



ALIMENTATION FAVORABLE À LA SANTÉ

AVIS 81

Le Conseil national de l'alimentation

Le Conseil National de l'Alimentation est une instance consultative indépendante

Le CNA est une instance consultative indépendante, placée auprès des ministres chargés de l'agriculture, de la consommation, de la santé et plus récemment de la transition écologique et solidaire. C'est un outil d'aide à la décision publique. Il est consulté sur la définition de la politique publique de l'alimentation et émet des avis à l'attention des décideurs publics et des différents acteurs de la filière alimentaire sur des sujets tels que la qualité des denrées alimentaires, l'information des consommateurs, l'adaptation de la consommation aux besoins nutritionnels, la sécurité sanitaire, l'accès à l'alimentation, la prévention des crises, etc.

« Parlement de l'alimentation », le CNA organise la concertation entre acteurs de la filière alimentaire et le débat public

Positionné comme un « parlement de l'alimentation », le CNA développe depuis plus de 30 ans un processus de concertation intégrant les préoccupations des filières et de la société civile. Réalités du monde professionnel et attentes des consommateurs entrent ainsi en compte dans les débats.

Répartis en 8 collèges, ses 55 membres nommés représentent les principaux acteurs de la filière alimentaire : producteurs agricoles, transformateurs et artisans, distributeurs, restaurateurs, associations de consommateurs et d'usagers des systèmes de santé, de protection de l'environnement, d'aide alimentaire, syndicats de salariés, ainsi que des personnalités qualifiées. Les établissements publics de recherche et d'évaluation scientifique ainsi que les collectivités territoriales sont également membres de droit du CNA. En outre, assistent de plein droit aux travaux les représentants des ministères concernés. Le CNA est également mandaté pour participer à l'organisation du débat public dans le cadre de la politique publique de l'alimentation. Pour la mandature 2016-2019, le CNA est présidé par M. Guillaume Garrot, député de la Mayenne et ancien ministre délégué à l'agroalimentaire.

Le CNA bénéficie d'une gouvernance interministérielle

Une gouvernance interministérielle est définie dans le règlement intérieur du CNA et découle de sa définition réglementaire (décret n° 2016-1107 du 11 août 2016). Ainsi, les quatre ministères de rattachement du CNA participent aux travaux d'élaboration des avis du CNA afin d'apporter un éclairage et une expertise. Lors du vote des avis, l'administration ne prend pas part aux votes. De fait, les ministères n'entendent donner aucune approbation ni improbation aux opinions et recommandations émises dans cet avis. Celles-ci doivent être considérées comme propres à leur auteur, c'est-à-dire au CNA plénier. Le Gouvernement n'est pas lié par les avis du CNA.

Le CNA émet des avis et des recommandations

Le CNA peut être saisi par un de ses ministres de rattachement, par toute autre instance consultative placée auprès de l'État ou de l'un de ses établissements publics, par un des collèges qui le constituent ou encore par son Président. La concertation organisée par le CNA vise ainsi à émettre des recommandations. Un avis du CNA est une œuvre collective, résultant de la participation des membres d'un groupe de concertation du CNA et du Secrétariat interministériel. Il est rendu public une fois adopté en séance plénière du CNA. Il est destiné aux acteurs de l'alimentation, en particulier aux pouvoirs publics, afin d'enrichir la décision publique et intégrer les opinions des différentes parties prenantes.

Tous les avis du CNA sont consultables et téléchargeables sur le site www.cna-alimentation.fr

Les travaux du groupe de concertation du CNA sur l'« alimentation favorable à la santé » ont conduit, dans un premier temps, à la définition de ce terme, allant largement au delà d'une vision sanitaire ou nutritionnelle de l'alimentation, en englobant notamment les enjeux environnementaux et sociaux. Afin d'aller vers une alimentation plus favorable à la santé pour tous, le CNA recommande la mise en place ou la poursuite d'actions publiques et privées allant de la rénovation de la gouvernance des politiques publiques jusqu'à l'information et l'éducation des consommateurs, en passant par un fort engagement des acteurs économiques pour mieux produire, mieux transformer et mieux distribuer. La lutte contre la précarité alimentaire et le développement d'une approche transversale de la recherche sur l'alimentation sont deux axes transversaux fondamentaux pour atteindre ces objectifs.

