc. Le sujet est d'autant plus sensible qu'il concerne des zones plus habitées où l'impact des pesticides sur l'homme est proportionnellement plus important. La mission a d'abord constaté une difficulté à bien distinguer la partie « zones non agricoles » dans la mise en œuvre de chacun des neuf axes opérationnels du plan Ecophyto. Ce manque de lisibilité n'a pas permis de vérifier les bonnes conditions d'application du plan, d'autant que l'articulation entre le niveau national et le niveau régional, en charge de la mise en œuvre opérationnelle, s'est révélée insuffisante. Les accords-cadres conclus avec les principaux utilisateurs de pesticides (SNCF, Fédération française de golf, collectivités territoriales, jardiniers amateurs, etc.) semblent très inégalement appliqués. Face à ces constats, la mission CGAAER-CGEDD a formulé plusieurs recommandations. Elle préconise de privilégier une approche par catégories d'usage : espaces dédiés aux sportifs, espaces ouverts au public, infrastructures de déplacement, jardins privés, etc. Elle recommande aussi de définir des indicateurs rendant mieux compte du comportement des utilisateurs dans la mesure où des écarts existent entre les statistiques des ventes et les quantités de produits effectivement utilisés. L'efficacité de certaines actions doit être améliorée en matière de formation aux méthodes de culture alternatives, de validation des connaissances dans le cadre de Certiphyto, de programmation des études et de surveillance biologique du territoire.

Éléments clés

Initié en 2008, le plan Ecophyto I avait pour objectif de réduire de 50 % l'utilisation des produits phytopharmaceutiques dans un délai de dix ans, si possible. Entre 2009 et 2014, une augmentation de 5 % du recours aux pesticides a été observée entre la période 2009-2011 et la période 2011-2013. Le plan Ecophyto II, lancé en 2014, consolide certaines actions structurantes de la première période du plan comme le réseau de fermes et d'expérimentation DEPHY, le dispositif de certificat individuel Certiphyto et les outils de diffusion d'information. En novembre 2018, le plan Ecophyto II+ apporte une nouvelle impulsion pour réduire les usages de produits phytopharmaceutiques de 50 % d'ici à 2025 et de sortir du glyphosate d'ici fin 2020. En termes d'évaluation, année après année, les résultats de cette politique publique financée à hauteur de 70 millions d'euros par an depuis 2015 ont été globalement décevants. Mis à part 2015, chaque année a vu les indicateurs de suivi du plan augmenter. Pour 2018, cette augmentation a été de 21v%.

5.2. Une PAC exclusivement dédiée à la production

La politique agricole commune a permis d'accroître la production alimentaire de l'Europe et d'assurer son autosuffisance alimentaire relative. En termes économiques, elle a également permis à l'Europe de faire évoluer positivement sa balance commerciale agroalimentaire, notamment par l'augmentation de la valeur des exportations de produits transformés¹. Pourtant, telle que mise en œuvre aujourd'hui, la PAC fait l'objet de nombreuses critiques, qu'il s'agisse de sa complexité, de son incapacité à réorienter les systèmes agricoles vers des modes de production moins préjudiciables à l'environnement ou encore de garantir un revenu décent aux agriculteurs, notamment lors de crises.

L'une des principales critiques formulées à l'égard de la PAC réside dans l'importance excessive du budget distribué sous forme d'aides du premier pilier, en comparaison du budget alloué au second pilier. Les aides directes sont en effet principalement distribuées en fonction des surfaces, ce qui pose question en termes d'équité. Les conditionnalités de leur versement consistent pour l'essentiel à respecter la législation européenne, ce à quoi s'adjoignent quelques bonnes pratiques relevant d'une obligation de moyens, à l'origine de contrôles complexes pour de faibles résultats environnementaux². Ces aides directes représentent désormais une part considérable des revenus des agriculteurs. Dans certaines spécialisations (élevage à viande, ovin ou bovin), elles sont structurellement supérieures au revenu courant avant impôt. Si elles assurent un revenu minimum stable et jouent un rôle important d'amortisseur économique en cas de choc de production ou de prix, elles ont toutefois des effets indésirables. La politique suivie en France ces dernières années a essentiellement reposé sur la fin progressive des références historiques, l'accroissement des aides couplées aux bovins et la revalorisation des aides en zones difficiles dites de compensation du handicap naturel. Cette politique a déplacé des aides des zones de grande culture et d'élevage intensif (à l'ouest d'une ligne Toulouse-Strasbourg) vers des régions de montagne et des zones d'élevage extensif où les revenus étaient structurellement plus faibles. La mise en œuvre du paiement redistributif dans le cadre de la réforme de 2014-2020 a par ailleurs permis de soutenir les exploitations de moins de 52 hectares et a ainsi contribué à accélérer la convergence des aides. Cette convergence, fondée sur une réduction de 70 % des écarts à la moyenne des aides versées au niveau national, a permis de réduire progressivement le lien entre DPB et références historiques et ainsi de rapprocher le niveau des aides versées entre exploitations, quels que soient leur système de production et leur localisation. Malgré ces

¹ Commission européenne (2018), « [Agri-food trade in 2017: Another record year for EU agri-food trade](#) », MAP 2018-1, 26 p.

² Hart K., Farmer M., Baldock D. *et al.* (2012), « The role of cross compliance in greening EU agricultural policy », dans Brouwer V., Fox G. et Jongeneel R.A. (dir.), *The Economics of Regulation in Agriculture: Compliance with Public and Private Standards*, Wallingford, CABI, p. 9-27.

dispositifs, 20 % des exploitations françaises perçoivent aujourd'hui 54 % des aides. La France fait néanmoins partie des pays d'Europe de l'Ouest où les aides sont relativement moins concentrées sur quelques exploitations¹.

La France a également soutenu le recouplage de certaines aides au niveau de production. Elle a partiellement obtenu gain de cause en 2013, et a depuis amplement profité des possibilités d'octroyer des « soutiens couplés volontaires », principalement à l'élevage et dans une moindre mesure aux protéagineux. Cette politique repose sur l'idée que lorsque des productions sont associées à un bien public, il est plus simple de soutenir ces productions que de rémunérer le bien public que l'on souhaite préserver ou promouvoir. Ainsi le soutien à l'élevage allaitant a été perçu comme le moyen de maintenir les prairies permanentes, véritables réservoirs de biodiversité, stockant du carbone et permettant une meilleure gestion des eaux en agissant comme une zone tampon. De même, le soutien aux protéagineux, s'il n'a qu'un impact très faible sur le taux de dépendance protéique de la France à l'égard de l'étranger, permet de soutenir les légumineuses et donc de limiter les apports extérieurs d'azote, dont une partie importante est lessivée et altère la qualité des milieux aquatiques continentaux ou littoraux (eutrophisation, algues vertes). Pourtant, là aussi, des effets négatifs sont apparus. Les aides à l'élevage bovin n'ont en rien réussi à enrayer la baisse des surfaces toujours en herbe. En raison des alternatives à l'herbe pour nourrir les animaux ruminants (aliments concentrés par exemple), il n'y a pas de corrélation forte entre les productions de ruminants et les biens publics fournis par les prairies permanentes.

Plus généralement, la déclinaison du verdissement de la PAC n'a pas permis d'améliorer l'état de l'environnement², en France comme dans de nombreux États membres. Les pressions des producteurs ont amené à des dérogations qui ont dévoyé l'esprit du « paiement vert » et son ambition environnementale initiale. En témoignent le fait de comptabiliser de brèves inter-cultures entre deux récoltes d'une monoculture de maïs comme de la « diversification » ou le fait de compter un blé d'hiver et un blé de printemps comme deux cultures « diversifiées ». En attestent également les dérogations aux obligations de surfaces d'intérêt écologique ou SIE, sur lesquelles des productions peu protectrices de la biodiversité sont permises, ou encore les destructions par anticipation d'infrastructures agroécologiques (haies notamment) lors de la mise en œuvre de la réforme de 2015³, puis les flexibilités intra-régionales laissées à la préservation des

¹ Commission européenne (2015), *Report on the distribution of direct aids to agricultural producers* (financial year 2014).

² Sirami C. (2018), « Pour un réel verdissement de la PAC : repenser les SIE à la fois pour la biodiversité et les agriculteurs », séminaire PAC, INRA, septembre.

³ Les critères de comptabilisation des infrastructures agroécologiques au sein ou en dehors des surfaces agricoles déclarées pour l'obtention d'aides de la PAC ont pu inciter certains agriculteurs à les arracher afin de disposer de surfaces éligibles aux aides les plus grandes possibles.

surfaces de prairies permanentes. Les obligations de moyens et les effets de seuil montrent d'ailleurs leurs insuffisances : les incitations sont fortes à labourer une prairie tous les quatre ans, devant le risque qu'elle soit considérée comme « permanente » la cinquième année. Au total, la chute brutale de la biodiversité¹, que révèlent les quelques indicateurs disponibles (populations d'oiseaux communs en zone agricole, suivi des papillons et de la biomasse d'insectes, populations d'abeilles) tout comme la progression de la consommation de produits phytosanitaires ou encore la poursuite de la simplification des rotations en grande culture, montre les limites de la transition agroécologique, qui n'a pas été soutenue – en France comme ailleurs en Europe – par des instruments suffisamment ciblés et contraignants².

Le second pilier a joué un rôle beaucoup plus important dans la promotion de la transition agroécologique. D'une manière plus générale, en étant davantage ciblé sur des objectifs précis et, pour une partie d'entre eux, sur des biens publics, sa légitimité apparaît plus forte que celle des aides directes du premier pilier. Pourtant, certains États membres ont opéré des transferts considérables des budgets du second vers le premier pilier et ont axé ce second pilier vers un soutien à l'investissement ou à la production. La France, pour sa part, a maintenu une proportion significative de ses budgets (avec un transfert budgétaire, certes faible mais positif, du premier vers le second pilier) et les a orientés essentiellement vers les mesures environnementales et le soutien à l'agriculture en zones difficiles. Néanmoins, la frustration de certains agriculteurs est grande vis-à-vis du second pilier et tout particulièrement des mesures agroenvironnementales et climatiques (MAEC). Le transfert de la gestion du second pilier aux conseils régionaux, qui ne disposaient ni des capacités administratives ni de l'expertise nécessaires³, en plein mouvement de restructuration des régions – auquel s'est parfois ajouté une alternance politique conduisant à de nouvelles priorités d'action – a créé des dysfonctionnements en termes de mise en paiement des aides et de suivi administratif. En outre, les mesures sont jugées trop restreintes car ciblées sur quelques aspects, au niveau régional, trop contraignantes sur les moyens et peu axées sur les résultats. Quant aux autres aspects du second pilier, comme les aides consacrées à la gestion des risques ou à l'innovation (dans le cadre du

¹ Hallmann C.A., Sorg M., Jongejans E. *et al.* (2017), « [More than 75 percent decline over 27 years in total flying insect biomass in protected areas](#) », art. cit. ; Ceballos G., Ehrlich P.R. et Dirzo R. (2017), « [Biological annihilation via the ongoing sixth mass extinction signaled by vertebrate population losses and declines](#) », art. cit. ; Fischer M., Rounsevell M., Torre-Marín R. *et al.* (2018), « Summary for policy makers of the regional assessment report on biodiversity and ecosystem services for Europe and Central Asia of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services », art. cit.

² Pe'er G., Zinngrebe Y., Hauck J. *et al.* (2017), « [Adding some green to the greening: Improving the EU's Ecological Focus Areas for biodiversity and farmers](#) », *Conservation Letters*, vol. 10 (5), p. 517-530.

³ Pham H. V. et Berriet-Sollic M. (2018), « [La politique de développement rural en France. Premières analyses des programmes de développement rural dans les régions françaises métropolitaines sur la période 2014-2020](#) », *Économie rurale*, 2018-1, n° 363, p. 141-159.

Partenariat européen pour l'innovation pour une agriculture durable et compétitive ou PEI-AGRI), ils sont globalement bien perçus et sont des moteurs d'initiatives locales, bien que touchant un nombre trop restreint d'exploitants.

Concernant la gestion des crises, la crise laitière de 2014-2016 a montré les limites des outils de régulation mis en œuvre dans le cadre de la PAC. Le processus de décision communautaire n'a pas permis d'agir assez vite pour enrayer la crise. Les achats publics ont soutenu les cours, mais ont aussi donné le signal qu'il était possible de continuer à produire, ce qui a eu un fort effet déflationniste. La baisse des prix a ainsi effacé l'impact des aides dépensées pour soutenir les revenus. Pendant de longs mois, la maîtrise de la production dans certains États membres n'a pas empêché d'autres d'accroître la leur, ce qui s'est traduit par des comportements de passager clandestin dont a souffert la France. La France a par ailleurs connu une réduction volontaire de production initiée par des groupements de producteurs. Cette crise a illustré qu'une évolution vers des systèmes agricoles reposant sur des productions diversifiées et des structures de coûts moins rigides constituerait un moyen d'absorber les chocs sans doute plus efficace qu'une intervention publique curative. Les agriculteurs anticipent en effet que l'État interviendra *in fine* pour les secourir, ce qui freine l'évolution vers des systèmes plus résilients (en elle-même techniquement complexe et pouvant engendrer des surcoûts), l'adoption de stratégies de prudence ou l'utilisation d'outils assurantiels ou financiers de couverture des aléas. La théorie économique offre pourtant de solides justifications à une intervention publique en cas de crise. Une faillite liée à l'impossibilité d'absorber un choc brutal de prix ou de quantités ne relève pas de la destruction créatrice. Ne serait-ce que pour cette raison, il est légitime que l'intervention de l'État ne se limite pas à un traitement social des crises.

Les chocs d'offre devraient s'amplifier à l'avenir, en raison notamment du changement climatique et de la circulation plus rapide d'un nombre plus élevé d'agents pathogènes, dans un contexte d'internationalisation des échanges. Les outils dont dispose la PAC pour y répondre apparaissent limités. Le budget de la « réserve de crise » est modeste et les conditions de sa mobilisation ne sont ni transparentes ni efficaces. Plusieurs instruments peuvent être mobilisés face à des chocs de prix de court terme : aide au stockage, prix d'intervention, achats publics, actions sur la demande. Mais l'UE ne s'est pas réellement donné les moyens d'une intervention ambitieuse, rapide et cohérente face à une crise plus profonde. Le traitement des crises est essentiellement curatif et souvent très coûteux, faute d'intervenir en temps et en heure avec suffisamment de force. En outre, la mobilisation perpétuellement *ad hoc* de budgets sous pression des acteurs induit des anticipations perverses : la quasi-certitude que les règles seront transgressées et que l'État interviendra conduit à des comportements qui *in fine* exposent davantage aux risques et aux crises.

À l'heure actuelle, les aides directes de la PAC sont liées à la taille des exploitations et à des références historiques de production. Ces aides tiennent compte de l'enjeu environnemental via « le paiement vert » (30 % des aides directes) et « la conditionnalité ». Mais

l'utilisation d'outils de type quotas, seuils, prescriptions et dérogations limite l'efficacité du système sur le plan environnemental. D'autres outils existent qui permettraient pourtant de simplifier la PAC et de renforcer son ambition environnementale, à budget inchangé. C'est notamment le cas d'instruments de type bonus-malus.

Les rotations de cultures préservent la fertilité des sols, réduisent les risques phytosanitaires et limitent l'usage d'intrants chimiques. La diversification des cultures pourrait, dans cette perspective, être encouragée via un bonus. De même, les prairies (permanentes ou naturelles) contribuent à l'alimentation autonome des animaux, à la préservation des sols et à la séquestration du carbone. Pour ces raisons, leur maintien pourrait être assorti d'un bonus (et à l'inverse d'un malus en cas de labourage). Pour encourager la préservation des écosystèmes, un bonus pourrait également être versé aux agriculteurs qui entretiennent les surfaces d'intérêt écologique (haies, alignement d'arbres, mares, etc.), les zones Natura 2000 ou les espaces agricoles à haute valeur naturelle de la Trame verte et bleue.

Enfin, repenser les aides directes pour qu'elles soient proportionnelles au travail agricole plutôt qu'à la taille des exploitations permettrait, d'une part, d'assurer à tous les agriculteurs un paiement minimal déconnecté du niveau de la production agricole et, d'autre part, de tenir compte de l'augmentation de la charge de travail lors du passage à des pratiques agroécologiques. Ce « paiement de base par unité de travail » serait versé sous condition du respect des pratiques environnementales exigées aujourd'hui dans le cadre du paiement vert, et financé par le budget consacré actuellement aux « droits à paiement de base » et au paiement vert.

Éléments clés

La politique agricole commune fait l'objet de nombreuses critiques, qu'il s'agisse de sa complexité, de son incapacité à réorienter les systèmes agricoles vers des modes de production moins préjudiciables à l'environnement ou encore de garantir un revenu décent aux agriculteurs, notamment lors de crises. Cette politique européenne ancienne a permis d'accroître la production alimentaire de l'Europe mais n'a pas permis de juguler un certain nombre de défis environnementaux émergents. L'une des principales critiques formulées à l'égard de la PAC réside dans l'importance excessive du budget distribué sous forme d'aides du premier pilier, centrées sur l'aide économique à la production en comparaison du budget alloué au second pilier qui a joué un rôle beaucoup plus important dans la promotion de la transition agroécologique. La déclinaison du verdissement du premier pilier n'a pas permis d'améliorer l'état de l'environnement, en France comme dans de nombreux États membres. La PAC ne constitue pas aujourd'hui un réel instrument de transition vers l'agroécologie.

5.3. Un Plan national santé environnement qui ne traite pas directement de l'enjeu alimentaire

Depuis la Conférence de Budapest en 2004, la France élabore tous les cinq ans un Plan national santé environnement (PNSE). Inscrits dans le Code de la santé publique, ces plans successifs ont permis des avancées notables pour améliorer l'impact de l'environnement sur la santé, une meilleure prise en compte de la santé environnement à toutes les échelles du territoire, et le développement de programmes de recherche structurés.

Le premier plan, 2004-2008

C'est à la suite des conférences interministérielles de Londres (1999) et de Budapest (2004), organisées par l'Organisation mondiale de la santé (OMS), et en cohérence avec la Stratégie santé environnement élaborée par la Commission européenne (SCALE), que le premier Plan national santé environnement (2004-2008) a été adopté. Il s'appuyait sur le rapport d'une commission d'orientation et était construit sur une approche intégrée et globale de l'ensemble des polluants et des milieux de vie. Le PNSE 1 a permis l'émergence de la thématique santé environnement et sa prise en compte par les pouvoirs publics et par l'ensemble de la société ainsi qu'une action concertée des différents services de l'État. Il a été décliné dans l'ensemble des régions, grâce aux plans régionaux santé environnement adaptés aux enjeux locaux.

Le deuxième plan, 2010-2014

Le deuxième PNSE, fruit d'une importante concertation, s'est fondé sur les conclusions d'un groupe de travail constitué d'élus, de représentants associatifs, des salariés et des entreprises ainsi que d'experts et de l'État. Il s'articulait sur deux grands axes :

- la réduction des expositions responsables de pathologies à fort impact sur la santé ;
- la réduction des inégalités environnementales, en cohérence avec d'autres plans (plan cancer, plan santé travail et Programme national nutrition santé).

Les grands thèmes repris dans le PNSE 2 sont :

- la réduction des pollutions à fort impact sur la santé : le plan particules, la réduction des substances toxiques, la qualité de l'air intérieur, le plan santé travail, la réduction des produits chimiques (Reach) ;
- les inégalités environnementales : le Plan national d'action sur les micropolluants dans les milieux aquatiques, la lutte contre les points noirs environnementaux, la lutte contre les contaminations environnementales, le deuxième plan radon, l'action établissements sensibles ;

- les risques émergents : la réduction de l'exposition aux champs électromagnétiques, la déclaration obligatoire des nanomatériaux, le Plan national pour lutter contre les médicaments dans l'eau, les perturbateurs endocriniens, la biosurveillance des populations pour mieux caractériser les expositions intégrées à faible dose.

Le troisième plan, 2015-2019

Après dix ans d'actions destinées à la prévention des risques pour la santé liés à l'environnement (PNSE 1 2004-2008 et PNSE 2 2010-2014), le troisième Plan national santé environnement (2015-2019) a pour ambition de réduire l'impact des altérations de notre environnement sur notre santé. Sa mise en œuvre est placée sous le copilotage des ministères de l'Environnement et de la Santé. Il s'articule autour de dix nouvelles mesures phares, regroupées en quatre grandes catégories d'enjeux :

- les enjeux de santé prioritaires ;
- la connaissance des expositions et de leurs effets ;
- la recherche en santé environnement ;
- les actions territoriales, l'information, la communication et la formation.

Le PNSE 3 a pour objectif de proposer une nouvelle approche de la santé environnementale, à la fois plus forte, plus positive, plus ancrée sur les territoires et qui intègre le développement de nouveaux concepts scientifiques, plus particulièrement celui d'exposome¹. Cette nouvelle approche implique un changement de paradigme et la prise en compte de toutes les sources de pollution ou d'exposition susceptibles de concourir à l'altération de la santé des individus, à la fois en considérant la totalité des voies d'exposition à un polluant ou une nuisance et, quand c'est possible, les interactions, entre ces expositions (« effets cocktails »). Ce plan a été établi en lien avec les autres démarches structurantes du domaine santé environnement, notamment la Stratégie nationale de santé, la Stratégie nationale de recherche, la Stratégie nationale pour la biodiversité, le Plan Ecophyto, le Plan micropolluants (2016-2021), le plan cancer 3 (2014-2018), le Plan santé travail (2016-2020), le Plan chlordécone 3 et le Plan national d'adaptation au changement climatique.

Le quatrième plan, « Un environnement, une santé », 2021-2025

Annoncé en 2019 lors des Rencontres nationales santé environnement, le quatrième Plan national santé environnement est copiloté par les ministères de la Transition écologique,

¹ Le concept d'exposome consiste à considérer l'ensemble des expositions tout au long de la vie. Il doit permettre de mieux comprendre et agir sur la survenue des maladies et la possibilité pour chacun d'évoluer dans un environnement favorable à la santé des hommes et des écosystèmes.

et des Solidarités et de la Santé. Son lancement s'inscrit dans un contexte spécifique. D'un côté, les attentes citoyennes sur les questions de santé environnement sont de plus en plus fortes. Au nom du principe de précaution, le citoyen souhaite que l'impact du progrès scientifique sur son environnement, et sur sa santé, soit évalué et anticipé. Par ailleurs, la crise sanitaire du Covid-19 a fait émerger des interrogations sur notre rapport au vivant, et rappelle le lien étroit entre santé humaine, santé animale et santé de l'environnement. Face à ces enjeux, le PNSE 4 propose des actions concrètes pour mieux comprendre et réduire les risques liés aux substances chimiques, aux agents physiques (comme le bruit ou les ondes) et aux agents infectieux en lien avec les zoonoses, c'est-à-dire les pathologies qui peuvent se transmettre de l'animal à l'homme. Il s'inscrit pleinement dans le cadre de la démarche « Une seule santé » (parfois plus connue sous l'appellation anglophone *One Health*).

Au cours des cinq prochaines années, le PNSE 4 poursuit quatre objectifs ambitieux déclinés en vingt actions :

- S'informer, se former et informer sur l'état de son environnement et les bons gestes à adopter pour la santé humaine et celle des écosystèmes : la formation et l'information des jeunes, des citoyens, des consommateurs, des élus, des professionnels, etc. constituent un axe majeur d'une politique efficace de prévention en matière de santé environnement. L'objectif du PNSE 4 est de garantir une information fiable, notamment en utilisant des technologies numériques innovantes afin de permettre à chacun d'être acteur de son environnement et de sa santé.
- Réduire les expositions environnementales affectant la santé humaine et celle des écosystèmes sur l'ensemble du territoire : la réduction des expositions environnementales est une priorité permanente, compte tenu du nombre important et croissant de pathologies humaines et animales en lien avec l'environnement. Lutter contre les nuisibles comme les punaises de lit, améliorer la qualité de l'air intérieur, protéger la tranquillité sonore des citoyens sont autant d'actions prévues par le PNSE 4, tout comme la réduction des expositions aux nanomatériaux, aux nuisances lumineuses ou aux ondes électromagnétiques.
- Démultiplier les actions concrètes menées par les collectivités dans les territoires : par leurs compétences larges, en prise avec le quotidien des Français, les collectivités locales disposent de leviers d'actions importants pour réduire l'exposition des populations, en tenant compte des spécificités territoriales. Des initiatives locales innovantes existent déjà. Afin de les encourager, une plateforme collaborative, « Territoire engagé pour mon environnement, ma santé », existe depuis 2019. Elle permet de partager les initiatives des acteurs de terrain, ainsi que des outils développés par les collectivités et les associations. Le PNSE 4 se donne pour objectif de poursuivre cette dynamique en apportant l'expertise nécessaire à toutes les échelles du territoire.

- Mieux connaître les expositions et les effets de l'environnement sur la santé des populations et des écosystèmes : en matière de santé environnement, les efforts de recherche doivent se poursuivre compte tenu des incertitudes encore importantes concernant les liens entre l'environnement et la santé. Pour répondre à ces enjeux, le PNSE 4 crée un espace commun de partage de données environnementales et se dote de moyens ambitieux pour mieux connaître l'exposome ainsi que les pathogènes émergents en lien avec les zoonoses.

La gouvernance du PNSE 4 est renforcée grâce à la création d'un Comité d'animation des territoires qui, aux côtés du Groupe santé environnement (GSE), facilitera la participation de l'ensemble des collectivités. Un groupe dédié au principe « Une seule santé » viendra en appui du GSE sur cette thématique. Le PNSE 4 complète les propositions ambitieuses de la France au niveau européen et les nombreuses actions spécifiques de l'État en matière de santé environnement au niveau national, notamment sur la qualité de l'air, l'usage des produits phytopharmaceutiques, les perturbateurs endocriniens, la préservation de la biodiversité.

Le PNSE ne dispose pas de budget propre mais mobilise les crédits des programmes budgétaires du MTE sur ces autres sujets. On peut ainsi considérer que 150 millions d'euros sont mobilisés dans le périmètre du PNSE, dont 90 millions dédiés à la recherche, 40 millions aux actions sols pollués et 5 millions à la campagne de surveillance de la qualité de l'air intérieur. Les enjeux alimentaires ne sont pas directement traités par le PNSE, mais ils sont abordés indirectement via les questions de maîtrise des pesticides.

Éléments clés

Depuis 2004, la France élabore tous les cinq ans un Plan national santé environnement (PNSE). La crise sanitaire du Covid-19 a fait émerger des interrogations sur notre rapport au vivant, et rappelle le lien étroit entre santé humaine, santé animale et santé de l'environnement. Face à ces enjeux, le PNSE 4 présenté en 2020 propose des actions concrètes pour mieux comprendre et réduire les risques liés aux substances chimiques, aux agents physiques et aux agents infectieux en lien avec les zoonoses, qui peuvent se transmettre de l'animal à l'homme. Il s'inscrit pleinement dans le cadre de la démarche *One Health*. C'est en ce sens qu'il contribue à limiter certains risques sanitaires pour le consommateur, sans adresser explicitement l'enjeu alimentaire.

5.4. Des politiques de cohésion sociale et d'insertion d'ampleur inégale

Les politiques de cohésion sociale et d'insertion agissent de multiples manières dans le champ de l'alimentation afin de lutter contre la pauvreté et d'améliorer l'inclusion sociale.

Une partie de ces politiques vise l'accès de tous à l'alimentation dans un objectif de réduction de la pauvreté. L'accès à l'alimentation, bien de première nécessité, est une priorité pour chaque individu et constitue de fait un préalable à la cohésion sociale. La Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté de 2018 comporte plusieurs mesures pour améliorer l'accès des enfants et des familles à une meilleure alimentation¹. Parmi elles figure la tarification sociale des cantines. Les communes rurales sont incitées à pratiquer des tarifs de cantine plus accessibles² : l'État subventionne 2 euros par jour et par repas jusqu'en 2020 et 3 euros à partir de 2021. L'objectif de la mesure est d'atteindre 90 000 bénéficiaires des repas en 2022. Fin 2020, 25 692 enfants avaient bénéficié de ce tarif.

Une autre mesure consiste en la distribution de petits déjeuners dans certaines écoles situées dans des territoires fragiles. L'État soutient cette distribution par une dotation. En améliorant l'accès à au moins un repas équilibré par jour, l'objectif est à terme d'améliorer à la fois la santé des enfants et de favoriser leur réussite scolaire. Sur l'année scolaire 2019-2020, 153 000 enfants ont bénéficié de petits déjeuners à l'école.

Enfin, la Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté soutient le programme « Malin » (je M'ALmeNte bien pour bien grandir). Ce dernier s'engage pour une meilleure nutrition des enfants en situation de vulnérabilité sociale. Il se décline en trois volets complémentaires :

- premier volet : une éducation nutritionnelle à partir des messages clés de nutrition infantile du Programme national nutrition santé (guide alimentaire pour la mère, support Internet, newsletters) ;
- deuxième volet : accès à des paniers hebdomadaires de fruits et légumes frais à prix modérés dès la grossesse ;
- troisième volet : bons de réduction et aides à l'achat d'ustensiles de cuisine.

¹ Comité d'évaluation de la Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté (2021), *Les 35 mesures : suivi et évaluation 2021*, France Stratégie, mars, 198 p., ici p. 33-44.

² « Contours de la mesure en 2018 : un dispositif incitatif sera mis en place en fonction du nombre d'élèves scolarisés au profit des communes aujourd'hui bénéficiaires de la fraction "cible" de la dotation de solidarité rurale "cible" (10 000 communes les plus fragiles). Ce mécanisme permettra ainsi de soutenir ces communes lorsqu'elles proposeront la mise en place de tarifs sociaux dans leur tarification. À partir de 2021, l'objectif est d'élargir l'application aux communes rurales de plus grande taille, afin de permettre à davantage d'enfants d'en bénéficier » (*ibid.*, p. 34).

L'ensemble des partenaires¹ réunis au sein de l'association Le Programme Malin s'engagent aux côtés des pouvoirs publics (ministère de la Santé, CNAF) en 2018 pour toucher au moins un tiers des enfants de 0 à 3 ans en situation de vulnérabilité, soit 160 000 enfants d'ici à 2021. À terme, l'ambition est de pouvoir proposer le programme à quasiment 100 % de la cible, soit 480 000 enfants. Après des expérimentations menées dans des territoires pilotes, le programme a vocation à être déployé au niveau national.

Plusieurs actions sociales prises dans le cadre du Plan de relance pour répondre à la crise sanitaire ont visé l'accès à l'alimentation. Certains projets ont de cette façon bénéficié de budgets supplémentaires. C'est ainsi que 30 millions d'euros ont été alloués à l'opération « Paniers fraîcheur » qui consiste à soutenir des projets qui s'engagent à accroître l'accès des personnes les plus modestes à une alimentation locale, saine, sûre, durable et de qualité² ; et que 10 millions d'euros ont été déployés à l'investissement pour la création de tiers-lieux, cuisines partagées, lieux de restauration mobiles, et restaurants solidaires à proximité des hôtels, avec l'objectif d'offrir une réponse durable aux besoins d'alimentation pour les personnes hébergées à l'hôtel³. 100 millions d'euros ont également été prévus pour soutenir les associations de solidarités, notamment sur le volet de la lutte contre la précarité alimentaire. Par ailleurs, un Comité national de coordination de la lutte contre la précarité alimentaire (Cocolupa) a été mis en place en septembre 2020. Initié par les ministres des Solidarités et de la Santé, de l'Agriculture et de l'Alimentation et du Logement, il est présidé par Virginie Lasserre, directrice générale de la cohésion sociale (DGCS). Son objectif est d'aboutir en 2021 à un plan d'action national pour lutter contre la précarité alimentaire. L'un des enjeux essentiels identifié est la précarité alimentaire des étudiants⁴. Enfin, la crise sanitaire a fait émerger un temps l'idée de « chèques verts », qui permettraient de soutenir la consommation des ménages, notamment des plus modestes. Les contours et conditionnalités (public, montant, réseau de distribution, etc.) de cette potentielle mesure n'ont toutefois pas été définis à ce jour. Une idée similaire avait pourtant été soulevée précédemment, hors période de crise, par la Convention citoyenne pour le climat. Dans la thématique « Se nourrir », celle-ci avait émis comme proposition de « mettre en place des chèques alimentaires pour les plus démunis à utiliser dans les AMAP (Association pour le maintien d'une agriculture paysanne) ou pour des produits bios ».

¹ Les partenaires officiels : Association française de pédiatrie ambulatoire (AFPA), Société française de pédiatrie (SPF), la Croix-Rouge française, Action Tank entreprise et pauvreté, Danone, etc. Liste complète à retrouver sur : <https://www.programme-malin.com/malin-cest-quoi/nos-partenaires/>

² Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation (s.d.), « [Donner accès à tous à une alimentation saine, durable et locale](#) ».

³ Ministère de l'Économie, des Finances et de la Relance (2021), « [Faciliter l'accès à l'alimentation des personnes hébergées à l'hôtel](#) » (dernière mise à jour le 22 juin 2021).

⁴ Ministère de la Santé et des Solidarités (2021), « [COCOLUPA : le Comité national de coordination de la lutte contre la précarité alimentaire s'est à nouveau réuni ce jour avec une ambition : élaborer, avec les associations de solidarité, un plan d'action national de lutte contre la précarité alimentaire](#) », 17 mars.

Les citoyens suggéraient alors que ces chèques alimentaires soient « uniquement utilisés pour des produits durables (issus de l'agro écologie, des circuits courts) », avec des conditions d'éligibilité à définir. Fin 2020, cette proposition a reçu l'aval du président de la République, qui s'est dit favorable à ce que cette mesure soit appliquée.

Par ailleurs, l'aide alimentaire représente un point d'entrée vers les plus démunis et peut à ce titre constituer un levier vers l'inclusion sociale et l'insertion. C'est dans ce cadre que des politiques et des initiatives se déploient pour aider et accompagner ses bénéficiaires vers l'insertion sociale. Le programme « Alimentation et insertion » de 2003¹ s'est inscrit dans cette logique en allant vers les personnes en difficulté recourant à l'aide alimentaire. Deux actions ont été poursuivies : la sensibilisation des bénéficiaires aux enjeux d'équilibre alimentaire ; et l'instauration d'un lien avec eux, les aidant à se re-socialiser ou à résoudre leurs difficultés comme retrouver un emploi². Aux frontières de l'aide alimentaire, se développent également de multiples projets alimentaires qui participent à l'insertion des individus les plus en difficulté. Les épiceries solidaires en sont un exemple. Telles que définies par l'Association nationale de développement des épiceries solidaires (ANDES), elles se présentent comme un commerce de proximité classique et permettent à un public en difficulté économique de réaliser ses courses et de choisir les produits qu'il souhaite consommer, en proposant des denrées de qualité entre 10 % à 30 % de leur valeur marchande. Mais au-delà du soutien alimentaire, ces épiceries sont également des lieux d'accueil et d'échanges qui organisent de nombreuses activités pour leurs bénéficiaires et leur offrent l'opportunité d'aborder des questions d'emploi, de logement, etc. En cela, elles constituent un tremplin vers l'insertion. Dans la même lignée, les tiers-lieux jouent un rôle similaire. À travers leurs multiples fonctions, ils accueillent les publics, assurent la distribution de denrées alimentaires, et leur offrent un accompagnement social global avec les travailleurs sociaux des CCAS et ceux des Conseils départementaux³. Le Gers solidaire en est un exemple (voir encadré 6). Comme le rappelle l'IGAS, les tiers-lieux peuvent également proposer des actions intermédiaires comme l'autoproduction avec la mise à disposition de jardins partagés, parfois urbains « de pied d'immeuble », le glanage chez des exploitants ou des animations de découverte sur le maraîchage, la plantation de vergers, l'élevage, l'environnement ou les cycles de la nature également destinées à des publics scolaires⁴. Enfin, d'autres initiatives, telles que les ateliers cuisine, proposent de réunir des personnes en difficulté autour de la préparation d'un repas. Ce moment de partage participe à la socialisation de ces personnes. Les Relais Popote (voir encadré 7)

¹ Il a été arrêté en 2015.

² CNA (2012), « Aide alimentaire et accès à l'alimentation des populations démunies en France », *op. cit.* annexe VII, p. 96.

³ Agence nouvelle des solidarités actives (2019), « [Projet Alim'Activ. Agir contre la précarité alimentaire par la coordination territoriale. Pratiques inspirantes et préconisations](#) », juin, 77 p., ici p. 51.

⁴ IGAS (2019), [La lutte contre la précarité alimentaire](#), *op. cit.*, p. 46.

et la Fédération française du bénévolat et de la vie associative, avec 55 « cuisines mobiles », en sont des illustrations.

Encadré 6 – Le Gers solidaire

En 2017, le Conseil départemental du Gers crée le groupe d'intérêt public (GIP) Gers solidaire afin de mieux répondre aux besoins d'aide alimentaire. L'un des objectifs est de garantir la distribution d'aliments frais et de qualité de manière homogène sur le territoire. Gers solidaire voit également l'aide alimentaire comme une porte d'entrée pour lutter contre la précarité économique et l'exclusion sociale et souhaite proposer, à travers des tiers-lieux, un accompagnement social global des personnes concernées. Cet accompagnement repose sur la présence dans ces lieux de travailleurs sociaux du Centre communal d'action sociale et de ceux du Conseil départemental.

À date, deux tiers-lieux ont vu le jour : à Lectoure et à Lombez. Le premier « réunit ainsi la Croix-Rouge (accompagnement au numérique, apprentissage de la langue, Croix-Rouge sur roues), le Secours populaire (distribution d'aide alimentaire, brocante, vesti-boutique) ; et le Secours catholique (accompagnement social, micro-crédit et vestiaire) ». Le second « héberge la Croix-Rouge pour sa distribution d'aide alimentaire, le pôle social du département (assistante sociale de secteur, chargée d'insertion et conseillère en économie sociale et familiale), et un espace mutualisé pour les réunions et l'accueil des familles dans le cadre de la protection de l'enfance¹ ».

Encadré 7 – Relais Popote²

Dans une logique de diversification de l'offre d'aide alimentaire pour mieux prendre en compte les besoins des plus vulnérables et leur permettre de retrouver une part d'autonomie, le Centre communal d'action sociale de Bordeaux a proposé à ses partenaires de s'engager dans un projet simple et innovant basé sur la mutualisation de moyens : le dispositif « Relais Popote ». Ce dernier met à disposition de ce public des espaces-cuisines existants et non utilisés à temps plein, afin de lui offrir la possibilité de préparer des repas. Il s'agit de lui proposer

¹ Sources : Agence nouvelle des solidarités actives (2019), « [Projet Alim'Activ...](#) », *op. cit.*, p. 49-51 ; Gers Solidaire (2020), « [Les tiers-lieux Gers Solidaire](#) », newsletter novembre-décembre.

² Présentation extraite du site de l'Union nationale des centres communaux et intercommunaux d'action sociale (« [Responsabilité et Solidarité Alimentaires à Bordeaux : les Relais Popote](#) », s.d.).

un espace de répit, de restauration personnelle, propice aux relations familiales. À terme, des animations et des actions de sensibilisation doivent être construites impliquant des bénévoles, des habitants du quartier, des associations et autres acteurs de l'alimentation, de la santé et du bien-être. Ces actions ont vocation à favoriser l'échange, la mixité sociale et la participation des bénéficiaires à la vie locale, mais aussi à permettre un accompagnement plus global des publics sur les questions de nutrition, de santé, d'accès aux droits sous une forme moins conventionnelle que l'aide habituelle. L'Union nationale des centres communaux et intercommunaux d'action sociale note un retour particulièrement positif des structures d'accueil. La démarche est ressentie comme un apport en termes d'échanges et de contacts. Les différentes familles sont satisfaites du dispositif et reviennent chaque semaine de manière spontanée.

Le secteur de l'alimentation étant pourvoyeur d'emplois, y compris peu qualifiés, de multiples initiatives voient le jour pour réinsérer des publics éloignés de l'emploi par ce biais. À travers les ateliers et chantiers d'insertion, dits « de l'alimentation », les personnes sans emploi rencontrant des difficultés sociales et professionnelles particulières se voient proposer un accompagnement et une activité professionnelle dans ce secteur. Ces chantiers permettent notamment la récupération des denrées vouées à la destruction, les trient, les transforment et les mettent à disposition des associations d'aide alimentaire¹. L'IGAS précise que tous les grands réseaux ont développé ces démarches, comme les Restos du cœur qui gèrent 104 ateliers et chantiers d'insertion, dont 40 Jardins du Cœur spécialisés dans la production maraîchère ; et que quatre associations d'aide alimentaire habilitées au plan national sont même spécialisées dans ce type d'accompagnement des publics en difficulté : la Fédération nationale des paniers de la mer², Imagine 84, le réseau Cocagne (voir encadré 8), ou encore l'association Revivre³.

D'autre part, les écopôles⁴ du secteur alimentaire recrutent en partie par le biais de contrats d'insertion. Dans le cadre des écopôles, les « Anges Gardins » ont développé une initiative qui propose des activités pour les publics les plus fragiles. Ces activités prennent diverses formes : ateliers d'insertion dans les domaines du maraîchage, du conditionnement et de la

¹ Ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt (2013), *Le Programme national pour l'alimentation*, rapport au Parlement, juillet, 135 p.

² Structures d'insertion par l'activité économique, qui organisent au profit de l'aide alimentaire une offre nationale de produits de la mer, transformée par les salariés en insertion, formés aux métiers du mareyage et de l'agroalimentaire. Cinq ateliers en France et 112 salariés en insertion formés en moyenne par an dans ces ateliers.

³ IGAS (2019), *La lutte contre la précarité alimentaire*, op. cit.

⁴ Un écopôle est un réseau d'acteurs locaux qui agissent dans le domaine de l'environnement et du développement durable.

livraison de fruits et de légumes locaux certifiés en agriculture biologique, ou encore ateliers de cuisine (formations d'ambassadeurs, guide du jardinage, guide de cuisine)¹.

D'autres initiatives ont été développées en milieu carcéral. Le PNA de 2014 prévoyait en effet que la réinsertion professionnelle des détenus puisse être favorisée par l'alimentation en développant les formations aux métiers de bouche, viviers d'emplois insuffisamment valorisés. Des initiatives ont vu le jour dans ce sens. En effet, l'administration pénitentiaire a développé l'information sur les métiers agricoles et de l'alimentation auprès des personnes détenues et a favorisé les formations. Plusieurs conventions ont été signées dans ce sens comme en Franche-Comté en 2012². Dans la même logique, il existe depuis 1999 le concours « Les Parcours du goût » : chaque année, une trentaine d'équipes venues de toute la France, composées de jeunes et d'agents de la protection judiciaire de la jeunesse, vient concourir. Des professionnels de la gastronomie et des entrepreneurs sont présents. Cela permet de faire connaître les missions de la protection judiciaire de la jeunesse et de montrer le potentiel des jeunes. Certains d'eux décrochent un stage dans la filière de l'alimentation à l'issue du concours³.

Encadré 8 – Le réseau Cocagne⁴

Le réseau Cocagne fédère une centaine d'associations portant des chantiers d'insertion en maraîchage biologique et quelques unités de transformation, qui emploient 5 000 personnes (pour une durée de un à deux ans) et vendent leur production à 25 000 adhérents dans le cadre d'un abonnement annuel. Il faut remarquer, d'une part, que l'insertion professionnelle ne se fait pas nécessairement dans le secteur agricole (en fait à moins de 15 %) et, d'autre part, que certains jardins sont parfois les plus importants au plan local, dans des zones sans forte production maraîchère (Vosges et Limousin par exemple). 41 de ces jardins ont mis en œuvre des « paniers solidaires » distribués à des personnes en situation de précarité adressés par des CCAS, des centres sociaux ou des associations d'aide alimentaire, avec un cofinancement tripartite (un tiers pour le consommateur, un tiers pour le prescripteur et un tiers pour le mécénat).

¹ CGDD (2017), « [L'alimentation, un nouvel enjeu de développement durable pour les territoires](#) », *Théma Analyse*, Commissariat général au développement durable, septembre, 40 p., ici p. 14.

² Ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt (2013), *Le Programme national pour l'alimentation*, *op. cit.*

³ Ministère de la Justice (2019), « [Les Parcours du goût](#) », 6 février.

⁴ Présentation extraite du rapport de l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS [2019], *La lutte contre la précarité alimentaire*, *op. cit.*, p. 46).

Éléments clés

Au-delà des divers dispositifs de redistribution et d'accompagnement, l'alimentation est un point d'entrée pour lutter contre la pauvreté et pour améliorer l'inclusion sociale et, à ce titre, fait l'objet de politiques de cohésion sociale et d'insertion. Dans le cadre de la Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté et du Plan de relance, des mesures sont déployées pour permettre à tous l'accès à l'alimentation. Parmi elles, figurent la tarification sociale des cantines, la distribution de petits déjeuners en milieu scolaire, le programme « Malin » en faveur d'une meilleure nutrition des enfants en situation de vulnérabilité sociale, ou encore l'opération « Paniers fraîcheur » permettant d'accroître l'accès des plus modestes à une alimentation locale, saine, sûre, durable et de qualité. Par ailleurs, aux actions liées au seul accès à l'alimentation peuvent être adossées des initiatives d'inclusion sociale et d'insertion. De multiples projets poursuivant cet objectif ont vu le jour comme les épiceries solidaires, les tiers-lieux ou encore les ateliers cuisine. Le secteur de l'alimentation étant lui-même pourvoyeur d'emplois, de multiples initiatives voient le jour pour réinsérer des publics éloignés de l'emploi par ce biais. Les ateliers et chantiers d'insertion de l'alimentation et les écopôles du secteur alimentaire en constituent des exemples.

5.5. Des politiques éducatives très sollicitées, dont les acteurs doivent être outillés

L'Éducation nationale, porteur institutionnel clé sur un faisceau de thématiques

Le HCSP a souligné « l'importance particulière de mesures orientées vers les enfants (inégalités sociales très précoces et construction de la santé à long terme, acquisition d'habitudes alimentaires et d'activité physique, ...) ¹ ».

