

FICHE 26

L'ALIMENTATION

Il existe une conception spécifiquement française de l'alimentation qui en fait un sujet au carrefour de nombreux enjeux : sanitaires, environnementaux, sociaux et internationaux, sans parler des aspects culturels qui ont conduit à faire inscrire en 2010 sur la liste représentative du patrimoine culturel immatériel de l'humanité de l'UNESCO le « repas gastronomique à la française ». Le texte qui suit est largement inspiré du discours prononcé le 5 décembre 2019 par le directeur général de l'alimentation lors de l'assemblée générale mensuelle du Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux¹.

■ L'ENJEU SANITAIRE

Il s'agit d'une exigence première : pour que l'alimentation remplisse sa fonction nourricière, elle doit être **sûre, sur un plan sanitaire**. C'est un enjeu de santé publique qui consiste à garantir la sécurité sanitaire des aliments de la fourche à la fourchette, selon le principe une « seule santé » qui prend en compte l'homme, les animaux et les végétaux, et les interfaces avec l'environnement.

Pour parvenir à la maîtrise des risques sanitaires, il est nécessaire de disposer d'une organisation appropriée, qui doit pouvoir s'adapter pour tirer les enseignements des crises ou faire face aux nouveaux risques (montée en puissance des risques chimiques, ou risques émergents pour la santé des animaux et des végétaux).

■ L'ENJEU NUTRITIONNEL

Si les études récentes montrent que le **surpoids et l'obésité** tant chez les adultes que les enfants se sont stabilisés, leur fréquence demeure trop élevée. 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. La croissance de la prévalence du diabète de type 2 se poursuit ; 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 faible.

Le **Programme national nutrition santé** a émis des recommandations visant à améliorer la qualité nutritionnelle de notre alimentation. Celles-ci concernent notamment la promotion des fruits, légumes, légumineuses, féculents complets, poissons et produits laitiers, et la limitation des boissons sucrées, aliments gras, sucrés, salés et ultra-transformés.

1. <https://agriculture.gouv.fr/le-conseil-general-de-l'alimentation-de-l'agriculture-et-des-espaces-ruraux-cgaaer-0>

■ L'ENJEU ENVIRONNEMENTAL

Pour aller plus loin
Fiche 20
Les produits
phytosanitaires

L'impact des modes de production sur l'environnement est un sujet central. Les pouvoirs publics sont fortement mobilisés, ce qui se traduit concrètement par de nombreuses initiatives à l'exemple des plans Ecophyto II+* et Ecoantibio² qui vise à réduire les risques d'antibiorésistance en médecine vétérinaire sur la période 2017-2021.

Ces deux dispositifs emblématiques, s'inscrivent dans l'ambition du gouvernement d'impulser une **transition agroécologique** pour son agriculture et son élevage et la réduction de l'exposition du consommateur aux résidus de produits phytosanitaires et aux bactéries résistantes aux antibiotique via l'alimentation.

■ L'ENJEU SOCIAL

En 2018, plus de 5 millions de personnes ont bénéficié de l'**aide alimentaire**, et un peu plus d'un cinquième des Français (21%) ont déclaré ne pas être en mesure de s'offrir une alimentation saine leur permettant de faire trois repas par jour.

Au-delà de l'approche régaliennne portant sur le sanitaire, les pouvoirs publics ont mis en place une politique incitative en faveur de l'alimentation.

Cette politique, qui intègre de façon transversale l'ensemble de ces enjeux, annoncée par le Premier ministre lors du Comité interministériel à la santé (CIS) du 25 mars 2019, est développée dans un **Programme national de l'alimentation et de la nutrition** (PNAN) qui s'articule autour de 11 mesures phares et s'étendra sur la période 2019-2023. Rédigé à l'issue des Etats généraux de l'alimentation (EGA)³, et plus largement à l'issue d'un large processus de concertation, ce programme, qui prend en compte divers avis, recommandations et résultats de recherches émis par des autorités de référence⁴, reflète les attentes des acteurs, et la volonté de mieux articuler les programmes conduits par les ministères en charge de la santé et de l'alimentation.