Mots clés : alimentation, santé, agriculture, production, transformation, distribution, consommation, nutrition, environnement, durable.

Avis adopté à l'unanimité lors de la plénière du CNA du 12 septembre 2018.

Président du groupe de concertation : Pr Daniel NIZRI, Inspecteur général des affaires sociales.

Secrétariat interministériel du CNA : Karine BOQUET, Secrétaire interministérielle.

Margaux DENIS, Chargée d'études.

Pr Daniel NIZRI, Inspecteur général des affaires sociales.

L'alimentation favorable à la santé est un sujet clivant.

Chaque personne ou structure a un avis sur ce que recouvre le terme santé, sur ce qu'est une bonne santé et sur ce que devrait être une alimentation permettant d'atteindre cet objectif. Ce constat vaut pour les membres du groupe de concertation qui représentent les consommateurs, les usagers et les associations de la société civile ou pour les personnes qualifiées. Il vaut également pour ceux qui représentent les professionnels de l'alimentation, de la production à la consommation et les services et agences de l'État, quelques soient leurs convictions personnelles.

Si nos travaux sur la définition de l'« alimentation favorable » à la santé ont concrétisé la contribution du groupe de concertation aux États généraux de l'alimentation, ils ont surtout permis de **créer une dynamique collective**, autour d'une **responsabilité solidaire pour que cette alimentation soit disponible et accessible à tous et partout**.



Les 81 recommandations de cet avis 81 du Conseil national de l'alimentation ont été discutées et rédigées par tous les membres du groupe de concertation, tous acteurs concernés par leur mise en oeuvre. Je les remercie pour leur disponibilité, leur implication et, je l'espère, pour leur engagement à faire. Quel que soit le soutien institutionnel, rien de concret au bénéfice de la population ne se fera sans eux.

Le secrétariat interministériel du CNA a oeuvré pendant plus d'un an aux côtés du groupe de concertation, de la rédaction du mandat du groupe à la présentation de l'avis pour validation en séance plénière en présence des représentants des quatre ministères de rattachement du CNA. Il a soutenu et permis les changements de mode de travail, maintenu le lien entre tous les acteurs, nous a donné les moyens de répondre à la saisine du Président du CNA et contribuera au suivi de la mise en oeuvre des recommandations. C'est donc au nom du groupe de concertation que je le remercie.

Pr Daniel NIZRI

Sommaire

Partie I. Chapitre introductif des recommandations.....	6
1. Constats et enjeux.....	6
1.1. Évolution des modes de consommation alimentaire.....	6
1.2. Prise de conscience des liens entre alimentation et état de santé.....	6
1.3. Pathologies à fortes composantes alimentaires.....	7
1.4. Inégalités sociales.....	8
1.5. Intrants et additifs.....	9
1.6. Enjeux économiques et d'emploi.....	10
2. Groupe de concertation : genèse et mandat.....	12
3. Problématique.....	12
4. Périmètre de l'avis.....	13
5. Contexte et méthode.....	13
5.1. Un contexte de travail favorable : les États généraux de l'alimentation.....	13
5.2. Un contexte d'évolution des plans ministériels.....	13
5.3. Méthode de construction de l'avis et retour d'expérience.....	14
Partie II. Définition d'une alimentation favorable à la santé.....	17
Partie III. Recommandations « clés ».....	19
1. Mettre en cohérence et coordonner les politiques alimentaires au niveau national.....	20
2. Mettre en cohérence et coordonner les politiques alimentaires au niveau local.....	21
3. Enrichir de façon planifiée les politiques alimentaires des résultats de la recherche, de l'expertise, de la concertation et du débat public.....	22
4. Définir une feuille de route interministérielle de lutte contre la précarité alimentaire.....	24
5. Assurer la transformation du système alimentaire européen vers une alimentation favorable à la santé.....	25
6. Préserver le foncier et stopper l'artificialisation des terres agricoles.....	26
7. Définir une feuille de route co-construite entre l'État et les opérateurs pour améliorer l'offre alimentaire.....	26
8. Développer des actions d'éducation à l'alimentation à tous les âges.....	29
9. Réguler la publicité et le marketing alimentaires.....	29
10. Améliorer l'étiquetage alimentaire et sa compréhension.....	30
11. Enrichir et rendre fiable et accessible l'information sur les produits transformés.....	31