De fait, les actions d'éducation à l'alimentation de la jeunesse s'inscrivent dans le parcours éducatif de santé piloté par le ministère de l'Éducation nationale. L'éducation à l'alimentation est intégrée dans la politique éducative de santé définie par la circulaire n° 2011-2016 du 2 décembre 2011, et la circulaire n° 2015-117 du 10 novembre 2015 est venue intégrer pleinement la politique éducative sociale et de santé à la mission de l'école. Enfin, l'article L. 312-17-3 du Code de l'éducation, issu de l'article 3 de la loi du 11 février 2016, dispose qu'« une information et une éducation à l'alimentation, cohérentes avec les

¹ HCSP (2017), *Pour une politique nationale nutrition santé en France. PNNS 2017-2021*, op. cit., p. 9.

orientations du PNNS mentionné à l'article L. 3231-1 du Code de la santé publique et du PNA mentionné à l'article L. 1 du Code rural et de la pêche maritime, sont dispensées dans les écoles, dans le cadre des enseignements ou du projet éducatif territorial¹ ». La loi « EGalim » du 30 octobre 2018 y a adjoint la notion d'éducation « à la lutte contre le gaspillage alimentaire » et a substitué à la mention des écoles celle des « établissements d'enseignement scolaire ». Cette loi a également abouti à ajouter à l'article L1 du Code rural et de la pêche maritime une 21^e finalité de la politique en faveur de l'agriculture et de l'alimentation : « Favoriser l'acquisition pendant l'enfance et l'adolescence d'une culture générale de l'alimentation soulignant les enjeux culturels, environnementaux, économiques et de santé publique liés aux choix alimentaires. »

Ainsi, le rapport conjoint IGEN-IGAENR-CGAAER² de 2018 relatif à l'éducation alimentaire de la jeunesse³ relevait que cette dernière représente un véritable « projet de société ». Si ce rapport portait principalement sur l'axe du PNA « éducation alimentaire de la jeunesse » et ses évolutions souhaitables, il a d'ailleurs englobé les multiples articulations avec d'autres plans ou programmes (par exemple, PNSE, PPLPIS devenu Stratégie de lutte contre la pauvreté, ou encore Plan obésité – devenu « feuille de route » s'agissant des enjeux de prise en charge).

Le HCSP rappelle aussi le rôle effectif ou potentiel d'autres professionnels au contact des enfants lors des moments de consommation, en particulier dans le cadre des « centres de loisirs ».

Les différents leviers dont dispose l'Éducation nationale

La mission inter-inspections précitée a relevé que la politique éducative trouve à s'exercer « aussi bien dans le temps scolaire [d'enseignement] que périscolaire⁴ », puisque les leviers dont l'institution dispose incluent la lutte contre le grignotage dans l'enceinte des

¹ L'enseignement agricole dispose en outre d'un lien spécifique aux enjeux d'alimentation, et il participe dans certaines régions à des « réseaux d'éducation » : voir IGEN-IGAENR-CGAAER (2018), *Éducation alimentaire de la jeunesse*, *op. cit.*, p. 21. Comme signalé *supra*, le dernier PNA érige ses élèves et professeurs en « ambassadeurs du PNA ».

² Ci-après, « la mission inter-inspections » puis « les inspections ».

³ IGEN-IGAENR-CGAAER (2018), *Éducation alimentaire de la jeunesse*, *op. cit.*

⁴ La circulaire n° 2013-036 du 20 mars 2013 relative au projet éducatif territorial définit ainsi le temps périscolaire : il est « constitué des heures qui précèdent et suivent la classe durant lesquelles un encadrement est proposé aux enfants scolarisés. Il s'agit : de la période d'accueil du matin avant la classe ; du temps méridien (de la fin de la matinée de classe au retour en classe l'après-midi comprenant le cas échéant un temps de restauration) ; de la période d'accueil du soir immédiatement après la classe (études surveillées, accompagnement à la scolarité, accueils de loisirs, activités culturelles ou sportives, garderie) ».

établissements (enjeux autour des distributeurs automatiques¹, de l'autorisation d'apporter des aliments de l'extérieur, etc.), voire la restauration collective au moins lorsque les établissements se voient confier une délégation de compétences.

Le levier éducatif de la restauration scolaire semble pouvoir être encore davantage mobilisé : les inspections ont rappelé que si « la fréquentation (...) a augmenté pour de nombreuses raisons : travail des femmes, éloignement des établissements scolaires à mesure de l'allongement des scolarités, familles mono parentales », « la fréquentation de la restauration scolaire est beaucoup plus faible dans les écoles et établissements relevant de l'éducation prioritaire » et « peu répandue dans certains territoires ultramarins », ce qui correspond globalement aux zones les plus défavorisées socialement (voir aussi *infra*, chapitre 3, section « Une meilleure accessibilité à travers un soutien financier »). Selon le HCSP, « la diminution de fréquentation de la restauration à l'école et au collège a pris de l'ampleur à la fin des années 1990. (...) Il a été montré que la fréquentation des cantines scolaires est liée au niveau d'éducation des parents et au type de quartier ». Or, le HCSP a préconisé de « favoriser l'exposition répétée à des aliments habituellement peu appréciés comme certains légumes ».

Au-delà de la seule restauration scolaire, l'alimentation dans l'enceinte des établissements est en elle-même un sujet ; le HCSP a ainsi souligné l'importance de l'article 30 de la loi du 9 août 2004 qui a abouti à prohiber les boissons et produits alimentaires payants dans les établissements scolaires, ce qui « doit être maintenu au titre de la lutte contre l'obésité ».

Corollaire de la non-limitation de l'éducation à l'alimentation au temps d'enseignement, les acteurs mobilisables vont bien au-delà des seuls enseignants ou même des médecins scolaires ; ainsi les inspections mentionnent les « personnels de restauration » – on peut aussi noter qu'assistants de service social et psychologues sont associés à la cellule académique de pilotage de la politique éducative de santé. Enfin, la circulaire du 2 décembre 2011 définissant la politique éducative de santé mentionne également, parmi les acteurs à responsabiliser, les personnels de direction et d'orientation.

Les acteurs mobilisés par l'Éducation nationale peuvent aussi être des intervenants externes. La qualité de leur accompagnement est un enjeu majeur : les inspections ont souligné que « l'engagement des responsabilités de l'État dans le cadre scolaire et périscolaire justifie que des précautions soient prises quant au contenu des outils utilisés

¹ Selon le HCSP, « la littérature rapporte des associations plus nettes entre l'environnement alimentaire scolaire (distributeurs automatiques, restauration à la carte) et les comportements alimentaires qu'entre l'environnement alimentaire géographique et ces comportements, ce qui s'explique probablement par la captivité relative des élèves/étudiants au sein de leur établissement ». Voir HCSP (2017), *Pour une politique nationale nutrition santé en France. PNNS 2017-2021*, op. cit., p. 18.

et que le rôle respectif des enseignants et des intervenants soit clairement défini et discuté ». L'existence d'un vivier d'associations conventionnées ou agréées par le ministère ou les autorités académiques constitue néanmoins un atout. De plus, l'institution a mis à disposition sur le site Eduscol¹, fin 2020, un vade-mecum « Éducation à l'alimentation et au goût », co-construit avec la direction générale de l'alimentation et la direction générale de la santé. Cette initiative s'inscrit dans le sillage de l'action 18 du PNA qui prévoyait « la création et la promotion d'un vade-mecum destiné aux enseignants du primaire et du secondaire afin de les guider dans la mise en œuvre de l'éducation à l'alimentation ; la création et la promotion, avec l'appui des rectorats et des services régionaux de la formation et du développement, d'une boîte à outils éducative sur le portail *alimentation* du site Internet Eduscol. Il s'agit d'un ensemble de supports et d'exemples pour aider à la préparation et à l'animation des séances d'éducation à l'alimentation ».

Mais s'il convient de préparer au mieux les intervenants (internes ou externes), les enfants sont eux-mêmes un levier pour éduquer leurs parents, dont l'association aux démarches est généralement souhaitable, voire indispensable (voir aussi *infra*, chapitre 3, section relative aux initiatives d'« aller-vers »). Les inspections ont ainsi souligné que les missions de l'Éducation nationale s'étendent à la « sensibilisation de l'environnement familial des élèves », et que « la cohérence des discours et attitudes au sein des familles et de l'école est un gage d'efficacité », évoquant « la co-éducation » et le renforcement du lien avec les familles « à l'occasion de rencontres ou de projets autour de l'alimentation ». Le CNA² a lui aussi relevé qu'« il est nécessaire d'informer les parents au même niveau que leurs enfants, afin de réduire au maximum l'écart entre ce qui est appris à l'école et ce qui est transmis à la maison », tandis que l'IGAS³ a constaté que « [l]es programmes d'éducation & action avec les parents et les enfants sont un bon moyen d'arriver à faire évoluer les comportements alimentaires ». Ainsi, les temps partagés d'aide à la distribution des petits déjeuners (voir *supra* sur cette mesure) sont un moment privilégié pour instaurer un échange entre la communauté éducative et certains parents.

L'Éducation nationale est confrontée aux enjeux de coordination entre niveaux de collectivités et entre ministères

Un facteur de complexité est lié aux « chevauchements de compétences » entre collectivités territoriales, ce que rappelle la mission inter-inspections, qui déplore dans sa conclusion que le « foisonnement d'initiatives » soit « insuffisamment coordonné » et

¹ Le portail Éduscol « éducation à l'alimentation » propose des ressources référencées par les ministères en charge de l'Éducation, de l'Agriculture et de la Santé pour favoriser la mise en place d'actions d'éducation à l'alimentation.

² CNA (2019), « [Éducation à l'alimentation](#) », *op cit.*, p. 16.

³ IGAS (2016), [Évaluation du PNNS 3 et du plan obésité 2010-2013](#), *op. cit.*, p. 68.

appelle à ce que les « responsabilités respectives des différents acteurs » soient « précisées » et « la continuité des messages assurée ». Cette mission inter-inspections avait qualifié la déclinaison territoriale d'« inégale selon les régions et les territoires », ses entretiens avec la direction générale de l'alimentation ayant mis en évidence « une mobilisation inégale selon les régions ainsi que la difficulté à avoir une vision nationale de l'impact des actions entreprises sur les territoires »¹. L'IGAS soulignait déjà, dans son rapport d'évaluation du PNNS 3, que « les acteurs locaux déplorent l'absence ou l'insuffisance de cette coordination territoriale que l'État est le seul légitime à exercer² ».

La mission inter-inspections a d'autre part évoqué une « impression de concurrence » entre actions ministérielles, constat peu surprenant tant la gestion de l'interministérialité est un point central des politiques de prévention en santé (dont l'éducation à l'alimentation est assez largement une composante). L'IGAS avait d'ailleurs également évoqué une « concurrence » entre plans de santé dans son rapport d'évaluation du PNNS 3³, tandis que la mission IGEN-IGAENR-CGAAER a aussi insisté sur le besoin d'une gouvernance « clairement définie » et d'une mise en œuvre « fréquemment évaluée ». Elle a en particulier relevé que « pour les acteurs de terrain, les responsabilités de chacun des ministères n'apparaissent pas clairement, leur complémentarité n'est pas explicite et certains plans peuvent même apparaître parfois comme contradictoires ».

Cet obstacle se révèle certes aujourd'hui en partie levé : au-delà du document de présentation commun au PNNS et au PNA que constitue le PNAN (qui a ainsi répondu aux nombreux appels à un rapprochement entre PNA et PNNS, dont l'un dans un rapport du CGAAER de 2013), les inspections tout comme l'Éducation nationale elle-même ont souligné le rôle des comités d'éducation à la santé et à la citoyenneté (CESC), dont les compétences seront bientôt élargies aux sujets environnementaux dans le cadre de la loi « climat et résilience ». Les enquêtes bisannuelles sur les actions des CESC montrent une assez bonne appropriation de ce vecteur par les communautés éducatives. Les CESC disposent d'équivalents départementaux (CDESC⁴) ou académiques (CAESC) ; ainsi les CAESC sont normalement impliqués dans la mise en œuvre de l'éducation alimentaire de la jeunesse, définissant, selon la mission IGEN-IGAENR-CGAAER, « les grands axes des actions portées dans le cadre de l'éducation à la santé et à la citoyenneté » ; la récente démarche d'« école promotrice de la santé » a donné une nouvelle impulsion à ces instances. Enfin, des CESC interdegrés peuvent permettre d'assurer une cohérence et une complémentarité des messages délivrés au fil de la scolarité. Les inspections ont souligné

¹ IGEN-IGAENR-CGAAER (2018), *Éducation alimentaire de la jeunesse*, *op. cit.*

² IGAS (2016), *Évaluation du PNNS 3 et du plan obésité 2010-2013*, *op. cit.*, p. 35-36.

³ *Ibid.*

⁴ Circulaire n° 2016-114 du 10 août 2016 relative aux orientations générales pour les comités d'éducation à la santé et à la citoyenneté.

qu'« il revient à chaque CESC, en fonction du diagnostic en matière de besoins des élèves, de définir la stratégie et les orientations de travail, de proposer les actions à engager au sein de l'établissement et les modalités d'évaluation » (voir *infra*, chapitre 3, s'agissant de la nécessité d'approches *bottom-up*, prenant en compte les circonstances locales).

Le recensement, l'évaluation et le partage des initiatives sont un point d'attention

La nature éminemment décentralisée du système scolaire, ainsi que la diversité des publics (en termes de sociologie locale ou d'âge), posent la question d'un recensement des expérimentations, de leurs évaluations, et, si ces dernières sont favorables, de l'essaimage correspondant. Différents rapports des corps d'inspection ou du HCSP¹ ont souligné des insuffisances à cet égard. La mission IGEN-IGAENR-CGAAER a notamment déploré ne pas avoir « obtenu d'évaluations des actions réalisées permettant d'en apprécier l'efficacité eu égard aux besoins et aux enjeux économiques, humains, sociaux et environnementaux de l'alimentation² ». Elle a aussi recommandé de « faciliter la diffusion des conclusions des travaux scientifiques et des résultats des recherches-actions menées dans le domaine de l'éducation alimentaire en milieu scolaire », rappelant que « peu d'indicateurs d'efficacité des actions mises en place ont été définis³ ». En matière de diffusion, la mission a notamment insisté sur l'enjeu de « transfert [des] actions d'un établissement à l'autre ». Dans le cadre de l'évaluation du PNNS 3, l'IGAS s'inquiétait plus largement d'une « difficulté structurelle du PNNS à passer de la phase pilote à l'industrialisation » pour les actions « les plus porteuses d'efficacité⁴ ».

À ce stade, le ministère de l'Éducation nationale ne s'est notamment guère saisi de l'outil Evalin, développé par l'université de Nancy, certes à la demande du ministère chargé de la Santé, mais qui s'adresse selon le PNNS 4 à l'ensemble des « acteurs œuvrant dans le domaine de la nutrition » : l'objectif est en effet de fournir à ces acteurs de terrain les outils pour mettre en place et mener l'évaluation des interventions locales en matière de nutrition, pour identifier les plus prometteuses, et évaluer leur transférabilité à d'autres contextes locaux. Les enjeux de pilotage de l'expérimentation sont certes un sujet récurrent de politique publique (bien au-delà de l'éducation à l'alimentation), sur lequel ce rapport revient dans le chapitre 3.

¹ HCSP (2017), *Pour une politique nationale nutrition santé en France. PNNS 2017-2021*, *op. cit.*

² IGEN-IGAENR-CGAAER (2018), *Éducation alimentaire de la jeunesse*, *op. cit.*, p. 22.

³ *Ibid.*, p. 47.

⁴ IGAS (2016), *Évaluation du PNNS 3 et du plan obésité 2010-2013*, *op. cit.*, p. 36.

La diversité des thèmes confiés et des attentes vis-à-vis du système scolaire ne doit pas porter atteinte à la cohérence, à l'intelligibilité et à l'acceptabilité des messages, ni diluer les enjeux de santé publique

Il convient d'abord de rappeler le contexte général de sursollicitation « inflationniste » de l'Éducation nationale par de nombreuses politiques publiques, et ce alors que l'institution subit depuis des années des attaques sur la dégradation de la transmission des « fondamentaux » (numératie et littératie notamment). L'IGAS rappelait ainsi dans son rapport relatif au PNNS 3 « la litanie des “parcours” censés être mis en œuvre par les équipes pédagogiques : “parcours avenir”, “parcours citoyen”, “parcours d'éducation artistique et culturelle”... De trop nombreuses priorités nuisent à la lisibilité des projets d'établissement, et conduisent à la dilution des actions et au découragement des acteurs¹ ».

Même sur le seul champ de l'éducation alimentaire, la multidimensionnalité des registres et des messages à délivrer constitue un défi pour l'Éducation nationale, avec, outre des enjeux de santé déjà complexes (l'éducation alimentaire comme déclinaison de l'éducation à la santé), des dimensions « culturelle et patrimoniale », « géopolitique » et « environnementale », pour reprendre les adjectifs utilisés par la mission IGAENR-IGEN-CGAAER. Un tel degré d'ambition amène l'institution sur des terrains très vastes, ce qui peut la conduire à offrir une vision potentiellement réductrice, tant de l'héritage culturel français que des innombrables impacts de notre consommation sur l'environnement et les équilibres mondiaux. Un tel degré d'ambition amène par ailleurs l'institution sur des terrains parfois potentiellement plus idéologisés². Et si la mission inter-inspections évoque bien, dans son rapport sur l'éducation alimentaire de la jeunesse, « l'enseignement moral et civique », elle semble en revanche réserver le terme de « connaissances validées » à la seule dimension « nutritionnelle », ce qui souligne la diversité des registres mobilisables dans la communication vis-à-vis des élèves. L'Éducation nationale a indiqué à la mission qu'elle publiera prochainement de nouvelles fiches pédagogiques destinées à faciliter l'articulation entre l'éducation à l'alimentation et les programmes d'enseignement. Cela peut effectivement aider à conjuguer ambition des objectifs de sensibilisation et tenue des programmes de transmission des connaissances.

La diversité des registres n'en multiplie pas moins les risques d'injonctions paradoxales : certains choix alimentaires s'inscrivant dans le cadre du repas traditionnel à la française peuvent ainsi dévier de la meilleure pratique nutritionnelle ; de même que des choix alimentaires motivés par des considérations sociétales ou environnementales insuffisamment articulées avec les messages nutritionnels. Et si les « classes du goût »

¹ *Ibid.*, p. 69.

² CNA (2019), « [Éducation à l'alimentation](#) », *op. cit.*

sont supposées contribuer « à la diversification alimentaire, à la lutte contre la néophobie alimentaire pour les plus jeunes et au déploiement de la néophobie alimentaire pour les plus grands¹ », la « semaine du goût » préférerait, elle, mettre en avant « les produits locaux² », qui ne sont certes pas nécessairement connus, mais pas forcément les moins connus non plus. Les « classes du goût » sont néanmoins l'occasion de faire (re)découvrir les fruits et légumes de saison et, par là-même, de sensibiliser les élèves aux objectifs de développement durable.

Si l'Éducation nationale doit délivrer des messages intelligibles et cohérents, elle doit en outre éviter une approche trop normative. En effet, comme le notait la mission IGEN-IGAENR-CGAAER, « il n'y a pas une seule bonne réponse éducative et la faim ou l'apprentissage de nouveaux goûts diffère d'un enfant à l'autre³ ». Il convient aussi de prendre en compte la variabilité des situations des familles, qui ne sont pas toutes héritières des mêmes cultures alimentaires, et ne font pas toutes face aux mêmes contraintes financières ou organisationnelles ; on a évoqué *supra*, à propos du PNA, l'exemple des familles monoparentales avec un adulte potentiellement soumis à des horaires de travail atypiques ou irréguliers, et qui ne pourra donc peut-être pas toujours prendre ses repas avec ses enfants, mais peut néanmoins veiller à la qualité nutritionnelle de leur alimentation et les y sensibiliser. Le CNA a par ailleurs évoqué de façon assez subtile le renforcement d'« une singularité identitaire qui s'enrichit avec la découverte et le respect mutuel de l'altérité », ou encore « des identités dont on souhaite modifier des comportements alimentaires ou de santé tout en les respectant⁴ ».

Plus généralement, l'Éducation nationale doit ainsi trouver une voie médiane conciliant une large information dans l'intérêt des enfants, et le respect de certains choix des familles. Trouver ce point d'équilibre n'est pas toujours simple, mais est plus que jamais nécessaire à l'heure où, comme l'a rappelé la mission IGEN-IGAENR-CGAAER, « de plus en plus de personnes – jusqu'à 30 % – se disent intolérantes ou allergiques au plan alimentaire, alors que le chiffre véritable est sensiblement plus faible (3,4 % selon le corps médical) », tandis qu'en parallèle « des interdits spirituels, qu'ils soient religieux ou autres (véganisme par exemple), sont aussi plus souvent revendiqués⁵ » ; on peut penser par exemple à l'articulation de la pratique du Ramadan avec les injonctions relatives à la régularité des repas allant jusqu'à préconiser aux familles la pratique du « goûter ». Le HCSP a ainsi diagnostiqué le besoin « d'une réflexion globale par un groupe de travail incluant l'ensemble des acteurs (théologiens, nutritionnistes, citoyens, professionnels de la

¹ IGEN-IGAENR-CGAAER (2018), *Éducation alimentaire de la jeunesse*, *op. cit.*, p. 20.

² Certes pas toujours connus des élèves, mais tout de même pas nécessairement les plus méconnus.

³ *Ibid.*, p. 31.

⁴ CNA (2019), « *Éducation à l'alimentation* », *op. cit.*, p. 11-12.

⁵ IGEN-IGAENR-CGAAER (2018), *Éducation alimentaire de la jeunesse*, *op. cit.*, p. 13.

restauration collective, etc.) pour permettre de définir des règles de fonctionnement tenant compte à la fois des besoins nutritionnels et des impératifs culturels¹ ». L'IGAS avait antérieurement relevé la nécessaire « adaptation des messages à la diversité des traditions culinaires et des cultures alimentaires (...) de millions de personnes issues de l'immigration² ». En résumé, les plats au menu éducatif sont nombreux, et leur recette n'est pas toujours simple...

Face à la tendance générale à la multiplication des messages, plusieurs institutions ont souligné le risque que l'on minimise l'enjeu de santé publique. C'est en effet la formule utilisée par la mission IGAS relative au PNNS 3³, tandis que le HCSP a de son côté rappelé, dans ses propositions pour le PNNS 2017-2021, que « si l'intersectorialité doit être renforcée, elle doit toujours se situer dans une finalité claire de santé publique⁴ ». La mission IGEN-IGAENR-CGAAER avait d'une certaine façon⁵ repris à son compte le constat d'une dilution du message de santé publique dans le PNA, en soulignant que « les moyens attribués spécifiquement à la mise en œuvre de l'axe 2 du PNA sont estimés insuffisants par rapport à ceux qui sont consacrés aux axes 3 et 4 ».

Cette situation est paradoxale, dans la mesure où l'Éducation nationale s'est vu confier de longue date une mission de promotion de la santé, consacrée par l'article L. 121-4 du Code de l'éducation ; d'où la présence d'une médecine scolaire. La mission IGAS relative au PNNS s'étonnait :

« En matière d'éducation routière ou de lutte contre le tabagisme, on a fait le choix de s'adresser frontalement à l'usager, et parfois de le choquer, en lui proposant de changer radicalement de comportement. Ce serait impossible et inefficace s'agissant de l'éducation alimentaire et de la lutte contre la sédentarité⁶ ? »

Le ministère de l'Éducation a lui-même pu indiquer qu'il n'était « pas favorable à la multiplication des parcours éducatifs mais plutôt à l'intégration des enjeux de l'alimentation dans le parcours éducatif de la santé⁷ ».

¹ HCSP (2017), *Pour une politique nationale nutrition santé en France. PNNS 2017-2021*, op. cit., p. 34.

² IGAS (2016), *Évaluation du PNNS 3 et du plan obésité 2010-2013*, op. cit., p. 22.

³ *Ibid.*

⁴ HCSP (2017), *Pour une politique nationale nutrition santé en France. PNNS 2017-2021*, op. cit., p. 9.

⁵ Les enjeux de hiérarchisation des messages et des enveloppes budgétaires ne se recouvrent en effet que partiellement.

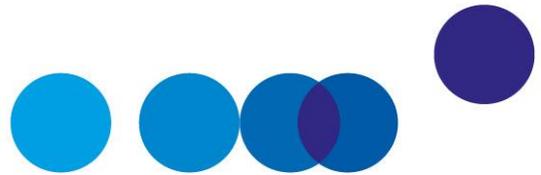
⁶ IGAS (2016), *Évaluation du PNNS 3 et du plan obésité 2010-2013*, op. cit., p. 55.

⁷ CNA (2018), « *Alimentation favorable à la santé* », Avis n° 81, Conseil national de l'alimentation, septembre, 70 p., ici p. 28.

Éléments clés

Les politiques éducatives ont un rôle clé à jouer pour préserver ou instaurer des habitudes alimentaires qui soient dans l'intérêt des individus et de la société. L'Éducation nationale est un acteur central, par son contact direct avec des générations entières, que ce soit à travers le temps d'enseignement ou le temps périscolaire. À cet égard, la restauration collective au sein des établissements constitue un puissant levier, essentiellement à la main des collectivités. De nombreux professionnels sont ainsi mobilisables, qu'il s'agisse des enseignants, des personnels de la médecine scolaire, de ceux de la restauration collective, ou encore des assistants de service social et psychologues. Au-delà, l'Éducation nationale peut aussi associer les parents à ses actions, afin que les messages franchissent au mieux l'enceinte des établissements.

Pour autant, malgré la diversité des actions engagées, les politiques d'éducation à l'alimentation restent confrontées à plusieurs défis. L'Éducation nationale, porteuse de divers plans émanant d'autres ministères, se retrouve exposée à une gestion de l'interministérialité sur laquelle elle n'a guère de prise, même si la coordination s'améliore, au niveau central avec le PNAN, et au niveau local via les comités d'éducation à la santé et à la citoyenneté. Il s'agit en effet de préserver la simplicité et la cohérence des messages, tout en couvrant le large ensemble de thèmes dévolu, relevant de registres différents (enjeux sanitaires, environnementaux, économiques ou culturels). L'Éducation nationale doit de plus parvenir à adapter les messages à la diversité des conditions locales et sociales, voire des traditions familiales, sans paraître intrusive vis-à-vis des choix des familles. Tout cela alors qu'elle est, dans le même temps, enjointe à communiquer avec les élèves sur de nombreux autres thèmes que l'alimentation, ou encore à se recentrer sur les « fondamentaux ». Dans ce contexte, plusieurs acteurs, dont l'Éducation nationale elle-même, appellent à la vigilance face au risque d'une dilution des messages de santé publique.



CHAPITRE 3

LES MANQUES ET REDONDANCES DE LA POLITIQUE DE L'ALIMENTATION

1. À l'étranger, peu de politiques systémiques de l'alimentation

Un certain nombre de pays se sont dotés d'une politique de l'alimentation destinée à améliorer l'offre alimentaire et/ou son accessibilité. Néanmoins, les niveaux de maturité et orientations de ces politiques apparaissent très différents en fonction des pays, dont les points de départ sont eux-mêmes variables.

1.1. Aux États-Unis, une politique alimentaire centrée sur l'aide aux plus démunis

Le *Supplemental Nutrition Assistance Program* (SNAP, « Programme d'aide supplémentaire à la nutrition ») est un programme alimentaire fédéral des États-Unis mis en place en 1939. Historiquement et communément connu comme le *Food Stamp Program* (« Programme de bons alimentaires »), il fournit une assistance aux personnes à faible ou sans revenu vivant dans le pays. Bien que le programme soit géré par le département fédéral de l'Agriculture, il est distribué localement par les différents États américains.

Les participants doivent être suffisamment proches du seuil de pauvreté (selon des critères établis par le gouvernement fédéral) pour recevoir des bons. À la fin de novembre 2009, un adulte sur huit et un enfant sur quatre profitaient des bons alimentaires. En avril 2011, ce programme concernait 46 millions d'Américains, soit 15 % de la population. À Washington D.C. et au Mississippi, plus d'un cinquième des habitants recevait des bons alimentaires. En 2013, près de 48 millions d'Américains bénéficiaient de l'aide alimentaire SNAP, ce qui représente 15,2 % de la population. En 2017, le programme comprenait 42,6 millions de bénéficiaires représentant 9 % des foyers, pour un coût total de 37,3 milliards de dollars. En 2018, 20 millions de foyers, représentant 40 millions de personnes, ont bénéficié du programme. Le montant moyen était de 250 dollars par foyer.

La politique d'aide alimentaire compte différents programmes¹, dont les cinq plus importants sont :

- Le programme des tickets alimentaires ou *Food Stamps*, qui constitue le volet le plus important de cette politique. Depuis 2008, il a été renommé « programme d'aide nutritionnelle supplémentaire » (*Supplemental Nutrition Assistance Program* ou SNAP), les tickets de 1, 5 et 10 dollars distribués jusqu'alors ayant été remplacés par une carte électronique (*Electronic Benefit Transfer*). Le programme des *Food Stamps* est un programme fédéral, mis en œuvre par les États, qui permet aux familles à bas revenu de se procurer des produits alimentaires de base dans des magasins agréés.
- Le *National School Lunch Program* qui permet de subventionner ou d'offrir les repas dans les cantines scolaires aux écoliers des familles démunies. Les écoles qui participent au programme reçoivent du département fédéral de l'Agriculture un budget et des dons alimentaires. Ce soutien leur permet de fournir des repas gratuits aux enfants des familles ayant un revenu inférieur à 130 % du seuil de pauvreté, soit environ 22 000 dollars par an pour une famille de quatre personnes et des repas subventionnés pour les enfants appartenant à des familles ayant un revenu compris entre 130 % et 180 % de ce seuil (10 % des repas). Ces repas doivent respecter les conditions d'équilibre nutritionnel fixées par le *Food and Nutrition Service*.
- La loi de programmation agricole américaine (*Farm Bill*) de 2008 prévoyait un financement spécifique pour l'achat de fruits et légumes (65 millions de dollars en 2009, 100 millions en 2010 et 2011, 150 millions en 2012 avec ensuite une indexation sur l'indice des prix à la consommation). Cette décision répondait à la volonté d'améliorer l'équilibre nutritionnel des repas scolaires. Elle a aussi été motivée par la demande des producteurs de fruits et de légumes de Californie ayant réclamé cette intervention publique afin de soutenir ce marché. Les écoles des quartiers les plus défavorisés peuvent également bénéficier d'une aide pour la fourniture de petits déjeuners et de goûters aux enfants des familles en difficulté. Plus de 11 millions d'enfants, dans 88 000 écoles, en ont bénéficié chaque jour en 2008 (2,4 milliards de dollars).
- Les familles monoparentales dont les enfants ont moins de 5 ans peuvent bénéficier d'une aide (programme WIC) qui vise à améliorer la qualité de leur alimentation en leur procurant l'accès à un ensemble de produits tels que : jus de fruits, céréales pour le petit déjeuner, lait, œufs, fruits et légumes, poisson, pain complet, etc. Un peu moins de 9 millions de personnes en ont bénéficié chaque mois en 2008 pour un montant

¹ Devienne S. (2009), « [La politique alimentaire des États-Unis, premier pilier de la politique agricole](#) », *Pour*, 2009/3-4, n° 202-203, p. 95-104.

d'environ 44 dollars par personne et par mois. Le coût de ce programme s'est élevé à 8,7 milliards de dollars en 2008.

- Enfin, l'État fédéral subventionne des centres agréés pour la distribution de repas. Près de 2 milliards de repas ont ainsi bénéficié du soutien public en 2008, avec un budget de 2,4 milliards de dollars.

Politique d'inspiration keynésienne dont les effets positifs sur le secteur agricole et l'ensemble de l'économie sont reconnus, la politique d'aide alimentaire américaine constitue aujourd'hui un maillon important de la lutte contre la pauvreté pour la population la plus défavorisée, dans un contexte où l'aide sociale et plus largement la protection sociale sont assez réduites. Grâce à la politique d'aide alimentaire mise en œuvre à partir des années 1930, la faim a été jugulée dans un pays développé où il n'était pourtant pas rare que la population la plus démunie souffre de sous-nutrition. La politique d'aide alimentaire américaine permet aujourd'hui d'assurer la sécurité alimentaire à la population souffrant de pauvreté, voire de grande pauvreté : 90 % des familles bénéficiaires ont aujourd'hui un revenu inférieur au seuil de pauvreté et 40 % inférieur à la moitié de ce seuil.

Cette politique alimentaire est également considérée comme un volet important de la politique agricole : conçue au départ comme le moyen d'écouler les excédents, dans une situation où il apparaissait impensable que ceux-ci coexistent avec la sous-nutrition d'une partie importante de la population, elle est encore considérée comme une politique de soutien indirect à la production agricole, car elle permet d'augmenter la consommation alimentaire des catégories les plus défavorisées. Les études du département de l'Agriculture montrent que la distribution de la même somme sous la forme d'un revenu monétaire se traduirait par de moindres dépenses alimentaires et par une diminution de l'impact sur l'agriculture. En effet, même si les tickets alimentaires ne permettent pas d'obtenir que des produits alimentaires américains (il ne s'agit pas de « préférence nationale »), de fait ce système profite très largement à l'agriculture et à l'industrie agroalimentaire des États-Unis. La mission du *Food and Nutrition Service* est bien d'assurer la sécurité alimentaire de la population défavorisée en apportant un soutien à l'agriculture.

L'ensemble de l'économie bénéficie des effets d'entraînement de cette politique, non seulement l'agriculture, l'industrie agroalimentaire et le secteur des services relatifs à cette filière (transports, commerces y compris les commerces de proximité...), mais aussi d'autres secteurs économiques car l'accès aux tickets alimentaires permet à une partie des bénéficiaires de consacrer leur revenu à d'autres types de dépenses. Les économistes américains estiment d'ailleurs que le renforcement de la politique alimentaire a sans doute été l'un des volets les plus efficaces et aux effets les plus rapides de la politique de relance économique de l'administration Obama.

1.2. D'autres initiatives encore lacunaires

Au Canada et au Québec

En juillet 2019 a été lancée la première politique alimentaire fédérale au Canada. L'idée sous-jacente consiste à donner accès à des « aliments salubres, sains et diversifiés sur le plan culturel » à tous les Canadiens. Selon la ministre de l'Agriculture et de l'Agroalimentaire, Marie-Claude Bibeau :

« La Politique alimentaire pour le Canada est la feuille de route qui nous permettra d'établir un système alimentaire plus sain et plus durable au pays. Les investissements et les initiatives prévus dans la Politique contribueront à la croissance économique, à une meilleure nutrition et à la sécurité alimentaire pour tous les Canadiens. »

En plus de la création du Conseil consultatif de la Politique alimentaire pour le Canada, un investissement de 134,4 millions de dollars sur cinq ans servira :

- à aider les collectivités canadiennes à se procurer des aliments sains, notamment grâce à un fonds pour les infrastructures alimentaires locales ;
- aux initiatives pour les communautés nordiques isolées ;
- à la promotion de l'achat de produits canadiens au pays et à l'étranger ;
- à la réduction du gaspillage alimentaire.

À titre de comparaison, le gouvernement du Québec a investi 349 millions sur cinq ans dans le cadre de sa politique bioalimentaire « Alimenter notre monde », annoncée en 2018. Notons aussi que la Politique alimentaire canadienne ne tient pas compte, à court terme du moins, d'enjeux importants tels que l'étiquetage des OGM et la gestion des pesticides. Le système alimentaire montréalais (SAM) avait aussi pris un peu d'avance dans le dossier en lançant le Conseil SAM (CSAM) dès 2018. Le Conseil cible d'ailleurs les quatre chantiers suivants : la sécurité alimentaire pour tous ; une alimentation saine (qualité nutritionnelle des aliments) ; l'accès au marché montréalais pour les produits sains et locaux ; et l'empreinte écologique du système alimentaire. Cela rejoint la plupart des enjeux de la nouvelle Politique alimentaire fédérale.

En Écosse

Le gouvernement écossais a publié une politique nationale de l'alimentation *Becoming a Good Food Nation* en 2014¹. Cette politique a défini une vision pour l'Écosse à l'horizon 2025, l'Écosse sera « une nation de la bonne nourriture, où les gens de tous les horizons

¹ <https://www.gov.scot/policies/food-and-drink/good-food-nation/>

(...) bénéficient de la nourriture qu'ils produisent, achètent, cuisinent, servent et mangent chaque jour ». Cette politique comporte trois axes :

- aider à améliorer l'accès à l'alimentation et la compréhension des avantages des aliments locaux sains ;
- assurer la durabilité de l'industrie alimentaire ;
- développer la gastronomie et la renommée de l'alimentation écossaise à l'international.

La « Commission alimentaire écossaise » a été créée le 15 février 2015 pour développer un programme de travail basé sur la réalisation des priorités définies dans le document de discussion *Becoming a Good Food Nation* et le rapport d'analyse de la consultation qui a suivi. En 2015, elle a sélectionné des indicateurs pour concrétiser la vision de *Good Food Nation*. En février 2016, elle a publié un rapport intermédiaire indiquant les progrès réalisés à ce jour sur ces indicateurs. Le Programme gouvernemental de 2019 à 2020 contenait un engagement à présenter un projet de loi sur l'alimentation au cours de cette législature. L'introduction du projet de loi *Good Food Nation* a été affectée par le calendrier parlementaire du fait de la pandémie de Covid-19. Le projet de loi ne sera pas présenté au cours de cette législature.

Au Royaume-Uni

La Stratégie alimentaire nationale lancée en 2020 constitue la première analyse indépendante¹ de l'ensemble du système alimentaire anglais depuis 75 ans. Elle vise à garantir que le système alimentaire :

- fournit des aliments sûrs, sains et abordables, quel que soit l'endroit où les gens vivent ou combien ils gagnent ;
- est résilient face aux chocs futurs ;
- restaure et améliore l'environnement naturel pour les générations futures ;
- repose sur un secteur agricole résilient, durable et humain ;
- contribue de manière prospère aux économies urbaines et rurales, en créant des emplois bien rémunérés et en soutenant les producteurs et les fabricants innovateurs à travers le pays ;
- fournit tout cela de manière efficace et rentable.

¹ <https://www.nationalfoodstrategy.org/approach-2020/>

Une première analyse a été publiée en juin 2020, axée sur les recommandations urgentes pour soutenir le pays face à la pandémie de Covid-19 et pour préparer la fin de la période de transition de sortie de l'UE le 31 décembre 2020. Les autres travaux relatifs à la transition devraient être publiés d'ici à la fin de l'année 2021.

2. Une politique de l'alimentation française polymorphe dont un bilan global reste difficile à établir

2.1. Un bilan du PNA qui reste à préciser

Les actions conduites en restauration collective

Une qualité nutritionnelle des repas dont l'amélioration est difficile à évaluer

La loi EGalim (article 24) prévoit deux dispositions relatives à la diversification des protéines : l'expérimentation d'un menu végétarien hebdomadaire dans les cantines scolaires pendant deux ans à compter du 1^{er} novembre 2019 et la mise en place de plans pluriannuels de diversification des sources de protéines pour la restauration collective publique et à charge de service public. Afin d'accompagner le secteur de la restauration collective à intégrer ce changement de pratiques, un guide relatif à l'expérimentation du repas végétarien a été élaboré par le CNRC (Conseil national de la restauration collective, voir encadré 9) et publié en juillet 2020, ainsi qu'un livret de recettes adaptées à la restauration collective. Un guide concernant le plan pluriannuel de diversification des sources de protéines sera prochainement publié.

L'évaluation de l'expérimentation du menu végétarien hebdomadaire en restauration scolaire a montré¹, malgré des impacts négatifs sur le coût ou le gaspillage alimentaire dans certaines collectivités, un succès global de cette mesure. Une pérennisation est ainsi envisagée dans le cadre du projet de loi « climat et résilience ». L'actualisation des règles nutritionnelles pour la restauration collective scolaire (notamment l'arrêté du 30 septembre 2011) est également prévue par le PNAN, en lien avec l'actualisation des recommandations nutritionnelles par l'Anses, le Haut Conseil de santé publique et Santé publique France. Ces règles concernent les fréquences de services et les portions de différentes catégories alimentaires. Les travaux ont débuté en octobre 2020.

¹ Bardon E. et Feignier D. (2021), *Évaluation de l'expérimentation du menu végétarien hebdomadaire en restauration collective scolaire*, op. cit.

Encadré 9 – Le Conseil national de la restauration collective

Le Conseil national de la restauration collective (CNRC), installé par le ministre de l'Agriculture et de l'Alimentation en mars 2019, rassemble l'ensemble des parties prenantes : acteurs du secteur de la restauration collective, producteurs, transformateurs, distributeurs, opérateurs et administrations de l'État, collectivités, société civile et experts du secteur de la santé. Cette instance informelle a pour mission d'accompagner, notamment à travers l'élaboration d'outils, et de suivre la mise en œuvre des mesures issues des EGA et de la loi EGalim concernant le secteur de la restauration collective. Elle permet également la concertation avec les pouvoirs publics sur les textes d'application de la loi EGalim (trois décrets et une ordonnance publiés depuis l'installation du CNRC). La composition et les missions confiées au CNRC correspondent aux objectifs d'un observatoire de la restauration collective.

Le renforcement de l'information des convives

La loi EGalim (article 24, 26, 27 et 29) prévoit des dispositions relatives à l'information des convives (expérimentation sur l'affichage de la nature des produits entrant dans la composition des repas, information annuelle sur la part de produits durables et de qualité, inclusion de la restauration collective dans les dispositions relatives à la mention « fait maison »). De plus, le PNAN prévoit l'adaptation et le déploiement du Nutri-Score dans la restauration collective. À ce stade, la mise en œuvre reste à conduire.

Le PNAN prévoit également la mise en place du choix dirigé dans les cantines scolaires, c'est-à-dire le choix entre des menus à valeur nutritionnelle équivalente lors des choix multiples à la cantine. Cette mesure reste à évaluer.

La réduction de l'utilisation du plastique

Conformément à la loi EGalim (article 28), l'utilisation de bouteilles d'eau plate en plastique est interdite en restauration scolaire depuis le 1^{er} janvier 2020. Par ailleurs, il devra être mis fin à l'utilisation de contenants de cuisson, de réchauffe et de service en plastique à compter de 2025 (2028 pour les collectivités de moins de 2 000 habitants) en restauration scolaire, universitaire et à destination des enfants de moins de 6 ans. La problématique de l'arrêt de l'utilisation des contenants en plastique a fait l'objet de travaux pilotés par le Conseil national de l'alimentation (CNA) dans le cadre du groupe de concertation dédié aux emballages alimentaires. Ces travaux ont abouti à l'adoption de l'Avis n° 87 du CNA, « [Substitution des contenants composés de plastique en restauration collective](#) », en

mars 2021. Conformément aux recommandations du CNA, le CNRC prendra le relais de ces travaux en expertisant techniquement les pistes proposées par le CNA.

La lutte contre le gaspillage alimentaire

La loi du 11 février 2016 a introduit l'interdiction, pour les distributeurs, de rendre impropre à la consommation les denrées encore consommables et l'obligation pour les distributeurs (au-dessus d'un certain seuil) de proposer une convention de don à une association d'aide alimentaire habilitée afin de lui donner ses invendus encore consommables. Ces deux dispositions ont été étendues à la restauration collective et aux industries agroalimentaires par l'ordonnance du 21 octobre 2019 et au commerce de gros par la loi n° 2020-105 du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire (AGEC). Les acteurs soumis à l'obligation de proposer une convention de don doivent, depuis le 1^{er} janvier 2020, mettre en place un plan de gestion de la qualité du don, renforcé par des procédures de suivi et de contrôle de cette qualité depuis le 1^{er} janvier 2021.

L'ordonnance du 21 octobre 2019 a introduit l'obligation pour l'ensemble de la restauration collective de mettre en place une démarche de lutte contre le gaspillage alimentaire avec un diagnostic préalable avant le 21 octobre 2020. Enfin, la loi AGEC a étendu cette obligation de démarche et de diagnostic aux industries agroalimentaires. Elle a également introduit un label national « Anti-gaspillage alimentaire » pouvant être accordé à toute personne morale contribuant aux objectifs nationaux de réduction du gaspillage alimentaire, et la possibilité d'une mention complémentaire aux dates de durabilité minimale, pour préciser que le produit reste consommable après.

L'évaluation de ces mesures reste à conduire.

La lutte contre la précarité alimentaire

Une concertation avec les parties prenantes

La crise liée au Covid-19 a renforcé la nécessité d'une proximité entre l'ensemble des acteurs de la chaîne alimentaire et les associations. En effet, outre la déstabilisation de la chaîne alimentaire, le nombre de personnes en situation de précarité alimentaire a augmenté du fait de la crise. Le ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation et le ministère des Solidarités et de la Santé ont été fortement mobilisés à ce sujet. Par exemple, des instructions sur les conditions permettant la congélation des denrées stockées en restauration collective ont été diffusées, ainsi qu'un guide du don pour rappeler le contexte réglementaire et sanitaire du don alimentaire et favoriser la mise en relation entre les acteurs.

Le Comité national de coordination de la lutte contre la précarité alimentaire (Cocolupa) a été mis en place, en septembre 2020, par les ministres en charge de l'Action sociale, de l'Alimentation et du Logement pour structurer durablement la coordination des acteurs vers des formes d'aides soucieuses de l'autonomie des personnes, de l'environnement et de la qualité de l'alimentation. De plus, des échanges sont organisés tous les mois par la direction générale de la cohésion sociale avec les associations de la lutte contre la précarité pour échanger sur les besoins en termes d'accès aux biens essentiels.

Des mesures ponctuelles du Plan de relance favorisant l'accès des personnes modestes ou isolées à une alimentation locale et de qualité

La mesure « Alimentation locale et solidaire » du plan « France Relance » encourage les projets permettant aux personnes modestes ou isolées d'accéder à une alimentation locale et de qualité à travers une enveloppe de 30 millions d'euros. Elle se décline au niveau national et au niveau départemental pour laisser une large part au soutien des projets de proximité. Le Plan de relance prévoit également 100 millions d'euros sur deux ans pour les associations de lutte contre la pauvreté, parmi lesquelles les associations de lutte contre la précarité alimentaire. Il a pour vocation de soutenir des projets structurants, tenant compte des besoins des personnes concernées, dans une optique de prévention des situations de précarité alimentaire et de développement de la capacité à agir des personnes.

Enfin, ces mesures sont complémentaires de l'initiative portée par le ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation en partenariat avec les chambres d'agriculture, visant à permettre aux consommateurs d'identifier facilement les producteurs locaux des réseaux partenaires et leurs points de vente près de chez eux. Cette plateforme (www.fraislocal.fr), lancée en janvier 2021, a vocation à se développer dans les années à venir en accueillant de nouveaux partenaires.

Des soutiens aux jardins partagés et à l'agriculture urbaine

Concernant les jardins partagés ou collectifs, des appels à projets sont mis en œuvre au niveau départemental, afin d'accompagner le développement de jardins en zones péri-urbaines et urbaines sur le territoire national. Cette opération permet de financer les dépenses d'investissement matériels (outillage, équipements ou aménagements) ainsi que des prestations annexes au projet (ingénierie, formation des usagers). L'évaluation de l'avancement de cette mesure reste à conduire. Le Plan de relance comprend une mesure relative aux jardins partagés et à l'agriculture urbaine (voir *infra*, point « L'accès aux produits frais », chapitre 3).

L'amélioration qualitative de l'offre alimentaire

Le suivi de la qualité nutritionnelle de l'offre alimentaire

L'Observatoire de l'alimentation (Oqali) a été consacré par la loi EGalim comme un outil assurant un suivi global de la qualité nutritionnelle de l'offre alimentaire. Il est chargé de collecter et d'analyser les données nutritionnelles relatives aux aliments afin d'éclairer les pouvoirs publics et les opérateurs privés en vue d'une amélioration continue de la qualité de l'offre alimentaire. Il est également en charge du suivi du Nutri-Score et des accords collectifs volontaires. Depuis la loi EGalim, l'Oqali s'est orienté vers une plus grande transparence de ses données d'étiquetage, vers la dématérialisation de la collecte de données et vers la promotion de son modèle au niveau européen.