Au sein du PNAN, le volet alimentation est constitué par la troisième édition du programme national pour l'alimentation (PNA) qui fixe le cap de la politique de l'alimentation pour le ministère chargé de l'Agriculture. Tout en reprenant les 3 axes fondamentaux des précédents programmes, que sont la justice sociale, la lutte contre le gaspillage alimentaire et l'éducation à l'alimentation, il est marqué par l'ambition de s'appuyer sur les dynamiques et les acteurs locaux pour mettre les territoires au cœur de la politique de l'alimentation.

AXE 1 du PNA : La justice sociale par l'amélioration de l'offre alimentaire et l'information du consommateur

L'objectif est de promouvoir auprès des consommateurs des choix favorables à la santé et respectueux de l'environnement tout en réduisant les inégalités d'accès à une alimentation durable et de qualité. Cet objectif répond à de fortes attentes sociétales pour améliorer l'offre alimentaire sur le plan nutritionnel.

2. <https://agriculture.gouv.fr/le-plan-ecoantibio-2-2017-2021>

3. <https://agriculture.gouv.fr/alimagri-les-etats-generaux-de-lalimentation>

4. Avis du Conseil national de l'alimentation sur une alimentation favorable à la santé, mais également sur l'information du consommateur, l'alimentation en milieu hospitalier et les enjeux de la restauration collective, rapport de la commission d'enquête sur l'alimentation industrielle de septembre 2018, rapports de référence du Haut Conseil de la Santé Publique (HCSP) ou des inspections générales, études récentes comme INCA3 ou Esteban

A cet égard, la voie envisagée passe par l'identification des principaux contributeurs en sel, sucre, gras (lancée en juin 2019), la définition de cibles à atteindre et d'un calendrier pour initier les améliorations et par des engagements des filières dans le cadre d'un accord collectif rénové (en 2020). En cas d'échec, à l'issue du plan, des leviers réglementaires ou fiscaux seraient actionnés.

Enfin, l'**observatoire de l'alimentation**⁵ créé en juillet 2010 aura la tâche de suivre les évolutions de l'offre alimentaire et des accords collectifs. Grâce à la dématérialisation des données d'étiquetage et à la transparence sur les évolutions de la qualité de l'offre alimentaire, il aura les moyens de fonctionner et d'assurer une meilleure information du consommateur.

AXE 2 du PNA : L'éducation à l'alimentation

L'éducation alimentaire des plus jeunes reste une priorité pour former de futurs citoyens capables de faire des choix éclairés quant à leur alimentation. A cet égard des travaux sont en cours avec le ministère de l'éducation nationale pour développer des outils pédagogiques dédiés.

Au-delà des jeunes générations, il importe de sensibiliser toutes les classes d'âge et notamment de renouer un lien de confiance entre les consommateurs et les producteurs. C'est pourquoi sur le modèle des journées du patrimoine, il est envisagé de lancer en 2020 une opération dite les Coulisses de l'alimentation pour ouvrir les cours de ferme, les cuisines des restaurants, les usines, et ce dans l'idée d'amener les consommateurs à rencontrer ceux qui font leur alimentation au quotidien.

AXE 3 du PNA : La lutte contre le gaspillage alimentaire

La lutte contre le gaspillage alimentaire a été renforcée par la loi Egalim. Ainsi l'ordonnance relative à la lutte contre le gaspillage alimentaire, publié le 21 octobre dernier étend à l'ensemble des opérateurs de la restauration collective et de l'industrie agroalimentaire l'interdiction, qui s'applique déjà aux distributeurs du secteur alimentaire, de rendre les invendus alimentaires encore consommables impropres à la consommation ainsi que l'obligation pour les plus grands d'entre eux de proposer une convention aux associations habilitées d'aide alimentaire pour le don de denrées consommables et non vendues. Un décret sur la qualité du don alimentaire a été également publié en avril dernier en application de la loi EGALIM⁶.

Enfin la troisième édition du PNA identifie deux leviers pour accélérer la transition alimentaire.