Partie IV. Fiches.....	32
Fiche n°1 : besoins de recherche.....	33
Fiche n°2 : « mieux produire », éléments de questionnaire.....	36
Fiche n°3 : « mieux transformer », éléments de questionnaire.....	40
Fiche n°4 : « mieux distribuer », éléments de questionnaire.....	43
Fiche n°5 : « mieux informer, éduquer et consommer », éléments de questionnaire.....	45
Annexes.....	47
Annexe 1 : Tableau des recommandations	
Annexe 2 : Suivi des recommandations	
Annexe 3 : Glossaire	
Annexe 4 : Liste des sigles employés	
Annexe 5 : Composition du groupe de concertation	
Annexe 6 : Mandat du groupe de concertation	
Annexe 7 : Bibliographie	
Annexe 8 : Synthèse des 21 recommandations « clés »	

Partie I. Chapitre introductif des recommandations

Ce chapitre introductif a pour objectif de rappeler les grands axes du mandat et les principaux enjeux du groupe de concertation, ainsi que de définir le périmètre de l'avis.

1. Constats et enjeux

L'alimentation se situe au carrefour d'enjeux sociétaux (culturels, éthiques, géopolitiques, sanitaires, sociaux), économiques et environnementaux majeurs¹. Face à ces enjeux, les attentes des consommateurs-citoyens évoluent continuellement. Les acteurs de l'alimentation doivent ainsi s'adapter pour y répondre.

1.1. Évolution des modes de consommation alimentaire

On observe une évolution globale des modes de consommation en France avec notamment une tendance à l'augmentation de la part des produits plus transformés² qui concernent désormais près de 80 % des dépenses alimentaires des ménages³, une prise plus fréquente de repas hors foyer, une évolution de la structuration des repas, ainsi qu'une baisse du budget dédié à l'alimentation⁴.

1.2. Prise de conscience des liens entre alimentation et état de santé

L'alimentation joue un rôle déterminant sur l'état de santé des individus et de la population⁵. Les progrès de la recherche au cours des trente dernières années, notamment grâce au suivi de diverses cohortes, ont contribué à une meilleure compréhension des liens entre l'alimentation et la préservation d'un bon état de santé ou, à l'inverse, avec le développement de diverses pathologies chroniques, dont les maladies cardiovasculaires et les cancers, qui représentent les deux premières causes de mortalité en France, ou encore le diabète ou l'ostéoporose⁶.

Le lien entre l'alimentation et la santé est devenu une préoccupation très forte dans la société française, en particulier depuis les années 2000⁷. L'alimentation et notamment la sécurité des aliments sont devenues des sujets relativement anxiogènes⁸. En effet, près de deux tiers des Français sont inquiets quant aux effets de l'alimentation sur leur santé⁹. Les crises émaillent régulièrement la confiance des consommateurs alors même que l'organisation sanitaire de l'alimentation est de plus en plus rigoureuse¹⁰. Cette perte globale de confiance s'expliquerait également par l'existence de nombreux intermédiaires entraînant l'éloignement croissant entre les consommateurs et leurs aliments : localisation des aires de production, multiplication des étapes de transformation, augmentation du nombre d'intermédiaires entre les produits bruts et les plats consommés, etc.^{11,12} Elle s'accompagne de mutations des pratiques alimentaires au quotidien : simplification et déstructuration des repas, individualisation, etc. qui participent à ces in-

1 Impacts de notre alimentation sur l'environnement, France Stratégie, 2018.

2 Troisième étude individuelle nationale des consommations alimentaires (Inca 3), Anses, 2017.

3 Effets économiques et sociaux d'une alimentation plus durable : synthèse. Ademe, Le Basic, AscA, 2018.

4 Données Insee.

5 État de santé de la population en France en 2017, Santé publique France.