Les accords collectifs d'amélioration de la qualité de l'offre alimentaire

Le PNAN prévoit de fixer des objectifs de réduction de sel, sucre et gras et d'augmentation des fibres et de les formaliser dans le cadre d'accords collectifs en cours d'élaboration. Ces accords collectifs tiendront compte des enjeux de durabilité. L'Anses a été saisie pour identifier des seuils par nutriment et famille de produits. L'Oqali sera en charge du suivi des accords collectifs. En cas d'échec, à l'issue du plan, les leviers réglementaires ou fiscaux pourront être actionnés. Pour le sel dans le pain, les éléments scientifiques disponibles et l'historique du travail ont permis d'engager la concertation avec les professionnels, sans attendre les résultats de l'Anses.

La question des additifs et des aliments ultra-transformés

Le PNAN prévoit de caractériser et d'étudier spécifiquement le risque lié à la consommation d'aliments ultra-transformés. Cette évaluation nécessite au préalable de définir ces aliments, puis d'analyser les impacts sur la santé. En lien avec cela, sur la base de l'évaluation scientifique de l'Anses, le gouvernement a fait le choix de suspendre dès le 1^{er} janvier 2020 la mise sur le marché du dioxyde de titane, additif alimentaire présent notamment dans les confiseries et gâteaux. Enfin, le PNAN prévoit l'évaluation de l'impact de la taxe sur les boissons sucrées (introduite en 2012 et modifiée en 2018), s'agissant de la diversification de l'offre et des choix alimentaires, ce qui devrait permettre de disposer de plus d'enseignements sur ce type de stratégies.

L'accès aux produits frais

Le Plan de relance prévoit trois mesures distinctes facilitant l'accès aux produits frais :

- la démultiplication des jardins partagés et le développement de l'agriculture urbaine : cette mesure a vocation à multiplier par 5 ces jardins sur le territoire, en particulier en

zone péri-urbaine et urbaine, en finançant les dépenses d'investissement permettant d'étendre ce type de surface et d'améliorer les structures existantes par l'installation de nouveaux matériels ;

- la mesure « alimentation locale et solidaire », qui a vocation à soutenir les acteurs (groupements d'achat ou de coopératives de consommateurs, de magasins de producteurs, d'associations, etc.) engagés dans le développement de l'accès à des produits locaux des plus modestes et concitoyens isolés ;
- les partenariats État/collectivités au service des projets alimentaires territoriaux.

De plus, le président de la République a annoncé, en décembre 2020, la mise en place d'un chèque alimentaire à destination des plus démunis. Les modalités d'application de cette mesure sont en cours finalisation.

Un ancrage territorial centré sur les projets alimentaires territoriaux

Les projets alimentaires territoriaux (PAT) s'appuient sur un diagnostic partagé de la production agricole et alimentaire locale, du besoin alimentaire des habitants et des atouts et contraintes sociales, économiques et environnementales du territoire. Ils participent à la déclinaison des objectifs de la politique nationale de l'alimentation dans les territoires et à leur conciliation avec les enjeux locaux. Ils sont le plus souvent initiés sous l'impulsion des collectivités locales autour d'une ou plusieurs thématiques principales correspondant à un besoin particulier du territoire. Leur champ d'action et le nombre de partenaires impliqués ont tendance à s'élargir ensuite.

L'action du ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation est complétée par l'appui méthodologique apportée par le réseau national des PAT (RnPAT). Animé par le réseau Terres en villes et l'APCA, le RnPAT a pour objectif de mettre en réseau tous les acteurs impliqués dans des PAT pour favoriser la co-construction et la mise en œuvre partagée de ces projets. Il s'agit d'une initiative soutenue par le ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation via le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER). Au-delà de l'animation des porteurs de projet avec notamment deux réunions annuelles, le RnPAT développe des outils utiles comme un guide pour la stratégie de financement des PAT ou encore l'observatoire des PAT.

Outre le ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation et le RnPAT, d'autres acteurs interviennent ponctuellement en soutien des PAT. C'est notamment le cas de la Fondation Carasso et de la Banque des territoires. Enfin, les crédits des collectivités, du Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER), en particulier les initiatives Liaison entre action de développement de l'économie rurale (LEADER) ou du Fonds européen de développement régional (FEDER), sont des sources de financement possibles de certaines actions des PAT.

Éléments clés

La loi EGalim prévoit l'expérimentation d'un menu végétarien hebdomadaire dans les cantines scolaires et la mise en place de plans pluriannuels de diversification des sources de protéines pour la restauration collective publique. L'évaluation de l'expérimentation du menu végétarien a montré un succès global de cette mesure. Une pérennisation est ainsi envisagée dans le cadre du projet de loi « climat et résilience ». La loi EGalim prévoit également des dispositions relatives à l'information des convives, notamment le déploiement du Nutri-Score dans la restauration collective. À ce stade, la mise en œuvre reste à conduire. L'Observatoire de l'alimentation (Oqali) a été consacré par la loi EGalim comme un outil assurant un suivi global de la qualité nutritionnelle de l'offre alimentaire. Il est également en charge du suivi du Nutri-Score et des accords collectifs volontaires.

Concernant la lutte contre le gaspillage alimentaire, la loi du 11 février 2016 a introduit l'obligation pour les distributeurs de proposer une convention de don à une association d'aide alimentaire habilitée afin de lui donner ses invendus encore consommables. Cette disposition a été étendue à la restauration collective et aux industries agroalimentaires. Les acteurs soumis à cette obligation doivent, depuis le 1^{er} janvier 2020, mettre en place un plan de gestion de la qualité du don. L'ordonnance du 21 octobre 2019 a introduit l'obligation pour l'ensemble de la restauration collective de mettre en place une démarche de lutte contre le gaspillage alimentaire. La loi AGECE a étendu cette obligation aux industries agroalimentaires. L'évaluation de ces mesures reste à conduire.

En termes d'accès de tous à une alimentation de qualité, le Comité national de coordination de la lutte contre la précarité alimentaire (Cocolupa) a été mis en place en septembre 2020 pour structurer durablement la coordination des acteurs. Le Plan de relance prévoit également 100 millions d'euros sur deux ans pour les associations de lutte contre la pauvreté, parmi lesquelles les associations de lutte contre la précarité alimentaire.

Le PNA prévoit de fixer des objectifs de réduction de sel, sucre et gras et d'augmentation des fibres et de les formaliser dans le cadre d'accords collectifs en cours d'élaboration. L'Anses a été saisie pour identifier des seuils par nutriment et famille de produits. L'Oqali sera en charge du suivi des accords collectifs.

2.2. Des éléments d'évaluation du PNNS

Des éléments d'évaluation générique

Le HCSP a rappelé que :

« Depuis le 27 juillet 2010, le PNNS est inscrit dans le Code de la santé publique (Loi n° 2010-873, article L. 3231-1). Selon la loi, le programme, élaboré tous les 5 ans 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 (recommandations en matière d'alimentation et d'activité physique), la création d'un environnement favorable au respect des recommandations, 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 et le développement de la formation et de la recherche en nutrition humaine¹ ».

Selon Santé publique France, « le PNNS constitue l'un des plans de santé publique les plus ambitieux dans le domaine de la nutrition jamais développés en Europe² ». Ce programme a peu à peu davantage pris en compte les inégalités sociales de santé en lien avec la nutrition. Le HCSP soulignait dans son rapport de 2017 que l'analyse des processus et résultats des trois précédents Programmes nationaux nutrition santé (PNNS) a conduit à appréhender les limites des stratégies de santé publique fondées exclusivement sur les déterminants individuels des comportements alimentaires et d'activité physique. Ces stratégies s'appuyaient principalement sur la communication nutritionnelle et des approches purement incitatives. Même si le rapport bénéfice/risque reste actuellement favorable pour l'ensemble des repères de consommation (notamment les fruits et légumes ou le poisson), si des mesures relatives aux risques environnementaux ne sont pas prises, le maintien de ce rapport bénéfice/risque favorable risque d'être compromis. Considérant que le PNNS n'a que partiellement atteint les objectifs fixés, et les inégalités sociales de santé s'étant aggravées dans le domaine de la nutrition, le HCSP a recommandé, tout en poursuivant les stratégies précédentes, d'intervenir sur l'environnement social, économique et sociétal afin de faciliter les choix individuels favorables à la santé concernant l'alimentation et l'activité physique. C'est ce sur quoi le PNNS 4 s'efforce d'agir.

Le bilan à mi-parcours du PNNS 4 qui a été présenté au comité de suivi du PNNS le 1^{er} juillet 2021 a pour objectif de valoriser les actions engagées et d'identifier les actions restant à déployer et mettre en lumière les actions à renforcer, notamment au vu de

¹ HCSP (2017), *Pour une politique nationale nutrition santé en France. PNNS 2017-2021*, op. cit., p. 7.

² IGEN-IGAENR-CGAAER (2018), *Éducation alimentaire de la jeunesse*, op. cit., p. 15.

l'impact de la crise sanitaire liée au Covid-19. Son objectif est également de valoriser le déploiement du PNNS 4 en région et d'informer un large public.

L'évaluation des nouvelles recommandations alimentaires : des messages simples pour encourager à changer nos habitudes

En France, les recommandations sur l'alimentation et l'activité physique sont définies et diffusées par les pouvoirs publics depuis la mise en œuvre du PNNS en 2001. Santé publique France a formulé les nouvelles recommandations sur l'alimentation, l'activité physique et la sédentarité avec pour objectif qu'elles soient facilement compréhensibles, acceptables et appropriables par le plus grand nombre. À cet égard, l'étude INCA 3 (Anses, 2017) montrait que les repères PNNS sur l'activité physique étaient connus par 71 % des adultes vs. 31 % des adolescents et que les individus de sexe masculin étaient plus nombreux à connaître le repère concernant l'activité physique.

Deux niveaux de recommandations ont été élaborés : des recommandations simplifiées, qui donnent de grandes orientations non quantifiées et des recommandations détaillées. L'objectif est de combiner la simplicité pour toutes les personnes et la précision pour ceux qui souhaitent aller plus loin. À cela s'ajoutent des conseils généraux, pour encourager chacun à adopter des modes de vie favorables à la santé. Par exemple : manger au moins cinq fruits et légumes par jour, manger au moins deux fois par semaine des légumes secs, car ils sont naturellement riches en fibres ; et faire au moins 30 minutes d'activités physiques dynamiques par jour.

Les nouvelles recommandations, publiées en janvier 2019, intègrent également celles sur l'activité physique et la sédentarité, avec l'objectif d'aider la population à adopter un mode de vie plus actif. Elles sont fondées sur une démarche scientifique et les avis de l'Anses. Elles sont formulées par Santé publique France, qui s'est appuyée sur un comité d'experts et sur différentes études qualitatives et quantitatives menées auprès du grand public et des professionnels.

Les manques identifiés

Renforcer la prévention et lutter contre les inégalités sociales et de santé

Quelques mois après le lancement du PNNS, une crise sanitaire mondiale majeure et inédite a bouleversé nos repères et priorités. Le confinement a, en particulier, montré l'importance des sujets liés à l'alimentation et l'activité physique dans la vie des Français. Elle a révélé l'obésité comme un facteur de risque majeur des complications graves du Covid-19. Elle a aussi exacerbé les difficultés rencontrées par les personnes les plus vulnérables en situation de précarité alimentaire et les jeunes, qui ont cumulé, pour certains, des difficultés d'accès à une alimentation satisfaisante et une sédentarité

pesante. Cette crise sanitaire nous conduit ainsi à nous adapter à de nouveaux enjeux, c'est ce que la gouvernance du PNNS a essayé de prendre en compte pour s'adapter.

Le président du comité de suivi du PNNS souligne à juste titre qu'en un peu plus d'un an, le Covid-19 est responsable de près de 100 000 décès. 40 % des personnes décédées étaient en surpoids ou obèses et deux tiers des comorbidités retrouvées chez les personnes admises en réanimation sont en lien avec les conséquences d'une alimentation non favorable à la santé et d'une insuffisance d'activité physique. En outre, les comorbidités qui aggravent le risque de développer une forme grave du Covid-19 sont marquées par un gradient social important, avec des répartitions territoriales et sociales inégales.

Des préoccupations environnementales et de développement durable qui restent faiblement intégrées aux enjeux nutritionnels

La Convention citoyenne pour le climat a récemment fait le constat que les citoyens, par leur mode de consommation, ont un impact direct sur les émissions de gaz à effet de serre liées à la production agricole. Cette proposition de la Convention citoyenne pour le climat est reprise par le projet de loi « climat et résilience », dont l'article 61 ajoute une dimension climatique en inscrivant dans la loi une nouvelle Stratégie nationale de l'alimentation, de la nutrition et du climat qui déterminera les objectifs de la politique de l'alimentation moins émettrice de gaz à effet de serre (alimentation durable et de nutrition). Cette stratégie se substituera au PNAN dès 2023 et réunira les actions menées par le PNNS (Programme national nutrition santé) et le PNA (Programme national de l'alimentation), permettant ainsi une complémentarité.

Une gouvernance à améliorer

Comme pour beaucoup d'autres politiques publiques, le PNNS s'appuie sur un foisonnement d'initiatives, mais souvent non évaluées, et *a fortiori* non publicisées quand elles le mériteraient. Les derniers PNA et PNNS insistent sur ce point mais sans que l'on puisse affirmer que les outils et instances au service du partage des bonnes pratiques soient aujourd'hui pleinement opérationnels. En particulier « dans chaque département, d'ici 2023 », les actions locales innovantes « seront valorisées dans le cadre des projets alimentaires territoriaux (PAT), des chartes "collectivités et entreprises actives du PNNS" »¹.

¹ Comité interministériel pour la santé (2019), « [Rester en bonne santé tout au long de sa vie](#) », *op. cit.*, p. 22.

Encadré 10 – Un point de vigilance à souligner : la lutte contre les conflits d'intérêt

Le HCSP a noté, dans son rapport de 2017 relatif à la politique nationale nutrition santé, que « le secteur de l'agroalimentaire est le premier secteur économique en France », ce qui implique une certaine puissance du lobbying des organisations qui promeuvent ses intérêts. La représentation des groupes d'intérêt peut classiquement passer par des « rencontres avec des parlementaires, auditions, envois de prises de position », afin d'influencer le contenu de textes législatifs ou réglementaires.

Mais un autre facteur susceptible de générer des conflits d'intérêt est lié aux partenariats public-privé entre agro-industrie et organismes en lien avec la santé publique. Le HCSP a rappelé qu'il est « fréquent » que de tels partenariats soient « encouragés par les pouvoirs publics », ce qui rend alors les conflits d'intérêt « plus difficiles à mettre en lumière ». Il a en particulier relevé une « participation importante des opérateurs économiques à l'élaboration et à la mise en œuvre de la politique publique de prévention de l'obésité et du surpoids ». Or, de nombreuses études internationales montrent que ces partenariats minorent le rôle de l'environnement alimentaire, ne mettant l'accent que sur la responsabilisation individuelle, condition certes nécessaire, mais pas suffisante. En outre, selon une étude recensant 17 revues de littérature, 83,3 % des études non financées par l'industrie mettent en évidence le lien existant entre consommation de boissons sucrées et obésité ou surpoids, alors que le même pourcentage des études financées par l'industrie parvient à une conclusion contraire.

Certes, il existe aujourd'hui un cadre réglementaire de la représentation d'intérêt. Mais si la loi énumère les différents types de représentants d'intérêts, sa référence à une « activité principale et régulière » rend plus aléatoire l'inclusion de certaines associations ou fondations d'entreprise dont les activités de lobbying sont occasionnelles. De plus, selon le HCSP, le décret n° 2017-867 du 9 mai 2017, aboutissant à créer un registre, ne prend pas en compte les activités de lobbying les plus diffuses ou indirectes. La HATVP a pour sa part indiqué redouter que ce registre ne se résume « à un simple annuaire sans portée alors qu'il fera peser des contraintes importantes sur les représentants d'intérêts ». Aussi le HCSP avait-il préconisé :

- d'indiquer l'identité des personnes physiques se livrant à la représentation d'intérêt pour le compte des personnes morales visées ;
- d'assortir de sanctions dissuasives les manquements aux obligations de déclaration d'intérêt ;
- d'étendre aux experts et professionnels de la nutrition la loi dite « Bertrand » n° 2011-2012 du 29 décembre 2011, adoptée dans la foulée de l'affaire Mediator et qui visait à réguler les relations entre l'industrie et les professionnels de santé.

Éléments clés

Le PNNS constitue un plan de santé publique des plus ambitieux dans le domaine de la nutrition. Ce programme a peu à peu davantage pris en compte les inégalités sociales de santé en lien avec la nutrition. Néanmoins, ces inégalités sociales s'étant aggravées dans le domaine de la nutrition, le HCSP a recommandé d'intervenir sur l'environnement social, économique et sociétal afin de faciliter les choix individuels favorables à la santé concernant l'alimentation et l'activité physique. La crise du Covid-19 a particulièrement exacerbé les difficultés rencontrées par les personnes les plus vulnérables en situation de précarité alimentaire et les jeunes, qui ont cumulé, pour certains, des difficultés d'accès à une alimentation satisfaisante et une sédentarité pesante. Par ailleurs, comme pour beaucoup d'autres politiques publiques, le PNNS s'appuie sur un foisonnement d'initiatives, mais souvent non évaluées, et a fortiori non publicisées quand elles le mériteraient.

3. Des leviers d'action publique à renforcer ou à mettre en œuvre

3.1. L'éducation à l'alimentation, un enjeu central

L'alimentation, un important canal de transmission intergénérationnelle des inégalités de santé dès le plus jeune âge

L'OMS estimait en 2002 que « d'ici 2020, les deux tiers de la charge mondiale de morbidité ser[ai]ent imputables à des maladies non transmissibles chroniques, pour la plupart nettement associées au régime alimentaire¹ ». L'obésité, le diabète, les maladies cardiovasculaires, le cancer et l'ostéoporose sont particulièrement concernés. Dans son rapport relatif au PNNS 3, l'IGAS rappelait qu'Hippocrate proposait déjà, cinq siècles avant J.-C., « que ton aliment soit ta première médecine² ».

Certes « le surpoids et l'obésité sont, globalement, moins répandus en France que dans les pays à la richesse comparable³ », mais « ils ont progressé de 1997 à 2009 ». Le Comité

¹ *Bulletin de l'OMS*, vol. 80, 2002, cité dans IGAER-CGAAER-IGAS (2017), *Amélioration de l'information nutritionnelle collective*, rapport, décembre, 54 p., ici p. 9.

² IGAS (2016), *Évaluation du PNNS 3 et du plan obésité 2010-2013*, *op. cit.*, p. 15.

³ IGEN-IGAENR-CGAAER (2018), *Éducation alimentaire de la jeunesse*, *op. cit.*, p. 11.

interministériel pour la santé a en outre relativisé la relative stabilisation intervenue par la suite, en précisant que :

« cette stabilisation survient à un niveau qui, bien que moins mauvais comparativement à celui de nombreux autres pays européens, demeure trop élevé. Ainsi près de la moitié des adultes et 17 % des enfants sont en surpoids ou obèses en France aujourd'hui, avec des inégalités sociales encore très marquées. D'autres indicateurs n'évoluent pas de façon favorable. (...) Les comportements sédentaires ont fortement augmenté ces dix dernières années. La consommation de sel, après avoir diminué au début des années 2000, stagne à un niveau beaucoup trop élevé, celle de sucre est trop importante tandis que la consommation de fruits et légumes et de fibres est beaucoup trop faible¹ ».

Le comité relevait aussi « l'augmentation de la proportion des personnes évoluant vers une obésité très sévère, qui correspond à un indice de masse corporelle IMC > 40 kg/m².

Encadré 11 – L'obésité, le diabète : quelques enjeux en chiffres

En 2016, 2 % des femmes (1,3 % en 2006) relevaient de l'obésité sévère et 1 % des hommes (0,7 % en 2006), soit plus de 500 000 personnes adultes² ». Le PNA estime que le « coût social » de l'obésité est de 20 milliards d'euros par an. Il rappelle aussi que « le diabète de type 2 est également en forte croissance ces vingt dernières années et touche 4,6 % de la population, pour un coût annuel de 7,7 milliards d'euros. Outre l'incidence économique, ces maladies engendrent des souffrances individuelles et sociales qui doivent être prises en compte ».

Ceci souligne l'importance des enjeux de prévention, et du déterminant de santé qu'est l'alimentation, la prévention constituant justement un axe majeur de la Stratégie nationale de santé³. En effet, comme l'a rappelé la précédente ministre de la Santé dans son éditorial du dossier de presse du Comité interministériel pour la santé :

« Trop longtemps cloisonné et centré sur les soins, notre système de santé a délaissé la démarche préventive (...). Ce passé contribue largement à la mortalité prématurée

¹ Comité interministériel pour la santé (2019), « [Rester en bonne santé tout au long de sa vie](#) », *op. cit.*, p. 20.

² *Ibid.*, p. 28.

³ Ainsi, le Plan national de santé publique « Priorité prévention » est un plan interministériel issu de la Stratégie nationale de santé pour une action concertée et coordonnée sur ce qui influence la santé ; tout thème de santé et tout âge de la vie. Il est composé de mesures destinées au grand public selon une approche dynamique et adaptative pour intégrer l'innovation en prévention.

importante et aux inégalités entre les hommes et les femmes, entre territoires et entre groupes sociaux que nous déplorons tous. Ce constat est d'autant plus inacceptable que nous savons que cette mortalité prématurée est souvent évitable en agissant sur les facteurs de risques et les déterminants socio-environnementaux tout au long de la vie et le plus tôt possible¹ ».

Dans ce contexte, « les professionnels de santé de l'éducation nationale ont un rôle majeur² » (comme rappelé *supra* s'agissant des politiques éducatives).

Le HCSP a en effet rappelé que « [l]es différences de morbidité et de mortalité entre les groupes socioéconomiques constituent l'un des résultats les plus constants de la recherche épidémiologique³ ». De fait, les constats sont sans appel – et ce en France comme à l'international : « dès l'âge de six ans, les enfants d'ouvriers sont 4 fois plus touchés par l'obésité que les enfants de cadres : 16 % sont en surcharge pondérale et 6 % sont obèses contre respectivement 7 % et 1 % chez les enfants de cadres ». De plus, les inégalités constituées dès l'âge préscolaire s'accroissent avec le temps : « un enfant de grande section de maternelle issu d'une famille d'ouvriers a 2,1 fois plus de risques d'être en surpoids et 4,5 d'être obèse qu'un enfant issu d'une famille de cadres. Les inégalités s'accroissent en CM2, avec un risque de surpoids multiplié par 3 et un risque d'obésité multiplié par⁴ 9 » ; puis « les inégalités persistent, voire s'aggravent au fil du temps⁵ ».

Cette prégnance des déterminants socioéconomiques se traduit par une forte transmission intergénérationnelle : le HCSP précise que « sur les données de la cohorte Millenium (18 818 enfants), une association significative entre IMC⁶ des enfants et des parents était observée tout au long de la vie ». Le HCSP a aussi rappelé qu'« il convient de ne pas oublier que les inégalités sociales face à l'alimentation portent aussi bien sur les aliments consommés que sur les modes d'alimentation (rythmes, horaires, lieu, préparation et contexte des prises alimentaires...) et qu'il est nécessaire de prendre en compte ces deux dimensions ». Ainsi, pour l'OMS, « les causes de l'inégalité sont complexes et

¹ Comité interministériel pour la santé (2019), « [Rester en bonne santé tout au long de sa vie](#) », *op. cit.*, p. 5.

² *Ibid.*, p. 33.

³ HCSP (2017), [Pour une politique nationale nutrition santé en France. PNNS 2017-2021](#), *op. cit.*, p. 11.

⁴ Indications tirées du rapport IGAS de 2016 précité, sur la base des données collectées par la Drees en milieu scolaire.

⁵ Comme l'indique à nouveau le dépistage du surpoids et de l'obésité réalisé en 2014/2015 dans l'académie de Lille, évoqué par la mission IGAS précitée : 10,3 % des élèves en éducation prioritaire présentent un surpoids ou une obésité en CP. Ils sont 20,2 % en sixième.

⁶ Indice de masse corporelle.

profondément enracinées, ce qui accentue la position de faiblesse et la vulnérabilité durant toute la vie, de génération en génération¹ ».

Or, comme le relevait une mission inter-inspections, « les campagnes d'information et de prévention en nutrition ont peu d'impact à court terme sur l'ensemble de la population. Elles atteignent surtout les catégories qui sont déjà sensibles au lien entre alimentation et santé² ». Le professeur Serge Hercberg, ancien président du comité de suivi du PNNS, a ainsi indiqué par le passé à une mission IGAS que les messages de prévention « ont le plus profité à ceux qui en ont le moins besoin », situation classique dont l'IGAS a précisé qu'elle « n'est pas propre à la France³ ». De plus, le Comité interministériel pour la santé a observé que « l'information à destination des publics sur les comportements favorables à la santé et les ressources disponibles pour les réaliser est à présent très généraliste et éparpillée », puisque cette information « s'appuie sur de nombreux dispositifs de communication et/ou d'information mis en œuvre par différents ministères, opérateurs de l'État et autres institutions⁴ » ; le Plan national de santé publique « Priorité prévention » vise d'ailleurs à « atteindre une véritable lisibilité de la politique publique » avec la signature commune « j'agis pour ma santé ». Autrement dit, les seules actions de masse de la prévention en santé (campagnes centralisées et uniformes de communication ou d'information) ne suffisent pas à répondre à tous les enjeux d'inégalités de santé.

L'importance du facteur éducatif dans les inégalités sociales de santé

L'expertise collective de l'Inserm (2014) a souligné que « les comportements concernant l'alimentation et l'exercice physique ne peuvent pas être considérés comme individuels, reposant sur la seule responsabilité de la personne, mais dépendent de l'environnement nutritionnel au sens large. Par ailleurs, la construction des comportements tout au long de la vie, dans l'enfance, est maintenant bien documentée⁵ ». Ainsi, « la mise en cause de la responsabilité individuelle trouve ses limites dans les inégalités sociales de santé qui affectent les enfants (par exemple l'obésité) et préparent les inégalités sociales de santé à un horizon de trente ou quarante ans⁶ ». C'est pourquoi il convient, selon le Haut Conseil, de se situer dans un cadre d'« universalisme proportionné », c'est-à-dire de viser la

¹ OMS (2014), *Plan d'action européen pour une politique alimentaire et nutritionnelle 2015-2020*, 27 p., ici p. 6.

² IGEN-IGAENR-CGAAER (2018), *Éducation alimentaire de la jeunesse*, op. cit., p. 30.

³ IGAS (2016), *Évaluation du PNNS 3 et du plan obésité 2010-2013*, op. cit., p. 22.

⁴ Comité interministériel pour la santé (2019), « *Rester en bonne santé tout au long de sa vie* », op. cit., p. 42.

⁵ Inserm (2014), *Inégalités sociales de santé en lien avec l'alimentation et l'activité physique*, rapport, expertise collective, Paris, Les éditions Inserm, 731 p., cité dans HCSP (2017), *Pour une politique nationale nutrition santé en France. PNNS 2017-2021*, op. cit., p. 24.

⁶ *Ibid.*, p. 12.

population générale (universelle) mais avec un ciblage proportionné tenant compte du gradient social, selon une intensité croissante avec le degré de désavantage.

Il convient en effet de garder en tête l'observation d'une mission inter-inspections selon laquelle « la famille est le lieu principal de l'éducation à l'alimentation¹ » alors même qu'il s'agit du cadre de manifestation des « différences socio-économiques qui creusent les inégalités en matière de santé », les inspections ajoutant que, justement, « une des missions de l'école est de contribuer à leur réduction. Cela peut passer par (...) : la sensibilisation des parents et leur association à des actions menées au sein de l'école ».

Cette même mission a en outre évoqué certaines évolutions systémiques défavorables qui renforcent les enjeux associés à l'environnement familial :

« la transmission familiale et sereine des savoirs sur les denrées et les pratiques culinaires connaît désormais des failles et laisse place à de véritables craintes et interrogations vis-à-vis de l'alimentation. Les transformations rapides ces dernières décennies de l'offre alimentaire et des pratiques alimentaires ont suscité de très nombreuses observations, réflexions et études, tant de la part de la communauté scientifique que du public ».

Il s'agit ainsi « d'éclairer les choix face à l'offre croissante et évolutive, d'apprendre ce qui relève de l'information et de la publicité ».

En cohérence avec l'importance des enjeux d'appropriation, le gradient social s'avère surtout lié au niveau de diplôme², l'éducation étant la seule caractéristique « associée de façon positive à une alimentation favorable à la santé dans la quasi-totalité des études », par opposition à d'autres tels que « les revenus et la PCS ». L'IGAS indiquait déjà dans son rapport de 2016 relatif au PNNS 3 : certes « la position socio-économique peut être approchée par le niveau de revenu et la catégorie socioprofessionnelle » mais « mieux encore par le niveau d'éducation, largement prédictif de l'un ou l'autre des deux autres critères », constatant que « [l']accès à une alimentation équilibrée, riche sur le plan nutritionnel, n'est pas seulement "une question d'argent", mais de connaissances et de compétences socialement et culturellement construites³ ».

¹ IGEN-IGAENR-CGAAER (2018), *Éducation alimentaire de la jeunesse*, *op. cit.*, p. 30.

² Selon le rapport précité du HCSP (2017, p. 14), « [l]es informations issues de l'étude nationale ENNS, des cohortes (SU.VI.MAX, NutriNet, Gazel) et des études régionales (Monica et Mona-Lisa Nut) ont souligné l'importance majeure du niveau d'éducation sur les consommations alimentaires observées, qu'il s'agisse de groupes d'aliments, de nutriments ou de l'alimentation globale ».

³ IGAS (2016), *Évaluation du PNNS 3 et du plan obésité 2010-2013*, *op. cit.*, p. 14.

Les actions à conduire pour maximiser l'impact comportemental sur la cible la plus large

S'agissant de la possible adaptation des messages aux différences de contexte et donc de besoins dans le cadre de l'éducation à l'alimentation, diverses inspections ont relevé l'intérêt des approches *bottom-up* et non descendantes, signalant à ce titre :

« l'intéressant travail effectué dans plusieurs territoires par les infirmières scolaires qui se basent sur les questionnaires renseignés au cours de la visite des douze ans pour identifier les problématiques de santé des jeunes de l'établissement, et ainsi définir et prioriser les besoins de formation et d'information des élèves du collège ou du secteur. Le CESC d'établissement¹ est alors le lieu de partage de ces informations et d'impulsion d'une réflexion pédagogique débouchant sur des actions adaptées aux besoins² ».

A contrario, la même mission notait à propos des séances d'information que « trop souvent encore (...) un discours descendant et injonctif est proposé aux élèves, discours qui à lui seul n'est guère formateur. Un travail collaboratif entre enseignants et personnels de santé, voire une formation inter catégorielle commune, sont autant de leviers pour optimiser et renforcer la pertinence de ces interventions réalisées sur le temps d'enseignement ». La circulaire du 2 décembre 2011 définissant la politique éducative de santé appelle d'ailleurs à « la mise en œuvre systématique de la démarche de projet adaptée aux réalités et aux besoins spécifiques de chaque école ou établissement ».

De fait, la Déclaration de Vienne sur la nutrition et les maladies non transmissibles, signée par la France le 5 juillet 2013 à l'occasion de la Conférence ministérielle européenne de l'OMS, souligne le besoin de « maintenir un équilibre adéquat entre une sensibilisation accrue du public et la facilitation des choix sains » et mentionne que « les bases factuelles montr[ai]ent clairement qu'il faut créer les conditions dans lesquelles le choix sain est le choix le plus facile. Les politiques doivent se fonder sur les meilleures bases factuelles disponibles, transposées dans la pratique courante³ ».

Le HCSP a aussi noté que l'efficacité des interventions d'éducation nutritionnelle serait bien plus importante lorsqu'elle vise à accroître, outre les connaissances, « les compétences et/ou les capacités des individus⁴ », et « qu'elles font le lien entre la théorie

¹ L'existence de différents niveaux de comités d'éducation à la santé et à la citoyenneté (CESC) a été exposée *supra* (chapitre 2, section 5.5., point consacré aux enjeux de coordination).

² IGEN-IGAENR-CGAAER (2018), *Éducation alimentaire de la jeunesse*, *op. cit.*, p. 40.

³ OMS (2013), *Déclaration de Vienne sur la nutrition et les maladies non transmissibles dans le contexte de Santé 2020*, juillet, 6 p., ici p. 3.

⁴ Le HCSP (2017) cite à cet égard l'étude suivante : Spronk I., Kullen C., Burdon C. et O'Connor H. (2014), « Relationship between nutrition knowledge and dietary intake », *The British Journal of Nutrition*, vol. 111 (10), mars, p. 1713-1726.

et la pratique. Il est donc particulièrement important, en complément de la diffusion des repères du PNNS, de continuer à illustrer comment ils peuvent être mis en œuvre selon les cultures culinaires de chacun, et à renforcer les compétences culinaires¹ ». L'IGAS notait de son côté que pour faire changer les comportements « la seule diffusion de messages n'est pas suffisante comme de nombreuses recherches de psychologie sociale le montrent depuis longtemps », et qu'il faut compléter les campagnes d'information « par des actions collectives dans lesquelles le sujet est engagé² ». De même, selon le rapport IGEN-IGAENR-CGAAER relatif à l'éducation alimentaire de la jeunesse, nombreux sont les témoignages recueillis qui évoquent le fait qu'« apporter des savoirs aux élèves ne suffit pas » à ce qu'ils les intègrent et sachent « les mobiliser dans le cadre de situations concrètes » et que « prendre du temps pour les aider à problématiser et à se poser les bonnes questions est essentiel³ ». Ce constat énoncé pour les élèves est sans doute valable pour bien d'autres publics potentiels de l'éducation à l'alimentation (voir chapitre 3, point « Une cible de l'éducation à l'alimentation qui ne doit pas se limiter aux jeunes »).

Dernier élément de constat récurrent à garder en tête, le risque d'en rester au stade expérimental, sans « céder la place à la capitalisation, la mutualisation, la démultiplication des actions les plus fécondes en direction des enfants, des adolescents, des personnes âgées et des publics les plus précaires⁴ ». À cet égard, le PNNS 4 a prévu de « sélectionner les actions considérées comme de bonnes pratiques en nutrition » en s'appuyant « sur les critères retenus par le programme Inspire ID et notamment sur le registre des actions probantes développé par Santé publique France ainsi que le programme européen JANPA ». L'évaluation préalable nécessite toutefois de surmonter les difficultés associées à l'évaluation des politiques de prévention, qui comme le rappelait l'IGAS « s'inscrivent dans le temps long » et relèvent d'une approche multifactorielle qui « rend difficiles les corrélations avec tel ou tel déterminant ». Le PNNS 4 a toutefois prévu de « promouvoir et renforcer le site Evalin, dont le but est de faciliter l'évaluation des actions par les acteurs de terrain », en cohérence avec les recommandations du HCSP qui appelait à ce que ce site soit « mieux connu et mieux intégré dans la pratique⁵ ».

Mais pour que l'évaluation et la mutualisation trouvent leur place, encore faut-il « regrouper les bases de données existantes, afin de disposer d'une base de données consolidée

¹ HCSP (2017), *Pour une politique nationale nutrition santé en France. PNNS 2017-2021*, op. cit., p. 67.

² Le rapport précité de l'IGAS (2016, p. 68) citant à cet égard la synthèse de l'expertise collective de l'INRA : Etiévant P., Bellisle F., Dallongeville J. et al. (2010), « *Les comportements alimentaires. Quels en sont les déterminants ? Quelles actions, pour quels effets ? Synthèse du rapport d'expertise* », op. cit.

³ IGEN-IGAENR-CGAAER (2018), *Éducation alimentaire de la jeunesse*, op. cit., p. 26.

⁴ IGAS (2016), *Évaluation du PNNS 3 et du plan obésité 2010-2013*, op. cit., p. 37.

⁵ HCSP (2017), *Pour une politique nationale nutrition santé en France. PNNS 2017-2021*, op. cit., p. 100.

nationale portant sur les actions de terrain réalisées au niveau local¹ », le HCSP s'étant inquiété qu'« il n'existe pas, à ce jour, de base de données centralisée permettant de recenser les actions entreprises ».

L'éducation à l'alimentation gagne à être replacée dans le cadre plus large de la nutrition

Certes, la compréhension du concept de nutrition, qui regroupe alimentation et activité physique, n'est pas immédiate.

Néanmoins, ce regroupement peut paradoxalement permettre de renforcer l'efficacité des messages d'éducation à l'alimentation. Le HCSP a ainsi réaffirmé que « [l']alimentation et l'activité physique sont des déterminants majeurs et indissociables de la santé qui participent [aux] inégalités sociales de santé² » et appelé de ses vœux la poursuite du « choix de coupler des actions portant sur l'alimentation et l'exercice physique³ », concluant notamment que « [l]a méthode la plus efficace pour promouvoir une alimentation et une activité physique favorables à la santé à l'école est basée sur une approche globale de la promotion de la santé⁴ ». Dans la même veine, l'expertise collective de l'Inserm (2019)⁵ a conclu à un bénéfice de la pratique de l'activité physique face à un certain nombre de pathologies associées à l'alimentation. De tels éléments ont conduit le Comité interministériel pour la santé à souligner qu'une politique conjointe « pour une alimentation et une activité physique synonymes de santé » est pertinente pour « agir sur la survenue ou la meilleure prise en charge de pathologies très fréquentes comme le diabète, les maladies cardiovasculaires, les cancers et l'obésité qui sont sensibles à ces facteurs de risque⁶ ».

De fait, les populations cibles des deux volets de l'éducation à la nutrition sont assez largement les mêmes, avec en premier lieu les enfants, la jeunesse, et les personnes âgées, et de manière générale les populations moins diplômées ou à revenu modeste. Et ce car les comportements à éviter en matière d'alimentation tout comme d'(in)activité physique renvoient dans chaque cas à un mode de vie dans sa globalité, son contexte socioéconomique, et, parfois, son hérédité.

Parce qu'ils sont chacun intimement liés au mode de vie, les rapports à l'alimentation tout comme à l'activité physique entretiennent aussi un lien étroit avec l'équilibre psychique,

¹ *Ibid.*, p. 105.

² *Ibid.*, p. 11.

³ *Ibid.*, p. 8.

⁴ *Ibid.*, p. 79.

⁵ Inserm (2019), *Activité physique. Prévention et traitement des maladies chroniques*, expertise collective.

⁶ Comité interministériel pour la santé (2019), « *Rester en bonne santé tout au long de sa vie* », *op. cit.*, p. 5.

selon des interactions complexes et non univoques. Ce constat est sans doute devenu plus palpable à la lumière des contraintes associées à la récente crise sanitaire, qui ont souvent modifié les liens tant à l'alimentation qu'à l'activité physique, en agissant par ailleurs sur les équilibres psychiques. Ce constat d'interdépendances est encore plus prégnant dans le cas des enfants, des jeunes et des personnes âgées, qui présentent des vulnérabilités particulières avec des repères, des réflexes et des habitudes qui sont encore à construire, ou sont à réinventer sous l'effet du vieillissement.

Encadré 12 – L'enjeu de la prévention de l'obésité

En matière de lutte contre l'obésité, la prévention a pu être décrite comme insuffisamment déployée, par contraste notamment avec la forte hausse du recours à la chirurgie, qui relève d'une approche curative : le HCSP relevait en 2017 que la France présente le nombre d'actes de chirurgie bariatrique par habitant le plus élevé malgré l'un des taux de prévalence de l'obésité les plus faibles d'Europe. Par ailleurs, la HAS a dû alerter le public et les professionnels sur les prescriptions hors indication et les risques associés aux médicaments et dispositifs médicaux proposés sur Internet. Tout cela témoigne d'une médicalisation parfois excessive et non contrôlée de l'enjeu de l'obésité, selon une logique orientée vers la prise en charge *ex post*.

Alimentation, activité physique et équilibre psychique : quelques illustrations

La problématique des addictions aux écrans, qui affectent particulièrement les jeunes, fournit une première illustration : elles « augmentent la quantité ingérée¹ », y compris par le biais de la surexposition à la publicité² (voir *infra*, section 3.2. du chapitre 3) tout en impliquant un lien au loisir défavorable à l'activité physique, voire des effets délétères sur le temps de sommeil, eux-mêmes susceptibles de favoriser la prise de poids.

¹ IGEN-IGAENR-CGAAER (2018), *Éducation alimentaire de la jeunesse*, *op. cit.*, p. 30.

² Le HCSP note que « [I]es enfants vivant dans les foyers dont les conditions socio-économiques sont les plus basses sont aussi les plus sédentaires. Le temps passé devant les écrans est plus important que pour les enfants issus des milieux plus favorisés » (2017, p. 59).

Si l'on songe par ailleurs aux troubles du comportement alimentaire¹, particulièrement fréquents chez les adolescent(e)s (anorexie, boulimie, ou encore déséquilibres liés aux régimes amaigrissants, fréquemment déséquilibrés voire carencés), ils renvoient eux aussi à bien d'autres enjeux et notamment à la question de l'image de soi, en amont (avec la volonté de se conformer à des injonctions sociétales – d'où en particulier les polémiques sur le culte de la maigreur véhiculé par les mannequins), ou encore en aval (harcèlement scolaire des élèves en surpoids : selon la DGESCO « l'apparence physique » et « l'excès de poids » seraient les premières causes de harcèlement à l'école²). Le HCSP a souligné en quoi l'impact des images corporelles véhiculées par les médias conduit à la prolifération, à la fois des troubles alimentaires, et des préjugés, appelant de ce fait à interdire la retouche des formes du corps dans les images publiées, et à des actions de sensibilisation à l'école, au collège et au lycée. Le Haut Conseil a aussi souligné que l'estime de soi est une « compétence psychosociale particulièrement importante à travailler dans le champ de l'éducation nutritionnelle³ ». L'IGAS avait d'ailleurs cité à cet égard une initiative associative de « "renforcement des capacités" de la personne obèse » grâce à une équipe incluant un psychologue et un éducateur médico-sportif⁴. Le rapport inter-inspections sur l'éducation alimentaire de la jeunesse⁵ a par la suite évoqué une action de formation « conçue sur l'axe "comment travailler sur les inégalités sociales sans stigmatiser les enfants pauvres ou obèses", abordant tout à la fois l'équilibre alimentaire, l'image de soi, l'activité physique, et permettant donc une approche globale de la question de l'éducation alimentaire ». Cette question est aussi l'occasion de souligner l'importance d'approches inclusives à l'image de celle d'« activité physique adaptée », préférable à des injonctions qui seraient, elles, inadaptées... L'Anses a souligné qu'en la matière les effets positifs de l'activité physique dépassent de très loin l'enjeu du bilan énergétique ; à l'inverse, selon le HCSP, une stigmatisation des obèses « est associée à un maintien, voire une aggravation de la maladie ».

D'autres pratiques alimentaires ou sportives excessives⁶ relèvent quant à elles de logiques addictives éventuellement rattachables à un malaise de l'individu : au-delà du *binge drinking* (voir ci-après concernant sur la question de l'alcool), la mission précitée relative à

¹ Ces troubles sont non seulement souvent associés à des troubles psychiques, mais ils peuvent aussi entraîner « des troubles somatiques pouvant être sévères (infertilité, problèmes métaboliques, rénaux, cardiaques ou osseux) (...). La mortalité associée est 2 à 10 fois celle de la population générale, par complication somatique ou par suicide » (*ibid.*, p. 91).

² Ainsi, la lutte contre l'obésité est à articuler avec une lutte tout aussi résolue contre la stigmatisation des obèses aboutissant, chez les jeunes, à des attitudes de retrait face à l'activité physique, voire aux relations sociales, et chez les moins jeunes, à du non-emploi.

³ HCSP (2017), *Pour une politique nationale nutrition santé en France. PNNS 2017-2021*, *op. cit.*, p. 79.

⁴ IGAS (2016), *Évaluation du PNNS 3 et du plan obésité 2010-2013*, *op. cit.*, p. 50.

⁵ IGEN-IGAENR-CGAAER (2018), *Éducation alimentaire de la jeunesse*, *op. cit.*, p. 32.

⁶ Au sens de la prise de risque (sports extrêmes et adrénaline) ou d'une sur-sollicitation de l'organisme (dépassement de soi non raisonné).

l'éducation alimentaire de la jeunesse a ainsi rappelé que même « le plaisir lié à la consommation d'aliments est accentué pour les aliments agréables au goût et peut aboutir à une forme d'addiction ».

Enfin, chez les personnes âgées, les défauts de dépistage de la dénutrition font partiellement écho au sous-diagnostic des troubles psychiques dans cette tranche d'âge.

Il est difficile d'évoquer l'utilité d'une promotion décloisonnée d'un style de vie favorable à l'équilibre nutritionnel sans évoquer la question de l'alcool. Éluder ce sujet, si lié à l'image que l'on se fait du temps festif, est paradoxal alors même que les plans nationaux sont jalonnés d'allusions au lien entre alimentation et « convivialité ». Une étude de l'Observatoire français des drogues et des toxicomanies (OFDT) remarque qu'« au-delà de son caractère festif, le rapport à l'alcool est marqué par une injonction à consommer qui apparaît comme une norme à laquelle il est difficile de se soustraire¹ ». Ainsi, l'IGAS a pu déplorer l'absence de « communication adaptée aux “moments à risque”² ». Le Comité interministériel pour la santé a certes indiqué qu'« en lien avec l'Association des maires de France et les préfetures concernées, la Mission interministérielle de lutte contre les drogues et les conduites addictives (Mildeca) a retenu dès 2018 onze collectivités engagées dans une action globale en direction des jeunes contre les consommations à risque d'alcool³ ». Les actions menées ont notamment visé à « diminuer l'accessibilité des produits, en particulier en faisant respecter l'interdiction de vente (...) aux mineurs » ; à « instaurer des espaces ou moments de rencontre ou de convivialité sans produits (charte des événements sans alcool à La Possession) » ; à accompagner la vie festive locale dans un espace public tranquillisé : maraudes, « soft bodega » (bodega sans alcool) pendant la fêria de Béziers, etc. Selon l'étude précitée de l'OFDT indique en effet que les jeunes soulignent une « omniprésence » de l'alcool « dans leur entourage (familial, scolaire, amical et social), dans leur quartier et aux abords des établissements scolaires ou par les images auxquelles ils sont exposés au quotidien ».

L'éducation à l'alimentation est ainsi indissociable d'une éducation plus large au « bien-être » (ou au « bien vieillir » dans le cas des moins jeunes), le préambule de la constitution de l'OMS définissant d'ailleurs la santé comme un état de complet bien-être physique, mental et social, qui ne consiste pas seulement en une absence de maladie ou d'infirmité. L'IGAS évoquait pour sa part un plan de prévention centré sur « la promotion du bien-vivre⁴ ».