La restauration collective

Lors des EGA, la restauration collective est apparue comme un vecteur efficace pour impulser l'amélioration continue de l'alimentation en ligne avec les aspirations des consommateurs et pour engager une transition agro-écologique. Secteur économique essentiel avec près de 20 milliards € de chiffres d'affaires et 3,8 milliards de repas servis par an, il joue un rôle important pour promouvoir l'éducation à l'alimentation, l'équilibre nutritionnel et la valorisation du patrimoine gastronomique français. C'est donc un levier pour **recréer le lien entre les producteurs et les consommateurs**.

Pour ces raisons, la loi EGALIM fixe pour la restauration collective des établissements chargés d'une mission de service public l'objectif d'atteindre un taux de 50 % de ses approvisionnements en produits durables et de qualité, dont au moins 20 % de produits biologiques, d'ici 2022.

5. <https://agriculture.gouv.fr/observatoire-de-lalimentation-0>

6. <https://agriculture.gouv.fr/egalim-une-ordonnance-relative-la-lutte-contre-le-gaspillage-alimentaire>

Pour aller plus loin
Fiche 13
La PAC aujourd'hui

Pour accompagner cette montée en gamme des produits, il a été décidé de mobiliser les crédits PAC* du programme européen « Fruits et légumes à l'école », « Lait et produits laitiers à l'école » à partir de la rentrée 2019. Avec 35 millions d'euros par an disponibles, est visé prioritairement l'approvisionnement des repas en produits issus de l'agriculture biologique et autres signes de qualité. La loi fixe aussi des objectifs en matière d'information des convives, de diversification des protéines, de lutte contre le gaspillage alimentaire et de réduction de l'usage des plastiques.

Les Projets Alimentaires Territoriaux

Les projets alimentaires territoriaux⁷ sont de formidables outils pour développer **une approche globale du système alimentaire au niveau d'un territoire**. Ils permettent en effet de regrouper les 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 en prenant en compte les enjeux locaux. Ainsi ils ont vocation à relocaliser l'agriculture et l'alimentation dans les territoires en soutenant l'installation d'agriculteurs, les circuits courts ou les produits locaux dans les cantines.

L'ENJEU INTERNATIONAL

La dimension internationale de l'alimentation pose la question de comment développer nos exportations dans un contexte de forte concurrence avec les pays émergents. Tout l'enjeu est justement de valoriser non seulement nos produits comme plus sains, de meilleure qualité et auréolés de l'image du repas gastronomique français, mais aussi nos modes de production. L'appui aux entreprises, c'est aussi l'internalisation des entreprises avec des investissements à l'étranger pour produire localement avec le savoir-faire français.

Côté importations, l'enjeu se traduit par la **distorsion de concurrence** que subissent nos producteurs face à certains produits alimentaires qui ne respectent pas les mêmes normes environnementales, sanitaires et sociales de production que les productions européennes. Cette distorsion revêt une dimension éthique par rapport aux consommateurs à faible pouvoir d'achat qui seront tentés de privilégier ces produits pour des questions de prix, mais aussi par rapport à l'ensemble des consommateurs dès lors que l'information dont ils disposent sur ces produits ne leur permet pas d'identifier clairement la provenance ou les modes de production. A cet égard, si **l'étiquetage des produits** alimentaires est déjà encadré par différents textes européens et nationaux, à travers des dispositions obligatoires ou facultatives, il n'en reste pas moins que les producteurs et les consommateurs attendent un relèvement du niveau et de la qualité de ces informations, pour que ces derniers puissent faire des choix dans les meilleures conditions possibles.

Ces questions renvoient plus largement à une exigence de renforcement de la gouvernance européenne et mondiale des systèmes de production et de consommation, en profitant notamment de l'engagement croissant de la FAO et de l'OMS sur le sujet de l'amélioration nutritionnelle dans un contexte d'épidémie internationale d'obésité. Elles renvoient aussi aux engagements réciproques pris par les pays tiers à l'occasion de la signature d'accords commerciaux avec l'Union européenne.*

Pour aller plus loin
Fiche 16
Les accords commerciaux

7. <https://agriculture.gouv.fr/les-experts-alimagri-quest-ce-quun-projet-alimentaire-territorial>