6 Stratégie nationale de santé, 2018.

7 [Frise chronologique](#) du CNA, 2017.

8 Communication et alimentation : comment reprendre confiance ?, collection Société, Éditions François Bourin, 2015.

9 Observatoire de la qualité des aliments, Ipsos pour Agri Confiance, juin 2014.

10 Alimentation et communication, les conditions de la confiance. [Avis n°73](#) du CNA.

11 Les comportements alimentaires : quels en sont les déterminants ? Quelles actions, pour quels effets ? Inra, 2010.

12 Communiquer sur la qualité sanitaire des aliments en France : enjeux et perspectives, Centre d'études et prospective du ministère en charge de l'agriculture, 2015.

quiétudes¹³. Par ailleurs, de plus en plus de consommateurs sont en demande d'informations sur l'origine, la traçabilité, la composition et la « naturalité » des produits (présence d'additifs alimentaires, de résidus de produits phytopharmaceutiques et d'auxiliaires technologiques)^{14,15}.

Pour répondre à ces enjeux complexes, de nombreux acteurs se sont mobilisés. L'État a mis en place un panel d'actions publiques dans le cadre notamment de plans nationaux : Programme National Nutrition Santé (PNNS), Plan Obésité (PO), Plan National Santé Environnement (PNSE), Programme National pour l'Alimentation (PNA), Programme Alimentation et Insertion (PAI), etc. Plusieurs missions interministérielles sur l'information nutritionnelle, les produits phytosanitaires, ou encore les perturbateurs endocriniens ont été confiées aux inspections générales qui dépendent des ministères concernés par les politiques de l'alimentation et traduisent un engagement pro-actif de l'État sur ces sujets.

Les acteurs de la chaîne alimentaire ont contribué à la mise en œuvre de ces actions, en travaillant à différents niveaux : amélioration de la qualité des produits bruts et des produits transformés, amélioration de l'information du consommateur, ou encore soutien aux bonnes pratiques sur la qualité de l'offre alimentaire notamment en restauration collective.

1.3. Pathologies à fortes composantes alimentaires

En dépit de nombreuses actions publiques et privées, les impacts négatifs de l'alimentation sur la santé des individus, qu'ils soient directs ou indirects, demeurent fortement préoccupants et d'autant plus sur les populations les plus défavorisées.

En France métropolitaine, la prévalence de l'**obésité** est de 17 % chez l'adulte et 4 % chez l'enfant¹⁶, ce qui représente plus de 8 millions de personnes. Elle avait fortement augmenté dans les années 90 et le début des années 2000, puis s'est stabilisée entre 2006 et 2015. La prévalence de l'obésité sévère a cependant progressé entre 2006 et 2016¹⁷. On observe une persistance d'inégalités sociales et éducatives fortes : la prévalence de l'obésité en 2016 est de 22 % chez les adultes ayant un niveau d'étude primaire ou collège contre 9 % pour ceux qui ont un niveau Bac+4 ou plus¹⁸. Un enfant d'ouvrier a quatre fois plus de risques d'être obèse qu'un enfant de cadre¹⁹. En plus d'être une pathologie en soi, l'obésité est un facteur de risque majeur de nombreuses pathologies associées, en particulier des pathologies chroniques les plus fréquentes en France : maladies cardio-vasculaires, diabète de type 2, cancers, conséquences psychologiques et sociales (méséstime de soi, dépression), etc.

La Direction générale du Trésor a évalué le coût social de l'**obésité** et du **surpoids** (dépenses de santé, absentéisme, etc.) à 20,4 milliards d'euros en 2012 ou 56 millions d'euros/jour, soit un montant comparable à celui du tabac et de l'alcool²⁰.