¹ Obradovic I. (2017), « Représentations, motivations et trajectoires d'usage de drogues à l'adolescence », *Tendance*, n° 122, Observatoire français des drogues et des toxicomanes, décembre, 8 p., ici p. 4.

² IGAS (2016), *Évaluation du PNNS 3 et du plan obésité 2010-2013*, *op. cit.*, p. 26.

³ Comité interministériel pour la santé (2019), « Rester en bonne santé tout au long de sa vie », *op. cit.*, p. 47.

⁴ IGAS (2016), *Évaluation du PNNS 3 et du plan obésité 2010-2013*, *op. cit.*, p. 77.

Une cible de l'éducation à l'alimentation qui ne doit pas se limiter aux jeunes...

Comme le note le CNA, « même si l'éducation à l'alimentation à l'école joue un rôle primordial, elle ne doit pas se limiter à ce lieu et à cet âge de la vie¹ » : l'éducation à l'alimentation s'adresse à « un mangeur pluriel » tout au long de sa vie. Si, pendant l'enfance et l'adolescence, l'éducation alimentaire valorise ainsi « le rôle de l'école comme acteur principal aux côtés des familles », cela doit ou devrait être autant le cas du « rôle des acteurs de santé et d'aide sociale durant les mille premiers jours » ou encore de celui des aidants « jusqu'aux derniers jours d'une personne ».

Dans le cas des personnes âgées ou malades, il s'agit notamment de prévenir la dénutrition, dont souffrent « de nombreuses personnes âgées (...), particulièrement en institution ou à l'hôpital² », ce qui suppose de sensibiliser les professionnels de santé et du secteur social. Alors même que « la dénutrition en milieu hospitalier, en institution et dans les populations en situation précaire est un facteur de mortalité³ » autant que « de morbidité (retard de cicatrisation, durée d'hospitalisation, désordres immunitaires, efficacité des médicaments notamment chimiothérapie) », le HCSP a qualifié cette pathologie de « silencieuse » du fait de défauts de dépistage. L'IGAS soulignait en outre que « 90 % des personnes âgées de plus de 75 ans vivent encore à leur domicile⁴ », qu'elles sont parfois isolées et que la dénutrition peut aussi les concerner (le HCSP recommandant d'associer aux actions auprès de ce public les pharmacies d'officine et les services de portage des repas). Comme l'obésité, la dénutrition est ainsi à l'origine de dépenses de santé supplémentaires.

Les personnes touchées par certains handicaps peuvent partager certaines des difficultés associées au grand âge ou à la maladie (par exemple, troubles de la mastication) et donc être également exposées au risque de dénutrition, le Comité interministériel pour la santé notant par ailleurs un risque d'obésité doublé pour les personnes avec une déficience intellectuelle, le sur-risque étant encore supérieur chez les personnes atteintes de troubles autistiques.

Les personnes victimes d'allergies alimentaires sont quant à elles exposées à un risque de déséquilibres nutritionnels en cas d'« éviction mal faite » des allergènes, qui peut « créer ou amplifier des déséquilibres nutritionnels⁵ », d'où des besoins ciblés de formation des acteurs compétents (santé, agroalimentaire, etc.).

¹ CNA (2019), « [Éducation à l'alimentation](#) », *op. cit.*, p. 10.

² Comité interministériel pour la santé (2019), « [Rester en bonne santé tout au long de sa vie](#) », *op. cit.*, p. 8.

³ HCSP (2017), [Pour une politique nationale nutrition santé en France. PNNS 2017-2021](#), *op. cit.*, p. 89.

⁴ IGAS (2016), [Évaluation du PNNS 3 et du plan obésité 2010-2013](#), *op. cit.*, p. 67 (note de bas de page 189).

⁵ HCSP (2017), [Pour une politique nationale nutrition santé en France. PNNS 2017-2021](#), *op. cit.*, p. 97.

S'agissant de la petite enfance, le HCSP a rappelé que « la période qui se situe entre le début de la diversification alimentaire et l'apparition de la néophobie, représenterait une période cruciale pour apprendre à manger varié et adopter des habitudes alimentaires favorables à la santé », soulignant que « l'institut de médecine américain recommande d'ailleurs que les interventions ciblant la prévention de l'obésité (...) se fassent dès les cinq premières années de la vie¹ ». Ainsi, l'étape de la « diversification des trois premières années » est donc « extrêmement importante dans la mesure où les préférences et les aversions qui s'y développent ont de grandes chances de perdurer au cours de la vie² ».

Comme cette tranche d'âge correspond souvent à la période pré-scolaire, le Comité interministériel pour la santé a rappelé le « rôle clef » joué par la PMI « auprès de toutes les familles, et en particulier les plus vulnérables », ainsi que les enjeux associés à « une réforme de la PMI, outil indispensable de prévention précoce en santé³ ». Le même rapport évoque la nécessaire coopération avec les « établissements médico-sociaux » à propos de l'obésité infantile.

L'Anses a de son côté rappelé les risques d'une supplémentation non contrôlée (iode, vitamine D en particulier), ce qui conduit à rechercher les apports optimaux prioritairement via l'alimentation.

En outre, la question de la petite enfance n'est guère dissociable du sujet de la nutrition des femmes enceintes ou allaitantes ; au-delà de l'enjeu bien connu de l'alcool, le HCSP a notamment souligné que « la restriction *in utero* (principalement énergétique), le poids de naissance ont une influence sur le développement ultérieur d'un très large spectre de maladies, en particulier métaboliques telles que l'hypertension, le diabète de type 2, ou l'obésité, un constat regroupé sous le terme de programmation nutritionnelle précoce ». Il s'agit là d'une « raison primordiale d'apporter une attention toute particulière aux conditions nutritionnelles de la grossesse⁴ ». Mais il existe aussi, par la suite, un enjeu de promotion de l'allaitement maternel, « pratique qui présente des bénéfices santé supplémentaires qui ont été démontrés de façon scientifique⁵ » ; sachant en outre que « l'allaitement maternel apporte aussi une diversité d'arômes qui permet de réduire la néophobie des nourrissons lors de la diversification ». Ainsi, les enfants dont la mère a une alimentation peu diversifiée, dotés d'une plus faible expérience de saveurs, seraient notamment moins à même de développer une attirance pour les légumes. La promotion de l'allaitement maternel soulève

¹ *Ibid.*, p. 78.

² *Ibid.*, p. 21.

³ Comité interministériel pour la santé (2019), « [Rester en bonne santé tout au long de sa vie](#) », *op. cit.*, p. 31.

⁴ HCSP (2017), [Pour une politique nationale nutrition santé en France. PNNS 2017-2021](#), *op. cit.*, p. 19.

⁵ L'OMS recommande ainsi la pratique d'un allaitement maternel de façon exclusive pendant 6 mois et sa poursuite durant la période de diversification alimentaire, jusqu'à 2 ans. Les contre-indications sont bien identifiées et restent rares.

à la fois des enjeux d'information, de changement des représentations, et des questions pratiques (dans les entreprises, les lieux publics, etc.). Au-delà, pour la suite de l'enfance le HCSP souligne les enjeux de « l'aide à la parentalité alimentaire ».

Concernant enfin les populations socialement exclues ou en risque de l'être, le HCSP a souligné la nécessité de sensibiliser aux enjeux de l'équilibre nutritionnel les « personnels associatifs et les bénévoles » œuvrant notamment au sein des structures d'aide alimentaire, ce qui fait écho à l'action 7 du PNA. L'IGAS avait souligné que les centres communaux d'action sociale ou les médecins utilisaient en particulier la « fabrique à menus » du site Internet mangerbouger.fr.

Au final, comme cela est résumé dans le dossier de presse du Comité interministériel pour la santé, « la prévention est un enjeu de tous les milieux de vie ». Dans la même veine, le PNA rappelle, à propos de l'action 25, la large palette de publics destinataires des recommandations nutritionnelles : « sur la base des nouvelles recommandations alimentaires du PNNS, les recommandations nutritionnelles en restauration collective à destination de la petite enfance, des personnes âgées (dont les personnes en EHPAD), du milieu scolaire et des adultes en entreprises seront mises à jour dans le cadre des travaux du Conseil national de la restauration collective ». Il évoque aussi le fait que certaines expérimentations sont transférables d'un public à l'autre, notamment s'agissant de la transposition aux EHPAD de l'opération « plaisir à la cantine » (action 26).

... et donc un vaste ensemble de professionnels à sensibiliser et mobiliser

Le CNA a relevé que « les professionnels intervenant auprès des différents publics » ne bénéficient d'aucun « socle » commun de « connaissances fiables et étayées scientifiquement¹ », rejoignant en cela la mission inter-inspections² appelant à des formations « inter-catégorielles » ou le HCSP insistant sur l'indispensable « formation continue des professionnels³ ». Le Haut Conseil a recommandé de développer de nouvelles actions d'éducation nutritionnelle dans le cadre d'une réflexion interministérielle et avec l'ensemble des structures concernées (éducation nationale, collectivités locales et territoriales, ministère des sports, monde associatif, ministère de l'Agriculture, etc.), soulignant la nécessité d'une « prise en charge multidisciplinaire des maladies nutritionnelles ». Il a en particulier appelé au développements d'actions « en direction des ressources humaines dans les entreprises et des politiques dans les collectivités territoriales pour sensibiliser aux bénéfices d'avoir des employés en bonne santé ».

¹ CNA (2019), « [Éducation à l'alimentation](#) », *op. cit.*, p. 16.

² IGEN-IGAENR-CGAAER (2018), [Éducation alimentaire de la jeunesse](#), *op. cit.*

³ HCSP (2017), [Pour une politique nationale nutrition santé en France. PNNS 2017-2021](#), *op. cit.*, p. 99.

Le CNA a, lui, considéré qu'une « attention particulière doit être portée sur les professionnels de la petite enfance, vecteur d'informations pour les parents, notamment sur la période des 1 000 premiers jours¹ ».

Les développements *supra*, relatifs à l'éducation à l'alimentation, ont souligné que les enjeux dépassent les comportements individuels sur lesquels l'éducation permet directement d'agir. Pour le HCSP, il est clair que :

« la suite de la politique nutritionnelle de santé publique doit donc chercher à améliorer non seulement les déterminants individuels des comportements alimentaires et de pratique d'activité physique, mais aussi intervenir sur leurs déterminants environnementaux. Cet environnement comprend la qualité nutritionnelle de l'offre alimentaire (composition nutritionnelle, innovation et reformulation des produits alimentaires, ...), le prix des denrées alimentaires (les aliments de meilleure qualité nutritionnelle étant souvent plus chers que les aliments de moins bonne qualité), mais aussi l'information du consommateur (par le biais de l'étiquetage nutritionnel) et le marketing alimentaire (par le biais de la régulation de la publicité, en particulier ciblant les enfants)² ».

Éléments clés

Un triple constat de fort impact de l'alimentation sur la santé, de larges inégalités de santé en la matière (et ce très tôt dans la vie), et de nouveaux risques liés au mode de vie, justifie une action résolue en matière d'éducation à l'alimentation. Au-delà du choix des aliments, les enjeux incluent les modes d'alimentation, forts contributeurs aux inégalités de santé, ainsi que l'activité physique, dans le cadre d'une approche unifiée de la nutrition. Un périmètre aussi large, qui renvoie au mode de vie dans son ensemble, peut sembler nuire à la simplicité des messages ; il est pourtant l'occasion de les ancrer dans la réalité des vies quotidiennes. Il est ainsi nécessaire d'adapter les messages à la diversité des territoires et des publics (parmi les jeunes, et au-delà des jeunes tout au long de la vie), voire de cibler la communication. Cela appelle à parachever les actuelles tentatives d'organisation du partage et de l'évaluation des initiatives locales. Par ailleurs, l'éducation à l'alimentation doit viser à accroître non seulement les connaissances, mais aussi les capacités d'observance des individus. Un tel objectif vient toutefois rappeler le rôle central joué par l'environnement alimentaire.

¹ CNA (2019), « [Éducation à l'alimentation](#) », *op. cit.*, p. 16.

² HCSP (2017), [Pour une politique nationale nutrition santé en France. PNNS 2017-2021](#), *op. cit.*, p. 7.

3.2. L'information du consommateur et la régulation de la publicité

Les affichages nutritionnels et environnementaux encadrés par l'État

Le Nutri-Score

Le Comité interministériel pour la santé de mars 2019 a rappelé que « l'information est le premier déterminant de la prévention en santé¹ ».

Le Nutri-Score est un logo à cinq couleurs apposé en face avant des produits transformés depuis 2017 dans le but d'informer le consommateur de la qualité nutritionnelle des produits et d'encourager les industriels et distributeurs à reformuler leurs produits. Selon le dossier de presse du Comité interministériel précité, près de 20 % de l'offre alimentaire était désormais couverte par le Nutri-Score, signalant parmi les entreprises engagées « de grands distributeurs, de grandes entreprises agroalimentaires mais aussi un grand nombre de petites entreprises », et précisant que « le Nutri-Score est d'ores et déjà déployé dans toutes les catégories d'aliments ». En juillet 2020, 415 entreprises étaient engagées dans la démarche Nutri-Score en France, dont les parts de marché représentent environ 50 % des volumes de vente. Désormais, ce sont près de 500 entreprises qui se sont engagées en faveur du logo. De même, près de 94 % des Français ont déclaré être favorables à sa présence sur les emballages. Enfin, plus d'un Français sur deux déclare avoir changé au moins une habitude d'achat grâce au Nutri-Score.

Le Nutri-Score est un système qui a fait l'objet d'opposition par les opérateurs économiques, malgré la présence de nombreuses preuves scientifiques sur l'efficacité du système. Une expérimentation a été conduite en conditions réelles en 2016 testant l'efficacité de différents systèmes dont le Nutri-Score sur la qualité nutritionnelle des achats ainsi que la compréhension et perception des logos par les consommateurs. Cette expérimentation a permis aux autorités d'adopter et de recommander le Nutri-Score comme système officiel en octobre 2017 avec la signature d'un arrêté par les ministres de la Santé, l'Agriculture et l'Économie.

Néanmoins, la mise en œuvre du système a nécessité une mobilisation importante du ministère chargé de la Santé en tant que pilote et une coordination interministérielle, lors de sa mise en place en France, mais également dans le contexte européen actuel sur l'expansion du Nutri-Score et l'harmonisation de l'étiquetage nutritionnel frontal en Europe par la Commission européenne. Une gouvernance transnationale du Nutri-Score avec les autres pays européens engagés a en effet été mise en place afin de coordonner la mise en œuvre du système.

¹ Comité interministériel pour la santé (2019), « [Rester en bonne santé tout au long de sa vie](#) », *op. cit.*, p. 36.

Encadré 13 – Le Nutri-Score

Le Nutri-Score est un système d'étiquetage nutritionnel à cinq niveaux, allant de A à E et du vert au rouge, établi en fonction de la valeur nutritionnelle d'un produit alimentaire. Il a pour but de favoriser le choix par les consommateurs de produits plus sains d'un point de vue nutritionnel. Proposé en 2014 et mis en place à l'initiative du gouvernement français en 2016 dans le cadre de la loi de modernisation du système de santé, il est ensuite repris dans d'autres pays comme la Belgique, l'Espagne, l'Allemagne et les Pays-Bas, et son utilisation est recommandée par l'Organisation mondiale de la santé.

Des études scientifiques comparatives ont montré que dans les 12 pays et pour les trois catégories d'aliments étudiés, le Nutri-Score obtient les meilleurs résultats, suivi du MTL, du HSR, du symbole d'avertissement et des IR en termes de compréhension par le consommateur de la qualité nutritionnelle des aliments et ce dans des environnements socioculturels différents.

Le score est calculé par un système de points, le score le plus faible étant le meilleur. Mais le score d'un produit acheté avec une cuisson incomplète et dont la cuisson est terminée par le consommateur, comme des frites précuites surgelées, sera nettement meilleur que celui d'un même produit après cuisson dans un bain d'huile de friture. À l'inverse, un litre d'huile d'olive, même de très bonne qualité, sera coté D ou E, car cet aliment, comme toute huile alimentaire, est naturellement très gras.

Quatre catégories avec des formules différentes sont mises en place : boissons ; fromages ; matières grasses ; et autres aliments.

Les résultats du calcul donnent une valeur comprise entre - 15 et + 40. La couleur verte (A) correspond à une valeur comprise entre - 15 et - 2, le vert clair (B) de - 1 à + 3, le jaune (C) de + 4 à + 11, l'orange (D) de + 12 à + 16 et le rouge (E) de + 17 à + 40.

Éléments défavorables au score :

- apport calorique pour cent grammes ;
- teneur en sucre ;
- teneur en graisses saturées ;
- teneur en sel.

Éléments favorables au score :

- teneur en fruits, légumes, légumineuses, oléagineux, huiles de colza, de noix et d'olive. Pour la teneur de fruits et légumes, les féculents ne sont pas pris en compte ;
- teneur en protéines.

Le Premier ministre a annoncé en juin 2019 sa volonté de rendre le Nutri-Score obligatoire au niveau européen. La Commission européenne a annoncé, dans sa stratégie « de la ferme à l'assiette », sa volonté de disposer d'un système d'étiquetage nutritionnel en face avant harmonisé et obligatoire d'ici la fin 2022.

L'affichage environnemental multi-critères

Au-delà des enjeux nutritionnels, l'impact environnemental de l'alimentation peut également faire l'objet d'un affichage, en cours d'expérimentation dans le secteur alimentaire. Les travaux de l'expérimentation d'affichage environnemental s'inscrivent dans le cadre de l'article 15 de la loi AGECE du 10 février 2020. Les travaux concernent l'ensemble des produits de grande consommation et visent à mettre en place un dispositif qui s'adresse aux consommateurs pour leur apporter des informations quantifiées sur les principaux impacts environnementaux des produits, calculés sur l'ensemble du cycle de vie. Il s'agit de promouvoir une consommation plus durable et l'écoconception des produits en cohérence avec les engagements de la France dans l'agenda 2030 et la transition vers une économie circulaire, afin notamment de lutter contre le gaspillage des ressources naturelles.

L'intérêt de nos concitoyens pour l'affichage de l'impact environnemental de leur consommation s'affirme toujours plus : les recommandations de la Convention citoyenne pour le climat demandant la mise en place d'un score carbone le montre. Des réponses sont déjà apportées par des intérêts privés, notamment dans le domaine alimentaire. C'est dans ce contexte que l'État doit apporter la régulation nécessaire dans le souci de l'intérêt général et de façon à induire des comportements vertueux.

Pour le secteur alimentaire, le CGDD pilote, avec l'appui de l'Ademe, l'expérimentation d'affichage environnemental établie par l'article 15 de la loi AGECE. L'Ademe est chargée de l'animation de l'expérimentation et de la rédaction d'un bilan de l'expérimentation en collaboration étroite avec le CGDD. L'expérimentation doit permettre de déterminer les méthodes les plus susceptibles d'être retenues pour déployer un affichage environnemental harmonisé par secteur. Elle s'est déroulée de février 2020 à juillet 2021 et sera conclue par un bilan transmis au Parlement à l'automne 2021. Sur cette base seront définies les suites à donner, notamment l'opportunité d'encadrer réglementairement des méthodes issues de l'expérimentation.

Dans la mesure où l'affichage environnemental visé doit s'appuyer si possible sur des méthodes d'analyse en cycle de vie (ACV), la base Agribalyse de l'Ademe est largement sollicitée dans cette expérimentation. La mise en open data de cette base a pu soulever quelques critiques car elle permet aux acteurs, notamment aux applications numériques, de confectionner des scores alors que la base ne rend pas bien compte de l'ensemble des externalités environnementales (le but de l'expérimentation est de les prendre en

compte). Un avertissement aux utilisateurs de la base signale à ce titre qu'elle ne permet pas à elle seule de réaliser un affichage environnemental ou un score. Cette difficulté sur la mise en open data de la base Agribalyse s'est doublée d'une crainte que l'expérimentation de l'affichage environnemental ne conduise pas à un score environnemental qui tienne compte des spécificités de l'agriculture biologique et de l'élevage extensif. Or, comme indiqué, c'est tout l'enjeu de cette expérimentation que de dépasser ces limites.

Une gouvernance spécifique a été mise en place :

- un comité de pilotage interministériel (ministères chargés de la transition écologique, de l'agriculture et de l'alimentation et de l'économie, des finances et de la relance) ;
- un comité scientifique indépendant ;
- un comité des partenaires, présidé par le CGDD, qui est une instance de concertation qui suit l'avancement des expérimentations, permet l'expression des difficultés rencontrées et des besoins des acteurs. Il est composé de l'ensemble des parties prenantes de la chaîne alimentaire dont le secteur de l'agriculture biologique ainsi que la société civile, dont les associations de consommateurs. Le groupe indique avoir conscience de la nécessité absolue de limiter la multiplication désordonnée de systèmes de notation environnementale. Ainsi, il lui semble impératif que les instances légitimes se prononcent sur un dispositif harmonisé à court terme, permettant de limiter la confusion des acteurs professionnels et des consommateurs.

Le groupe de travail « format » démarre ses travaux qui se termineront fin août/début septembre 2021 au plus tard. Il a pour mission d'accompagner les réflexions sur les formats à développer pour un affichage environnemental adapté à l'alimentation, clair, compréhensible et impactant pour le grand public/consommateurs.

Un appel à projets (septembre 2020-mars 2021) lancé par le ministère de la Transition écologique, le ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation et le ministère de l'Économie, des Finances et de la Relance a permis à chaque acteur de faire des propositions et des tests pour un possible système d'affichage environnemental. Les méthodes d'évaluation appliquent dans presque tous les cas la méthode ACV. Trois participants souhaitent développer des indicateurs sociaux (Interbev, la Note Globale, INNIT). Des retours d'expérience devront être analysés par le Conseil scientifique d'ici à la fin de l'année 2021. Ces travaux permettront la rédaction du bilan de l'expérimentation également d'ici la fin 2021.

En termes de perspectives, un important travail de co-construction est nécessaire pour élaborer des propositions permettant de fournir une information objective, fiable, aisément contrôlable et compréhensible par le consommateur, qui favorise les produits

issus de modèles bénéfiques pour l'environnement soutenus dans le cadre des politiques publiques actuelles, notamment le label bio et les élevages extensifs. En effet, le déploiement de projets d'affichage environnemental suscite des débats, principalement sur la question des limites de la méthode ACV pour la prise en compte de certaines dimensions environnementales.

Certes, dans son principe cette méthode est à même de transcrire tous les impacts environnementaux d'un produit puisqu'elle évalue tous les impacts de toutes ses composantes, à toutes les étapes de sa vie. Toutefois, elle ne rend pas encore suffisamment compte, par manque de méthodes et de données, des dimensions biodiversité, stockage et déstockage de carbone ou pesticides. Or ces externalités sont importantes à mesurer pour les secteurs de l'agriculture biologique et des élevages herbagers notamment. La participation des secteurs de l'agriculture biologique, des élevages bovins, des ONG et des associations de consommateurs qui sont associés aux travaux de l'expérimentation (ils ont présenté des projets) doit contribuer à dégager des éléments de méthode opérationnels et acceptables pour ces secteurs.

Encadré 14 – L'impact du score carbone sur l'acte d'achat

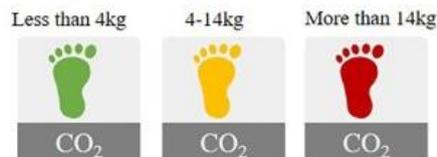
Dans un article publié en mai 2021 dans la revue *Food Policy*¹, des chercheurs suédois étudient l'effet des labels carbone sur la consommation de viande hachée ou de substitut. Ils réalisent une expérience de choix auprès de 1 052 individus pour lesquels ils disposent également des données de consommation réelle. Les participants peuvent choisir entre 6 types de produits : de la viande rouge (100 % bœuf, ou mélanges 70-30 % bœuf-porc, 50-50 % bœuf-porc), un produit hybride (viande rouge et légumes), du poulet ou un substitut végétal de viande.

Pour tester l'effet du label carbone, deux groupes de personnes sont créés : un groupe traité (exposé au label) et un groupe de contrôle (figure 14a ci-dessous). Les résultats montrent que les consommateurs exposés au label sont plus enclins à choisir des substituts de viande que ceux du groupe de contrôle. Cependant, le consentement à payer est plus élevé chez les personnes consommant déjà ces substituts, suggérant que les écolabels ne permettent pas de cibler efficacement les gros consommateurs de viande.

¹ Edenbrandt A.K. et Lagerkvist C.-J. (2021), « [Is food labelling effective in reducing climate impact by encouraging the substitution of protein sources?](#) », *Food Policy*, vol. 101, mai.

Figure 14a – Information sur le label carbone et exemple de choix dans le groupe traité et le groupe de contrôle

*You will see the climate impact from the products.
The colour of the footprint indicates the climate impact from the products:*



The label indicates the CO₂-equivalents that the production of 1 kg of the product causes. This is a mean value for each product type and is based on extensive research material.



Lecture : les colonnes « Control » et « Treatment » montrent la manière dont les produits sont présentés aux participants dans le groupe traité et dans le groupe de contrôle.

Source : Edenbrandt A.K. et Lagerkvist C.-J. (2021), « *Is food labelling effective in reducing climate impact by encouraging the substitution of protein sources?* », Food Policy, vol. 101, mai

La publicité pour les produits alimentaires non recommandés

Le HCSP notait en 2017 que « dans le classement des plus fortes dépenses publicitaires tous médias confondus, le secteur alimentaire se situe systématiquement, depuis de nombreuses années, parmi les trois premiers. Les produits promus dans le cadre des publicités alimentaires sont essentiellement des aliments gras, sucrés et/ou salés¹ ». La mission IGAS relative au PNNS 3² a ainsi précisé que pour nombre des acteurs rencontrés, le seul étiquetage nutritionnel « ne constituait pas une panacée, capable de faire seule contrepoids aux logos, slogans, campagnes et injonctions des marques et produits les plus séduisants pour les consommateurs³ », le CNA relevant que « [l]es

¹ HCSP (2017), *Pour une politique nationale nutrition santé en France. PNNS 2017-2021*, op. cit., p. 52.

² IGAS (2016), *Évaluation du PNNS 3 et du plan obésité 2010-2013*, op. cit.

³ *Ibid.*, p. 44.

moyens financiers publics destinés à l'alimentation sont largement inférieurs aux moyens publicitaires alloués pour les produits alimentaires, au niveau national comme local¹ ».

Ainsi, pour le CNA, « [d]es messages sur les recommandations nutritionnelles du PNNS, les bonnes pratiques d'hygiène et les recommandations sanitaires pour les publics sensibles devraient être diffusés à une heure de grande écoute² ». Le HCSP a souligné à cet égard que « [l]es campagnes media peuvent conduire à des changements de comportement », du moins « quand elles sont conduites en synergie avec des interventions dans les milieux de vie (écoles, entreprises, etc.)³ ».

L'article L. 2133-1 du Code de la santé publique⁴ prévoit au demeurant la diffusion d'informations à caractère sanitaire lors des messages publicitaires en faveur des boissons avec ajouts de sucre, de sel ou d'édulcorant de synthèse et des produits alimentaires manufacturés, par exemple : « Pour votre santé, pratiquez une activité physique régulière », ou encore « Pour votre santé, évitez de manger trop gras, trop sucré, trop salé ». Toutefois, l'expertise collective de l'Inserm (2017)⁵ a montré la nécessité d'améliorer l'efficacité de ces messages sanitaires. À cet égard, la Direction générale de la santé évoque un phénomène de saturation et de banalisation, voire d'invisibilité progressive. C'est d'ailleurs pourquoi le PNNS 4 entend renouveler le dispositif des messages sanitaires, sur la base des travaux d'expertise de l'Inserm, du HCSP, et de Santé publique France, avant de réviser la réglementation en conséquence (action 20 du plan).

La mission IGAS relative au PNNS 3 était allée plus loin que le PNNS 4, puisqu'elle s'est interrogée sur le principe même d'une injonction contradictoire, évoquant l'« inefficacité et la confusion qu'entraîne la diffusion d'un message sanitaire dans les publicités pour des aliments non bénéfiques pour la santé », reprenant à son compte des constats du rapport d'information du Sénat sur la fiscalité comportementale⁶.

Il est donc important de « protéger les enfants et les adolescents d'une exposition à la publicité pour des aliments et boissons non recommandés », comme l'a rappelé le Comité interministériel pour la santé⁷ (voir aussi l'action 12 du PNA), et ce dans un contexte

¹ CNA (2019), « [Éducation à l'alimentation](#) », *op. cit.*, p. 17.

² *Ibid.*, p. 16.

³ HCSP (2017), [Pour une politique nationale nutrition santé en France. PNNS 2017-2021](#), *op. cit.*, p. 65.

⁴ Les modalités d'application de cet article sont précisées dans l'arrêté du 27 février 2007, qui fixe les conditions relatives aux informations à caractère sanitaire devant accompagner ces messages publicitaires ou promotionnels.

⁵ Inserm (2017), [Agir sur les comportements nutritionnels](#), expertise collective.

⁶ Daudigny Y. et Deroche C. (2014), [Fiscalité et santé publique. État des lieux des taxes comportementales](#), Paris, Sénat, rapport d'information n° 399, février, 166 p.

⁷ Comité interministériel pour la santé (2019), « [Rester en bonne santé tout au long de sa vie](#) », *op. cit.*, p. 8.

où l'OMS prône une limitation du marketing sur certains produits à forte teneur en sucre, en sel et en gras, comme l'a rappelé le CNA¹. Santé publique France a ainsi relevé, dans une récente étude², que plus de la moitié des publicités vues par les enfants et les adolescents concernent des produits gras, salés, ou sucrés. À cet égard, le CNA avait toutefois noté une difficulté à « encadrer spécifiquement les publicités en fonction de l'âge des consommateurs ciblés », proposant comme solution intermédiaire de « viser des tranches horaires³ ». Santé publique France a ainsi préconisé de mieux encadrer le marketing alimentaire « pour les produits de faible qualité nutritionnelle, notamment à la télévision, aux heures où l'audience des enfants et des adolescents est élevée ». Suivre de près les évolutions sur ce front importe d'autant plus que, selon les termes du HCSP :

« De nombreuses recherches montrent que les enfants et adolescents ne possèdent pas la maturité cognitive, métacognitive⁴, affective, comportementale et sociale pour résister ou pour prendre en compte les possibles effets délétères, à moyen et long termes, de leurs comportements alimentaires immédiats. Or, de mauvaises habitudes alimentaires prises pendant l'enfance risquent d'être conservées une fois adulte⁵. »

Il peut notamment s'agir d'« encourager la mise en place de codes de conduite en s'appuyant sur les nouvelles dispositions de la directive européenne sur les services de médias audiovisuels », comme cela a été souligné par le Comité interministériel pour la santé⁶. En effet, la nouvelle directive européenne sur les services de médias audiovisuels publiée en novembre 2018 « prévoit l'encouragement de codes de conduite qui visent à réduire efficacement l'exposition des enfants aux communications commerciales audiovisuelles relatives aux denrées alimentaires et boissons dont une réduction de consommation est préconisée et à faire en sorte qu'elles ne mettent pas en évidence le côté positif des aspects nutritionnels de ces denrées alimentaires et boissons⁷ ».

Les acteurs de l'audiovisuel et de la publicité ont, de fait, signé début 2020 une nouvelle charte visant à promouvoir une alimentation et des comportements favorables à la santé dans les programmes audiovisuels et les publicités, sous l'égide du CSA. Une évaluation sera réalisée chaque année par le CSA pour apprécier si l'exposition des enfants aux communications

¹ CNA (2018), « [Alimentation favorable à la santé](#) », *op. cit.*, p. 45.

² Santé publique France (2020), [Exposition des enfants et des adolescents à la publicité pour des produits gras, sucrés, salés](#), juin. L'étude repose sur la conjonction de données d'audience en télévision et de données sur les jours et horaires de diffusion de publicités alimentaires, couplée à un codage des produits publicisés.

³ CNA (2019), « [Éducation à l'alimentation](#) », *op. cit.*, p. 18.

⁴ L'activité métacognitive consiste à prendre du recul sur ses propres processus mentaux, ce qui peut notamment permettre de mieux « prendre le contrôle ».

⁵ HCSP (2017), [Pour une politique nationale nutrition santé en France. PNNS 2017-2021](#), *op. cit.*, p. 52.

⁶ Comité interministériel pour la santé (2019), « [Rester en bonne santé tout au long de sa vie](#) », *op. cit.*, p. 21.

⁷ Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation (2019), [Programme national pour l'alimentation, 2019-2023](#), *op. cit.*, p. 18.

commerciales audiovisuelles relatives aux denrées ou boissons concernées a été réduite efficacement. Cette évaluation sera présentée chaque année au Conseil national de l'alimentation, puis transmise au Parlement, et rendue publique après chaque exercice. Le gouvernement y sera particulièrement attentif afin d'atteindre les résultats recherchés en matière d'information du public et d'incitation à l'évolution des comportements.

Mais de vastes enjeux sont associés aux nombreux autres canaux de diffusion des modèles et de la représentation de ce qui est « cool » : affichages numériques dans certains lieux publics (gares, aéroports, etc.), publicité sur la surface de vente¹, mais aussi, comme le notait le HCSP, le parrainage d'événements, et surtout, de façon devenant très structurante, le numérique, qui « conduit enfants et adolescents à être massivement exposés à des messages commerciaux qui échappent à la réglementation actuelle sur les messages sanitaires », qu'il s'agisse non seulement de la publicité sur Internet, mais aussi des réseaux sociaux² et influenceurs, ou encore des jeux vidéo publicitaires (*advergames*)... Dans ce dernier cas, les études relatives à une telle publicité *in-game* confirment un impact sur la mémorisation des marques dans les mémoires (tant implicite que consciente) des enfants. Concernant cette montée en puissance des canaux numériques, le PNA précisait d'ailleurs que « la charte du Conseil supérieur de l'audiovisuel doit être révisée pour renforcer les engagements des acteurs et étendre son application aux supports radio et Internet³ », rappelant aussi l'articulation étroite du chantier avec la nouvelle directive européenne Service de médias audiovisuels (SMA). Plus récemment, Santé publique France concluait dans l'étude précitée que « l'augmentation du temps passé sur Internet par les enfants et les adolescents laisse augurer d'une exposition bien plus massive aux publicités pour les produits gras, sucrés, salés, sans qu'il ne soit à ce jour possible de la mesurer mais pour laquelle l'encadrement apparaît tout aussi nécessaire ».

De manière plus générale, les effets néfastes de la publicité pour des produits de faible qualité nutritionnelle sont larges, allant au-delà de la seule marque publicisée pour s'étendre à l'ensemble de la catégorie d'aliments, et augmentant le grignotage souvent même en l'absence de faim. Or l'IGAS⁴ avait noté qu'« [i]l n'y a plus guère de développement des ventes ou de lancement de nouveaux produits sans études et

¹ Le CNA a noté que « [l]a publicité sur la surface de vente est laissée au choix des magasins ou des restaurants, et son impact sur le choix des consommateurs est très important » (CNA [2018], « [Alimentation favorable à la santé](#) », *op. cit.*, p. 43).

² Le HCSP avait ainsi précisé qu'« [e]n 2016, sur les dix marques commerciales ayant le plus de "fans" en France sur Facebook, huit [étaient] des marques alimentaires dont certains produits emblématiques étaient très mal positionnés sur le Nutri-Score » (2017, p. 53, note de bas de page 35).

³ Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation (2019), [Programme national pour l'alimentation, 2019-2023](#), *op. cit.*, p. 16.

⁴ IGAS (2016), [Évaluation du PNNS 3 et du plan obésité 2010-2013](#), *op. cit.*, p. 46.

campagne *marketing*. Cela est particulièrement vrai pour le domaine de l'agroalimentaire où la concurrence est forte. Dans ce secteur, les entreprises innovent donc pratiquement deux fois plus que dans le secteur manufacturier¹ ». Il se trouve que le marketing manie, comme l'a souligné le HCSP, des symboles et un imaginaire « qui n'ont parfois plus rien à voir avec les attributs fonctionnels des produits », avec notamment, dans le cas des enfants, une sensibilité à l'utilisation de célébrités ou de personnages fictifs incarnant la marque oui lui étant associés (dans le cadre du « *branding* » visant à fidéliser les clients). C'est pourquoi, selon le Haut Conseil, « une réglementation plus restrictive que l'insertion de messages sanitaires d'avère donc indispensable pour protéger ce public vulnérable ». Certains pays font d'ailleurs expressément référence aux droits des enfants pour encadrer le marketing (par exemple, *The Danish Marketing Practices Act*).

Certes, les entreprises de l'alimentation se sont engagées en mars 2021 à « se retirer totalement des programmes destinés aux moins de 12 ans sur l'ensemble des supports de communication publicitaires : la télévision, la radio, la presse, mais aussi dans un souci d'équité, l'ensemble des supports digitaux et des réseaux sociaux ». Néanmoins, cet engagement ne s'applique en réalité qu'à une fraction des programmes effectivement visualisés par cette tranche d'âge. De plus, il laisse de côté l'exposition à la publicité des adolescents les plus jeunes, pourtant tout aussi sensibles à ces messages publicitaires. C'est bien du fait des limites des dispositifs volontaires (voir encadré 15) que plusieurs pays ont adopté des mesures contraignantes de restriction du marketing à destination des enfants : Québec, Norvège, Suède, Royaume-Uni, Irlande, Chili, Mexique, etc. Une étude menée en Corée du Sud², jugée « très probante³ » par le HCSP, a montré un impact important de la réduction du marketing télévisé de 17 h à 19 sur l'exposition des enfants à la publicité (- 81 %) et sur le montant des dépenses publicitaires pour les aliments de moindre qualité nutritionnelle.

Dans le cas français, l'IGAS avait recommandé, « pour protéger les enfants », d'« interdire toute forme de publicité à leur intention comme l'a fait le Québec », s'inquiétant à l'époque du mutisme du PNNS 3 sur ce point⁴. Plus récemment, le HCSP a notamment

¹ Selon les éléments de l'enquête du ministère de l'Agriculture sur l'innovation et l'utilisation des technologies de l'information dans les entreprises agroalimentaires : « Sur le plan du marketing, les industries agroalimentaires se distinguent fortement par la priorité donnée au design et à l'emballage des produits : 43 % des entreprises déclarent une telle innovation contre 21 % dans l'industrie manufacturière. » (Agreste [2016], « [L'innovation et l'utilisation des technologies de l'information dans les entreprises agroalimentaires](#) », *Les Dossiers*, n° 31, janvier, 19 p., ici p. 11.)

² Kim S., Lee Y., Yoon J. *et al.* (2013), « [Restriction of television food advertising in South Korea: impact on advertising of food companies](#) », *Health Promotion International*, vol. 28 (1), mars, p. 17-25.

³ HCSP (2017), *Pour une politique nationale nutrition santé en France. PNNS 2017-2021*, *op. cit.*, p. 58.

⁴ La rapport IGAS précité indiquait que « la limitation de la publicité alimentaire aux heures d'écoute des jeunes [avait été] empêchée par une forte mobilisation parlementaire » (2016, p. 25).

recommandé d'interdire les actions de parrainage et la « communication événementielle » pour les marques associées à des aliments classés D ou E au sens du Nutri-Score, et d'interdire également, pour de tels aliments, tout support publicitaire à destination des moins de 16 ans (magazines, flyers, SMS, MMS, publipostag, etc. Il a aussi recommandé l'interdiction de la promotion de régimes amaigrissants et dénoncé des pratiques commerciales « très souvent trompeuses ».

Encadré 15 – Les limites des « engagements volontaires »

Il est fréquent que seuls les programmes adressés spécifiquement aux enfants ou vus par un public majoritairement infantin soient concernés. La difficulté tient alors au fait que beaucoup de programmes diffusés aux heures de grande audience sont vus par les enfants alors même qu'ils ne leur sont pas particulièrement destinés¹.

Même si les engagements volontaires ont été parfois étendus au marketing digital (Danemark, Norvège, Espagne), beaucoup de pratiques nouvelles ne sont pas couvertes (publicité sur les applications mobiles, sur les réseaux sociaux, sur les plateformes de partage de vidéo en ligne, sponsoring, publicités sur les lieux de vente, etc.). On retombe là sur un écueil déjà décrit à propos des éventuelles mesures réglementaires.

Enfin, les critères nutritionnels retenus sont souvent minimalistes, le HCSP signalant que des études menées en Australie, au Canada, aux États-Unis, en Allemagne ou en Espagne « montrent le très faible effet des engagements volontaires des entreprises concernées ».

En termes de faisabilité, le HCSP a rappelé qu'au sein de l'UE, les États membres ont le pouvoir de réglementer la publicité alimentaire et plus largement les pratiques commerciales :

- d'abord, dans le cas des médias dit statiques qui n'ont pas d'incidence sur le fonctionnement du marché intérieur (spots publicitaires au cinéma, parrainage d'événements sportifs sans dimension transnationale, etc.), seuls les États peuvent légiférer ;
- ensuite, s'agissant du champ de la directive SMA précitée, « les États membres disposent d'une marge de manœuvre leur permettant d'adopter des mesures

¹ Aux États-Unis, selon le *Children's Online Privacy Protection Rule* (« COPPA »), si une communication vise les enfants, même s'ils n'en sont pas l'audience principale, alors elle est considérée comme les touchant et doit faire l'objet de mesures pour réduire la pression publicitaire.

déroatoires visant à assurer un niveau de protection plus élevé que celui garanti par le législateur de l'Union¹ ». C'est ce qui a permis à plusieurs États membres (Royaume-Uni, Irlande, Suède) d'adopter des normes de limitation de la publicité vis-à-vis des enfants plus strictes ;

- enfin, les techniques de marketing non couvertes par la directive SMA peuvent être régies par la directive 2005/29 sur les pratiques commerciales déloyales, « directive horizontale qui vise toutes les pratiques commerciales quel que soit leur support et encadre le contenu des techniques marketing² ».

En retour, l'analyse des techniques de marketing des entreprises peut s'avérer inspirante pour améliorer le « marketing social » entourant les messages de prévention ; une telle « recherche interventionnelle » requiert une meilleure compréhension des besoins et motivations des personnes, une segmentation *ad hoc* de la population, un travail sur la visualisation des comportements recommandés... Dans la même veine, les contenus relatifs à l'alimentation seraient le troisième sujet de conversation sur les réseaux sociaux, ce qui montre que les canaux numériques peuvent aussi devenir le vecteur d'une contre-parole favorable à la santé publique, le cas échéant en s'inspirant de la recommandation du HCSP d'associer les recommandations à la notion de plaisir, très présente sur ce média.

Éléments clés

Les dispositifs d'information du consommateur via l'étiquetage ont un intérêt bien documenté à l'international. Pourtant, l'utilisation du Nutri-Score et de l'affichage environnemental restent volontaires, dans un contexte de nécessaire harmonisation au niveau de l'UE. Or, l'information du consommateur et l'éducation à l'alimentation sont aujourd'hui confrontées aux moyens publicitaires et aux stratégies marketing des producteurs et marchands de produits de faible qualité nutritionnelle. Un autre type de mesure, ne posant guère de problèmes vis-à-vis du droit européen ou national, consiste à protéger de la publicité les publics les moins avertis, au premier rang desquels les jeunes. Plusieurs pays ont adopté des mesures contraignantes de restriction du marketing à destination des enfants. Les éventuelles difficultés à caractériser l'âge des consommateurs ne sont pas rédhibitoires, avec la possibilité de critères alternatifs (heures de diffusion...). Il devient par ailleurs crucial d'inclure dans le champ d'action les nouveaux canaux de communication, notamment numériques.

¹ HCSP (2017), *Pour une politique nationale nutrition santé en France. PNNS 2017-2021*, *op. cit.*, p. 55.

² *Ibid.*, p. 56.

3.3. L'amélioration de la qualité et de l'accès à l'offre alimentaire

L'enjeu de la montée en gamme nutritionnelle, notamment par les « reformulations »

Selon les termes officiels, le PNA « concourt à l'évolution de l'offre alimentaire, comme y contribuent les plans Ecophyto, Ambition Bio 2022 et le plan protéines végétales pour la France ». L'amélioration de la qualité de l'offre alimentaire est toutefois « un axe partagé avec le PNNS, qui s'insère dans le cadre de la stratégie nationale de santé et du plan national de santé publique ».

La loi « EGalim » a conforté le rôle de l'Observatoire de l'alimentation dans le domaine nutritionnel. Placé sous la tutelle de trois ministères (Agriculture, Santé et Économie), cet observatoire informe les pouvoirs publics et les acteurs économiques sur les évolutions de l'offre alimentaire. Il dispose de données objectives sur la composition nutritionnelle et l'étiquetage des aliments transformés. Les professionnels du secteur collaborent à la collecte et à la centralisation de ces données et peuvent ainsi mesurer leurs progrès et comparer leurs résultats.

Encadré 16 – Le projet Num-Alim

Le PNA signale par ailleurs que « pour apporter plus de transparence dans l'information du consommateur, les industriels (...) se sont engagés, dans leur contrat stratégique de filière, signé le 16 novembre 2018, à créer une plate-forme numérique de l'alimentation, Num-Alim », qui « a vocation à rassembler des données vérifiées et mises à jour en temps réel par les producteurs sur tous leurs produits alimentaires. Elle agrégera dans un premier temps les données d'étiquetage des produits alimentaires ainsi que d'autres informations comme le mode de production, la notation Nutri-Score, les labellisations ou encore l'empreinte environnementale ». Ce projet est toutefois controversé (avec notamment des articles du *Canard enchaîné* ou de *Capital*), au motif qu'ériger des producteurs en vecteurs d'information nutritionnelle et environnementale aboutirait à une situation de conflit d'intérêts.

La « reformulation » constitue un important levier d'amélioration de la qualité nutritionnelle de l'offre alimentaire. Elle est définie par le HCSP comme un « changement de la composition en nutriments des aliments transformés (...) visant à réduire le contenu en nutriments négatifs (tels que le sodium, les acides gras saturés, les acides gras *trans*, les calories) ou à augmenter le contenu en nutriments ou ingrédients bénéfiques (tels que les fibres,

céréales complètes ; fruits et légumes, ...). Cette définition n'inclut pas l'ajout de vitamines ou de minéraux au travers des processus de fortification »¹. La reformulation ne se cantonne pas aux achats en vue de l'alimentation domestique, elle peut aussi concerner la restauration collective ou encore les distributeurs automatiques. Dans ses propositions pour une politique nationale de nutrition-santé, le HCSP a ainsi souligné que, dans le cas des distributeurs automatiques « la mise à disposition d'une offre de meilleure qualité nutritionnelle » améliorerait celle des achats « sans effet délétère sur le volume des ventes ». Globalement, l'enjeu des reformulations se fait d'autant plus important que l'on observe, selon le CNA, « une tendance à l'augmentation de la part des produits plus transformés qui concernent désormais près de 80 % des dépenses alimentaires des ménages² ».

Le HCSP note que :

« Même s'il existe des variations importantes dans l'efficacité de ces programmes liées aux différences d'ambition et à leur nature (obligatoire ou volontariste), tous les travaux soulignent l'intérêt du principe de reformulation des aliments transformés pour améliorer l'offre alimentaire et réduire l'exposition à des nutriments dont la consommation élevée est considérée comme facteur de risque de maladies chroniques³ ».