Concernant le **diabète**, les chiffres ne sont guère meilleurs : en France, en 2015, 3,7 millions de personnes prenaient un traitement médicamenteux pour le diabète (soit 5,4 % de la population)²¹. L'insulino-résistance (diabète de type 2) touche plus de 90 % des diabétiques.

Les **maladies cardio-vasculaires** (MCV) représentent quant à elles la deuxième cause de mortalité en France juste après les cancers. Malgré quatre décennies de baisse de mortalité et morbidité grâce à la prévention et aux progrès thérapeutiques, les MCV restent à l'origine d'environ 140 000 morts par an.

13 De la perception des risques à la prise en compte des inquiétudes alimentaires, Première analyse des résultats de l'étude Inquiétudes, Ocha- Université de Toulouse- Crédoc, Jean-Pierre POULAIN, 2016.

14 Sondage Les Français, la consommation « écoresponsable et la transition écologique », Ifop/WWF, 2017.

15 Fiche « Recherche de naturalité », Comportements alimentaires en 2025, Tendances et Impacts, Blezat consulting, Crédoc et Deloitte Développement Durable, décembre 2016.

16 Étude de santé sur l'environnement, la biosurveillance, l'activité physique et la nutrition (Esteban), 2014-2016.

17 Études Esteban 2014-2016 et ENNS 2006-2007 (étude nationale nutrition santé).

18 Troisième étude individuelle nationale des consommations alimentaires (Inca 3), Anses, 2017.

19 Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques, 2017.

20 Direction générale du Trésor, lettre « Trésor- Éco » du 1er septembre 2016.

21 Santé Publique France, novembre 2017.

Elles sont aussi l'une des principales causes de morbidité avec 3,5 millions de personnes traitées en 2012²².

L'alimentation est l'un des facteurs déterminants dans l'apparition de certains **cancers**. On comptabilise 400 000 nouveaux cas de cancer pour l'année 2017 en France. En 2008, 6,4 % de la population masculine de 15 ans et plus et 5,3 % de la population féminine de 15 ans et plus a eu un cancer au cours de sa vie.²³ Le World Cancer Research Fund a publié un rapport selon lequel la fraction des cancers attribuable à la nutrition pourrait varier de 27 à 34 % selon les pays²⁴.

Certains individus développent par ailleurs des intolérances ou des allergies alimentaires. Ces dernières concernent ainsi environ 3,2 % des adultes et 4,7 % des enfants en France²⁵.

Face au vieillissement de la population, la dénutrition, qui touche préférentiellement les personnes âgées en institutions comme à domicile, est également un enjeu majeur de santé publique²⁶.

Or, une alimentation plus conforme aux repères de consommations alimentaires du PNNS permettrait une réduction importante du risque de développement de plusieurs de ces pathologies chroniques. En France, entre les 20 % d'adultes ayant l'alimentation la moins satisfaisante et les 20 % ayant l'alimentation la plus satisfaisante, le risque de développer un cancer est accru de 34 %, une MCV de 61 % et une obésité de 61 % chez les hommes²⁷.

L'acte alimentaire n'est cependant pas seulement un besoin biologique, c'est aussi une activité sociale, culturelle, symbolique et cognitive²⁸. Le plaisir doit rester une composante essentielle des repas et fait de l'alimentation un facteur non négligeable de bien-être.

1.4. Inégalités sociales

En France, entre 11 et 12 % de personnes vivent dans un foyer en situation d'insécurité alimentaire pour des raisons financières²⁹, soit plus de 7 millions de personnes, et cette situation s'aggrave³⁰.

Les dépenses alimentaires pèsent particulièrement lourd sur les ménages les plus pauvres. Prises ensemble, les dépenses pour le logement et l'alimentation occupent presque la moitié du budget mensuel d'un senior isolé pauvre (25 % logement, 21 % alimentation) ou modeste (26 % et 20 % respectivement). Cela contraste avec la situation de leurs congénères aisés qui s'en sortent avec beaucoup plus de facilité (16 % et 11 % respectivement)³¹.

Toutes les personnes en situation d'insécurité alimentaire ne souffrent pas de la faim, mais elles subissent des restrictions quantitatives ou qualitatives qui affectent leur alimentation, leur qualité de vie, leur bien-être et leur santé. La précarité sociale fragilise la fonction sociale et conviviale de l'alimentation, et se traduit parfois par la perte de l'envie et du goût de s'alimenter.³²

Il convient également de noter que dans la plupart des départements et collectivités des Outre-mer, la prévalence de l'obésité notamment des femmes et des pathologies associées (diabète, hypertension artérielle, MCV) est plus élevée qu'en métropole³³.

22 Ministère des solidarités et de la santé, novembre 2017.

23 Institut national du cancer (Inca)

24 World Cancer Research Fund, 2007.

25 Épidémiologie de l'allergie alimentaire, D.-A. MONERET-VAUTRIN, *Revue française d'allergologie et d'immunologie clinique* 48,171-178, 2008.

26 Haute autorité de santé (HAS), 2007.

27 Cohorte SU.VI.MAX.

28 L'alimentation, fait total de la société de communication planétaire, P. RASSE, F. DEBOS, 2006.

29 Troisième étude individuelle nationale des consommations alimentaires (Inca 3), Anses, 2017.

30 Données Insee.

31 E. Alberola, I. Aldeghi et J. Müller, Les modes de vie des ménages vivant avec moins que le budget de référence, Crédoc, juin 2016.

32 Étude « Inégalités sociales et alimentation », FORS-Recherche sociale, rapport final, décembre 2014.

33 Baromètre santé des Outre-mer, 2014.

1.5. Intrants et additifs³⁴

On appelle intrants agricoles les éléments qui entrent dans la production agricole. Parmi eux, les pesticides comprennent à la fois les produits phytopharmaceutiques³⁵ (ou phytosanitaires) et les produits bio-cides³⁶, ces deux catégories étant définies dans la réglementation européenne. Les produits phytopharmaceutiques permettent de protéger les végétaux en détruisant ou éloignant les organismes nuisibles indésirables ou en exerçant une action sur les processus vitaux des végétaux.

Entre 2009 et 2016, la surface agricole utilisée a diminué de 0,9 % en France. Durant cette période, la tendance des ventes de produits phytopharmaceutiques est globalement à la hausse avec des variations annuelles dues notamment aux variations de la pression exercée par les ravageurs et les adventices, en lien avec les conditions climatiques. Concernant les quantités de substances actives vendues, la France est au deuxième rang européen avec 66 659 tonnes. En termes d'utilisation, ramené à l'hectare cultivé, la France est dans la moyenne européenne (plus précisément au neuvième rang européen selon le nombre de kilogrammes de substances actives vendues rapporté à l'hectare, avec 2,3 kg/ha).³⁷

La quasi-totalité des denrées alimentaires qui sont proposées aux consommateurs présente un taux de résidus de produits phytosanitaires inférieur aux limites légales (97,2 % en 2015, 98,3 % pour les aliments produits en UE)³⁸.

Le coût en Europe des conséquences de santé de l'ensemble des pesticides via leurs mécanismes de perturbation endocrinienne est estimé à 120 milliards d'euros par an³⁹. On retrouve des traces dans la quasi-totalité des cours d'eau et le coût du traitement de l'eau (produits phytosanitaires et produits pharmaceutiques) est estimé entre 260 et 360 millions d'euros par an⁴⁰. Le coût d'élimination des pesticides dans l'eau en vue de produire de l'eau potable en France peut être estimé entre 444 000 euros et 1,48 million d'euros par jour⁴¹. Les efforts engagés permettent cependant des progrès en matière de qualité de l'eau et doivent être poursuivis⁴².