En particulier :

« Il existe une variabilité importante dans la composition nutritionnelle d'aliments équivalents, ayant la même dénomination. Ceci montre la marge de manœuvre existante et justifie lorsqu'il est possible, une limitation de la densité énergétique et la teneur de certains nutriments, dont la consommation excessive est défavorable pour la santé⁴ ».

Ainsi, « les bases scientifiques sont suffisamment convergentes et l'intérêt de santé publique démontré pour que l'OMS Europe recommande que soient mis en place des programmes de reformulation des aliments sous la conduite des gouvernements⁵ ». Par exemple, dans le cadre de l'action 1 du PNA, l'Anses a été saisie afin d'« identifier les principaux segments de produits contributeurs en sel, en sucre et en gras dans la consommation quotidienne des Français et fixer des objectifs de reformulation » ; sur cette base, un « contrat-cadre » devrait être signé « entre les instances représentant les industries agroalimentaires et les ministères en charge de l'alimentation et de la santé⁶ ».

¹ HCSP (2017), *Pour une politique nationale nutrition santé en France. PNNS 2017-2021*, op. cit., p. 27.

² CNA (2018), « *Alimentation favorable à la santé* », op. cit., p. 6.

³ HCSP (2017), *Pour une politique nationale nutrition santé en France. PNNS 2017-2021*, op. cit., p. 28.

⁴ *Ibid.*, p. 30.

⁵ *Ibid.*, p. 29.

⁶ Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation (2019), *Programme national pour l'alimentation, 2019-2023*, op. cit., p. 12.

Mais si « le cadre juridique international et européen est favorable à la définition de standards de référence pour la composition des aliments », le HCSP a noté que « pour atteindre ces objectifs, les politiques (...) se sont essentiellement orientées vers des mesures d'engagements volontaires des industriels à reformuler leurs produits pour réduire les apports en matières grasses, en sucres libres et en sel (dans le cadre de l'*EU platform for action on diet, physical activity and health* à l'échelle européenne) ». Le PNA comporte ainsi l'objectif « Augmenter les fibres, réduire les quantités de sel, sucres, gras dans les aliments de consommation courante par un engagement ferme des acteurs économiques dès 2020 (...)»¹.

Le PNA n'envisage en effet qu'en seconde intention une possible coercition vis-à-vis des professionnels du secteur. Il s'en tient en première intention à une approche incitative, visant notamment à la « reformulation », même si ce choix est présenté comme provisoire, sans exclure le recours ultérieur à des mesures d'ordre réglementaire. Ainsi, il est précisé que « s'agissant de l'objectif d'une réduction de la consommation de sel, et plus particulièrement dans les Outre-mer, de sucre, l'action qui sera conduite en 2019 privilégiera la concertation avec les professionnels. Mais, si elle ne permet pas d'arriver à la réalisation des objectifs poursuivis, la voie réglementaire devra être mise en œuvre » ou encore :

« le suivi de l'offre alimentaire et de la consommation de la population, assuré par l'Observatoire de l'alimentation et les enquêtes de consommation, sera de plus renforcé pour mesurer les effets des engagements pris, des actions de prévention et d'information des consommateurs, et pour encourager l'évolution de l'offre. À l'issue de la période d'engagements volontaires, si ces derniers ne produisent pas d'effets probants, des mesures contraignantes seront établies (...). L'outil réglementaire sera mobilisé en seconde intention ».

Concernant ce point sensible de l'arbitrage entre mesures incitatives et réglementaires, le HCSP avait toutefois noté en 2017 que « [s]i les mesures d'autorégulation proposées dans le cadre des PNNS 2001-2017 ont permis certaines avancées, elles ont montré leurs limites en ne parvenant à toucher qu'une part restreinte de l'offre alimentaire et en ne réglant pas le marketing environnant la consommation alimentaire² ». Par exemple, le bilan réalisé en 2013 par l'Observatoire de la qualité de l'alimentation (Oqali, actuel Observatoire de l'alimentation) a montré que les chartes avaient contribué pour 3 à 14 % à l'atteinte de l'objectif sel du PNNS 2, pour 1,6 % à l'atteinte de l'objectif sucres et pour 5 à 28 % de l'objectif « lipides »³. Par ailleurs, une nouvelle étude de 2016 du même observatoire a montré « que les produits améliorés dans le cadre d'engagements en concertation avec les pouvoirs publics étaient soit

¹ *Ibid.*, p. 9.

² HCSP (2017), *Pour une politique nationale nutrition santé en France. PNNS 2017-2021*, op. cit., p. 23.

³ Observatoire de la qualité de l'alimentation (2013), *Étude d'impact des chartes d'engagement de progrès nutritionnel sur le volume des nutriments mis sur le marché – Étude actualisée*, rapport.

moins bien positionnés d'un point de vue nutritionnel comparativement aux autres produits de leur famille, soit se situaient dans la moyenne de leur catégorie (pour le nutriment faisant l'objet d'un engagement) ». Plus anciennement, l'IGAS avait relevé que « l'étude de l'Anses de 2013 relative à l'impact des chartes d'engagement volontaire sur les volumes de nutriments mis sur le marché rév[é]lait un bilan mitigé¹ ».

De ce fait, le HCSP a affirmé qu'« il est donc nécessaire de trouver d'autres voies pour accélérer l'amélioration de la qualité nutritionnelle des aliments à grande échelle et favoriser l'accessibilité physique et économique à des aliments de meilleure qualité nutritionnelle, notamment pour les populations les plus fragiles (populations défavorisées, enfants, jeunes). Pour certaines mesures, seule la voie réglementaire pourra permettre aux populations vulnérables de bénéficier directement et à court terme des améliorations souhaitées sur le plan nutritionnel et de la santé² », le Haut Conseil évoquant même « une nécessité absolue de passer à des mesures de type réglementaire³ ». L'IGAS avait déjà indiqué, dans son rapport d'évaluation du PNNS 3, que « l'engagement des entreprises du secteur agroalimentaire et de la grande distribution dans cette politique de prévention en santé est bien trop modeste », ajoutant que « la volonté de ne "stigmatiser" aucun aliment, aucun comportement, aucun acteur et de privilégier, de façon constante, des mesures incitatives dont la mise en œuvre et donc l'impact sont fondés sur le volontariat, masque un certain nombre de non-dits et d'ambiguïtés⁴ ». En effet, selon le HCSP :

« Des études montrent que des mesures publiques tendant à introduire des standards minimums de qualité sur certains nutriments précis ont des effets beaucoup plus significatifs que les mesures d'autorégulation. Certains pays se sont engagés avec succès dans cette voie. Ainsi l'Autriche, le Danemark, la Lettonie et la Hongrie ont mis en place une législation qui limite la teneur en AGT⁵ des denrées alimentaires. La mise en place, par le Danemark, en 2003, d'un taux maximal légal d'AGT d'origine industrielle, limitant à 2 % [leur] présence dans les huiles et les matières grasses, a permis de réduire de manière importante le nombre de décès causés par des maladies cardiovasculaires⁶ ».

À cet égard, l'IGAS recommandait en 2016, dans le rapport précité, de « mobiliser toutes les ressources réglementaires » afin d'encadrer la teneur en acides gras *trans* (ou la teneur en sucres totaux des sodas sucrés).

¹ IGAS (2016), *Évaluation du PNNS 3 et du plan obésité 2010-2013*, op. cit., p. 42.

² HCSP (2017), *Pour une politique nationale nutrition santé en France. PNNS 2017-2021*, op. cit., p. 8.

³ *Ibid.*, p. 10.

⁴ IGAS (2016), *Évaluation du PNNS 3 et du plan obésité 2010-2013*, op. cit., p. 25.

⁵ Acides gras *trans*.

⁶ HCSP (2017), *Pour une politique nationale nutrition santé en France. PNNS 2017-2021*, op. cit., p. 30.

Le HCSP précise que pour que de telles mesures soient conformes au droit de l'UE, les standards de composition doivent être établis pour « certains produits (...) ou groupes de produits alimentaires lorsque ceux-ci sont d'importants contributeurs à l'apport en nutriments des populations ». En effet « pour ne pas être qualifiée de mesure d'entrave aux échanges, la mesure doit être justifiée en tant qu'elle est nécessaire pour la protection de la santé publique et justifiée scientifiquement. Elle est proportionnée car elle sera mise en place progressivement et ne concernera que certains nutriments et groupes d'aliments ».

Encadré 17 – En matière d'offre, la possibilité de mesures réglementaires ne doit pas être oubliée

Rappelons l'existence d'une mesure certes très spécifique mais emblématique : l'interdiction de vente d'alcool aux mineurs, dans le cadre du Plan national de mobilisation contre les addictions. Le HCSP a par ailleurs recommandé d'obliger les menus « enfants » à proposer des légumes, des crudités ou une salade en option par défaut à la place des frites, et de réglementer la présentation des menus de la restauration rapide, afin que les choix les plus sains (crudités, fruits et légumes) apparaissent en premier.

De manière plus générale, l'impact du placement des produits sur les choix effectués dans les lieux d'achat ou de restauration (magasins de grande distribution, cantines, etc.) a fait l'objet de nombreuses recherches, notamment en marketing. Or, il s'avère que des interventions visant à rendre plus visibles les produits de meilleure qualité nutritionnelle par rapport aux produits de moins bonne qualité ont des effets bénéfiques sur la qualité nutritionnelle des choix des consommateurs. C'est pourquoi le HCSP a également recommandé d'interdire les produits ayant un Nutri-Score D ou E dans les couloirs promotionnels, en bout de rayon, et en caisse.

La limitation de la taille des portions est un autre levier d'action souligné par un rapport de McKinsey¹.

L'IGAS s'était inquiétée de l'absence totale de mesures réglementaires dans le PNNS 3 ; ce point, conjugué à l'absence d'action sur le marketing alimentaire (voir *supra*) a conduit l'inspection à diagnostiquer que « la modification de l'offre alimentaire et de l'environnement nutritionnel restera bien théorique² ».

¹ Dobbs R., Sawers C., Thompson F. *et al.* (2014), *Overcoming obesity: an initial economic analysis*, discussion paper, McKinsey Global Institute, novembre, 120 p.

² IGAS (2016), *Évaluation du PNNS 3 et du plan obésité 2010-2013*, *op. cit.*, p. 21.

L'accessibilité géographique et l'environnement alimentaire

Le PNA « vise à réduire [les inégalités territoriales d'accès à une bonne alimentation], notamment par la couverture de l'ensemble des bassins de production et de consommation par des projets alimentaires territoriaux. Ces initiatives locales, définies au plus près des réalités de terrain, participent à la lutte contre la précarité alimentaire¹ ». Le plan indique notamment que « de multiples initiatives relatives à l'accès à l'alimentation existent sur les territoires, prenant par exemple la forme d'achats groupés, de jardins partagés, de structures de distribution coopératives ou de maintien d'un tissu commercial de proximité proposant une offre alimentaire de qualité² ».

Selon le HCSP, « l'accès à une alimentation de bonne qualité nutritionnelle dépend non seulement du prix des aliments et du budget disponible, mais aussi de la proximité et de la diversité de l'offre alimentaire³ ». Certes, « une revue de littérature récente a (...) estimé que le niveau socioéconomique du quartier de résidence était associé de façon plus cohérente que l'environnement alimentaire à différents comportements alimentaires⁴ », mais le HCSP signale aussi que « la littérature existante a encore quelques difficultés à prendre en compte simultanément les aspects d'accessibilité physique et d'accessibilité économique à une offre diversifiée⁵ ». Au-delà des déserts alimentaires, il s'agit de se prémunir du risque de « marécages alimentaires » (*food swamps*), autrement dit de zones caractérisées par une offre de piètre qualité et/ou diversité avec notamment une surreprésentation des produits transformés, défavorable à l'équilibre nutritionnel.

À ces différents égards, le Haut Conseil s'inquiète notamment des conséquences de « l'absence de transports en commun ou individuels, notamment en zones rurale et péri-urbaine, ou dans des quartiers enclavés ». Il relève aussi que « la communauté scientifique s'est également interrogée sur l'impact de l'implantation des restaurants de type "fast-food" autour des écoles sur les risques de surpoids des enfants », et qu'à cet égard « les études concluent généralement à une augmentation du risque avec l'augmentation de la proximité des fast-foods⁶ ». C'est pourquoi le HCSP a recommandé l'instauration d'une taxe d'installation spécifique pour tout établissement de restauration

¹ Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation (2019), *Programme national pour l'alimentation, 2019-2023*, op. cit., p. 14.

² *Ibid.*, p. 15.

³ HCSP (2017), *Pour une politique nationale nutrition santé en France. PNNS 2017-2021*, op. cit., p. 18.

⁴ *Ibid.*, p. 45.

⁵ Le HCSP cite l'exemple d'« un ménage modeste habitant une zone aisée dans laquelle les prix des aliments recommandés sont trop élevés pour son budget », qui « fait face à un problème d'accessibilité physique lié à l'éloignement des lieux d'achats proposant des prix abordables » (*ibid.*, p. 45).

⁶ *Ibid.*, p. 46.

rapide situé à proximité d'un établissement scolaire du primaire, du secondaire ou du supérieur.

Les initiatives « d'aller-vers » pour favoriser l'accès à une meilleure offre alimentaire

Afin de rendre accessible l'alimentation équilibrée et de qualité pour tous, plusieurs initiatives « d'aller-vers » se déploient, ciblant les populations les plus défavorisées.

Parmi ces actions, des opérations de distributions gratuites de certains aliments émergent pour favoriser leur consommation auprès de publics cibles. C'est le cas de la démarche du « Pôle accessibilité pour les fruits et légumes » mis en place par l'État depuis 2005. Ce pôle rassemble les professionnels de la filière, les pouvoirs publics et des représentants de consommateurs. Un de ses objectifs est de favoriser l'accès à la consommation de fruits et légumes à travers la mise en place d'actions pilotes agissant sur l'environnement du consommateur, la modification de sa perception des produits et encourageant l'innovation¹. Ce pôle a fait naître de nombreuses opérations parmi lesquelles « Un fruit pour la récré », « Corbeilles de fruits à l'hôpital » ou encore la boîte de jeux et d'outils « Légumady ».

Plusieurs études menées aux États-Unis, au Danemark et en Norvège se sont intéressées à l'impact de la distribution de fruits et légumes à l'école. Elles ont montré que la distribution d'un fruit ou d'un légume lors des pauses permettait d'augmenter la consommation de fruits mais pas celle de légumes. Comme le rappelle l'INRAE², de nombreuses études américaines ont souligné le lien très fort entre les attitudes et la consommation de fruits et légumes dans l'environnement familial et le niveau de consommation des enfants à l'école et des adolescents hors foyer. Ce constat incite à mener une action qui s'adresse aux enfants, en même temps qu'aux parents. À cet égard, l'étude européenne « Pro Children Study », menée de 13 300 enfants de 11 à 12 ans dans neuf pays, a montré l'importance déterminante de la disponibilité des fruits et légumes à la maison sur les attitudes de consommation des enfants.

D'autres actions « d'aller-vers » sont celles de la création de potagers et de jardins solidaires. Ces nouveaux espaces pour jardiner assurent aux personnes en situation de précarité un autre mode d'accès, à certains égards plus direct, aux fruits et légumes. Par ailleurs, outre le simple enjeu d'accessibilité d'une alimentation saine, les jardins

¹ Ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt (2013), *Le Programme national pour l'alimentation*, *op. cit.* ; question à l'Assemblée nationale, « [Question n° 69201 de M. Jacquat Denis](#) », 2010.

² Amiot-Carlin M.-J., Caillavet F., Causse M. *et al.* (2007), « [Les fruits et légumes dans l'alimentation. Enjeux et déterminants de la consommation. expertise scientifique collective](#) », synthèse du rapport, INRA, Paris, novembre, 80 p., ici p. 51-57.

solidaires poursuivent un objectif de cohésion sociale, d'apprentissage et d'échanges de savoirs. Lorsque les activités de jardinage sont menées auprès des jeunes, des études observent que le niveau de connaissance de ces derniers sur les fruits et légumes s'améliore sensiblement mais les effets sur leurs comportements sont variables. Les raisons de ces différences nécessitent encore d'être clarifiées¹. Toujours est-il que comme pour les actions de distributions gratuites de fruits et légumes, les activités de jardinage montrent des résultats convaincants lorsqu'elles sont relayées par le milieu familial.

Une meilleure accessibilité à travers un soutien financier

Grâce à un soutien financier, l'accès des plus modestes à une offre alimentaire de meilleure qualité peut être amélioré. Cette aide peut prendre plusieurs formes, plutôt orientées vers les prestations en nature : celle de subventions à la demande (restauration collective subventionnée ou titres-restaurant) ou celle de bons coupons d'achat ou de chèques disponibles sous conditions de ressources.

Les subventions à la demande prennent diverses formes, comme la restauration collective subventionnée (en milieu scolaire, dans le secteur de la santé et du social et en entreprise²) et les titres-restaurant, et s'adressent à différents publics (enfants, jeunes, employés, retraités, etc.). Dans le cas de la restauration collective, les écoles, entreprises ou autres établissements participent au prix des repas servis dans les restaurants de ces établissements sous forme d'une subvention. Celle-ci n'est pas remise directement à la personne qui en bénéficie mais elle est versée à l'organisme gestionnaire³. Le bénéficiaire profite d'une réduction sur le prix du repas consommé. Le fonctionnement des titres-restaurant diffère. Le montant de ces titres est déterminé par l'employeur, qui doit les financer à hauteur de 50 % et 60 % de sa valeur⁴. Le reste est à la charge de l'employé. Ce dernier utilise librement ces titres, sous réserve que ceux-ci permettent l'achat d'aliments immédiatement consommables ou servant à la préparation d'un repas dans les restaurants, dans certains commerces assimilés et chez les détaillants en fruits et légumes.

¹ *Ibid.*, p. 52.

² Un peu plus de la moitié des actifs (et étudiants) fréquentent habituellement la restauration hors foyer pour le déjeuner : « La fréquence de déjeuner au restaurant scolaire varie selon le niveau scolaire : maternelle et primaire d'une part et collège et lycée d'autre part (...). Plus d'élèves de collège et lycée (67,4 %) déjeunent régulièrement au restaurant scolaire que les élèves de maternelle et primaire (57,7 %) » (Anses [2021], *Consommations alimentaires et apports nutritionnels dans la restauration hors foyer en France*, rapport d'appui scientifique et technique, février, 202 p., ici p. 40).

³ Source : Portail de la Fonction publique, « [Restauration](#) ».

⁴ Source : site du Service public, « [Comment obtenir et utiliser des titres-restaurant ?](#) ».

À travers les subventions, il est possible de rendre l'offre alimentaire plus accessible aux plus modestes. Plusieurs mesures ont été mises en place dans la restauration collective pour répondre à cet enjeu. À titre d'exemple, depuis la COG de 2013-2018, les repas sont obligatoires en crèches et sont facturés à la prestation de service unique donc leur coût est proportionnel aux revenus des familles. Les collectivités sont incitées à tarifier la restauration collective en fonction des revenus. De même, la tarification de la restauration collective, notamment par les employeurs publics, peut être progressive en fonction du salaire. Enfin, les restaurants universitaires offrent des tarifs différents entre les boursiers et les non-boursiers. En revanche, cette logique d'équité sociale n'est pas rendue possible par les titres-restaurant dû à leur caractère forfaitaire. Par ailleurs, si la restauration collective semble constituer une formidable opportunité pour favoriser l'accès du plus grand nombre à une offre alimentaire *a priori* plus diversifiée (à travers notamment la tarification progressive), le manque d'évaluations ne permet pas de confirmer cette hypothèse.

Une étude¹ nous apporte toutefois des éléments sur les effets des restaurants universitaires (RU). Menée en 2007-2008, auprès de 3 287 étudiants dans les RU des Bouches-du-Rhône, cette enquête avait pour objectif « de déterminer si la fréquentation du RU était associée à un meilleur respect des repères de consommation du Programme national nutrition santé (repères PNNS) ». Les résultats, satisfaisants pour partie, montraient que « les étudiants qui se rendaient au RU au moins trois fois par semaine, ainsi que ceux qui y mangeaient avec plaisir, respectaient mieux les repères PNNS que les autres. En revanche, les étudiants qui avaient un budget alimentaire inférieur à 100 €/mois mangeaient moins souvent au RU et respectaient moins bien les repères PNNS ». Ces analyses plaident clairement pour davantage de progressivité dans les tarifs avec une baisse du prix pour les plus modestes. Concernant les titres-restaurant, la question de la qualité de l'offre alimentaire à laquelle ils donnent accès peut également se poser. En effet, les paniers du bénéficiaire peuvent comprendre des produits très divers, ce qui ne permet pas de garantir leur apport nutritionnel (voir *infra* sur la question des coupons d'achat).

Il semble intéressant de s'arrêter sur le cas du milieu scolaire (hors universités), notamment par sa restauration collective. En comparaison avec les autres restaurations hors foyer (RHF), l'Anses rapporte que « [l]es repas en RHF scolaire apport[er]ent davantage d'énergie, de protéines, de glucides quel que soit le niveau scolaire ainsi que de fibres en collège et lycée. Ils apportent en revanche moins de sucres quel que soit le

¹ Pavaut B., Vieux F. et Darmon N. (2013), « [Le resto'U : une aide pour une alimentation équilibrée ?](#) », *Lettre scientifique*, n°14, Fonds français pour l'alimentation et la santé, 12 p.

niveau scolaire mais aussi moins de lipides, AGS et sel au collège et lycée¹ ». Rappelons qu'en France, « depuis septembre 2011, un décret relatif à la qualité nutritionnelle des repas servis dans le cadre de la restauration scolaire et l'arrêté y afférant définissent les exigences imposées aux établissements publics et privés² ». Bien que répondant à des exigences de qualité, les repas scolaires ne sont pas exempts de reproches quant à leur qualité gustative³. En dépit de cela, lorsqu'elle est de qualité, la restauration scolaire est une opportunité pour apporter aux enfants une alimentation saine et équilibrée, et ce, quel que soit leur niveau de vie. Antoine Math rappelle les bénéfices que permettent les cantines pour les enfants, et notamment pour ceux vivant dans une famille pauvre : répondre au besoin essentiel d'une alimentation suffisante et équilibrée durant la pause méridienne ; favoriser le bon déroulement des apprentissages l'après-midi ; pourvoir à la nécessité d'un accueil et d'une prise en charge des enfants durant la pause méridienne, notamment au regard des objectifs de sécurité des enfants et de « conciliation » pour les parents ; participer à l'apprentissage du vivre ensemble et à l'éducation nutritionnelle en complémentarité de l'école et des parents ; intégrer les enfants dans un cadre exempt de toute forme d'exclusion ou de discrimination⁴. On observe toutefois que la fréquentation de la restauration scolaire est variable suivant la PCS des parents et qu'*a fortiori*, elle est beaucoup plus faible dans les écoles et établissements relevant de l'éducation prioritaire⁵.

C'est pourtant dans ces écoles et établissements que le bénéfice pour les enfants peut être plus fort. Antoine Math précise en effet qu'« un enfant d'une famille pauvre a ainsi une plus grande probabilité de ne pas recevoir une alimentation suffisante et/ou équilibrée au cours des repas pris durant le reste de la semaine (qui pourrait partiellement compenser l'absence ou l'insuffisance de l'alimentation à midi), rendant donc encore plus importants les 4 ou 5 repas pris à la cantine chaque semaine de l'année scolaire⁶ ». Une politique active de prise en charge du coût par les collectivités territoriales, partielle ou totale, pour les élèves les plus défavorisés, pourrait pour partie en augmenter la fréquentation.

¹ Anses (2021), *Consommations alimentaires et apports nutritionnels dans la restauration hors foyer en France*, *op. cit.*, p. 129.

² CNESCO (2017), « *Contribution sur la restauration scolaire : une disparité en termes d'accès et de service* », Paris, Conseil national d'évaluation du système scolaire, octobre, 20 p., ici p. 5.

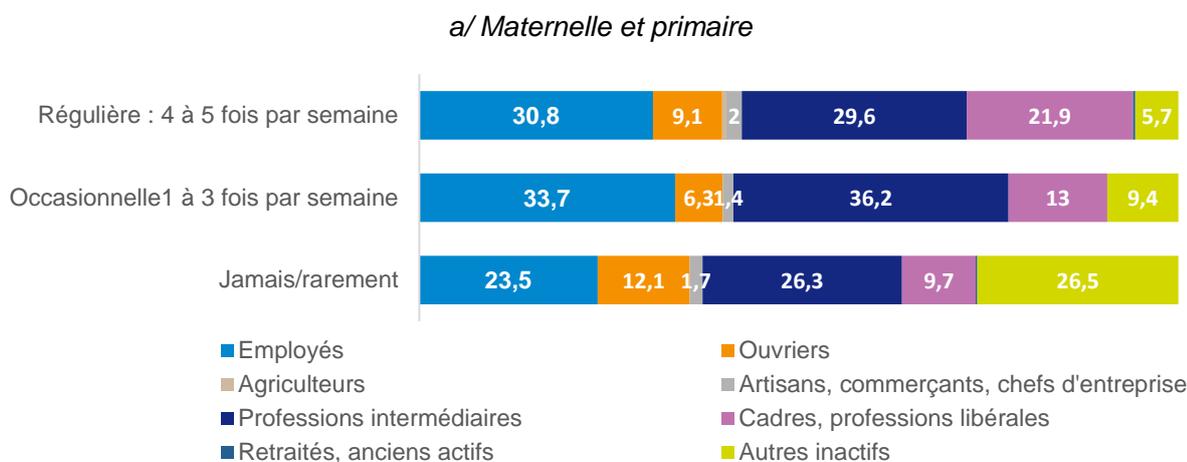
³ 48,5 % des élèves du secondaire ne sont pas satisfaits des repas qui sont servis dans leur cantine, d'après une enquête menée par l'association Consommation, logement et cadre de vie et le ministère de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Pêche datant de 2009 (« *Cantines : les élèves restent sur leur faim* », décembre, 12 p.).

⁴ Math A. (2019), « *L'accès à la cantine scolaire pour les enfants de familles défavorisées, Un état des lieux des enjeux et des obstacles* », document de travail n° 01-2019, IRES, 52 p., ici p. 9.

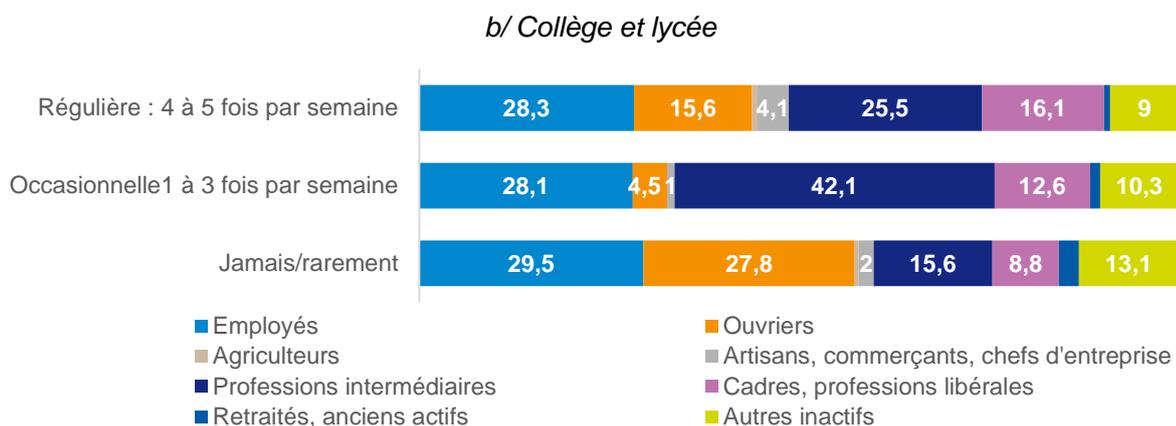
⁵ CNESCO (2017), « *Contribution sur la restauration scolaire...* », *op. cit.*

⁶ Math A. (2019), « *L'accès à la cantine scolaire pour les enfants de familles défavorisées* », *op. cit.*, p. 13.

Figure 31 – Fréquentation des élèves à la restauration scolaire suivant la CSP des parents



Source : Étude INCA 3 (2014-2015), traitement Anses



Source : Étude INCA 3 (2014-2015), traitement Anses

Des initiatives sont mises en place pour rendre le tarif des cantines plus accessibles. C'est le cas pour certaines communes engagées dans la mesure de tarification des cantines déployée dans le cadre de la Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté. Si cette mesure semble favorable pour accroître l'accès à une meilleure alimentation, son impact ne peut être mesuré par manque d'indicateurs disponibles à cet effet¹. En dehors des cantines scolaires, d'autres initiatives similaires sont mises en place, comme celle de la subvention des petits déjeuners et goûters à l'école. En 2016, une étude anglaise a évalué le programme « Magic Breakfast »² qui permettait la distribution de « clubs petit déjeuner » (où céréales, biscuits, porridge ou bagels étaient proposés, au

¹ Comité d'évaluation de la Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté (2021), *Les 35 mesures : suivi et évaluation 2021*, op. cit., p. 33-36.

² CNESCO (2017), « Contribution sur la restauration scolaire... », op. cit., p. 11.

choix) aux élèves. Elle a montré l'effet positif sur le niveau de lecture, d'écriture, de mathématiques, particulièrement pour les élèves de CP, ainsi qu'une amélioration de la concentration et du comportement des élèves. L'apport pour les enfants issus de milieux plus défavorisés fut triple, à la fois en améliorant leurs compétences scolaires, en améliorant le climat scolaire de l'établissement et en leur permettant d'accéder à une alimentation équilibrée. En France, des petits déjeuners à l'école sont distribués dans certaines écoles dans le cadre de la Stratégie pauvreté, mais tout comme la tarification sociale des cantines, la mesure ne pourra être évaluée, faute d'indicateurs disponibles¹.

S'agissant de la remise de coupons d'achat², plusieurs travaux étudient leur impact sur la consommation et la santé³. Les bénéfices de cette politique sont avérés lorsque les coupons sont distribués aux catégories les plus défavorisées et qu'ils sont ciblés à l'achat de produits recommandés tels que les fruits et les légumes, les produits lactés et les vitamines. On observe alors une amélioration de la consommation alimentaire ainsi que du statut nutritionnel des populations. Une telle mesure se justifie en particulier vis-à-vis des enfants, puisque, comme le note le HCSP⁴, « l'exposition précoce à des aliments diversifiés peut être (...) un moyen d'atténuer l'intensité de la néophobie alimentaire », et que « [d]e même, l'exposition répétée aux aliments peu appréciés semble être une solution pour réduire leur rejet ». Les goûts alimentaires se construisent tôt et sont déterminants pour la consommation à l'âge adulte⁵. À cet égard, des études expérimentales ont montré que « rendre disponibles et gratuitement accessibles les fruits et légumes favorise un changement de comportement positif à long terme », et l'Inserm fait le constat que lorsque les coupons sont ciblés sur les fruits et légumes, la consommation de ces produits augmente (Inserm, 2014). Le bénéfice pour les femmes enceintes est également bien établi, notamment eu égard à l'augmentation du poids des nouveau-nés. À l'inverse, l'Inserm souligne que l'intérêt nutritionnel n'est pas garanti lorsque les coupons concernent toute l'alimentation ; les achats supplémentaires pouvant alors se porter sur des produits non recommandés. Plusieurs pays étrangers ont initié une politique de coupons à l'image des États-Unis (Programme « Special Supplementary Nutrition Program for Women Infants and Children »), de l'Australie (« Fighting Disease with Fruit ») ou du Royaume-Uni (programme « Healthy Start »). Comme rappelé par l'Inserm, ces interventions, adossées à de l'éducation nutritionnelle, ont un effet positif sur la qualité de la consommation alimentaire

¹ Comité d'évaluation de la Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté (2021), *Les 35 mesures : suivi et évaluation 2021*, op. cit., p. 37-40.

² Les coupons permettent l'achat à prix réduit ou l'accès gratuit aux produits alimentaires.

³ Inserm (2014), *Inégalités sociales de santé en lien avec l'alimentation et l'activité physique*, op. cit., p. 600-614.

⁴ HCSP (2017), *Pour une politique nationale nutrition santé en France. PNNS 2017-2021*, op. cit., p. 79.

⁵ Cooke L. (2007), « The importance of exposure for healthy eating in childhood: a review », *Journal of Human Nutrition and Dietetics*, vol. 20 (4), août, p. 294-301.

des personnes défavorisées et leur santé ; et cette politique de coupons serait plus efficace qu'une baisse des prix. Les conclusions scientifiques sont très instructives dans l'optique de la définition des modalités du chèque vert (voir *supra*, partie 5.4 du chapitre 2).

Le cas de l'aide alimentaire : les possibilités d'accès à une offre renouvelée

Les enjeux de l'aide alimentaire

L'aide alimentaire doit répondre à plusieurs enjeux, parmi lesquels celui de la qualité nutritionnelle. Le Conseil national de l'alimentation fait le constat que les paniers proposés sont souvent déséquilibrés d'un point de vue nutritionnel. Le CNA rapporte le manque de viandes, de fruits et de légumes dans ces paniers et la trop grande présence de féculents raffinés, de matières grasses ajoutées et de produits sucrés et/ou salés. Cette question soulève la problématique du conditionnement des denrées, qui est plus complexe pour les légumes que pour les féculents par exemple. Sur la question de l'équilibre nutritionnel, le CESE recommande en 2020 de travailler sur les modalités d'approvisionnement (CESE, 2020). D'autre part, la qualité gustative des produits du Fonds européen d'aide aux plus démunis (FEAD) est contestée malgré les tests gustatifs mis en place par FranceAgriMer (IGAS, 2019 ; CNA, 2012). À cet égard, l'IGAS recommande dans son rapport de 2019 d'utiliser le Nutri-Score dans le cahier des charges des produits transformés achetés par FranceAgriMer, de donner un poids plus important aux tests de goût dans la sélection des offres et de réaliser des enquêtes auprès des bénéficiaires (IGAS, 2019).

D'autres limites sont pointées comme la monotonie alimentaire (malgré le choix, les mêmes aliments sont régulièrement proposés) et la perception de la qualité – les produits à la date limite d'utilisation optimale dépassée sont perçus comme des « aliments pour pauvres » (CNA, 2012). Ce dernier point a, depuis ce constat du CNA, fait l'objet d'actions d'éducation alimentaire (voir action 17 du dernier PNA faisant référence à la notion d'éducation à la lutte contre le gaspillage alimentaire, objectif rappelé dans la loi EGalim). Si l'IGAS observe l'augmentation des dons des grandes surfaces suite aux obligations instaurées par la loi Garot¹, elle note aussi que « la dépense fiscale qui soutient cet accroissement n'est pas ciblée et les associations soulignent la baisse de qualité des denrées collectées lors de la "ramasse" ». La mission propose ainsi « de rendre obligatoire l'envoi par les entreprises d'un tableau dématérialisé précisant les numéros de lot et la date de péremption des denrées données ». Sur ce rapprochement entre le gaspillage et l'aide alimentaire, Dominique Paturel et Nicolas Bricas appelle à la vigilance au nom de la dignité des personnes car :

« Donner aux pauvres ces produits pour éviter de les gaspiller oblige à reconnaître implicitement une hiérarchie dans les fonctions de l'alimentation. Ce qui compterait

¹ La loi a posé le principe du conventionnement obligatoire avec des associations d'aide alimentaire pour éviter le gaspillage des denrées invendues (IGAS [2019], *La lutte contre la précarité alimentaire*, *op. cit.*).

d'abord pour les pauvres serait de se remplir le ventre. Le plaisir, le lien social ou l'identité, autres fonctions fondamentales de l'alimentation, seraient secondaires pour eux. Or l'enjeu est justement de leur permettre d'avoir accès à une alimentation "normale" et non pas ciblée pour eux, d'avoir le droit aux mêmes produits que les autres, aux produits dignes d'être consommés par tous¹ ».

Au-delà de la qualité, il convient de noter que des marges de manœuvre existent également pour d'autres objectifs de l'aide alimentaire. Celle-ci entend répondre à des situations d'urgence. À cet égard, le CNA souligne que « de nombreuses personnes pouvant prétendre à une aide alimentaire n'y font probablement pas appel, du fait, en particulier, de l'importance des démarches préalables, de la crainte d'une stigmatisation, de la crainte d'une perte d'autonomie dans la maîtrise de leur alimentation, ou encore d'un éloignement géographique des structures pourvoyant de l'aide » (CNA, 2012). Face au non-recours, l'aide alimentaire peine ainsi à atteindre toutes les personnes en situation d'urgence. À cela s'ajoute le manque de connaissance du public concerné, tant il est divers, qui rend d'autant plus difficile son atteinte et la réponse à ses besoins. Sur ce sujet, l'IGAS recommande que « l'analyse des besoins doit être affinée en considérant les différents publics de l'aide alimentaire », préconisant « de limiter les appels d'offres nationaux à un nombre réduit de produits susceptibles de répondre aux besoins de l'ensemble des publics et d'établir cette liste avec des spécialistes de la nutrition des populations en situation de précarité ». Pour répondre aux disparités territoriales, l'inspection juge nécessaire d'orienter les crédits déconcentrés vers certains territoires et d'apporter un soutien financier à la coordination des acteurs locaux de l'aide alimentaire dans les territoires où l'offre est absente.

Par ailleurs, l'aide alimentaire poursuit l'objectif de constituer un outil d'inclusion sociale. Celle-ci est rendue possible grâce au travail des bénévoles. Toutefois, ce dernier s'avère de plus en plus ardu car les bénévoles doivent à la fois faire face à une augmentation du nombre de bénéficiaires et à une demande plus forte et élargie quant aux compétences requises, notamment pour l'accompagnement de ces personnes. Ils ne disposent pas nécessairement des qualifications pour cela. Dominique Paturel et Nicolas Bricas notent également le besoin grandissant pour ces associations d'acquérir des compétences dans la gestion de stocks et de flux d'approvisionnement². Sur ce sujet, en 2012, le CNA recommandait de favoriser le bénévolat de compétence ; en formalisant « les missions des associations d'aide alimentaire en matière d'accompagnement des personnes accueillies, la loi EGalim a notamment formalisé les missions, qui impliquent la formation des bénévoles » (IGAS, 2019).

¹ Paturel D. et Bricas N. (2019), « [Pour une réforme de nos solidarités alimentaires](#) », *So what?*, Policy Brief n° 9, Chaire Unesco Alimentations du monde, mars, 4 p., ici p. 4.

² *Ibid.*

Les pistes de changements

Les enjeux auxquels l'aide alimentaire doit répondre amènent à questionner notre modèle actuel. Si cette aide constitue un premier secours aux personnes en difficulté, elle ne saurait constituer en l'état une réponse structurelle aux enjeux de précarisation. Il convient ainsi d'interroger les pistes de changement possibles. Parmi elles, plusieurs scénarios peuvent être discutés : (1) maintenir le système d'aide alimentaire existant en l'améliorant, (2) développer davantage les approches d'aide alimentaire nouvelles, ou (3) proposer une alternative à l'aide alimentaire à travers, par exemple¹, des chèques alimentaires.

Dans le premier scénario, à savoir la poursuite du système actuel d'aide alimentaire, plusieurs réflexions sont à engager pour une aide plus efficace, lisible et adaptée. Parmi elles, et comme rappelé par le CNA, il est essentiel d'entamer un travail d'identification des publics et de leurs attentes suivant les territoires afin d'y répondre de la manière la plus adéquate. La simplification des relations et responsabilités entre les multiples acteurs des différents échelons permettraient de rendre l'action plus lisible et efficace. Dans son rapport de 2019, l'IGAS recommandait, par ailleurs, la création d'un fonds pluriannuel national pour mettre en œuvre une politique systémique de lutte contre la précarité alimentaire, en réponse à la complexité du modèle actuel de financement :

« Pour donner aux acteurs associatifs une prévisibilité et des garanties indispensables, la mission recommande d'inscrire le fonds ainsi que ses dotations futures dans la loi, tout en lui allouant des autorisations d'engagements pluriannuelles » (IGAS, 2019).

Un deuxième scénario serait de favoriser le développement de dispositifs existants aux côtés du système d'aide alimentaire actuel. Ainsi, les groupements d'achat et les épiceries solidaires pourraient être davantage soutenus. En mélangeant les publics précaires et non précaires, ils ont l'avantage de diminuer le sentiment de stigmatisation ressenti des bénéficiaires et leur donnent plus d'autonomie. Par ailleurs, ils offrent « une large palette de produits contre une participation financière modique² ». Ces modèles sont plébiscités par plusieurs administrations (IGAS, CNA).

Dans un troisième scénario, en rupture avec le fonctionnement en place, la distribution de chèques alimentaires ou d'« une aide alimentaire ciblée dématérialisée » pourrait être

¹ Une autre piste serait celle d'une Sécurité sociale alimentaire que Dominique Paturel décrit comme « un modèle de protection sociale pour tous orienté sur un accès égalitaire à une alimentation reconnectée aux conditions de sa production ». Cette Sécurité sociale alimentaire, envisagée par un certain nombre d'associations, s'appuierait sur trois éléments : la reconnaissance du droit à l'alimentation, la réorientation des outils de politique publique existant en matière d'accès à l'alimentation avec en particulier une restauration collective disponible pour tous 7 jours sur 7, et l'attribution d'une allocation à l'ensemble de la population pour accéder à des produits frais. Voir Paturel D. (2019), « [Pour une Sécurité sociale de l'alimentation](#) », *op. cit.*

² CNA (2012), « [Aide alimentaire et accès à l'alimentation des populations démunies en France](#) », *op. cit.*

envisagée, sur le modèle de ce qui est fait dans d'autres pays. Ces chèques ou cette aide seraient distribués sous conditions de ressources. Les bénéficiaires disposeraient d'un montant défini qu'ils pourraient utiliser pour des achats alimentaires ciblés dans tous les magasins, et dans le cas de l'aide dématérialisée, sans que l'origine des fonds ne soient identifiables. En 2012, le CNA faisait déjà état de cette orientation possible (l'aide alimentaire ciblée dématérialisée), prenant pour exemple le dispositif de carte bancaire dédiée développé aux États-Unis¹. Ces chèques, ou cette aide, aurait l'avantage de diminuer l'impression de stigmatisation et d'élargir le panier de l'offre disponible pour les bénéficiaires.

Éléments clés

L'offre alimentaire reste encore assez variable du double point de vue de sa qualité et de son accessibilité. Les reformulations constituent un levier d'amélioration de la qualité nutritionnelle de l'offre alimentaire. Le HCSP les définit comme un « changement de la composition en nutriments des aliments transformés (...) visant à réduire le contenu en nutriments négatifs (tels que le sodium, les acides gras saturés, les acides gras *trans*, les calories) ou à augmenter le contenu en nutriments ou ingrédients bénéfiques (tels que les fibres, céréales complètes ; fruits et légumes, (...)). Cette définition n'inclut pas l'ajout de vitamines ou de minéraux au travers des processus de fortification ».

Si des actions sont prises afin de favoriser les reformulations, ces dernières reposent pour une large majorité sur l'engagement volontaire des acteurs, ce qui comporte un certain nombre de limites. L'outil réglementaire n'est convoqué qu'en deuxième intention, alors même qu'il a été démontré les effets positifs de la mise en place de standards minimum de qualité. Par ailleurs, l'accessibilité à une offre alimentaire de qualité diffère suivant les territoires et les publics. Pour favoriser son accès à tous, les pouvoirs publics déploient des initiatives « d'aller-vers », notamment à l'école à travers la distribution gratuite de fruits et légumes ou la création de jardins potagers. Comme l'indiquent de nombreuses études américaines et une étude européenne (« Pro Children Study »), ces projets sont bénéfiques sur la connaissance des enfants mais dans une moindre mesure sur leurs comportements, sauf lorsqu'ils sont relayés dans le milieu familial. D'autre part, en se basant sur plusieurs études, l'Inserm montre que le soutien financier aux ménages peut favoriser le meilleur accès à une offre alimentaire de qualité (ex. : coupons alimentaires), sous réserve qu'il soit conditionné à l'achat de produits ciblés, comme les fruits et légumes.

¹ *Ibid.*

3.4. La fiscalité

Les bénéfices attendus d'une fiscalité nutritionnelle

La fiscalité remplit classiquement plusieurs fonctions : allocation des ressources, stabilisation (eu égard à un contexte cyclique), et redistribution¹. On ne traite pas ici de ces enjeux généraux, y compris la redistribution. En effet, les enjeux budgétaires, macroéconomiques et redistributifs des dispositifs fiscaux non spécifiques dépassent de très loin la question des inégalités de santé et l'objet de ce rapport (qui traite au demeurant d'autres dispositifs pour améliorer accessibilités financières et géographiques de l'offre). Pour autant, la redistribution par le système socio-fiscal contribue bien sûr à réduire les inégalités de santé (en favorisant des modes de vie plus sains pour les plus modestes, avec notamment une meilleure accessibilité financière de l'offre alimentaire de qualité).

La fiscalité dite « nutritionnelle » s'inscrit en effet dans le cadre spécifique de la fiscalité dite « comportementale », « dont la finalité est d'influencer les comportements des consommateurs pour les détourner de pratiques jugées nocives pour leur bien-être² ». Les premiers exemples en ont été les droits d'accise sur l'alcool ou le tabac, avant que des taxes sur les produits gras ou sucrés ne fassent leur apparition. Le HCSP a ainsi rappelé en 2017 que « [l]es contraintes budgétaires orientent les consommateurs vers des aliments de forte densité énergétique (quantité de calorie pour 100 g) et riches en sel, sucres et graisses », alors que l'« on sait par ailleurs qu'une alimentation composée de ce type d'aliments favorise l'obésité et les maladies chroniques³ ».

En l'espèce, le HCSP a affirmé que « baisser le prix relatif des aliments de bonne qualité nutritionnelle et augmenter celui des aliments de mauvaise qualité permettrait d'améliorer la santé nutritionnelle de la population ». Ainsi, les produits de meilleure qualité bénéficieraient d'un avantage relatif en prix, qui se conjuguerait à la possibilité d'afficher leur meilleure qualité via l'étiquetage nutritionnel du Nutri-Score en face avant.

Il ne s'agit donc pas ici de redistribuer entre ménages (ce qui peut être l'objet des dispositifs généraux de redistribution socio-fiscale) mais de changer les termes de leur arbitrage entre aliments – surtout pour les ménages procédant à leurs achats sous contrainte budgétaire – et, pour ce faire, de « réguler les prix pour promouvoir une alimentation de meilleure qualité ». Une telle stratégie est étudiée et recommandée depuis de nombreuses années

¹ Si l'on reprend le classique triptyque de R. Musgrave.

² Cusset P.-Y. (2013), « L'effet des "taxes comportementales", une revue (non exhaustive) de la littérature », document n°2013-01, Commissariat général à la stratégie et à la prospective, juin, 27 p., ici p. 5.

³ HCSP (2017), *Pour une politique nationale nutrition santé en France. PNNS 2017-2021*, op. cit., p. 36.

par les organisations internationales, dont l'OCDE et l'OMS. Cette dernière a notamment préconisé une taxation *ad hoc* des boissons sucrées afin de lutter contre l'obésité infantile.