D'autres conséquences directes ou indirectes des modes de production ou de transformation de l'alimentation méritent d'être mieux évaluées (semences, sols, nanoparticules, etc.). La lutte contre l'antibiorésistance et les pollutions liées aux produits pharmaceutiques sont également des enjeux majeurs non détaillés dans le présent avis.

Les additifs alimentaires sont des substances ajoutées intentionnellement aux aliments pour exercer certaines fonctions technologiques spécifiques, par exemple pour colorer, sucrer ou contribuer à la conservation des aliments. L'usage et l'étiquetage des additifs alimentaires sont strictement réglementés au niveau européen. Cependant, l'évolution des données scientifiques amène à s'interroger sur certaines substances, connues ou émergentes, avec de fortes incertitudes scientifiques sur les dangers et les risques associés.

Les effets « cocktail » de ces différentes substances agricoles et/ou alimentaires combinées méritent en outre une attention particulière et une meilleure évaluation. La question de l'évaluation des bénéfices/risques de ces substances doit être intégrée de manière plus spécifique dans les expertises

34 Voir également le glossaire ainsi que la fiche n°2. Il convient de noter que des données récentes ont été publiées après la fin des travaux du groupe de concertation, notamment dans le cadre du comité d'orientation stratégique et de suivi du plan Ecophyto.

35 Au sens du règlement (CE) n° 1107/2009.

36 Au sens du règlement (CE) 528/2012.

37 Eurostat.

38 Efsa, 2017.

39 Haut Conseil de la Santé Publique, Rapport préparatoire à la Stratégie nationale de santé 2018-2020, juillet 2017.

40 Utilisation des produits phytopharmaceutiques, rapport CGEDD-IGAS-CGAAER, décembre 2017.

41 Par extrapolation : le coût d'élimination d'un kilogramme de pesticides dans l'eau est estimé entre 60 000 et 200 000 euros pour environ 1 million de m³ d'eau potable ; 45% des volumes d'eau prélevés annuellement pour l'eau potable subissent un traitement contre les pesticides, soit 2,7 milliards de m³. Sources : Plan micropolluants 2016-2020 pour préserver la qualité des eaux et de la biodiversité. / La qualité de l'eau du robinet en France, Ministère chargé de la santé, 2014. / Commission eau potable de l'Association scientifique et technique pour l'eau et l'environnement.

42 Selon l'indice d'évolution des pesticides dans les cours d'eau, les teneurs baissent légèrement, d'environ 10 %, entre 2008 et 2013 en France métropolitaine. Source : Chiffres clés de l'environnement, Ministère de la Transition Écologique et Solidaire, 2016.

scientifiques.

Il s'agit d'un sujet majeur de responsabilité sociétale des entreprises, au-delà du respect de la réglementation et de l'évolution continue des connaissances scientifiques, afin de restaurer le lien de confiance entre les entreprises et les consommateurs.

1.6. Enjeux économiques et d'emploi

La filière agricole et alimentaire représente 13 % de l'emploi national et le deuxième employeur de France en comptant les emplois indirects. À elle seule, l'agriculture représente 1,2 million d'emploi pour 460 000 exploitations. Les industries agroalimentaires françaises transforment environ 70 % de la production agricole française⁴³. Le nombre d'entreprises alimentaires de proximité est quant à lui en hausse avec 385 000 entreprises en France, soit 425 000 établissements dénombrés en 2016⁴⁴.

La différence de normes de production entre l'Union européenne et les pays tiers et les différences de coût du travail déstabilisent certaines filières françaises, qui sont confrontées aux demandes d'un modèle alimentaire de haut niveau mais en concurrence avec des importations de produits à bas prix. Par exemple, plus de 40 % de la volaille consommée en France est importée⁴⁵ (tandis que plus de 30 % de la production française de volaille est exportée⁴⁶).