Encadré 19 – Les effets redistributifs de la fiscalité nutritionnelle

Comme précisé ci-avant, l'objet de la fiscalité nutritionnelle n'est pas de redistribuer (ce qui est déjà l'objet de dispositifs fiscaux plus généraux). Pour autant, un point souvent évoqué est lié à son aspect potentiellement régressif, c'est-à-dire que le poids fiscal pour les ménages modestes serait plus élevé, relativement à leurs revenus, que celui subi par les ménages les plus aisés.

Mais selon le HCSP, « les études de simulation sont peu nombreuses et ambiguës sur ce sujet, avec des résultats qui varient selon le pays étudié et les groupes de produits visés¹ », ce qui reflète vraisemblablement pour partie l'hétérogénéité des réponses comportementales des ménages.

Le HCSP souligne toutefois qu'une éventuelle régressivité fiscale serait « compensée par des effets santé plus importants pour les populations défavorisées » (ce qui est bien l'objectif poursuivi), puisque « [l]es études existantes montrent majoritairement que les politiques de prix réduisent les inégalités de santé nutritionnelle, notamment les politiques ciblant des nutriments précis ». Le Haut Conseil ajoute que « les études existantes supposent que les effets de la consommation sur la santé (...) sont les mêmes quelle que soit la distance initiale des individus aux recommandations nutritionnelles » et que, ce faisant, « elles sous-estiment donc les gains relatifs de santé pour les populations les plus éloignées des recommandations nutritionnelles ».

L'IGAS avait également récusé le discours autour d'un caractère « antisocial » de la fiscalité nutritionnelle en indiquant, à propos de la fiscalité des boissons sucrées, que « contrairement à certains arguments avancés, cette mesure n'a pas de caractère « antisocial », étant au contraire « adaptée à l'objectif de réduction des inégalités sociales de santé », puisque « les personnes les plus défavorisées sont les plus touchées par le surpoids et l'obésité² ».

Il faut rappeler que la fiscalité nutritionnelle peut se justifier non seulement par un objectif de lutte contre les inégalités de santé, qui participe à la justice sociale, mais aussi par un objectif

¹ *Ibid.*, p. 40.

² IGAS (2016), *Évaluation du PNNS 3 et du plan obésité 2010-2013*, *op. cit.*, p. 75.

budgétaire, puisque la Direction du Trésor avait documenté en 2016¹ un « coût social annuel de l'obésité et du surpoids » dépassant alors les 20 milliards d'euros. La récente crise sanitaire a d'ailleurs illustré le rôle joué par les comorbidités associées à l'alimentation. C'est en partie ce qui aurait expliqué la lourdeur des bilans dans certaines régions du monde (au Mexique par exemple²), de même que cela a pu contribuer – partiellement – aux inégalités constatées entre milieux sociaux, jusqu'en France. Compte tenu de la limitation des compétences de l'UE en matière fiscale, la fiscalité nutritionnelle reste pleinement du ressort des États, ce qui est un facteur facilitant du point de vue du droit.

Les précisions fournies dans les sous-parties suivantes visent à éviter des mesures « alibi », trop timorées pour infléchir les comportements de consommation, ou des mesures au ciblage mal pensé, avec par exemple des effets de report *in fine* défavorables à la qualité nutritionnelle. Il s'agit de points de vigilance et non d'obstacles, qui ne doivent pas faire oublier les importants bénéfices de santé publique associés à un maniement avisé de la fiscalité nutritionnelle. Ceux-ci ont conduit le HCSP à préconiser la mise en place d'« une taxe d'accise dépendant du profil nutritionnel des produits pour les produits préemballés relevant du champ d'application du règlement européen INCO, et inclus dans la catégorie NutriScore D et E³ ».

Les divers écueils à prendre en compte

De nombreux débats ont eu lieu autour de la forme à donner à la fiscalité nutritionnelle. En effet, l'efficacité d'une taxe nutritionnelle reste conditionnée à plusieurs éléments.

Tout d'abord, il faut que le « signal-prix » envoyé aux consommateurs soit bien réel, avec deux écueils à éviter :

- une non-répercussion de la taxe sur le consommateur. Pour le HCSP, « la théorie économique prédit des taux de transmission proches de 100 %, et même supérieurs à 100 % dans le cas de segments de marché dominés par un petit nombre d'opérateurs⁴ », mais le Haut Conseil signale « des travaux empiriques récents » relatifs à l'impact *a posteriori* de mesures de taxation des sodas au Mexique, en France et dans la ville de Berkeley, et qui indiquent que les taux de transmission peuvent parfois ne pas dépasser 40 %. Il observe qu'« une explication plausible à

¹ Direction générale du Trésor (2016), « [Obésité : quelles conséquences pour l'économie et comment les limiter ?](#) », par D. Caby, *Trésor-éco* n° 179, septembre, 12 p., ici p. 5.

² Selon le docteur Daniel Pahua Diaz, spécialiste de la santé publique à l'Université nationale autonome du Mexique, « l'inflammation provoquée par le Covid s'ajoute à celle, chronique, liée à l'obésité. Le corps est attaqué sur deux fronts. Le diabète provoque, lui, des troubles métaboliques et circulatoires qui fragilisent aussi les patients » (*Le Monde*, « [Malbouffe et Covid-19, le cocktail mortel mexicain](#) », 21 août 2020).

³ HCSP (2017), *Pour une politique nationale nutrition santé en France. PNNS 2017-2021*, op. cit., p. 42.

⁴ *Ibid.*, p. 38.

l'existence de faible taux de transmission (...) est que ces boissons constituent un produit d'appel sur lequel les distributeurs sont prêts à des réductions de marge », indiquant que « ce type de réaction est peu probable dans le cas d'une taxe visant un grand nombre de produits ». Toutefois, les industriels et distributeurs peuvent aussi tenter d'atténuer les effets de la fiscalité nutritionnelle sur la consommation par diverses mesures commerciales : au-delà des « promotions en prix ou en volume » il peut s'agir du « positionnement en rayon ». C'est pourquoi la fiscalité nutritionnelle doit « nécessairement être associée à des mesures réglementaires encadrant la promotion des produits » ;

- l'apparition de stratégies de préservation des marges à prix constant : il est en effet parfois possible de faire appel à des ingrédients moins coûteux, ce qui, souvent, dégradera encore la qualité nutritionnelle des produits visés par la taxe. Le sujet de la fiscalité nutritionnelle doit ainsi être pensé conjointement à l'édiction des standards de qualité nutritionnelle minimale. Aux États-Unis, la présence d'acides gras *trans* dans les aliments industriels a fortement diminué après l'introduction de mesures d'étiquetage obligatoire.

Ce second risque de compensation des effets de la taxation par « reformulation vers le bas » des produits ciblés plaide pour privilégier des taxes d'accise, dont l'assiette est le volume, et non des taxes *ad valorem*, dont l'assiette est sensible au prix hors taxes. Autre avantage des taxes d'accise : leurs effets sont insensibles aux fluctuations du prix des matières premières. C'est d'ailleurs le fait que la taxe sur les boissons sucrées porte sur les volumes (contrairement à la TVA basée sur l'assiette du prix hors taxe) qui avait conduit l'IGAS à préconiser son maintien, même en cas de passage au taux normal de TVA, les effets des deux taxes étant jugés « complémentaires¹ ».

Toutefois, même si la taxe est répercutée sur les consommateurs, encore faut-il s'assurer que leurs comportements d'achat présentent, dans ce contexte, une élasticité-prix² suffisante. Si, selon le HCSP, l'effet des prix « est démontré tant par des données d'expérience contrôlées, menées en laboratoire ou sur le terrain, que par l'analyse économique de données observationnelles de consommation³ », le Haut Conseil précise que, selon la littérature, « des améliorations significatives de la santé des populations peuvent être atteintes pour des variations de prix de l'ordre de 10 % à 15 % au moins ». Ceci résulterait d'« effets cognitifs de "seuil" par lesquels les consommateurs ne réagissent à des hausses de prix que lorsque ces dernières sont suffisamment saillantes et

¹ IGAS (2016), *Évaluation du PNNS 3 et du plan obésité 2010-2013*, *op. cit.*, p. 75.

² Il s'agit de la variation relative de la consommation pour une hausse de prix de 1 %.

³ HCSP (2017), *Pour une politique nationale nutrition santé en France. PNNS 2017-2021*, *op. cit.*, p. 37.

perceptibles¹ ». L'IGAS avait ainsi constaté en 2016 que la taxe sur les boissons sucrées était « trop modeste pour avoir eu un effet certain sur les comportements », avec un montant « de 7,53 euros par hectolitre ce qui représente à peine 11,23 centimes pour une bouteille d'1,5 litre de soda ou 2,51 centimes pour une boîte de soda de 33 centilitres² », l'inspection préconisant donc en la matière l'application du taux normal de TVA à 20 %.

Un autre potentiel écueil, au-delà des élasticités-prix directes (qui relèvent d'un raisonnement en équilibre partiel), est lié à la possibilité d'effets de substitution vers d'autres produits dont la qualité nutritionnelle ne serait pas supérieure (élasticités « croisées »). Le HCSP cite notamment une étude française de 2010³ qui montre « qu'une taxe ciblant indistinctement tous les produits à l'intérieur de grandes catégories d'aliments aurait une efficacité limitée, avec des effets potentiellement pervers, comme une baisse des apports en nutriments essentiels, du fait de substitutions incontrôlées entre catégories d'aliments et d'effets élasticité-prix directs assez faibles ». En effet, l'élasticité-prix est moins élevée lorsque l'on cible toute une catégorie d'aliments, que lorsque l'on considère un sous-ensemble ciblé de produits au sein de cette catégorie. Par exemple, augmenter le prix du beurre (dans une logique d'une « fat tax ») peut entraîner une modification de l'achat sur les huiles et les autres corps gras. Du fait de ces effets en chaîne, il est difficile de prédire la portée du résultat final sur la diminution des quantités totales du corps gras consommés⁴.

C'est pourquoi « la littérature conclut (...) de manière claire qu'une politique de prix ciblant précisément certaines variétés de produits à l'intérieur de chaque catégorie de produits est plus efficace que le ciblage de larges catégories de produits, et ce d'autant plus que les aliments ciblés ont des substituts proches de meilleure qualité nutritionnelle⁵ ». Une étude sur des données françaises montre ainsi que la baisse de la consommation de sucres générée par la taxation des sodas s'explique essentiellement par des reports vers des boissons allégées en sucre ou des jus de fruits sans sucres ajoutés⁶. Au-delà du cas de l'Hexagone, le HCSP cite également « les analyses de l'effet de la taxe mexicaine sur les aliments non-essentiels denses en énergie, ou encore de la taxe danoise de 2011-2012 sur les graisses saturées⁷ ».

¹ *Ibid.*, p. 37 et note de bas de page 14.

² IGAS (2016), *Évaluation du PNNS 3 et du plan obésité 2010-2013*, *op. cit.*, p. 74.

³ Allais O., Bertail P. et Nichèle V. (2010), « [The Effects of a Fat Tax on French Households' Purchases: A Nutritional Approach](#) », *American Journal of Agricultural Economics*, vol. 92 (1), p. 228-245.

⁴ Caillavet F. et Darmon N. (2005), « Contraintes budgétaires et choix alimentaires : pauvreté des ménages, pauvreté de l'alimentation ? », *INRA Sciences sociales*, Institut national de la recherche agronomique, p. 1-4.

⁵ HCSP (2017), *Pour une politique nationale nutrition santé en France. PNNS 2017-2021*, *op. cit.*, p. 37.

⁶ Bonnet C. et Réquillart V. (2013), « Tax incidence with strategic firms in the soft drink market », *Journal of Public Economics*, vol. 106 (issue C), p. 77-88.

⁷ HCSP (2017), *Pour une politique nationale nutrition santé en France. PNNS 2017-2021*, *op. cit.*, p. 37.

Des contraintes et limites d'ordre juridique à lever

Il importe aussi de rappeler certains enjeux juridiques du point de vue du droit européen et des règles du commerce mondial, qui ne sont pas bloquants mais induisent des points de vigilance quant au calibrage des mesures. Ainsi, l'articulation de la fiscalité nutritionnelle avec un certain nombre de mesures réglementaires visant le même objectif présente un avantage de sécurisation juridique des dites taxes eu égard au risque de « non-conformité au droit de l'Union européenne¹ ». En effet, des mesures de régulation des prix constituent potentiellement une « entrave à la libre circulation », susceptible d'être justifiée au nom de la santé publique, mais si elle est « nécessaire et proportionnée ». Dès lors, une mesure qui s'insère dans un ensemble cohérent est donc « plus aisément considérée comme apte à atteindre l'objectif poursuivi ».

Autre enjeu juridique, les taxes frappant directement ou indirectement les produits importés ne doivent pas être discriminatoires et supérieures à celles applicables aux produits nationaux similaires. À cet égard, le HCSP a indiqué que « des études mesurant l'impact de la fiscalité nutritionnelle sur les produits nationaux et importés en tenant compte des reports vers des produits de meilleure qualité nutritionnelle peuvent favoriser la mise en place de la taxe ». De fait, les mesures de fiscalité nutritionnelle adoptées par le Danemark et la Hongrie n'ont pas été considérées par la Commission européenne comme susceptibles d'avoir un impact significatif sur le commerce international (notifications 2011/0019/DK du 20 janvier 2011 et 2011/0340/HU du 8 juillet 2011).

Ainsi, globalement, qu'il s'agisse d'optimiser la réponse comportementale des consommateurs, ou de sécuriser juridiquement les mesures de fiscalité nutritionnelle, il apparaît préférable de cibler des (combinaisons de) nutriments en cohérence avec les algorithmes de détermination du Nutri-Score.

L'enjeu de l'acceptabilité

Au-delà de la meilleure forme à donner à la fiscalité nutritionnelle, se pose la question de son acceptabilité. Le HCSP remarque qu'à cet égard « la mise en place d'une fiscalité nutritionnelle doit (...) être accompagnée d'un travail d'information des ménages, pour d'une part rappeler le rôle majeur de l'environnement alimentaire (...), et d'autre part sensibiliser les parents aux conséquences cumulatives des choix alimentaires au cours de l'enfance² ».

Une autre piste pour limiter les risques d'une perception « punitive » de la fiscalité nutritionnelle consisterait à lui associer des mesures de promotion de certaines

¹ *Ibid.*, p. 39.

² *Ibid.*, p. 41.

consommations, par exemple via la subvention de certains produits (typiquement les fruits et légumes), panachage qui pourrait d'ailleurs limiter l'éventuelle régressivité fiscale des mesures de taxation. Le HCSP s'est toutefois inquiété de la difficulté à « envisager une subvention directe aux prix des produits de bonne qualité, du fait d'un manque d'outil adéquat¹ et des effets d'aubaine potentiels dont profiteraient les distributeurs et les producteurs pour accroître leurs marges ».

Des pistes plus prometteuses consisteraient, pour le Haut Conseil, à flécher tout ou partie des recettes générées :

- soit vers des mesures de prévention ciblées sur certains ménages et certains produits, via des prestations en nature (coupons ou autres, aides : voir développements *ad hoc* du présent rapport) ;
- soit en faveur d'aides d'incitation à la reformulation nutritionnelle ciblées sur certaines PME du secteur agroalimentaire (via leurs dépenses de R & D – ce qui pourra toutefois soulever des enjeux d'auditabilité), ou encore d'aides aux producteurs se tournant vers des pratiques plus durables.

Les recettes de la fiscalité nutritionnelle pourraient aussi répondre au souci des pouvoirs publics (généralement non explicité) quant au « risque d'érosion des budgets publicitaires du secteur audiovisuel », pour reprendre les termes de la mission IGAS relative au PNNS 3.

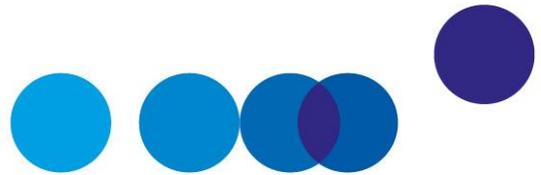
Globalement, malgré les quelques écueils à éviter décrits *supra*, la fiscalité nutritionnelle constitue « un levier particulièrement intéressant pour agir sur les comportements individuels et inciter à des choix alimentaires favorables », selon la Direction générale de la santé qui juge « intéressant » un « élargissement du champ de la taxe, qui pour l'instant se focalise sur les boissons sucrées » (et édulcorées).

La Direction générale de la santé a également souligné auprès de la mission que dans une logique analogue aux dispositifs mis en place à l'étranger, notamment en Grande-Bretagne et en Hongrie, et conformément aux recommandations des instances internationales (OMS, Banque mondiale...) et françaises (HCSP), il est proposé à l'arbitrage une mesure PLFSS 2022 qui vise, dans un objectif de santé publique, à élargir aux produits sucrés l'assiette de la taxe actuelle. Un tel élargissement du champ de la taxation nutritionnelle permettrait non seulement d'influencer via le prix les comportements de consommation en faveur de produits moins sucrés, mais aussi d'inciter les industriels à réduire la teneur en sucres de leurs produits, même si la Direction générale de la santé a souhaité préciser que « cependant le contexte économique de la crise sanitaire n'est actuellement pas favorable ».

¹ Par exemple lorsque c'est déjà le taux de TVA associé aux produits de première nécessité qui s'applique.

Éléments clés

La fiscalité nutritionnelle ne vise pas à redistribuer, même si la redistribution par le système socio-fiscal a également son intérêt dans la lutte contre les inégalités de santé. La fiscalité nutritionnelle vise en effet à augmenter les prix relatifs des aliments de moins bonne qualité nutritionnelle, de manière à en détourner les consommateurs (et donc les offreurs), y compris et parfois surtout les consommateurs les plus modestes. Pour qu'elle atteigne bien son objectif, le taux choisi doit avoir un effet suffisant sur les prix pour être perçu par le consommateur. En outre, le ciblage doit être conçu de manière à éviter que ce dernier se reporte vers des aliments substitués dont la qualité n'est pas supérieure, voire inférieure. Un risque supplémentaire est celui de reformulations « par le bas » de la part des offreurs de manière à abaisser le prix HT, si bien que la fiscalité nutritionnelle gagne à être assortie de standards de qualité nutritionnelle minimale, ainsi que des modulations de poids. L'existence de mesures réglementaires sécurise d'ailleurs la fiscalité nutritionnelle vis-à-vis du droit européen, en caractérisant son inscription dans une politique globale de santé publique. Ces points de vigilance, qui ne sont pas des obstacles, ne doivent pas faire oublier les importants bénéfices de mesures avisées de fiscalité nutritionnelle, le HCSP ayant d'ailleurs recommandé de se saisir davantage de ce levier de promotion de la santé publique. En termes d'acceptabilité, la mise en place d'une fiscalité nutritionnelle doit être accompagnée d'un travail d'information des ménages. Le souhait d'éviter qu'elle soit perçue comme « punitive » peut aussi conduire à un fléchage des recettes vers des mesures de prévention ciblées sur certains ménages (éducation alimentaire de la jeunesse, coupons fruits et légumes et aide alimentaire) ou vers un soutien conditionnel à certaines PME du secteur agroalimentaire ou certains producteurs.



CHAPITRE 4

DES EXPÉRIENCES À SUIVRE À TOUTES LES ÉCHELLES TERRITORIALES, DE LA COMMUNE À LA GRANDE RÉGION

1. Les projets alimentaires territoriaux (PAT)

1.1. Historique des initiatives territoriales et émergence des PAT

Les projets alimentaires territoriaux (PAT), créés par la loi d'avenir pour l'alimentation, l'agriculture et la forêt du 13 octobre 2014, sont la formalisation juridique française du concept des systèmes alimentaires territorialisés (SAT). Définis dans les approches internationales à partir de 2012, les SAT sont un « ensemble cohérent de filières agroalimentaires durables localisées dans un espace géographique de dimension régionale et à gouvernance participative territoriale¹ ». Ils constituent aujourd'hui une proposition alternative au « régime socio-technique agro-industriel ».

Un historique à la fois international, national et territorial

L'émergence en France des SAT remonte aux années 1970. À cette époque, le modèle agricole est dominé par un référentiel de modernisation, adopté au lendemain de la Seconde Guerre mondiale dans un contexte de sécurisation alimentaire ainsi que de relance de l'économie et de l'activité industrielle, impliquant une baisse du poids de l'alimentation dans le budget des ménages. Ce modèle, soutenu par l'action publique avec l'émergence de la politique agricole commune (PAC), encourage la spécialisation des exploitations agricoles, le recours au machinisme et à des nouvelles techniques productives (sélection génétique, agrochimie) et leur encastrement dans de longues filières industrialisées. Or, des inégalités structurelles et territoriales ont rapidement été

¹ Association des régions de France (2014), *Déclaration de Rennes...*, *op. cit.*

observées : certaines régions, mécanisables et productives, ont été favorisées par rapport à d'autres telles que les zones de montagne, qui ne peuvent suivre cette trajectoire de modernisation. Ces contre-modèles sont nombreux puisqu'ils représentent encore aujourd'hui, du fait de leur taille limitée, presque la moitié du nombre total d'exploitations. Cependant, leur trajectoire sera masquée au cours des Trente Glorieuses par la domination du régime de modernisation et d'agrandissement, qui s'appuie sur la disparition progressive d'un nombre important de petites exploitations faiblement productives et un décalage progressif vers l'aval de la chaîne de valeur (agro-industrie, distribution).

L'existence de ces contre-modèles est rendue publique entre 1970 et 1980. En 1973 notamment, la lutte des paysans du Larzac contre l'implantation d'un camp militaire met en lumière l'existence de modèles agricoles au caractère vivrier, local, communautaire et écologique et donc très différents du modèle dominant. Cet événement rend également publique l'existence du mouvement alternatif « Paysans travailleurs » qui s'oppose au capitalisme agricole et aux entreprises. Il donnera naissance en 1982 à la Confédération paysanne, principal syndicat agricole alternatif. En parallèle, on observe une évolution du contexte politique international et national. En 1972 est publié le rapport scientifique de Meadows intitulé *Les Limites de la croissance*, qui dénonce le mythe d'une croissance infinie et prévoit l'effondrement des ressources pétrolières en 2050, et par conséquent de tous les systèmes industriels et agricoles. Il ouvre la voie à des réflexions politiques alternatives. En France, le climat politique est marqué par les événements de mai 1968 et le développement de l'écologie politique. On observe de nombreux retours à la terre – notamment en zones difficiles – et l'adoption progressive de pratiques agroécologiques. En parallèle, la niche de l'agriculture biologique se structure avec la création de la certification Nature et Progrès sous l'influence d'un groupe d'intellectuels. Les premières recherches sur les modèles agricoles alternatifs sont publiées dans les années 1980 : elles marquent la fin d'une représentation unique de l'agriculture au niveau national. Ces modèles accèdent ainsi à une certaine notoriété, mais restent à l'état de niches d'innovation.

Vers la reconnaissance de la multifonctionnalité de l'agriculture française

Il faudra attendre les années 1990 pour constater une reconnaissance publique, institutionnelle et politique de ces niches. Au niveau international, les accords de Marrakech sont signés en 1994 ; ils donneront naissance à l'OMC en 1995. Ils imposent une réforme de la PAC à l'échelle européenne. En parallèle se tient le Sommet de la Terre de Rio de Janeiro en 1992, qui précise et popularise la notion de « développement durable ». Cette notion constituera un axe principal d'un nouveau référentiel de politique publique alternatif au référentiel de marché en place. Au niveau européen, on assiste en 1988 à une réforme des fonds consacrés au développement rural, avec une prise en compte des disparités de développement entre les régions européennes. Les politiques structurelles incluent

dorénavant les notions de disparités régionales, d'appui aux régions défavorisées et de participation des partenaires régionaux aux orientations stratégiques de l'usage de fonds. Les programmations suivantes renforceront cette orientation. Par ailleurs, en 1992, la réforme de la PAC introduit les aides directes versées aux agriculteurs pour des productions stratégiques, en même temps que la notion d'aides agri-environnementales et d'aide aux zones défavorisées. Ces aides préfigurent le futur second pilier de la PAC qui sera créé en 2003. Ces différents événements rendent publique l'existence de deux mondes agricoles.

La notion de multifonctionnalité de l'agriculture (production alimentaire, aménités, emplois territoriaux...) constitue le fondement de la loi d'orientation agricole française de 1999, qui permet la reconnaissance publique des niches d'innovation développées à partir des années 1970, notamment via le contrat territorial d'exploitation. Celui-ci permet pour la première fois à l'échelle de l'exploitation la rémunération de services multifonctionnels rendus par certaines pratiques agricoles (pratiques environnementales mais aussi actions d'ouverture vers la chaîne alimentaire comme par exemple la transformation à la ferme). En outre, cette loi prévoit d'associer réflexion globale sur l'exploitation et démarche collective à l'échelle du territoire : c'est la première fois que sont légitimées les démarches territoriales. Ainsi, cette loi crée un environnement favorable aux PAT en reconnaissant la multifonctionnalité de l'agriculture, en promouvant le recours à une réflexion territoriale pour élaborer les politiques publiques, et en permettant la création de collectifs territoriaux qui dépassent le seul objet agricole et sont légitimes pour proposer des mesures d'application locale.

En parallèle, plusieurs lois de décentralisation sont adoptées à partir de 1982 et jusqu'à aujourd'hui : elles confèrent de plus en plus de compétences et de moyens aux pouvoirs publics locaux, et s'accompagnent d'une déconcentration progressive des services publics de l'État. On pourra citer les lois Pasqua en 1994 et Voynet en 1995 qui introduisent la notion de pays fondés sur l'échelle de bassins de vie cohérents et dont le rôle est significatif en matière d'animation de projets territoriaux. Plus récemment, la loi MAPTAM en 2014 et la loi NOTRe en 2015 visent à renforcer les compétences des régions et des EPCI, tout en transformant les territoires de projet. L'ensemble de ces étapes favorise ainsi, à partir des années 1990, l'ancrage des niches d'innovations en agriculture. Les associations et collectifs fédérant ces innovations (notamment les CELAVAR ou plus tard le pôle InPACT), pouvant maintenant bénéficier de subventions régionales pour le développement rural, favorisent cet ancrage autour notamment des pratiques agroécologiques, de la vente directe et des circuits courts. Ainsi, à la fin des années 1990, les modèles alternatifs, bien qu'ils n'aient pas réussi à s'imposer face au régime dominant, sont désormais largement reconnus du public et des institutions, et peuvent ainsi entraîner des dynamiques sociétales à une échelle plus élevée. Plus largement, ces modèles sont en pointe pour réinterroger le glissement de la chaîne de valeur vers l'aval et la nécessité pour le monde agricole de se réapproprié une partie de la valeur majoritairement captée par les industries agroalimentaires et surtout par la grande distribution.

Ces dynamiques vont se cristalliser autour de la question alimentaire au cours des années 2000. En effet, la démocratisation de l'accès à Internet permet non seulement d'élargir la connaissance des problématiques environnementales à un plus grand nombre de citoyens, mais également de connecter entre eux des individus et des réseaux même éloignés géographiquement pour discuter ces sujets. À l'échelle internationale se tient le Forum social mondial qui diffuse un référentiel altermondialiste. Il rassemble entre autres des organisations paysannes et permet notamment la création de « La Via Campesina », organisation paysanne internationale à vocation de lobbying en faveur des petits producteurs. En outre, il introduit le concept de souveraineté alimentaire, qui correspond au « droit des peuples à une alimentation saine et culturellement appropriée produite avec des méthodes durables, et le droit des peuples de définir leurs propres systèmes agricoles et alimentaires » et dont le lien au territoire local pour la production alimentaire est une composante clé. On observe à cette époque un rapprochement entre des organisations paysannes et des mouvements citoyens qui vont chercher à obtenir auprès des pouvoirs publics la reconnaissance d'un nouveau référentiel d'action publique. Les questions agricoles deviennent un enjeu de société englobé dans la question alimentaire, qui fédère producteurs et consommateurs : on parle de reconnexion (avec le monde vivant, entre individus et communautés, avec l'action politique).

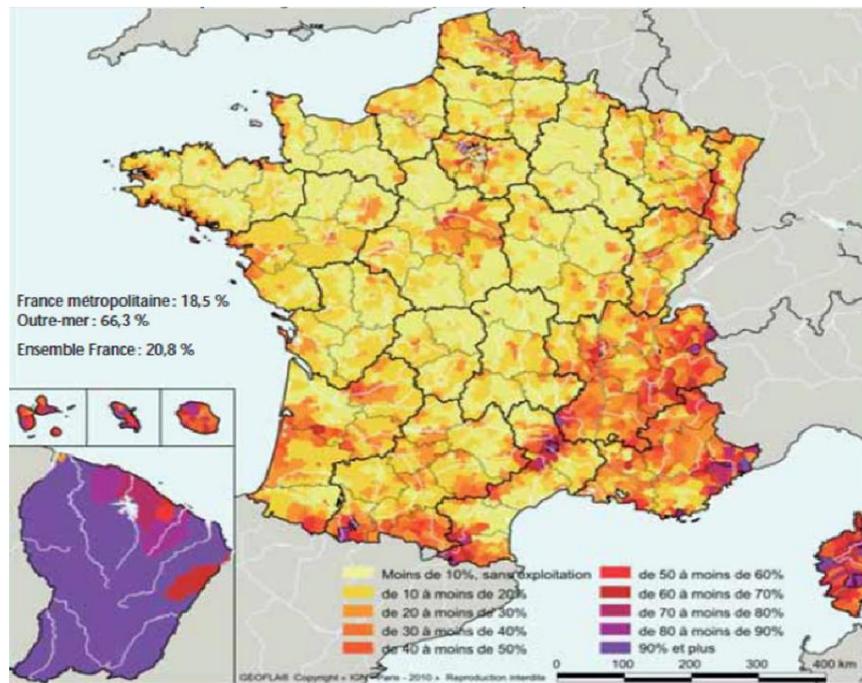
La multiplication des initiatives et l'émergence de la notion de circuits courts

Cela se traduit en France par une augmentation des initiatives de vente directe aux consommateurs locaux et de circuits courts ; elles mettent en avant un modèle fondé sur la relocalisation des échanges alimentaires, les pratiques agroécologiques, l'implication des militants citoyens et des élus locaux dans les initiatives concernant leur propre territoire. On parle alors de niches « alimentaires » puisque la question agricole est maintenant englobée dans la question alimentaire.

La multiplication des niches d'innovation a lieu à la fin de la décennie 2000 et au cours de la décennie 2010. On observe en effet une forte progression du nombre d'AMAP (association pour le maintien d'une agriculture paysanne) entre 2001, date de la création officielle de la première AMAP, et 2015, année pour laquelle on recense 2 000 AMAP en France. Ces initiatives constituent des symboles de la reconnexion entre citoyens, consommateurs et producteurs autour de la question alimentaire. Le mouvement des AMAP, en s'appuyant sur la charte des AMAP, se structure nationalement et régionalement (MIRAMAP) et essaime progressivement. À l'occasion du recensement agricole de 2010, une question sur la pratique ou non des circuits courts est posée pour la première fois. L'exploitation des résultats montre qu'une exploitation sur cinq est impliquée dans la pratique de circuits courts.

Des disparités territoriales manifestes

Figure 32 – Part relative des exploitations agricoles engagées dans des circuits courts par canton

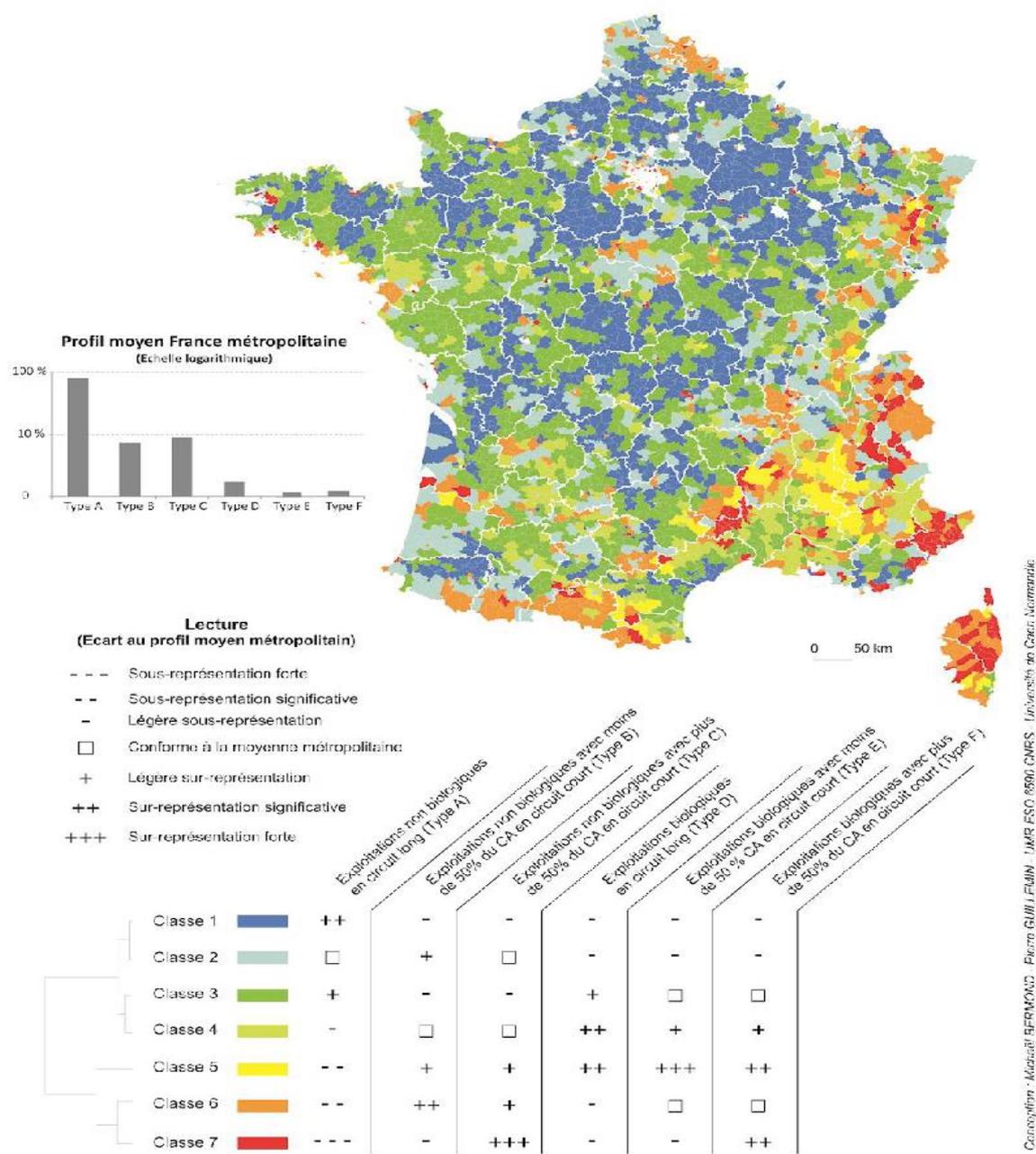


Source : SSP – Agreste – Recensement agricole 2010 - résultats provisoires

On peut observer, d'après cette carte, d'importants contrastes entre le Nord-Ouest où le nombre d'exploitations pratiquant les circuits courts est inférieur à la moyenne, et le Sud-Est où elle lui est supérieure. Le Sud-Est semble ainsi beaucoup plus impliqué, mais le Nord-Ouest, où prédominent les grandes filières, présente un potentiel important du fait de conditions initiales moins avancées. En 2019, deux chercheurs de l'université de Normandie (laboratoire ESO) ont réalisé une exploitation de ces données à la suite de la loi d'avenir pour l'agriculture et l'alimentation, dans l'objectif de resituer les pratiques des circuits courts et de l'agriculture biologique dans un contexte de transition agricole et alimentaire. Ils se sont fondés sur l'hypothèse d'un rôle moteur de la production agricole pour accompagner la transition ; par ailleurs, ils ont émis l'hypothèse que les deux variables révélatrices de la profondeur de la transition sont l'agriculture biologique (production) et les circuits courts (commercialisation). Une classification des exploitations a ainsi été imaginée en se fondant sur la pratique ou non de l'agriculture biologique et des circuits courts, à raison de plus ou moins 50 % du chiffre d'affaires. Les exploitations considérées comme indicatrices de transition correspondaient à celles en agriculture biologique indépendamment de leur mode de commercialisation, ainsi qu'à celles conventionnelles vendant en circuits courts à plus de 50 % de leur chiffre d'affaires. Au total, ces exploitations représentaient une exploitation sur

huit à l'échelle nationale, dont deux tiers étaient des exploitations conventionnelles commercialisation en circuits courts.

Figure 33 – Typologie des cantons selon les formes de transition agricole en 2010



Typologie issue d'une CAH sur les coordonnées factorielles d'un ACP (variance inter-classe : 70,26 % de la variance totale).

Source : recensement agricole 2010 – CASD, cité dans Bermond et al. (2019)

Sans surprise, on note à l'échelle nationale (figure 33) une sur-représentation des fermes maraîchères et en polyculture-élevage parmi les « indicatrices de transition », ainsi que des petites fermes, surtout liées aux circuits courts. L'exploitation à l'échelle cantonale permet, par une analyse multivariée de tous les types (y compris « non transitionnels ») de dresser une carte. Les couleurs bleues signalent les bastions des formes les moins associées à la transition, les couleurs vert, jaune et orange clair indiquent une transition en cours plutôt tirée par les pratiques productives (bio en circuits longs ou moins de 50 % de circuits courts), pendant que l'orange foncé pointe l'influence des fermes bio en circuits courts et le rouge la pratique des circuits courts quel que soit le mode de production. On y retrouve une géographie agricole nuancée par certaines habitudes alimentaires, des histoires territoriales particulières (ex. : les Cévennes, vallées ariégoises), les spécialisations agricoles et alimentaires régionales avec au sud de la ligne Strasbourg-Bordeaux déjà évoquée une diversité de produits favorable aux circuits courts, les régions de spécialités (fromage, vin, charcuteries), mais aussi quelques « avant-postes » dans le nord de la France, avant tout tirés par les circuits courts (autour des métropoles de Paris ou du Nord, Vosges-Alsace, Sud Bretagne, élevage caprin).

On peut également remarquer que les grandes villes génèrent pour la plupart une auréole où les circuits courts sont plus présents que la moyenne. Cette géographie renvoie aux enjeux liés au bassin de chalandise en lien avec le circuit d'approvisionnement et la capacité à s'inscrire dans la chaîne de valeur. Ces dynamiques sont progressivement appuyées par les pouvoirs publics : plusieurs collectivités locales lancent en 2005 des projets transversaux de territorialisation de l'alimentation. Certaines d'entre elles appuient des initiatives locales telles que les AMAP ou des initiatives en restauration collective. L'existence de ces initiatives est diffusée par les presses locales. Parallèlement, les territoires urbains pionniers (Rennes, Grenoble...) sur les questions agricoles, regroupés au sein du réseau Terres en ville, élargissent leurs approches aux questions alimentaires et croisent les initiatives locales.

En 2009, le Plan Barnier donne pour la première fois au niveau national une définition des circuits courts. La reconnaissance des circuits courts dans les politiques agricoles nationales marque une nouvelle étape : les consommateurs sont maintenant pris en compte dans la question alimentaire et la participation citoyenne est ainsi légitimée. L'essor de cette approche n'est cependant pas de nature à entrer en compétition avec l'agriculture intégrée aux filières conventionnelles, qui poursuit sa modernisation sur la lancée des décennies précédentes.

En 2010, la loi de modernisation de l'agriculture fait du développement des circuits courts et de proximité un objectif de la politique de l'alimentation. Celle-ci est définie dans le premier Programme national pour l'alimentation qui vise à « développer des circuits courts, [encourager] la proximité géographique entre producteurs et transformateurs et l'approvisionnement en produits agricoles locaux dans la restauration collective publique

comme privée » (article L. 230-1 du Code rural). La même année, le repas gastronomique des Français est inscrit au patrimoine mondial de l'Unesco.

L'avènement de la territorialisation de l'alimentation aux niveaux international, national et territorial

Au niveau international, le 2^e Sommet des régions du monde en faveur de la sécurité alimentaire qui se tient en 2012 définit pour la première fois la notion de systèmes alimentaires territorialisés (SAT). Ils doivent permettre « d'affirmer l'autonomie des territoires en matière de sécurité alimentaire par une relocalisation ambitieuse et volontaire de la production, de la consommation et de la distribution pour que tous les habitants aient accès à une nourriture en quantité et qualité suffisantes, adaptée à leurs habitudes et cultures alimentaires ». Cette notion reflète à la fois le projet de relocalisation des échanges alimentaires et les jeux d'acteurs complexes impliqués dans ces échanges. L'ambition portée par les SAT est de réunir les mêmes composantes au niveau local que celles du système alimentaire, à partir d'acteurs issus du même bassin de vie de proximité (producteurs, consommateurs, sphère politique locale, chercheurs). En parallèle se tient en 2014 le premier symposium de la FAO sur l'agroécologie, qui en fait un mot d'ordre politique pour la production agricole mondiale. La transition écologique des systèmes agri-alimentaires apparaît progressivement dans les débats au sein des institutions de l'Union européenne. Ainsi, le Comité des régions de l'UE affirme en 2011, dans son avis de prospective intitulé « Systèmes agroalimentaires locaux », que les « filières de distribution courtes [...] procur[ent] des avantages sur le plan de l'environnement grâce à des systèmes de production plus durables ».

En 2013, la révision de la PAC fait de cette transition une priorité du développement rural (second pilier) : il convient désormais de valoriser les produits agricoles par le biais « des marchés locaux et des circuits d'approvisionnement courts, des groupements et des organisations de producteurs et des organisations interprofessionnelles ». En 2015, le pacte de Milan est signé par une centaine de grandes villes du monde : il fixe de grands axes pour la définition de politiques alimentaires urbaines durables basées sur la relocalisation des systèmes alimentaires. En 2018 enfin se tient le second symposium de la FAO sur l'agroécologie, qui établit un lien explicite entre transition vers les SAT et vers les pratiques agroécologiques.

En France, on observe un engagement du secteur privé dans cette transition, avec la création du premier magasin BioCBon ou l'intégration de Naturalia au sein de Monoprix en 2008. Des start-ups alimentaires se créent, et notamment la première « Ruche qui dit oui » en 2011, ou le premier drive fermier lancé en Gironde en 2012. Dès 2007, le réseau national Terres en villes, qui regroupe une centaine de collectivités territoriales (notamment des EPCI) et têtes de réseau nationales, importe dans le cadre d'une coopération franco-espagnole le concept de « gouvernance de la chaîne alimentaire ».

En 2013, le congrès national de Terres en villes est consacré au lien entre politiques agricoles et alimentaires et obtient notamment la mobilisation des consulaires. En 2014, la *Déclaration de Rennes* est publiée par l'Association des régions de France : les SAT y sont assumés comme modèle approprié pour le développement agricole et alimentaire, le rôle des régions dans la gouvernance y étant souligné. Dans le contexte de la décentralisation, qui inclut le choix d'orchestration par les régions des aides au développement rural du second pilier de la PAC, cette préférence de l'ARF pour les SAT constitue un message politique significatif.

Parallèlement, plusieurs projets de recherche s'intéressent dès le début des années 2000 à ces dynamiques territoriales, et associent chercheurs et société civile. On peut notamment citer le programme « Pour et sur le développement régional » (PSDR) de l'INRA qui a soutenu des projets en Pays de la Loire et en Rhône-Alpes, ou le projet de recherche participative SALT porté par les CIVAM de Bretagne. En particulier, la création d'un observatoire des circuits courts à l'occasion du projet SALT initie une tentative de suivi des dynamiques (du rythme de création) de circuits courts. À partir de 2016, le projet de recherche-action « Formes urbaines et gouvernance alimentaire (FRUGAL) » soutenu par le programme PSDR 4 de l'INRA, constitue l'initiative la plus ambitieuse pour réaliser une analyse des enjeux systémiques liés à l'approvisionnement alimentaire de métropoles, à partir d'exemple du Grand Ouest français et de Rhône-Alpes.

Éléments clés

L'importation en France du concept de systèmes alimentaires territorialisés (SAT) depuis les sphères internationales est un processus au long cours, qui implique notamment les collectivités locales et régionales autant que l'État lui-même. Parallèlement, les initiatives territoriales sont à la fois suivies et accompagnées par les acteurs de la recherche, qui analysent les processus à l'œuvre et formalisent des cadres conceptuels et de réflexion sur les SAT.

La traduction juridique à travers la LAAF et la loi EGalim

La même année est adoptée la loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt, qui définit le modèle productif de l'agroécologie, désormais publiquement légitimé. Sa finalité est « d'encourager l'ancrage territorial de la production, de la transformation et de la commercialisation des produits agricoles, y compris par la promotion de circuits courts, et de favoriser la diversité des produits et le développement des productions sous signes d'identification de la qualité et de l'origine ». Elle fixe le cadre du Programme national pour l'alimentation pour atteindre cet objectif.

Un appel à projet national est lancé pour la mise en œuvre des projets alimentaires territoriaux (PAT) : les territoires lauréats sont dotés de moyens pour le financement d'actions et l'animation de la démarche. Les collectivités s'emparent de cet outil, dont sept grandes villes françaises signataires en 2015 du Pacte international de Milan sur les systèmes alimentaires urbains.

Différentes initiatives sont poursuivies pour renforcer le rôle des PAT. Par exemple, en 2018, la loi EGalim adoptée suite aux États généraux de l'alimentation invite les personnes morales de droit public en charge de la restauration collective publique à développer « l'acquisition de produits dans le cadre des projets alimentaires territoriaux ».

1.2. Un état des lieux des PAT

Analyse quantitative

L'exercice de quantification des PAT est compliqué par une absence de référentiel unique. Ce flou a été accentué par le fait que la première vague de reconnaissance des PAT par le ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation en 2014 a mis au même niveau la reconnaissance de démarches bien installées et celle de PAT en projet ou en cours d'élaboration. L'instruction de décembre 2020 permettra de clarifier à terme cette situation.

De fait, parmi l'ensemble des démarches agri-alimentaires territoriales, cohabitent aujourd'hui :

- les PAT officiellement reconnus par le ministère ;
- certains projets bien inscrits dans la caractérisation d'un PAT mais qui n'ont pas demandé de reconnaissance ;
- des projets sectoriels et peu conformes aux objectifs énoncés dans la LAAAF, ne cherchant pas la reconnaissance, mais se qualifiant elles-mêmes de PAT (projet de magasin à la ferme se présentant comme un PAT, démarches portant uniquement sur l'approvisionnement local de la restauration collective, etc.) ;
- de simples affirmations de démarches engagées, alors même qu'aucun document décrivant le projet n'a été produit ou qu'aucune action n'a été conduite ;
- des projets lauréats de l'appel à projet du PNA, qui confondent cette sélection et la reconnaissance de démarche PAT par le ministère.

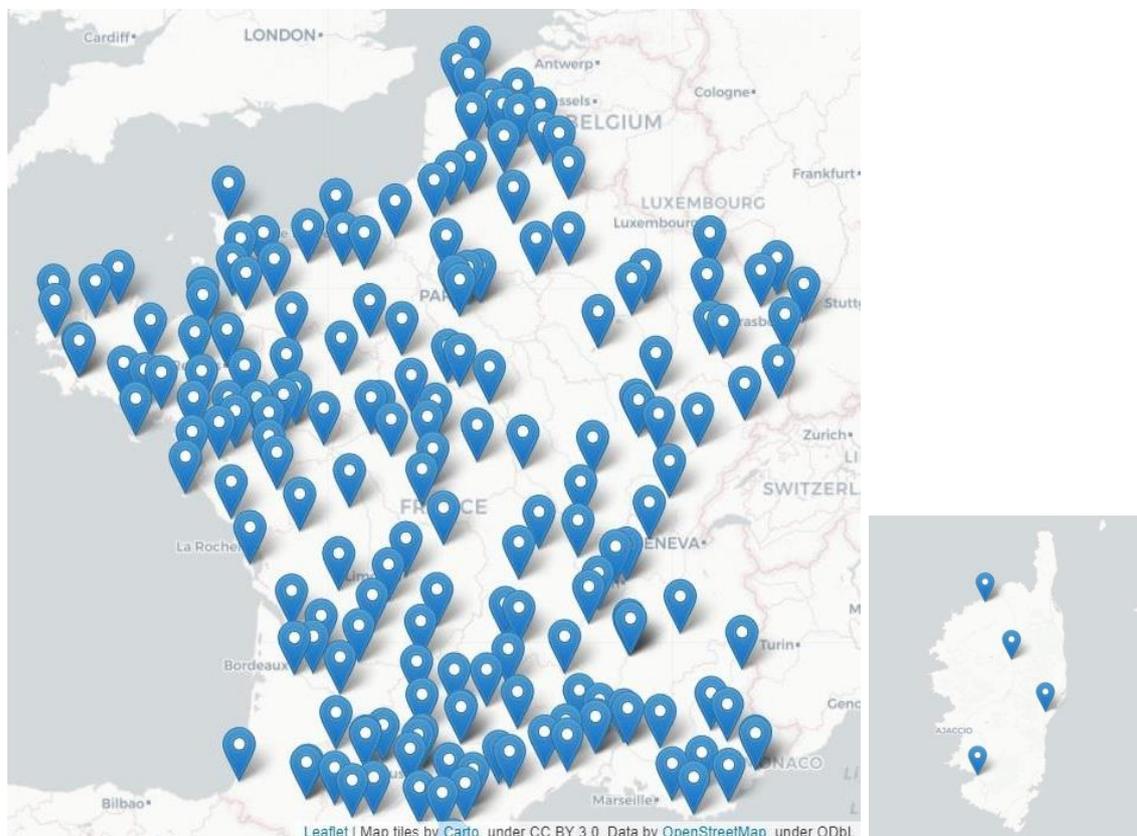
En conséquence, la population de PAT analysée varie d'une étude à l'autre.

Par défaut, nous retiendrons ici les données tirées des travaux de l'Observatoire national des PAT (OnPAT) animé par le réseau national des PAT (RnPAT), dans la mesure où il s'agit du réseau institutionnalisé des territoires et acteurs engagés dans les PAT, portant

le dispositif d'observation et d'accompagnement le plus complet et capable de constituer une référence dans la durée. La caractérisation retenue par le RnPAT pour qualifier les PAT est « tout projet conforme à l'esprit de la LAAF, dont le porteur a revendiqué publiquement l'appellation PAT » (exclusion des initiatives alimentaires ponctuelles ou partielles et des stratégies alimentaires territoriales ne mobilisant pas le dispositif PAT).

Selon cette définition, 174 PAT avaient été identifiés en décembre 2019 et 210 environ en juillet 2020. Quelles que soient les sources, l'objectif politique annoncé de 500 PAT en 2020 n'a pas été atteint. La carte suivante représente la répartition territoriale de ces démarches, à date du 10 mai 2021.

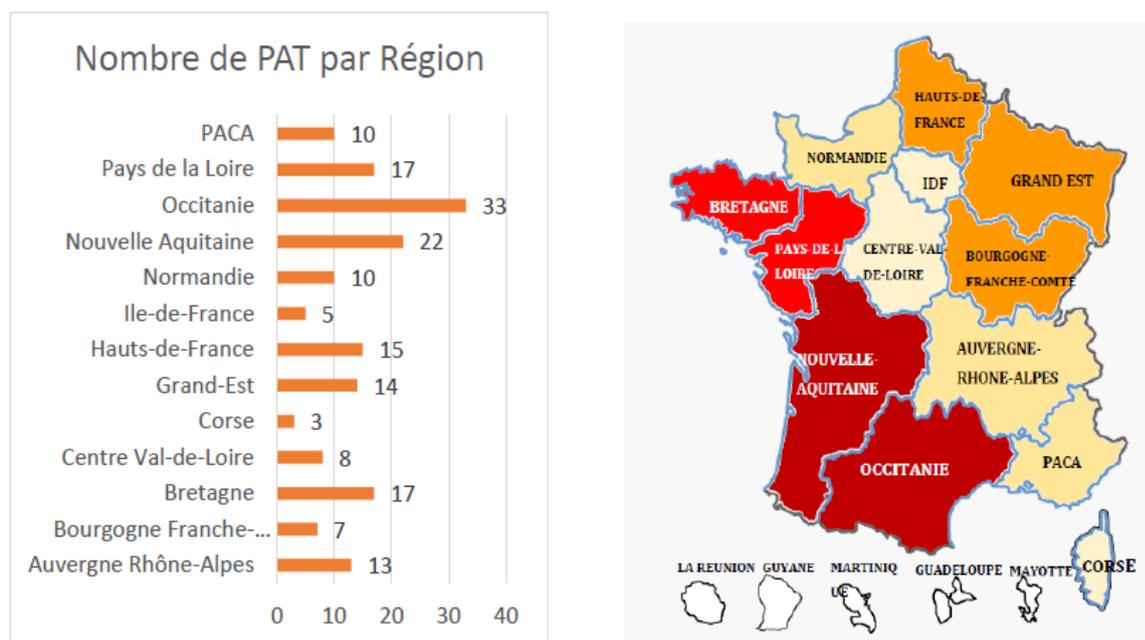
Figure 34 – Carte interactive des PAT



Source : RnPAT, carte interactive des PAT PATnorama, consultation le 10 mai 2021

Malgré la présence de démarches désormais engagées sur l'ensemble du territoire métropolitain, on note une hétérogénéité dans la répartition territoriale, avec une sous-représentation du Bassin parisien et du Centre/Massif central.

Figure 35 – Répartition des 174 PAT par région



Graphique 1, carte 2 : la localisation des 174 PAT par région – Terres en villes (Tev)

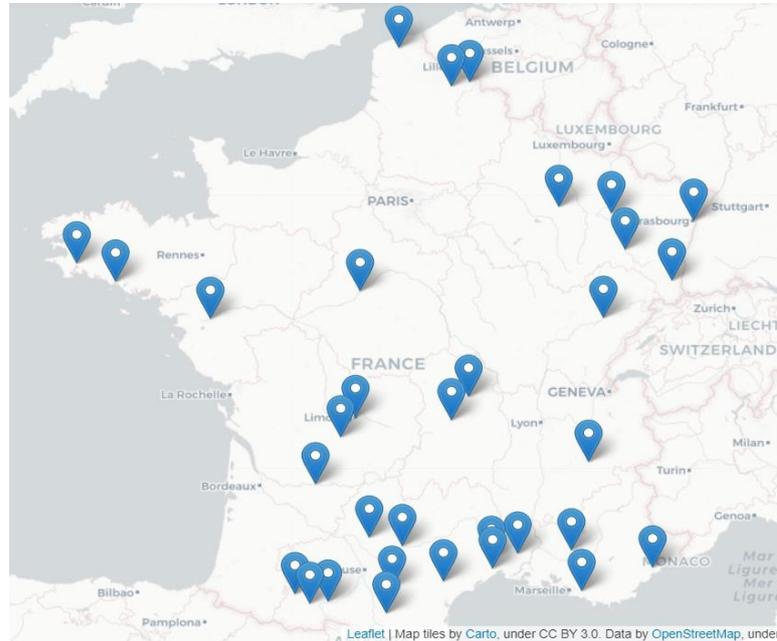
Source : RnPat (2020), Patnorama, n° 1, janvier, p. 8

À l'échelle régionale et si on comptabilise en nombre de démarches, on distingue notamment :

- les grandes régions agricoles du Sud-Ouest (Occitanie (19 % des PAT) et Nouvelle-Aquitaine (13 %), fortement dotées en politiques agricoles territoriales associées à des démarches de valorisation économique (IGP, labels, approches agrotouristiques, etc.) et circuits courts, suivies des régions du quart Sud-Est : Auvergne-Rhône-Alpes (7 %) et PACA (6 %), ainsi que la Corse, à son échelle.
- des régions de la moitié nord où les dynamiques sont localement bien installées dans des territoires animés : Grand Est, Hauts-de-France, Ouest (Bretagne, Pays de la Loire).

Parmi ces 174 PAT identifiés, seuls 41 font à date l'objet d'une reconnaissance ministérielle. La carte ci-dessous, en cours de mise à jour, n'en localise que 33.

Figure 36 – Carte interactive des PAT officiellement reconnus par le ministère de l’Agriculture et de l’Alimentation

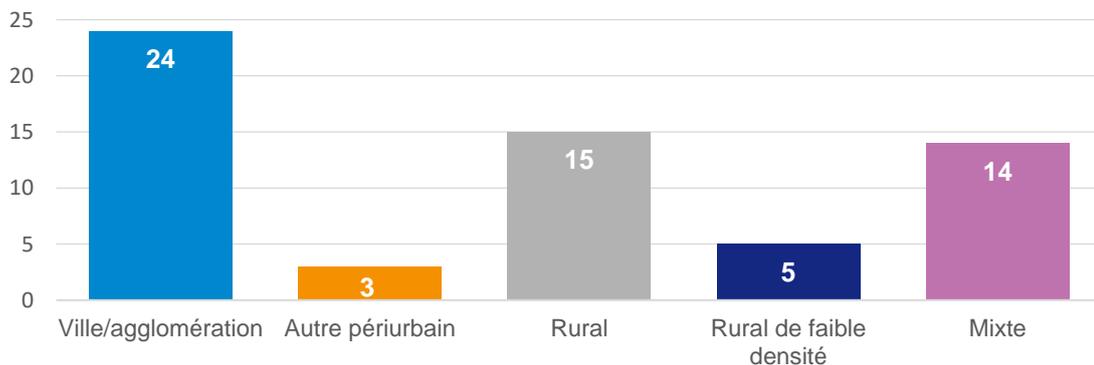


Source : RnPAT, carte interactive des PAT PATnorama, consultation le 10 mai 2021

Liée à l’antériorité des démarches, on retrouve une concentration de projets reconnus dans le sud de la France (Occitanie/PACA), et plus localement en Grand Est, Nord, Centre-Ouest et Bretagne.

Typologie des territoires¹

Figure 37 – Nombre de PAT par type de territoire



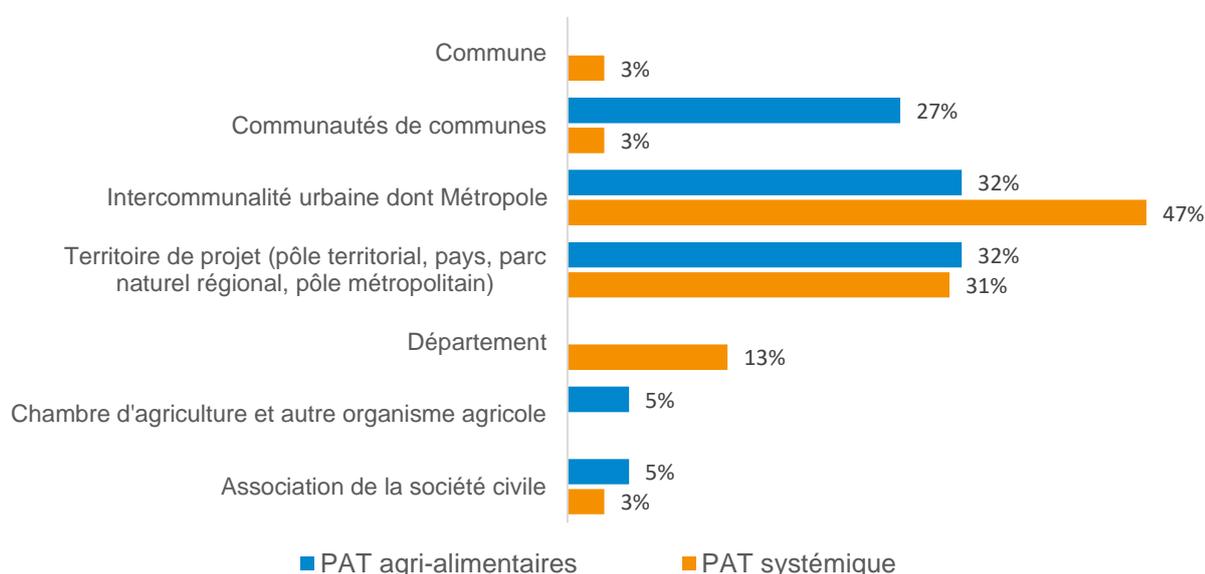
Source : RnPAT (2020), « Les historigrammes du PATnorama », 1^{er} janvier

¹ Source : OnPAT, 2020.

La population moyenne d'un territoire de PAT s'établit à 185 000 habitants, avec cependant un écart-type important :

- les PAT de territoires ruraux couvrent logiquement des bassins de population moins importants, malgré des superficies parfois importantes : on retrouve ainsi des PAT en Corse (21 000 habitants), Occitanie (106 000 hab.), Pays de la Loire (116 000 hab.), et Bourgogne-Franche-Comté (131 000 hab.) ;
- les PAT des territoires les plus urbains sont logiquement concentrés dans des territoires accueillant des métropoles : en PACA, Auvergne Rhône-Alpes et Île-de-France.

Figure 38 – Le portage des grands types de PAT



Source : OnPAT/TEV, cité dans RnPAT (2021), PATnorama, n° 2, juin, 32 p., ici p. 15

En 2021, 84 % des PAT sont portés par des collectivités territoriales et territoires de projet, avec une prédominance du bloc communal (essentiellement EPCI) et territoires de projets, en notant cependant le portage par des départements historiquement volontaires, voire pionniers en matière de développement rural.

Lors que les démarches sont portées par d'autres organisations (associations, chambres d'agriculture, communes), celles-ci agissent souvent par délégation (cas du Sud-Ardèche, de Belle-Île-en-Mer, des Pyrénées orientales...) ou en attente – ou au désespoir – d'avoir convaincu la collectivité intercommunale de s'engager. Neuf PAT uniquement sont portés par des associations diverses (développement agricole, environnement, santé, urbanisme). Ce constat démontre que sans que la loi ait attribué la compétence des PAT à une institution donnée, la répartition s'est faite assez naturellement au profit des

collectivités et notamment à l'échelon intercommunal en profitant, lorsque c'est nécessaire, d'une forme de subsidiarité.

Caractérisation des PAT selon leur dominante d'approche

L'OnPAT a proposé une typologie des PAT à partir de l'étude d'un échantillon de 42 PAT. Cette typologie comprend deux types et trois sous-types. Elle a été actualisée en juillet 2021 sous la forme de la 2^{de} édition du *PATnorama*.

Le premier type correspond aux PAT « agri-alimentaires », construits à partir de la dimension produit/production agricole. Ce type inclut trois sous-types :

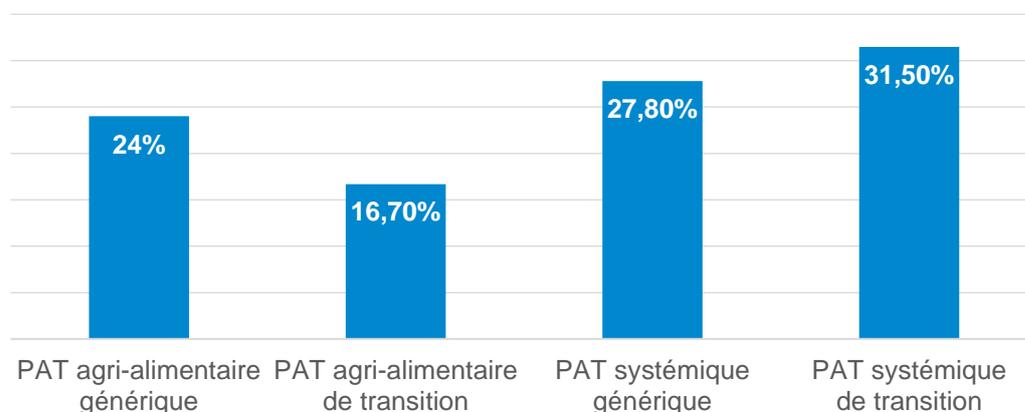
- le premier est dit « ponctuel » : le PAT ne s'intéresse qu'à une action précise. C'est le cas d'un PAT qui, par exemple, serait uniquement voué à la restauration scolaire.
- le deuxième est dit de sous-type « Offre ». Dans ce cas, l'accent est mis sur le développement de la production locale afin de la valoriser en restauration collective et dans les autres circuits de proximité, tout en faisant valoir la qualité des produits auprès du public.
- enfin, le troisième est dit « Transition ». Le point de départ du PAT est alors le développement d'une production biologique ou à « bas impact environnemental », qui entraîne un cercle vertueux en faveur d'une économie circulaire et d'une alimentation durable. La finalité d'un tel PAT est la transition agricole et alimentaire.

Dans tous les cas, le premier axe d'entrée relève de l'économie agricole et des enjeux d'aménagement ou de développement liés. Sa gestion relève avant tout d'une culture d'ingénierie territoriale (agronomie, aménagement, économie, etc.). Il est très représenté, notamment en régions du Sud-Ouest ainsi que plus largement dans les territoires ruraux.

Le deuxième type correspond aux PAT alimentaires « systémiques », construits à partir de la position du consommateur. Dans ce cas, le premier axe d'entrée correspond aux dimensions social et santé. Il semble relever d'une culture de l'action sociale, de la nutrition, plus secondairement de « l'urbanisme alimentaire ».

Il est à noter que le terme « systémique » peut prêter à confusion dans la mesure où tous les PAT investissent plusieurs domaines d'action à la fois, parmi lesquels l'économie agricole, la nutrition-santé, l'accessibilité sociale et l'environnement sont privilégiés. Seul l'urbanisme alimentaire semble être spécifique des PAT dits systémiques et la prise en compte de l'environnement, une variable particulièrement discriminante (les PAT agri-alimentaires étant généralement moins ambitieux sur ce point).

Figure 39 – Les grands types de PAT



Source : OnPAT/TEV, cité dans RnPAT (2021), PATnorama, n° 2, juin, p. 14

De façon globale, les PAT agri-alimentaires correspondent à l’approche historique dominante dans les territoires ruraux et territoires de projet, ainsi que dans les régions du Sud-Ouest. Les PAT systémiques trouvent majoritairement leur origine dans les territoires urbains et métropolitains. Depuis deux ou trois ans, des inflexions sont cependant notées pour des PAT agri-alimentaires intégrant de façon croissante la dimension sociale et santé.

Caractérisation des PAT selon leurs domaines d’action

Tableau 9 – Principaux types d’actions proposés par les PAT et identifiés à ce jour par le RnPAT

Domaine d’action	Type d’actions
Économie agricole	<p>Trois grandes stratégies se dessinent :</p> <ul style="list-style-type: none"> → le développement de filières territorialisées → le développement de circuits courts de proximité → l’ancrage territorial durable (privilégie la production biologique ou à faible impact environnemental) <p>Elles investissent les domaines suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> – l’installation (surtout en maraîchage) et le renouvellement des générations en agriculture ; – l’approvisionnement de la restauration collective et la commande publique ; – la diversification et le renouvellement des débouchés grâce à la mobilisation d’outils numériques ; – la promotion des produits y compris les marques locales (ex. : PNR) ; – l’équipement (surtout en légumerie) et la logistique à des degrés divers (site numérique de mise en relation ; rénovation et implication des marchés d’intérêt national).

	<p>Peu d'actions en revanche portent sur l'emploi agricole/agroalimentaire, la transformation industrielle, le commerce et la contractualisation pour un meilleur partage de la valeur ajoutée.</p> <p>Ces stratégies privilégient les modalités d'intervention de l'aide aux projets, de l'accompagnement, de la formation.</p>
--	--

<p>Culture/gastronomie</p>	<p>On observe dans ce domaine une implication des territoires touristiques (notamment insulaires) à la problématique de recherche d'autonomie alimentaire.</p> <p>Les différentes actions relèvent de :</p> <ul style="list-style-type: none"> – la promotion touristique ; – la gastronomie (ex. : opérations avec les restaurateurs telles que celles de la FPNR « un Parc, un restaurateur ») ; – la valorisation du patrimoine alimentaire (ex. : chou de Lorient, ail d'Arleux, chicorée de la région d'Audruicq, territoires viticoles) souvent associé au paysage (paysage viticole en Pic Saint-Loup ou en pays des Châteaux). <p>La dimension culturelle prend en compte :</p> <ul style="list-style-type: none"> → l'organisation d'événements (Marché Made in MEL, catering de produits locaux pour les festivals) ; → la création artistique (résidence d'artiste, théâtre). <p>Les campagnes culturelles les plus abouties concernent le Voyage à Nantes, la région d'Audruicq, le pays de Figeac et certains PNR.</p>
----------------------------	--

<p>Nutrition/santé et social</p>	<p>Les voies privilégiées ici sont principalement l'éducation alimentaire (notamment en restauration collective) ainsi que des actions en direction de publics spécifiques (enfants, jeunes, seniors, public précaire, public peu mobile).</p> <p>Exemples d'actions fréquentes :</p> <ul style="list-style-type: none"> – les défis famille à alimentation positive, et les actions visant à favoriser l'accès des plus démunis à des produits issus de l'agriculture biologique ou de qualité et à reconnaître leur dignité ; – des actions portant sur l'insertion, l'ESS, les jardins et l'agriculture urbaine ; – dans de plus rares cas, le rôle du consommateur est mis en avant, et en particulier sa responsabilité dans l'acte d'achat de produits de qualité, dans la traçabilité et dans le <i>sourcing</i>. <p>Dans ce cas, la question de la qualité semble se limiter aux pratiques agricoles et aux acteurs de la transformation. Il est à noter que peu de stratégies privilégient l'économie de la santé : parmi les rares exemples, le PAT de Vichy Communauté et Grand Clermont/Livradois Forez.</p>
----------------------------------	---

<p>Environnement</p>	<p>Ce domaine est bien représenté, quoiqu'avec un niveau d'ambition très variable. Les actions entreprises couvrent un large panel et notamment :</p> <ul style="list-style-type: none"> – la promotion et l'accompagnement des pratiques biologiques et agroécologiques ; – la protection de la ressource en eau ; – la résilience face au changement climatique ; – la réduction des gaz à effet de serre (logistique) ; – la réduction du gaspillage, particulièrement en restauration scolaire. <p>De façon plus anecdotique, quelques PAT mentionnent le bien-être animal et la responsabilisation des acteurs.</p>
----------------------	---

Urbanisme et aménagement	<p>Cela concerne une minorité de PAT dont les actions, très diverses, sont souvent exploratoires :</p> <ul style="list-style-type: none">– planification alimentaire (travaux sur la localisation des différentes zones de production), toile alimentaire (Le Havre Seine Métropole), localisation des commerces, des espaces de livraison et autres dimensions logistiques ;– récréation de micro ceintures vertes : idée d'un maraîcher par village par exemple ;– protection et gestion concertée des espaces : zones agricoles protégées (ZAP) et PAEN (concept historique des « champs urbains » à Rennes) ;– résorption des « déserts alimentaires » ruraux. <p>De façon plus classique, la protection du foncier et des bâtiments agricoles est un thème bien repris dans les programmes d'actions.</p>
--------------------------	---

Source : France Stratégie

Tableau 10 – Tendances majeures d'action des PAT selon le CGDD

Territoires peu engagés (actions ponctuelles)	<p>Au stade du diagnostic, ces territoires cherchent des outils, des moyens et des méthodes de mise en œuvre de systèmes alimentaires durables territorialisés (SADT).</p>
Approches à dominante économique	<p>Ces approches sont basées sur l'ancrage territorial et le maintien de l'emploi local.</p> <p>Elles s'appuient souvent sur des financements européens de développement local. Elles sont créatrices de valeur ajoutée pour les producteurs et les transformateurs.</p>
Approches « nutrition-santé »	<p>Il s'agit d'une entrée souvent privilégiée. Ces approches sont ciblées sur la qualité alimentaire et s'appuient sur la restauration collective. La commande publique peut être utilisée comme un important levier pour la protection durable du territoire.</p> <p>Il s'agit d'approches transversales : outre l'objectif d'amélioration de la qualité alimentaire est visé celui de relocalisation de la production, via par exemple l'accompagnement au changement de pratiques.</p>
Approches à dominante environnementale	<p>Cette approche est moins fréquente ; elle s'inscrit dans des démarches volontaristes de développement durable et s'appuie souvent sur la préservation des ressources (eau, biodiversité...)</p>
Approches systémiques	<p>Ce sont les démarches qui se rapprochent le plus des finalités du SADT : elles articulent toutes les dimensions précédentes et s'intéressent à la souveraineté alimentaire, la préservation des ressources, l'équité de l'accessibilité et de la participation citoyenne. En outre, de telles démarches sont créatrices d'emplois, en particulier lorsqu'elles incluent une politique sociale et s'appuient sur l'économie sociale et solidaire.</p>

Source : CGDD, 2017

Pour intéressantes que soient ces caractérisations *a posteriori*, on voit qu'elles ne peuvent jouer le rôle de référentiel, tant pour la politique de reconnaissance que pour accompagner les nouveaux porteurs dans leurs démarches. D'essence qualitative, elles ne permettent pas non plus de mesurer l'ambition et l'effectivité *a priori* des actions retenues par les PAT concernés.

Gouvernance des PAT

Divers travaux de recherche ou de recherche-action se sont intéressés à la constitution des instances et aux processus de gouvernance au sein des PAT ou induits par eux. De façon globale, on retiendra les tendances suivantes :

- les PAT sont des démarches complexes qui mobilisent généralement un grand nombre et une grande diversité d'acteurs au niveau local, donnant à la structure porteuse une responsabilité importante dans les choix d'animation, tant lors de la conception que de la mise en œuvre ;
- ils constituent des démarches territoriales dans lesquelles, souvent pour la première fois, le monde agricole (exploitants, organismes professionnels, consulaires, etc.) habitué à la cogestion directe et sectorielle avec les services de l'État, engage un dialogue à la fois direct et de projet avec les collectivités du niveau intercommunal, en présence d'acteurs tiers pouvant être l'État mais aussi des représentants d'autres composantes de la société civile (citoyens, acteurs sociaux, de la santé, académiques, etc.) ;
- De façon logique, la gouvernance s'avère plus large et diversifiée dans les PAT systémiques, par rapport aux PAT agri-alimentaires ;
- les territoires, urbains ou ruraux, ayant une antériorité dans la gestion de projets transversaux, l'animation et la concertation (comme des territoires historiquement engagés dans des démarches agenda 21) ont moins de difficulté à gérer la complexité du système, allier les dimensions stratégiques et opérationnelles et impliquer les différents acteurs.

Contenu d'action des PAT

Au-delà des caractérisations typologiques, l'un des principaux enjeux est d'identifier les leviers d'action principalement mobilisés pour répondre aux objectifs stratégiques des PAT. Le CGDD a fait une liste des principaux types d'action, synthétisée dans le tableau 11 suivant.

On voit également que ces différents types de leviers d'action ne relèvent pas d'un seul niveau de compétences mais impliquent un grand nombre d'acteurs, au premier rang desquels figurent les collectivités territoriales. Chaque type de collectivité est doté de

compétences spécifiques, synthétisées dans le tableau ci-dessous. D'autres travaux ont également été conduits par différents experts, notamment l'IUFN (International Urban Food Network).

Tableau 11 – Leviers d'action principalement mobilisés pour répondre aux objectifs stratégiques des PAT

Axe d'intervention	Outils et leviers identifiés
Protection du foncier agricole	<ul style="list-style-type: none"> ● Instauration de ZAP (zones agricoles protégées) ou de PPENAP (périmètres de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains) → ces outils de planification et de gestion du foncier sont utilisables pour établir des politiques favorables aux zones agricoles (schémas de cohérence territoriale, PLUi, PLU). ● Conversion de terrains urbanisables en zones agricoles ou naturelles. ● SRAAD → il peut être le déclencheur de l'entrée dans une démarche de trame verte et bleue et de réflexion sur les productions de proximité ● OCAGER (opération concertée d'aménagement et de gestion de l'espace rural) → elle peut être lancée pour gérer foncier, de sorte à structurer une filière de production. ● Stratégies de remise en activité agricole → par exemple via des subventions au défrichage de parcelles non valorisées. ● Maîtrise foncière publique : mobilisation du foncier ou achat en fonction des opportunités et en lien avec la SAFER → elle peut être utilisée pour favoriser l'installation de nouveaux agriculteurs.
Protection de la qualité de l'eau	<p>Cet axe représente un coût croissant pour les territoires. Il est possible pour les collectivités d'intervenir en amont, sur les modes de production agricole, par exemple via :</p> <ul style="list-style-type: none"> ● l'aide à l'investissement aux porteurs de projet « protection de la ressource en eau ou développement des circuits courts » (Rouen métropole) ; ● la protection des champs captants, sur les pratiques phytosanitaires (Strasbourg) ; ● la création d'un marché expérimental baptisé « Eau en saveurs » pour travailler avec les agriculteurs du bassin versant sur l'amélioration des pratiques agricoles (Rennes).
Restauration collective	<p>Cet axe est fortement investi, car il est considéré comme un levier prioritaire d'action via la commande publique. Il est transversal puisqu'il conjugue des objectifs de proximité, de saisonnalité, de qualité des produits ainsi que de pédagogie.</p> <p>L'antériorité de la démarche influence nettement la part de relocalisation de la commande publique, car cela nécessite une très bonne inter-connaissance des professionnels de la chaîne alimentaire. Exemples :</p> <ul style="list-style-type: none"> ● fixation d'objectifs chiffrés à atteindre dans la commande en restauration scolaire ; ● le retour à la régie municipale avec une augmentation des moyens alloués à la restauration scolaire ;

	<ul style="list-style-type: none"> ● l'aide au renouvellement de marché pour accroître la part de produits bio et locaux. <p>Par ailleurs, le droit des marchés publics permet depuis 2015 aux collectivités de donner plus de poids aux considérations socio-environnementales dans la commande publique. Elles sont ainsi en mesure :</p> <p>→ d'intégrer dans les cahiers des charges des critères permettant l'attribution de primes à des candidats proposant des circuits courts ;</p> <p>→ de réaliser un allotissement fin du marché : les commandes peuvent être séparées entre produits de différente nature. Cela permet une spécification plus fine des qualités recherchées. Par exemple, au lieu de commander des fruits, on peut commander séparément des pommes et des poires ;</p> <p>→ d'utiliser la pratique du <i>sourcing</i>, qui consiste à rencontrer les producteurs du territoire afin de rédiger des appels d'offre adaptés à leurs possibilités.</p>
Éducation alimentaire	<p>De nombreuses actions sont envisageables, et notamment :</p> <ul style="list-style-type: none"> ● des visites à la ferme ou au marché ; ● des animations sur les temps d'animation périscolaires ; ● des ateliers du goût ; ● des actions de sensibilisation, tout public ou ciblées (familles, populations fragiles).
Lutte contre le gaspillage	<p>Cet axe s'inscrit souvent en complément des démarches d'éducation alimentaire. Il a fait l'objet d'un appel à projets « territoires zéro gaspillage zéro déchet ».</p>
Aide à la structuration de nouvelles filières	<p>Les collectivités peuvent aider les porteurs de projets à mettre en œuvre la logistique nécessaire à l'approvisionnement ou la transformation. Par exemple, de nouveaux ateliers de transformation sont souvent nécessaires. Plusieurs outils peuvent être utilisés :</p> <ul style="list-style-type: none"> ● la création de réseaux pour rapprocher producteurs et consommateurs ou professionnels entre eux → outils de communication, organisation d'événements, création de nouveaux marchés dédiés ; ● le développement de labels et de certifications → chartes « qualité-proximité » ; marque « Valeurs Parc Naturel Régional » ; ● une communication sur la qualité alimentaire et utilisation du patrimoine culinaire des territoires pour valoriser leur image ; ● l'utilisation du secteur touristique comme débouché pour les productions locales.
Accompagnement des agriculteurs aux changements de pratiques	<p>En complément du levier de la commande publique qui permet d'augmenter la demande sur des productions plus respectueuses de l'environnement peuvent être utilisés ou mis en place :</p> <ul style="list-style-type: none"> ● des chartes « qualité-proximité » incluant le suivi de l'amélioration des pratiques ; ● des dispositifs de « couveuse » pour expérimenter un changement ; ● l'aide foncière à la création de société civile d'exploitation agricole (SCEA) pour des cultures en agriculture biologique ;

	<ul style="list-style-type: none">• des aides financières à la conversion à l'agriculture biologique ;• des aides financières aux groupements d'intérêt économique et environnemental (GIEE) ;• des subventions sur les analyses d'azote dans le sol pour accompagner le changement des pratiques de fertilisation ;• la majoration à l'aide au redéploiement d'activités agricoles, lorsqu'il s'agit d'un projet d'agriculture biologique ou de maraîchage ;• la création de régies agricoles municipales.
Cohésion sociale & solidarité	<p>Plusieurs exemples d'actions menées dans le cadre de projets d'agriculture urbaine ou périurbaine en lien avec les structures sociales ou solidaires peuvent être relevés :</p> <ul style="list-style-type: none">• mise à disposition de terres agricoles pour alimenter des épiceries sociales en légumes ;• création d'ateliers participatifs et collectifs chez le producteur ;• insertion dans le domaine du maraîchage.

Source : CGDD

Tableau 12 – Compétences mobilisées par les collectivités locales dans la mise en œuvre des PAT

Régions	<p>Elles jouent depuis la loi NOTRe de 2015 un rôle de coordination en ce qui concerne le développement économique et l'aménagement des territoires. En particulier :</p> <ul style="list-style-type: none">• elles participent à la co-rédaction des plans régionaux de développement agricole et rural avec l'État ;• elles définissent les SRDEII et SRADDET qui comportent des volets d'aides publiques au bénéfice d'activités économiques pouvant impacter le champ alimentaire ;• elles interviennent avec l'État dans la définition des SCRE qui peuvent être utilisés pour préserver les terres agricoles et la ressource en eau.
Départements	<ul style="list-style-type: none">• Ils sont compétents pour définir le PAEN, qui peut être utile pour « orienter » les pratiques agricoles.• Ils peuvent soutenir la mise en valeur de terres incultes ou sous-exploitées.• Ils peuvent en outre soutenir les communes et intercommunalités dans leurs actions de défrichage.
Communes	<p>Depuis la loi NOTRe, la Clause générale de compétences leur confère une capacité d'initiative dans un domaine de compétences au-delà de celles qui lui sont attribuées sur la base de leur intérêt territorial en la matière. L'étude Terralim suggère que cet intérêt pourrait être justifié par l'absence d'offre privée : en effet, on ne peut contraindre le secteur privé à se saisir de la question de l'alimentation durable, mais le Code rural fixe l'objectif de satisfaire les besoins en matière d'alimentation durable. Les communes pourraient donc – en respectant le droit de la concurrence – acheter des terres pour les mettre en agriculture biologique, remettre en place des ateliers de transformation ou de production. Le projet de loi 4D prévoit le renforcement du droit de préemption des EPCI en périmètre de protection de captage.</p>

Source : Terralim

Animation du réseau des PAT

L'animation inter-PAT s'exerce à plusieurs niveaux :

- par les services de l'État au niveau national puis désormais au niveau essentiellement régional, les DRAAF déclinant l'animation du PNA au niveau régional et étant désormais en charge du processus de reconnaissance des PAT pour le ministère ;
- par des collectivités supra-locales qui se saisissent d'un rôle d'animation, voire de coordination à leur échelle : certains départements (ex. : Aude) jouant un rôle de mise en synergie des démarches portées au niveau local, ainsi que certaines régions dans le cadre de politiques de contractualisation avec les EPCI ;
- par le RnPAT, « Réseau national pour un projet alimentaire territorial co-construit et partagé » (Saison 1 – 2015-2018), rebaptisé en « Réseau national des projets alimentaires territoriaux » (Saison 2 – 2018-2021). C'est un méta-réseau adossé sur les projets MCDR (Mobilisation collective pour le développement rural) du Réseau rural français, d'où cette « saisonnalité ».

Le RnPAT vise à mettre en réseau tous les acteurs pour favoriser la co-construction et la mise en œuvre partagée des projets alimentaires territoriaux dans lesquels les collectivités porteuses du projet de territoire sont fortement impliquées. Pour cela, RnPAT multiplie les échanges, capitalise les bonnes pratiques, produit ou coproduit des outils méthodologiques indispensables et contribue à l'amélioration des politiques publiques françaises et européennes. La 1^{re} saison (2015-2018) a collé à la phase de lancement des PAT : sensibilisation, ingénierie financière, points de vigilance... La 2^e saison (2018-2021) a consacré rôle du réseau : observatoire national, outillage, accompagnement des acteurs... en passant d'une phase originelle politique/lobbying à une phase opérationnelle. Le réseau compte aujourd'hui : 130 membres : 60 % collectivités ou territoires de projet et 40 % têtes de réseaux nationaux (essentiellement liés à l'agriculture, marginalement à l'urbanisme ou à la santé).

1.3. Éléments d'évaluation concernant la politique des PAT¹

Des avancées : effet performatif et meilleure appréhension de la complexité du fait alimentaire

Les différentes sources convergent pour considérer que la première réussite des PAT est d'avoir permis l'émergence de démarches inédites dans l'approche et la rencontre des acteurs, autour d'une problématique éminemment systémique et concernant tout un

¹ Sources : CGAAER, CGDD, RnPAT, CESE, association Terralim.

chacun. De nombreux partenariats, échanges et concertations entre des acteurs locaux publics, professionnels ou associatifs ont ainsi pu se développer. Ils ont permis l'irruption de nouveaux acteurs dans le champ alimentaire, comme par exemple des associations environnementalistes ou de consommateurs, conduisant à « trianguler » une relation ordinairement bilatérale entre le monde agricole et les pouvoirs publics, particulièrement les EPCI qui, en dehors de sujets ciblés (comme la protection des captages) n'avaient que peu d'expérience de dialogue avec le monde agricole.

Les moyens financiers affectés aux démarches de PAT – bien que modestes – ont également eu un effet incitatif indéniable et ont stimulé la motivation et l'engagement des lauréats. Le CGAAER, dans sa mission d'expertise et d'appui au PNA publiée en 2013, évoquait un « effet d'entraînement financier [pouvant] aller jusqu'à un facteur 6, voire au-delà » et insistait sur « l'importance capitale des petites sommes ». Cette affirmation serait cependant à nuancer avec l'émergence de démarches plus systémiques ou ambitieuses et dès lors, mobilisant davantage de moyens. Cela a permis le développement de réalisations concrètes d'une grande variété : plateformes d'approvisionnement de la restauration collective, actions visant les personnes démunies ; modules sur la sensibilisation durable dans les écoles, espaces-test pour futurs maraîchers) ont ainsi pu voir le jour. Comme le souligne Terralim, la légitimation des PAT par l'État en a fait une référence validée qui a permis de concrétiser des attentes diffuses de certaines associations et de certains élus.

Le RnPAT a également constaté dans le temps une évolution favorable des PAT qui semblent se rapprocher progressivement des objectifs fixés par la loi en appréhendant mieux la dimension systémique. Ainsi, la première génération de PAT a été caractérisée par de nombreux projets se concentrant sur une question précise via une approche cloisonnée. C'était notamment le cas des projets s'intéressant uniquement à l'approvisionnement en restauration collective. La deuxième génération a vu se dessiner un élargissement à l'ensemble de la chaîne alimentaire, bien que les actions portent prioritairement sur le produit. Il s'agissait par exemple de projets visant l'amélioration de l'offre territoriale ou l'adaptation à la demande. La troisième génération semble se rapprocher des ambitions initiales de la loi, puisque la réflexion est élargie à de nouveaux axes tels que l'éducation alimentaire ou la justice sociale. Le mouvement semble s'amplifier ces trois dernières années. Enfin, on peut constater que l'existence des PAT a progressivement éveillé l'intérêt de la recherche.

Des freins et limites, relevant tant des politiques publiques que de leur traduction sur le terrain

Un manque de cohérence et de lisibilité des politiques publiques européennes, nationales, régionales

L'absence de dimension alimentaire dans la politique agricole européenne, le caractère modeste de la politique impulsée au niveau national en comparaison des politiques agricoles, l'appropriation très variable du fait alimentaire au niveau des régions et l'absence de désignation d'une compétence alimentaire n'a certainement pas poussé les collectivités infra-régionales à se saisir massivement d'une telle entrée. Jusqu'à une époque récente, seules les structures motivées, parfois à l'initiative de quelques élus ou décideurs, pas toujours de premier plan, ont finalement pris l'initiative et exploré, par la voie des démarches de type PAT, les questions stratégiques et les actions à conduire.

La dispersion des financements

Ce manque d'emboîtement des politiques publiques s'est également traduit dans la dispersion importante des financements : en plus de ceux mis à disposition grâce à l'appel à projets national et de l'enveloppe spécifique dont disposent les services régionaux pour soutenir des projets non retenus au niveau national, le RnPAT identifiait en 2018 plus de 17 sources de financements. En conséquence, et vu la non-concordance des calendriers qu'une telle dispersion peut entraîner, les porteurs de projet sont contraints d'investir beaucoup de temps et d'énergie dans l'ingénierie financière, ce qui contribue, selon le CESE à entretenir les déséquilibres entre territoires (notamment du fait du déficit chronique d'ingénierie en territoires ruraux), et menace la capacité des PAT à inscrire leurs démarches sur le long terme.

Un manque de données qui complique le diagnostic initial

Plusieurs travaux analysent que les acteurs de terrain peinent à trouver des données suffisantes pour réaliser un diagnostic complet. En effet, seules les données concernant la production agricole sont généralement disponibles. L'état des lieux initial est ainsi compliqué à réaliser et beaucoup de projets doivent « bricoler » pour réaliser un état des lieux complet. En outre, cela induit un « flou dans la détermination des données essentielles » : certains cahiers des charges « réclam[ent] des chiffres avec un niveau de précision qui ne pouvait être atteint que par des travaux de terrain et des recoupements de bases de données à la fois longues et coûteuses » qui, quand ils sont obtenus, sont souvent inutilisés. Les données jugées stratégiques par les acteurs, par exemple dans le domaine des industries agroalimentaires, sont notamment très difficiles à obtenir et à mettre au service des démarches.

L'échelle variable des démarches et l'articulation difficile des démarches

Si elle a permis l'initiative de la part des pionniers où qu'ils se trouvent, l'absence de détermination *a priori* des échelles pertinentes pour élaborer un PAT a conduit à une hétérogénéité parfois déconnectée des échelles de traitement des problématiques : par exemple, l'échelle communale n'est pas celle d'un bassin alimentaire ou d'approvisionnement. Au niveau inter-territorial, d'autres difficultés ont été soulevées. La première concerne la difficulté pour des territoires différents à articuler entre eux leurs démarches respectives. France Stratégie relevait en 2020, dans son étude sur les deux PAT d'Albi, un éclatement des dispositifs de mise en œuvre qui affaiblit les démarches, alors que les ressources des deux territoires étudiés sont complémentaires. À ce sujet, le CESE souligne que la forme de l'appel à projet peut mettre des territoires en concurrence, là où l'on cherche à construire à l'inverse de la complémentarité.

Une approche filière parfois trop prégnante

L'approche filière présente plusieurs caractéristiques : la filière s'organise autour d'un produit ou d'une gamme de produits ; son influence dépend du poids économique et de la cohésion entre les acteurs ; elle est en concurrence avec les autres filières ; elle entretient un rapport d'alliance conflictuelle avec la distribution ; enfin, le consommateur est exclu des stratégies collectives. Terralim note que certains PAT sont parfois présentés comme un ensemble de filières territoriales. La prédominance des dénominations « filières courtes » ou « filières locales » témoigne du fait que les PAT concernés sont trop centrés sur les intérêts des producteurs, au détriment des questions sociales ou environnementales. Or, cela restreint le champ d'action des PAT et nuit à leurs possibilités de reconfiguration. De fait, un PAT ne peut correspondre à « une somme d'orientations et de stratégies cumulées produit par produit » mais doit également envisager les interactions entre divers types de produits. Cette vision devrait être complétée par une approche territoriale, de sorte à pouvoir prendre en compte l'ensemble des aliments produits et consommés sur le territoire, formuler des propositions stratégiques en matière de politique publique sur la base d'intérêts partagés, organiser les complémentarités entre familles de produits, intégrer la distribution ainsi que les consommateurs dans les instances de réflexion et de décision. C'est la limite de cette approche agri-alimentaire que soulève le RnPAT en faisant la distinction avec les approches systémiques, centrées sur le consommateur.

Hypertrophie de la fonction gouvernance au détriment des actions concrètes

Hormis les cas de première génération où l'on a pu trouver des PAT « catalogues d'actions » et exempts de réflexion stratégique, le CESE et Terralim¹ relèvent désormais

¹ Resolis-Terralim (2018), *Impact de la transition agricole et alimentaire sur l'emploi. État des lieux et propositions*, op. cit.

un manque d'actions concrètes. Terralim en particulier observe, dans une revue de l'information diffusée en 2018 par les collectivités signataires du Pacte de Milan, que l'essentiel de la communication portait sur la gouvernance et que seules les métropoles de Rennes et de Montpellier y communiquaient au sujet d'actions concrètes. Aucune des villes signataires n'avaient, en 2019, achevé ni publié leur PAT. Ces observations semblent concorder avec les observations et entretiens avec les habitants que Terralim a pu réaliser. Au-delà du catalogues d'actions mobilisables, ce serait donc bien la capacité des porteurs de démarche et de leurs partenaires associés dans la gouvernance qui ferait défaut pour traduire des ambitions stratégiques en des actions d'un niveau d'opérationnalité correspondant.

Terralim relève une difficulté à passer à l'action qui peut s'expliquer par la logique d'affectations de responsabilités sectorielles. De fait, les élus affectés à des secteurs différents (économie, agriculture, environnement, culture) peuvent tous intervenir dans la question alimentaire, mais leurs responsabilités transversales demeurent restreintes car ils disposent de ressources financières plus limitées et de moins d'agents. Pour initier une action, ils doivent persuader leurs collègues d'engager leur propre responsabilité : ainsi, une mobilisation généralisée est nécessaire mais difficile car elle peut être vécue comme une concurrence ou un abus par les différents responsables détenteurs de pouvoir sur les politiques sectorielles. Cela entraîne un allongement de la durée des processus et *a fortiori* une démobilitation, ainsi qu'un retour aux approches sectorielles qui fait perdre aux PAT leur caractère transversal.

Le CESE relève de son côté également un « enchevêtrement de compétences » qui a mené dans certains cas à des réponses partielles, des difficultés d'articulation ou encore des situations de concurrence. Enfin, l'absence de compétence explicite en matière d'alimentation pour les collectivités est vu par la plupart des analystes comme une source de confusion, de désintérêt, voire de complexité en n'impliquant que partiellement la multiplicité des échelons institutionnels.

Difficultés sur le long terme

Le CESE note une mobilisation inégale dans la durée de tous les acteurs : cela peut s'expliquer par la complexité des jeux d'acteurs autour de la question alimentaire, sujette à de nombreuses controverses et à propos de laquelle un consensus peut être difficile à adopter.

Terralim souligne également les difficultés pratiques pouvant être rencontrées par les acteurs pour assister aux réunions ou organiser le suivi sur la durée. En outre, il soulève le problème de la sélectivité sociale des réunions, qui utilisent bien souvent des méthodes participatives peu imaginatives (réunions publiques thématiques avec les acteurs

concernés) : en conséquence, le document stratégique est souvent issu des réflexions d'une équipe restreinte, sur la base d'une approche parfois trop abstraite.

Une difficile évaluation des effets des PAT

L'absence de définition claire de l'objet PAT complique son évaluation. Par ailleurs, il n'existe aucun point zéro puisque le ministère n'avait pas prévu de dispositif de suivi-évaluation lors du lancement du premier appel à projet – et cela n'a pas changé. La création du RnPAT à l'initiative de l'association Terres en villes a surtout pour objectif la mise en réseau des différents porteurs de PAT en vue d'améliorer les pratiques ; les analyses réalisées relèvent plus de recueil d'expériences sur le terrain que de véritables évaluations. Enfin, un projet d'amendement à la loi EGalim prévoyait la remise au Parlement d'un rapport du gouvernement sur l'évaluation des PAT, mais cette évaluation a été censurée par le Conseil constitutionnel pour des raisons de procédure.

Une visibilité et une appropriation citoyenne faibles

Terralim, en réalisant une analyse de la communication institutionnelle des PAT officiels à partir de la consultation de leurs sites Internet, constate que plus de la moitié d'entre eux communiquent relativement peu sur leur engagement. Il semble donc y avoir un décalage entre la dimension participative mise en avant par les PAT et la réalité, puisqu'un citoyen qui voudrait se renseigner trouverait peu d'informations sur le PAT de son territoire.

Or, l'ensemble de la démarche comme la plupart des actions visent bien à offrir un accès renouvelé à une alimentation de qualité pour les citoyens et habitants du territoire, autour d'une dimension réellement universelle.

Éléments clés

Les projets alimentaires territoriaux sont l'aboutissement de l'évolution historique d'une partie du monde agricole ayant souhaité mettre en œuvre des projets locaux plus respectueux de l'environnement ou plus rémunérateurs. Le ministère de l'Agriculture a ainsi soutenu, par voie de labellisation, une dynamique engagée par ailleurs.

L'exercice de quantification des PAT est compliqué par une absence de référentiel unique. Un PAT est « tout projet conforme à l'esprit de la LAAF, dont le porteur a revendiqué publiquement l'appellation PAT ». Selon cette définition, 174 PAT avaient été identifiés en décembre 2019 et 210 environ en juillet 2020. Une typologie des PAT peut être établie. Le premier type correspond aux PAT « agri-alimentaires », construits à partir de la dimension produit/production

agricole. Le second type correspond aux PAT alimentaires « systémiques », construits à partir de la position du consommateur. De façon globale, les PAT agri-alimentaires correspondent à l'approche historique dominante de filières courtes dans les territoires ruraux et territoires de projet. Les PAT systémiques trouvent majoritairement leur origine dans les territoires urbains et métropolitains.

La première génération de PAT a été caractérisée par de nombreux projets se concentrant sur une question précise via une approche cloisonnée. La deuxième génération a vu se dessiner un élargissement à l'ensemble de la chaîne alimentaire. La troisième génération semble se rapprocher des ambitions initiales de la loi, puisque la réflexion est élargie à de nouveaux axes tels que l'éducation alimentaire ou la justice sociale.

De façon globale, les PAT sont des démarches complexes qui mobilisent généralement un grand nombre d'acteurs au niveau local. La première réussite des PAT est d'avoir permis l'émergence de démarches inédites dans l'approche et la rencontre des acteurs. De nombreux partenariats, échanges et concertations entre des acteurs locaux publics, professionnels ou associatifs ont ainsi pu se développer. Ils ont permis l'irruption de nouveaux acteurs dans le champ alimentaire, comme par exemple des associations environnementalistes ou de consommateurs, conduisant à « trianguler » une relation ordinairement bilatérale entre le monde agricole et les pouvoirs publics.

L'absence de dimension alimentaire dans la politique agricole européenne, le caractère modeste de la politique impulsée au niveau national en comparaison des politiques agricoles, l'appropriation très variable du fait alimentaire au niveau des régions et l'absence de désignation d'une compétence alimentaire n'a certainement pas poussé les collectivités infra-régionales à se saisir massivement de cet instrument. Ce manque d'emboîtement des politiques publiques s'est également traduit dans la dispersion importante des financements. En conséquence, les porteurs de projet sont contraints d'investir beaucoup de temps et d'énergie dans l'ingénierie financière.

L'absence de définition claire de l'objet PAT complique son évaluation. Par ailleurs, il n'existe aucun point zéro puisque le ministère n'avait pas prévu de dispositif de suivi-évaluation lors du lancement du premier appel à projet – et cela n'a pas changé.

2. Les transitions de filières locales ou d'entreprises, de la PME au grand groupe coopératif

Compte tenu de la genèse et de la nature précédemment décrites des projets alimentaires territoriaux, beaucoup d'initiatives territoriales sont nées et existent parfois aujourd'hui en dehors de ce cadre, la plupart liées aux questions de production agricole et alimentaire.

Certaines valorisent des dispositifs publics conçus pour la transition agroécologique. D'autres sont nées en dehors, du fait d'initiatives privées et dépassent les ambitions des politiques publiques.

Certaines ont pu faire l'objet d'un financement direct par les appels à projet du PNA, en étant ainsi identifiées et soutenues au titre des politiques de l'alimentation.

Nous ne donnons ici que quelques exemples à titre illustratif, sans réelle évaluation de la performance, de la reproductibilité ou plus généralement de la capacité à en tirer des enseignements concernant les politiques publiques.

2.1. Les transitions appuyées sur des politiques publiques nationales

Les groupements d'intérêt économique et environnemental (GIEE)

Historique

Rendus possibles par la loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt fin 2014, les GIEE disposent d'un statut qui reconnaît leur mission d'accompagnement et de valorisation des dynamiques de terrain portées par des agriculteurs qui s'engagent collectivement dans l'amélioration des performances économiques, environnementales et sociales de leurs exploitations. Les 11 premiers GIEE ont été reconnus lors du Salon international de l'agriculture en février 2015¹. Ils sont aujourd'hui plus de 400 en France.

Bénéfices environnementaux et économiques

Les GIEE portent généralement plusieurs thématiques (jusqu'à cinq thématiques par GIE). Ces thématiques concernent l'amélioration des performances économiques ou environnementales des exploitations. La reconnaissance en tant que GIEE est accordée uniquement si le projet présente des objectifs de performance économique,

¹ Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation (2017), « [Plus de 400 GIEE qui s'engagent dans l'agro-écologie](#) », 17 août.

environnementale et sociale. De plus, concernant les objectifs environnementaux, le projet doit combiner plusieurs pratiques pour bénéficier de la reconnaissance.

Parmi la cinquantaine de thématiques abordées (environnementales, économiques, autres), environ 10 % ont été recensées comme plus spécifiquement tournées vers une approche agri-alimentaire : agriculture biologique, circuits de proximité et système alimentaire de territoire, commercialisation et création de filières et signes de qualité, reconquête du foncier, etc.

Les actions portées par certains GIEE ont pu parfois nourrir largement l'élaboration d'un projet alimentaire territorial, comme dans le Grand Autunois-Morvan (Saône-et-Loire).

Les programmes « territoires d'innovation de grande ambition » (TIGA) incluant des transitions agricoles

Soutenue par le programme d'investissements d'avenir (PIA), l'action TIGA a pour but d'apporter un soutien au développement de territoires d'intérêt national visant l'amélioration de la qualité de vie des habitants et de la durabilité des territoires. Les 24 lauréats de cette action lancée par le Secrétariat général pour l'investissement bénéficient de subventions d'État pour leur permettre de développer leurs projets. Parmi eux, certains se sont engagés sur des projets de transition agricoles. À ce jour, nous ne disposons pas de recul pour analyser ces transitions de territoires mais ils constituent des initiatives d'intérêt pour les prochaines années.

Champs du possible, villes du futur (Mulhouse Alsace Agglomération)

Le Sud Alsace souhaite se positionner comme un territoire leader dans l'expérimentation de solutions exemplaires et reproductibles, faisant de l'agriculture un puissant levier de transformation sociale, économique et environnementale. Pour cela, le territoire s'engage dans la diminution de la consommation d'intrants, de ressources dans le respect de la santé des habitants en développant une agriculture vivrière fournissant une alimentation de qualité pour tous et en créant du lien social.

Cœur d'Essonne, territoire pionnier de la transition agricole et alimentaire (région Île-de-France)

Cœur d'Essonne souhaite nourrir 10 % de ses habitants et approvisionner 50 % de la restauration collective en produits issus de l'agriculture biologique locale dans dix ans. L'objectif est d'assurer le renouvellement des agriculteurs et créer de 2 000 emplois directs et indirects (implantation de 12 unités de transformation sur le territoire). En favorisant l'agriculture biologique, le territoire souhaite inverser la tendance de dégradation des sols, rétablir la biodiversité et démontrer la capacité de changement d'échelle de l'agroécologie

(mise en place d'une exploitation de 75 ha destinée à être la tête de réseau de 100 autres fermes pilotes).

Dijon, territoire modèle du « système alimentaire durable à 2030 »

Dijon prévoit d'utiliser l'alimentation et l'agriculture comme vecteur de transformation de son territoire. En favorisant l'évolution du système alimentaire et l'agroécologie à grande échelle grâce à des territoires démonstrateurs, elle compte promouvoir les circuits courts et améliorer la qualité de vie.

LIT Ouest Territoires d'Élevage (INRAE)

Ce projet porté par l'INRAE se concentre sur l'élevage avec pour but d'en améliorer les pratiques en lien avec les attentes sociétales, en impliquant l'ensemble des acteurs de la chaîne de valeur (amélioration du bien-être animal, réduction de l'usage des antibiotiques).

2.2. Des transitions appuyées sur des politiques publiques territoriales

Programme « Eau en saveurs » de la collectivité Eau du bassin Rennais¹

Bien alimentaire non agricole mais essentiel dans l'amélioration des régimes alimentaires, l'eau est au cœur de nombreux programmes de reconquête de qualité au niveau territorial. Parmi de nombreux exemples, est présenté ici celui du bassin Rennais. Différents programmes et outils de politiques publiques complètent la panoplie des outils pouvant épauler ces initiatives, comme par exemple le programme « Eaux et bio » ou les programmes développés par les agences de l'eau.

Historique

Le projet a été porté par une collectivité locale pour protéger la ressource en eau. C'est donc pour répondre à un enjeu environnemental qui causait des relations conflictuelles entre acteurs qu'un marché expérimental avec trois agriculteurs a vu le jour en 2015.

Validation des bénéfices environnementaux

Des pratiques plus respectueuses de l'environnement ont effectivement été mises en œuvre. D'une part, les baux ruraux à exigences environnementales imposent la mise en place de l'agriculture biologique. D'autre part, la valorisation de la production par le

¹ <https://www.eaudubassinrennais-collectivite.fr/blog/eau-saveurs-delegation-recue-senat/>

programme « Eaux en saveurs » est soumise à un cahier des charges comprenant les clauses suivantes :

- interdiction de certains pesticides dont ceux à risques élevés de contamination pour l'eau ;
- interdiction de l'utilisation d'antibiotiques à usage préventif ;
- interdiction de l'utilisation de l'huile de palme ;
- engagement à faire progresser leur note d'au moins 10 % (10 % en marché public mis 20 % pour la marque) par cycle de trois ans jusqu'à l'obtention d'une note correspondant à une production biologique ou équivalente, c'est-à-dire une note de 80/100 sur les 21 indicateurs de la méthode IDEA liés à la protection de la ressource en eau.

Des marchés publics constituent une importante part des débouchés de cette production. Le choix des candidats se fait par comparaison d'une note. Celle-ci est constituée à 50 % par des critères de durabilité de l'exploitation, 30 % par des critères de qualité des produits et 20 % par les prix. Les exploitations sont donc sélectionnées en grande partie en fonction de leurs exigences environnementales.

Analyse économique

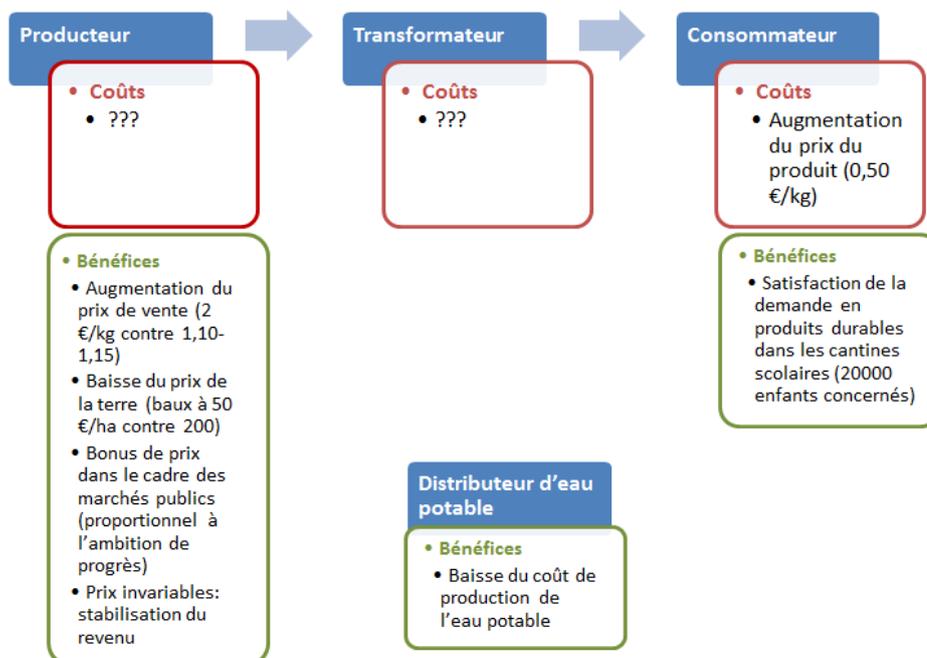
Pour les producteurs, ce débouché est une source de diversification économique mais il est également plus rémunérateur puisqu'ils élaborent eux même le prix de vente des produits à 2 €/kg (contre 1,10 € - 1,15 € en dehors de la filière). L'engagement est donc incitatif financièrement. Également, grâce aux baux ruraux à clauses environnementales, ils peuvent exploiter la terre pour 50 €/ha (contre 200 €/ha avec un bail standard). Dans le cadre des marchés publics (approvisionnement de 50 000 €/an pendant trois ans soit 5 repas/an pour 1 000 000 couverts), il existe un bonus de prix proportionnel à l'ambition de progrès du producteur dans sa démarche de préservation de la qualité de l'eau. Les prix sont fermes, c'est-à-dire invariables pendant la durée du marché, ce qui offre une stabilité de revenu pour le producteur.

Pour les consommateurs, cela se traduit par une augmentation des prix de vente de 0.50 €/kg en boucherie mais également par la satisfaction des besoins en produits agricoles durables dans les cantines scolaires.

Enfin, ce programme représente *a priori* un important bénéfice économique pour la collectivité Eau du bassin rennais. Effectivement, d'autres études ont montré que pour les

services d'alimentation en eau potable, le coût des mesures curatives dépasse celui des mesures préventives¹.

Figure 40 – Coûts et bénéfices pour les différents acteurs du programme « Eau en saveurs »



??? = informations non disponibles.

Source : France Stratégie

Manger bio et durable à Mouans-Sartoux²

Historique

Le projet, porté par la municipalité, a été lancé dans le but de protéger l'environnement (préservation des sols, entretien du paysage) et la santé des consommateurs locaux mais également pour permettre un développement économique local harmonieux (création de lien humain entre les acteurs du champ à l'assiette, préservation du foncier). Il aboutit à la mise en place d'une alimentation 100 % bio dans les écoles dès 2012. Les produits bios utilisés sont majoritairement locaux et le gaspillage est maîtrisé. Notons que ceci a notamment été permis par l'acquisition du domaine par la mairie par préemption en 2010

¹ À Munich par exemple, la diminution de la teneur en nitrates et pesticides de l'eau a permis d'obtenir un coût de 0.01 €/m³ d'eau distribué contre 0.27 €/m³ pour une usine de dénitrification (Itab, « L'agriculture biologique, un choix de qualité »).

² <http://mead-mouans-sartoux.fr/manger-bio/>

dans le cadre de sa politique de préservation du foncier. 80 % des légumes consommés sont produits par la régie agricole du domaine de Haute-Combe.

Validation des bénéfices environnementaux

La municipalité a mis en place une alimentation 100 % bio avec une offre de saison fraîche et variée pour l'ensemble des crèches, écoles et personnel communal. Ce pourcentage lui a permis de recevoir en 2014 la distinction de niveau 3 du « Label en cuisine » destiné à distinguer les établissements de restauration collective engagés dans des démarches de consommation durable, locale et bio. Le label est établi sur des critères de qualité et d'engagement social lié à la santé publique et aux pratiques écologiques en cuisine.

Le marché alimentaire représentant plus que 207 000 euros, la municipalité doit réaliser des appels d'offres pour s'approvisionner afin de respecter la barre réglementaire. Ceux-ci sont différenciés par type de production et pour chacun, les engagements environnementaux sont visibles dans les avis d'appel d'offre. En effet, la sélection des candidats se fait selon un score, dont 30 points sont liés à des exigences environnementales, sur 70 points au total. Ils concernent :

- le mode de production (AB ou conversion) ;
- la limitation des emballages (conditionnements utilisés et recyclage possible) et la gestion des déchets au sein de l'entreprise ;
- le transport (distances parcourues vers l'abattoir et vers les sites de stockage en prenant en compte le type de véhicule utilisé et le type de carburant).

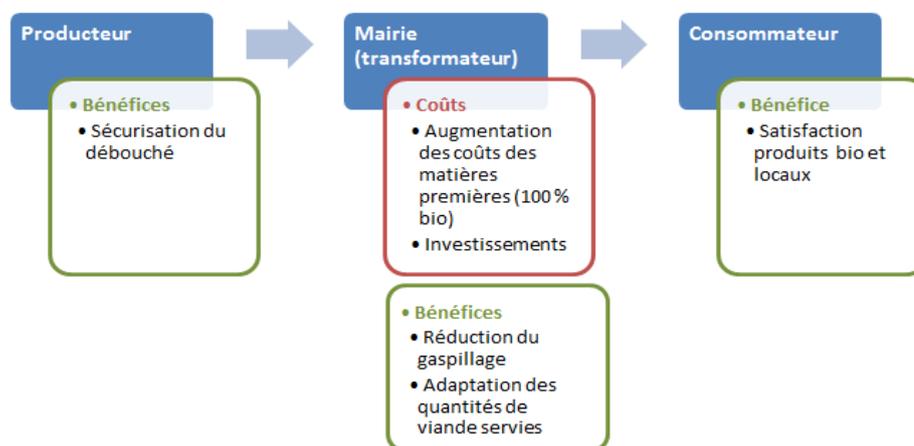
Ensuite, au sein du centre de restauration, d'autres exigences environnementales sont mises en place en plus de celles réalisées pour l'approvisionnement. Une sensibilisation des enfants avec tri systématique des restes à la sortie du repas ainsi que la mise en place de portions au choix selon l'appétit ont permis de réduire les biodéchets de 80 % en cinq ans. De plus, ces biodéchets sont valorisés grâce à la station de lombricompostage. Ceci permet de baisser le niveau d'intrants dont le domaine a besoin pour fonctionner. Notons que le choix de recourir préférentiellement à des produits frais participe également à la réduction des emballages utilisés. Par ailleurs, ces changements de comportement alimentaires se transmettent au sein des foyers puisque 85 % des parents d'élèves affirment avoir fait évoluer leurs pratiques alimentaires en 2016.

Analyse économique

Par la mise en place de ce projet, le producteur du domaine de Haute-Combe se sent dans une position confortable car il ne rencontre aucun souci de commercialisation, il est satisfait de savoir où va sa production, et il n'a pas besoin de répondre autant aux standards des calibres.

Dans ce circuit, la mairie assure le rôle d'entreprise agroalimentaire. 248 000 euros de la commune sont consacrés au marché alimentaire en 2014. Ce marché est divisé en 13 lots, dont 12 sont biologiques. Ceci permet la réalisation de 1 200 repas 100 % bios par jour, soit environ 150 000 repas dans l'année. En choisissant l'intégralité de ses fournisseurs en AB, la mairie engage des coûts supplémentaires par produit. Cependant, grâce à la réduction du gaspillage et à l'adaptation des quantités de viande servies (moindres quantités mais de meilleure qualité), elle dégage des gains qu'elle réengage pour compenser le surcoût d'approvisionnement en produits bios. Ainsi, une fois le système mis en place, il n'y a de coût supplémentaire pour aucun acteur engagé. Toutefois, l'étude de faisabilité révèle que des investissements sont à prévoir et ils s'élèvent à 61 350 euros (coût prévisionnel). Les frais de fonctionnement annuels sont estimés à 60 800 euros.

Figure 41 – Coûts et bénéfices pour les différents acteurs du projet d'alimentation durable à Mouans-Sartoux



Source : France Stratégie

2.3. Engagements et initiatives de la profession agricole et acteurs des filières

La transition agri-alimentaire n'attend pas systématiquement les politiques publiques : beaucoup d'initiatives sont prises à différentes échelles, notamment au niveau territorial, et peuvent le cas échéant contribuer à modifier la donne dans le champ de l'alimentation. La question est alors plutôt de voir comment les politiques publiques peuvent soutenir, multiplier ou accompagner ces initiatives dans leur amélioration continue.

Coopérative Fermes de Figeac¹

Historique

La perte globale de valeur ajoutée, le déclin d'un territoire rural avec la disparition des productions locales ont poussé la coopérative à évoluer. Vingt-cinq années d'initiatives ont alors donné une identité à la coopérative et au territoire qu'elle valorise. En 2008, elle mène un travail de prospective collaborative et étudie trois scénarios :

- « • l'agriculture reste basée sur les filières classiques, le territoire devient une zone résidentielle et la coopérative finit par être absorbée ;
- l'agriculture subit une crise alimentaire puis écologique, le territoire se réduit à une campagne « réservoir » d'espace de loisirs pour les urbains et la coopérative devient un prestataire de services territoriaux ;
- l'agriculture développe sa production pour répondre aux besoins locaux et nationaux, le territoire apporte une valeur ajoutée "verte" et la coopérative met l'innovation au cœur de ses activités en recrutant les compétences nécessaires². »

La coopérative choisit alors de s'orienter vers le troisième scénario. Aujourd'hui, la coopérative constituée de 650 éleveurs (9 % de la population active du Pays de Figeac dans le Lot) propose un projet de coopération agricole et territoriale visant « la préservation des écosystèmes, le maintien d'une agriculture vivante et le développement d'une alimentation de qualité sur le territoire ». Ceci s'inscrit dans le mouvement de l'économie sociale et solidaire. Une démarche stratégique a été initiée en 2008 et cherche à allier la coopérative aux ressources locales. Elle cherche à mettre en mutation son agriculture pour répondre à de nouvelles valeurs dont la gestion du vivant pour construire un monde durable (paysage, eau, sols). Pour cela, elle constitue des groupes de réflexions sur ses projets d'avenir :

- alimentation authentique et saine ;
- énergie moins carbonée ;
- préservation de la nature et de la biodiversité.

Validation des bénéfices environnementaux

Une des filiales de la coopérative CUMA Lot environnement semble jouer un rôle important dans la réduction de l'empreinte environnementale des fermes de Figeac.

¹ <https://www.fermesdefigeac.coop>

² « Fermes de Figeac : un cas de réveil des territoires à méditer », *The Conversation.Com*, 16 janvier 2019.

Analyse économique

La production d'énergies renouvelables permet aux agriculteurs de diversifier leurs revenus et ainsi pérenniser leurs exploitations (exploitations plus attractives pour les futurs repreneurs). Ceci participe également de la préservation de la valeur ajoutée sur le territoire. Cette dynamisation du Pays de Figeac a permis de créer six à huit emplois temps pleins directs. La coopérative bénéficie d'un chiffre d'affaire de 5 millions d'euros pour l'ensemble de ses magasins.

La dimension alimentaire fait partie du projet, même si elle n'est pas au cœur : modes de distribution, restaurant géré par la coopérative. Notons qu'il existe sur le même territoire d'autres initiatives dans le champ alimentaire portées par le collectif « Figeacteurs » (opérations anti-gaspillage, actions soutenues par Terralim, etc.), dont la coopérative est membre fondateur.

La viande de Brière et la valorisation des zones de marais

Historique

Un regroupement d'éleveurs bovins est à l'origine de ce projet. Il a été mis en place pour créer une filière locale de viande bovine sur le territoire du PNR de Brière. Le projet s'est concrétisé en 2006, initié par une entreprise d'abattage, de transformation et de distribution spécialisée dans les filières locales et de qualité.

Validation des bénéfices environnementaux

Les éleveurs engagés dans la démarche s'engagent à respecter une charte de protection des sols sensibles des marais, dont les clauses portent sur l'alimentation, le chargement et la fertilisation minérale.

Analyse économique

Cette petite filière permet aux agriculteurs engagés de bénéficier de prix supérieurs de 0,50 à 0,60 €/kg par rapport aux filières traditionnelles. De plus, les prix sont fixes.

Expérimentation sur l'introduction de légumes locaux dans la restauration collective publique charentaise

La chambre d'agriculture de la Charente bénéficie d'un financement de la DRAAF (20 000 euros) via le PNA pour son projet intitulé « Expérimentation sur l'introduction de légumes locaux dans la restauration collective publique charentaise ».

Ce projet consiste à la mise en place d'une expérimentation de terrain sur deux années pour faciliter l'introduction de légumes locaux dans la restauration collective charentaise. Il doit permettre de tester le fonctionnement de la filière de la production jusqu'à la commercialisation et de travailler les questions de logistique et de coût de production. Ce projet repose sur un partenariat large associant les producteurs, les distributeurs et les acheteurs publics. Une première expérimentation concerne la courgette¹.

Filière viande Aubrac – Fleur d'Aubrac²

Historique

La filière a été créée en 1991 sous l'impulsion d'un organisme chargé de promouvoir les produits régionaux (Languedoc Roussillon Élevage) afin de maintenir les boucheries artisanales du territoire qui perdaient d'importantes parts de marché face à la distribution. L'association des produits de l'Aubrac est alors formée après la collaboration avec d'autres acteurs du territoire, c'est elle qui détermine le cahier des charges. En 1992 la marque collective d'entreprises « Fleur d'Aubrac » est créée. Cette marque deviendra plus tard une IGP (2010), « Génisse Fleur d'Aubrac ». Il s'agit de femelles résultant d'un croisement femelle Aubrac et mâle Charolais n'ayant jamais vélé, abattues entre 24 et 42 mois.

Bénéfices environnementaux

Le cahier des charges exige que la génisse soit élevée au lait de sa mère pendant les 6 premiers mois après sa naissance (un aliment concentré référencé peut être utilisé si les conditions climatiques l'exigent). L'élevage doit être extensif et spécifique d'une zone de montagne (l'Aubrac). Les fourrages constituent la base du régime alimentaire. Finalement, cette production repose sur le maintien de pratiques d'élevages basées sur l'herbe. Ce mode de production présente effectivement des bénéfices environnementaux.

Analyse économique

La production représente un débouché pour 160 éleveurs du territoire. Il existe un « différentiel de prix important par rapport à un élevage conventionnel³ » ce qui permet une meilleure valorisation pour les éleveurs. Cet écart de prix semble stable : « la filière maintient sa grille de prix et ne compte pas la dévaloriser à moyen terme. Elle a progressé de plus de 1 euro par kilo carcasse depuis 2012. Une Fleur d'Aubrac est une alternative

¹ <https://charente.chambre-agriculture.fr/galerie-video/detail-dune-video/fiche/experimentation-sur-la-filiere-legumes-courgettes/>

² <http://www.fleur-aubrac.com/>

³ « Fleur d'Aubrac, une filière de qualité exigeante qui maintient le cap », *LeRéveilLozère.Fr*, 6 septembre 2016.

économique solide au remplacement d'une vache allaitante non primée [...]. La moyenne du prix d'achat des génisses au premier semestre 2014 est de 5,35 €/kg carcasse¹ ». Ceci explique qu'une Fleur d'Aubrac apporte près de 25 % de revenus en plus en 2014 par rapport à 2012.

La filière pain bio local Raspailou²

Historique : contexte économique à l'origine du projet

Le projet résulte d'une collaboration entre les producteurs de blé tendre bio, un meunier local et des boulangers. Ceux-ci partageaient une volonté commune de se réappropriier la filière. Il s'agissait pour les boulangers de ne plus être tributaires des meuniers pour l'achat de leur farine et pour les producteurs de trouver de nouveaux débouchés leur permettant à la fois de valoriser le blé tendre bio (alimentation animale auparavant) et de moins dépendre de la volatilité des cours du blé. Le projet a débuté en 2007.

Validation des bénéfices environnementaux

Les pratiques biologiques présentent des bénéfices environnementaux avérés mais les exploitations engagées dans la filière avaient déjà adopté ce mode de production. Il s'agit donc plutôt d'une démarche qui maintient de meilleures conditions environnementales par rapport à l'agriculture conventionnelle.

Analyse économique

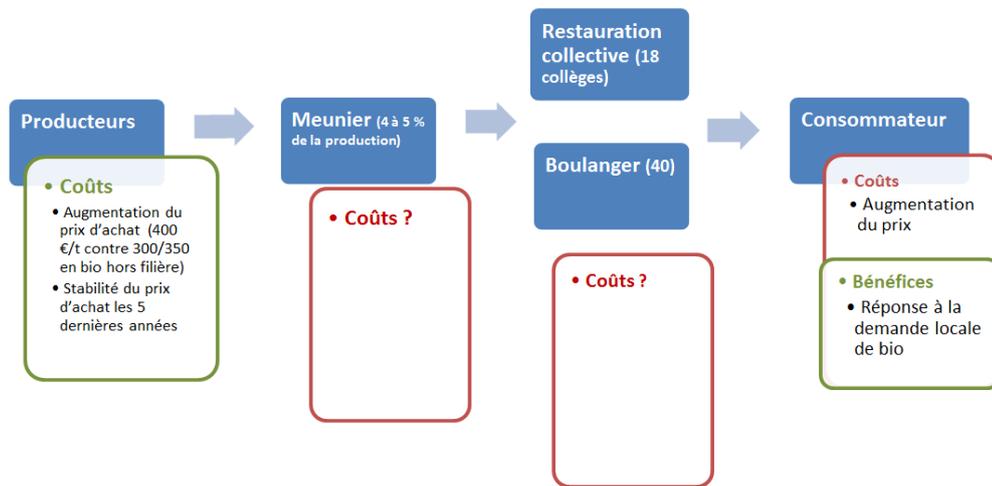
Le projet a conduit au dépôt d'une marque, Raspailou, afin de créer un produit différencié qui permet aux agriculteurs de bénéficier d'une rémunération meilleure et plus stable. Le prix est effectivement fixé avec le meunier et stable les cinq dernières années (400 €/tonne contre 300 ou 350 en bio en dehors de la filière). La mise en place de cette filière locale permet de valoriser le blé tendre bio pour lequel les débouchés sont difficiles à trouver, contrairement à d'autres productions biologiques (fruits et légumes par exemple). De cette façon, elle permet de mieux rémunérer les externalités environnementales positives.

La production de farine Raspailou représente 4 à 5 % de la production du moulin et le pain est vendu dans une quarantaine de boulangeries et dans la restauration collective. Ce pain bio local répond à une demande puisque 9 consommateurs bio sur 10 sont particulièrement attentifs à l'origine du produit.

¹ « La filière Fleur d'Aubrac progresse mais cherche à produire plus en hiver », *LeRéveilLozère.Fr*, 16 juillet 2014.

² CERDD (2020), « Les systèmes alimentaires durables et territorialisés : 5 retours d'expérience », avril.

Figure 42 – Coûts et bénéfices pour les différents acteurs de la filière Raspailou



? = informations non disponibles.

Source : France Stratégie

Le poulet de Loué¹

Historique

Le poulet de Loué est né de la volonté de producteurs de conserver la production historique de volaille pour sa qualité reconnue. Les motivations environnementales sont survenues plus tardivement, avec le reboisement du bocage du Maine dès 1974 puis le développement de la filière bio en 1994.

Validation des bénéfices environnementaux

- Réduction des émissions de CO₂ :
 - développement des énergies renouvelables (5 500 tonnes de CO₂ évitées/an)
 - première marque alimentaire autonome en électricité et à énergie positive ;
 - six éoliennes et 40 000 m² de panneaux photovoltaïques installés dans les élevages ;
 - production de 27 000 000 kWh = 2 000 000 kWh (solaire) et 25 000 000 kWh (éolien) ;
 - Consommation d'électricité : 25 000 000 kWh ;

¹ <https://www.loue.fr/>

- réduction du transport des intrants : filière locale et fermes en polyculture élevage d'où alimentation des animaux à 80 % locale et engrais produits sur l'exploitation.
- Économie de ressources :
 - apport minéral organique des cultures produit sur les exploitations grâce à la litière paillée (complémentarités des productions animales et végétales) ;
 - ventilation et lumière naturelle ;
 - parcours en AB sans engrais de synthèses.
- Préservation des paysages et de l'équilibre écologique grâce à l'agroforesterie :
 - brise-vent et régulateur thermique, lutte contre l'érosion et rétention de l'eau, abri pour les volailles contre les intempéries et les prédateurs, abri pour la faune sauvage et propice au maintien de l'équilibre entre les espèces (favorise la biodiversité et notamment les insectes et petits oiseaux), garde-manger des abeilles avec les arbres et arbustes de type mellifères, relief naturel contre la monotonie des paysages ;
 - plantation de 1 000 000 d'arbres et 1 800 km de haies ;
 - environ 40 essences ;
 - signature chaque année d'une convention de plantation de 10 000 arbres sous cahier des charges AFAH.

Analyse économique

Le développement des énergies renouvelables a permis des gains économiques pour la coopérative ainsi que pour les collectivités :

- Pour la coopérative : 50 000 euros¹.
- Pour les collectivités (100 000 à 150 000 €/an) :
 - pour trois communes (10 000 à 12 000 €/an) ;
 - la communauté de communes ;
 - le département.

L'agroforesterie entraîne des coûts (plantation des arbres) et des bénéfices (valorisation des haies en bois de chauffe ou de construction) pour les agriculteurs dont la balance est difficile à chiffrer.

¹ « [Les éoliennes des Fermiers de Loué tournent depuis un an dans le ciel sarthois](#) », *FranceBleu.Fr*, 17 décembre 2014.

Par ailleurs, même en l'absence de données, on peut supposer que la localisation de la filière a induit des emplois pour le territoire et que la diversification des éleveurs en polyculture élevage a permis des économies de gamme à l'échelle des exploitations.

2.4. Initiatives nées des consommateurs : les supermarchés coopératifs

Historique

Il existe 11 supermarchés coopératifs en France aujourd'hui. Il s'agit de supermarchés gérés par des « coopérateurs » (ex. : La Louve à Paris, La Chouette à Toulouse). Le principe est le suivant : les coopérateurs possédant une partie du magasin donnent trois heures de leur temps par mois et bénéficient des produits du supermarché. Les produits sont à des prix plus accessibles que dans les supermarchés classiques.

Bénéfice environnemental

Les coopérateurs favorisent certains produits et notamment les produits locaux, bio, issus d'agriculture durable¹, etc.

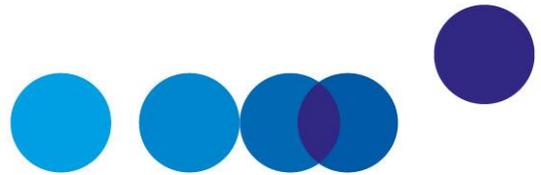
Bénéfice économique

Les prix des produits sont moins chers, il y a donc bien un bénéfice économique pour les coopérateurs qui sont à la fois les consommateurs. Par exemple, un témoignage d'une personne adhérente à La Louve explique payer 75 euros toutes les deux semaines pour deux personnes au lieu de près de 100 euros.

Éléments clés

La territorialisation des politiques alimentaires ne peut se résumer aux projets alimentaires territoriaux, même si l'on constate que les PAT constituent un cadre de démarche suffisamment souple pour s'appuyer sur d'autres initiatives, voire les inclure dans la durée. La capacité des acteurs locaux ou nationaux, qu'ils soient situés en amont ou en aval des filières et de la chaîne agri-alimentaire, à se saisir des enjeux d'une alimentation durable, reste un fort levier de mobilisation, que l'action publique doit prendre en compte avec l'ouverture nécessaire.

¹ « J'ai testé pour vous : le supermarché coopératif La Louve », *Le-RESE.Org*, 29 septembre 2017.

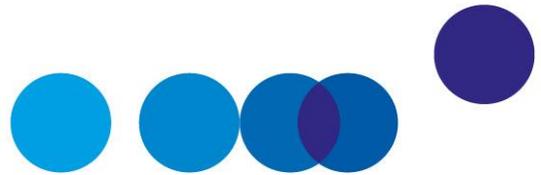


RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- Agence Bio (2021), [Perception et consommation des produits biologiques](#), Montreuil.
- Agrete (2017), [Bilan 2016 de la consommation de viandes](#), coll. « Agreste Conjoncture », mars, 8 p.
- Association des régions de France (2014), [Déclaration de Rennes : pour des systèmes alimentaires territorialisés](#), juillet.
- Association nationale des industries agroalimentaires (2015), [Les Français et l'alimentation](#), baromètre ANIA/Opinion Way, juin.
- Baudry J., Assmann K.E., Touvier M. *et al.* (2018), « Association of Frequency of Organic Food Consumption With Cancer Risk. Findings From the NutriNet-Santé Prospective Cohort Study », *JAMA Internal Medicine*, vol. 178 (12), p. 1597-1606.
- Bommelaer O. et Devaux J. (2011), « [Coûts des principales pollutions agricoles de l'eau](#) », *Études et documents*, n° 52, septembre, Commissariat général au développement durable, 34 p.
- Ceci-Renaud N., Clément M. et Tarayoun T. (2017), « [L'affichage environnemental, pour une consommation plus verte](#) », *Théma Essentiel*, Commissariat général au développement durable, janvier, 4 p.
- Centre d'analyse stratégique (2011), [Colloque « Incitations comportementales et environnement »](#), *synthèse des débats*, 4 p.
- Centre d'études et de prospective (2014), « [Consommations et pratiques alimentaires durables : analyse de données nationales issues d'enquête d'opinion](#) », par C. Fouqueray-Mérel, A. Paré et J. Fosse, ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation, *Analyse*, n° 69, mai, 8 p.
- Centre de ressources du développement durable (2016), [Premiers décryptages des systèmes alimentaires durables territorialisés](#), Paris, 16 p.
- Comité interministériel pour la santé (2019), « [Rester en bonne santé tout au long de sa vie](#) », dossier de presse, mars.
- CNA (2019), « [Éducation à l'alimentation](#) », *Avis* n° 84, Conseil national de l'alimentation, septembre.

- CNA (2012), « [Aide alimentaire et accès à l'alimentation des populations démunies en France](#) », Avis n° 72, Conseil national de l'alimentation, mars, 131 p.
- Direction générale du Trésor (2016), « [Obésité : quelles conséquences pour l'économie et comment les limiter ?](#) », par D. Caby, *Trésor-éco* n° 179, septembre, 12 p.
- Etiévant P., Bellisle F., Dallongeville J., Donnars C., Etilé F., Guichard E., Padilla M., Romon-Rousseaux M., Sabbagh C. et Tibi A. (2010), « [Les comportements alimentaires. Quels en sont les déterminants ? Quelles actions, pour quels effets ? Synthèse du rapport d'expertise](#) », expertise scientifique collective, synthèse du rapport, INRA, Paris, 64 p.
- Finkelstein E. A., Zhen C., Bilger M. *et al.* (2013), « Implications of a sugar-sweetened beverage (SSB) tax when substitutions to non-beverage items are considered », *Journal of Health Economics*, vol. 32 (1), p. 219-239.
- Fiolet T., Srour B., Sellem L. *et al.* (2018), « [Consumption of ultra-processed foods and cancer risk: results from NutriNet-Santé prospective cohort](#) », *BMJ*, janvier, 11 p.
- Fischler C. (1989), « Peut-on changer l'alimentation par décret ? », *Cahiers de nutrition et de diététique*, vol. 24 (1), p. 59-61.
- Fischler C. (1990), *L'Homnivore. Le goût, la cuisine et le corps*, Paris, Odile Jacob.
- Fonds français pour l'alimentation et la santé (2012), [Comportement alimentaire : les leviers du changement. Actes du colloque du 18 décembre 2012](#), Paris, 20 p.
- Gregg E. (2014), « Obesity, diabetes, and the moving targets of healthy-years estimation », *The Lancet Diabete and Endocrinology*, vol. 3(2), décembre, p. 93-94.
- Lahlou S. (2005), « [Peut-on changer les comportements alimentaires ?](#) », *Cahiers de nutrition et de diététique*, vol. 40 (2), p. 91-96.
- HCSP (2017), [Pour une politique nationale nutrition santé en France. PNNS 2017-2021](#), rapport, Haut Conseil de la santé publique, coll. « Avis et rapports », septembre, 169 p.
- IGAS (2019), [La lutte contre la précarité alimentaire. Évolution du soutien public à une politique sociale, agricole et de santé publique](#), rapport n°2019-069R, Inspection générale des affaires sociales, décembre, 142 p.
- IGAS (2016), [Évaluation du PNNS 3 et du plan obésité 2010-2013](#), par C. De Batz, F. Faucon et D. Voynet, rapport, Inspection générale des affaires sociales, juillet, 151 p.
- IGEN-IGAENR-CGAAER (2018), [Éducation alimentaire de la jeunesse](#), par S. Carotti, M. Dupuis, M.A. Richard et P. Sultan, rapport, juillet, 95 p.
- Laroche A. (2014), « [Après les sodas, une taxe sur les mauvais aliments](#) », *L'Observatoire des aliments*, 10 juin.
- Lewin K. (1943), « [Forces behind food habits and methods of change](#) », *Bulletin of the National Research Council*, n° 108, octobre, p. 35-65.

- Marcus V. et Simon O. (2015), « [Les pollutions par les engrais azotés et les produits phytosanitaires : coûts et solutions](#) », *Études et documents*, n° 136, décembre, Commissariat général au développement durable, 30 p.
- Mercier E. et Dusseaux V. (2016), « [Alimentation durable : les Français de plus en plus attentifs à ce qu'ils mangent](#) », IPSOS/Fondation Daniel et Nina Carasso, novembre.
- Ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt (2013), [Le Programme national pour l'alimentation](#), rapport au Parlement, juillet, 135 p.
- Ministère de l'Écologie (2014), [L'environnement en France, édition 2014](#), 384 p.
- OMS (2015), « [Cancérogénicité de la consommation de viande rouge et de viande transformée](#) », Organisation mondiale de la santé, octobre.
- Oullier O. et Sauneron S. (2010), « [Nouvelles approches de la prévention en santé publique. L'apport des sciences comportementales, cognitives et neurosciences](#) », synthèse, Centre d'analyse stratégique, mars, 7 p.
- Oullier O. et Sauneron S. (2011), « ["Nudges verts" : de nouvelles incitations pour des comportements écologiques](#) », Centre d'analyse stratégique, *La Note d'analyse*, n° 216, mars, 11 p.
- [Pacte de politique alimentaire urbaine de Milan](#) (2015), octobre, 6 p.
- Rastoin J.-L. et Gherzi G. (2010), *Le système alimentaire mondial. Concepts et méthodes, analyses et dynamiques*, Paris, Quae, 584 p.
- Rolland A. et Tarayoun T. (2017), « [Qui est prêt à payer davantage pour un produit vert ?](#) » *Théma Essentiel*, Commissariat général au développement durable, janvier, 4 p.
- Sans P. (2017), « [La consommation de viande en France baisse depuis la fin des années 1990, sauf celle de volaille](#) », *Le Monde*, 11 septembre.
- Santé publique France (2016), [Impacts de l'exposition chronique aux particules fines sur la mortalité en France continentale et analyse des gains en santé de plusieurs scénarios de réduction de la pollution atmosphérique](#), rapport, janvier, 158 p.
- Schauberger B., Ben-Ari T., Makowski D. et al. (2018), « Yield trends, variability and stagnation analysis of major crops in France over more than a century », *Scientific Reports*, vol. 8, novembre.
- Schillinger P. et Vasselle A. (2017), [Les perturbateurs endocriniens dans les produits phytopharmaceutiques et les biocides](#), Paris, Sénat, rapport d'information n° 293, janvier, 46 p.



Directeur de la publication

Gilles de Margerie, commissaire général

Directeur de la rédaction

Cédric Audenis, commissaire général adjoint

Secrétaires de rédaction

Olivier de Broca, Gladys Caré, Valérie Senné, Anaïs Teston

Contact presse

Matthias Le Fur, directeur du service Édition/Communication/Événements

01 42 75 61 37, matthias.lefur@strategie.gouv.fr

RETROUVEZ LES DERNIÈRES ACTUALITÉS DE FRANCE STRATÉGIE SUR :



www.strategie.gouv.fr



[@strategie_Gouv](https://twitter.com/strategie_Gouv)



[france-strategie](https://www.linkedin.com/company/france-strategie)



[francestrategie](https://www.facebook.com/francestrategie)



[@FranceStrategie_](https://www.instagram.com/FranceStrategie_)



[StrategieGouv](https://www.youtube.com/StrategieGouv)

Ce rapport est publié sous la responsabilité éditoriale du commissaire général de France Stratégie. Les opinions exprimées engagent leurs auteurs et n'ont pas vocation à refléter la position du gouvernement.



**RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*



FRANCE STRATÉGIE

Institution autonome placée auprès du Premier ministre, France Stratégie contribue à l'action publique par ses analyses et ses propositions. Elle anime le débat public et éclaire les choix collectifs sur les enjeux sociaux, économiques et environnementaux. Elle produit également des évaluations de politiques publiques à la demande du gouvernement. Les résultats de ses travaux s'adressent aux pouvoirs publics, à la société civile et aux citoyens.