Au niveau de l'amont agricole, la quasi-totalité des secteurs est concernée par l'impossibilité pour les producteurs de couvrir leurs coûts de production par les prix de marché, selon l'Observatoire de la formation des prix et des marges, affectant le revenu disponible et la capacité d'investissement des exploitations. Pour 100 € de dépenses dans l'alimentaire (restauration comprise) en 2014, la valeur ajoutée captée par les agriculteurs n'est que de 6,5 € selon les derniers chiffres de l'Observatoire⁴⁷.

La politique agricole européenne a longtemps visé prioritairement la sécurité alimentaire et la productivité du secteur pour garantir la sécurité des approvisionnements et assurer des prix raisonnables aux consommateurs. Durant les dernières décennies, au niveau national, certains choix de politiques agricoles et plusieurs réformes successives des relations commerciales ont également eu pour objectif d'améliorer le pouvoir d'achat. Ils ont généré une concurrence exacerbée sur les prix, renforcée par une forte concentration des acteurs de la distribution. Les marges se sont contractées à tous les niveaux, faisant pression notamment sur le maillon amont.

Après une période de forte réduction, les ménages français consacrent aujourd'hui 15 % de leur budget à l'alimentation à domicile⁴⁸, une part qui semble se stabiliser. Dans la plupart des sondages ou études, le prix ressort comme le premier critère d'achat des consommateurs, et c'est particulièrement vrai en période de crise. Toutefois, plusieurs signaux montrent aujourd'hui qu'une vraie évolution est à l'œuvre, avec une attention nouvelle portée par le consommateur à son alimentation, aux modes de production et aux procédés de transformation, à l'origine et à la traçabilité des produits, à leur qualité nutritionnelle, à la proximité des achats aussi. 82 % des français déclarent en 2016 faire plus attention qu'il y a 5 ans à la qualité des produits alimentaires qu'ils achètent, et 59 % affirment privilégier la qualité, quitte à payer plus cher⁴⁹.

La population active agricole a été divisée par cinq depuis 1955. La rémunération des agriculteurs dépend en grande partie des subventions publiques qui représentent en moyenne 80 %⁵⁰ du revenu courant avant impôt des exploitations, avec de fortes disparités selon les années ou selon le type de production. Les

43 Effets économiques et sociaux d'une alimentation plus durable, Ademe, 2018.

44 Les chiffres des entreprises et de l'emploi, Baromètre de la CGAD, décembre 2017.

45 Analyse des flux d'importation de volaille en France, C. RENAULT, P. MAGDELAINE, C. COGOLUENHES, T.CHEVER, A. BRAINE, Itavi, 2013.

46 Association de Promotion de la Volaille Française, 2014.

47 Rapport au Parlement 2018, Observatoire de la formation des prix et des marges des produits alimentaires.

48 Consommation des ménages en 2016 – comptes nationaux, Insee.

49 Observatoire de la qualité des produits alimentaires (Obsoco), 2016.

50 Données Agreste, Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation.

crises récurrentes sur des filières comme le lait illustrent le malaise grandissant de la profession face au dysfonctionnement des filières agricoles.

Dans la distribution et la restauration, on constate une précarité des emplois plus élevée que la moyenne⁵¹ (proportion des contrats à durée déterminée et temps partiels, conditions de travail, et niveau des rémunérations), les modèles en croissance étant plus fortement associés à ces conditions précaires (acteurs de la restauration rapide, hard discount...).

Le système alimentaire actuel, dominant dans le monde, délivre ainsi de la nourriture à un relatif faible coût financier mais à un coût élevé pour l'environnement et la santé humaine. Il n'assure donc pas l'accès de tous à une alimentation disponible à proximité, économiquement accessible, nutritionnellement satisfaisante et équilibrée, respectueuse des travailleurs et de l'environnement. Le système alimentaire semble donc contribuer à l'augmentation des maladies chroniques dans le monde entier et menace ainsi la productivité globale ainsi que la durabilité des systèmes alimentaires et de santé.

En conclusion, l'alimentation en quelques chiffres clés (en France) :

Données de consommation

- **Consommation moyenne d'aliments par jour** : 2,9 kg d'aliments, soit environ 2200 kcal, dont 50 % de boissons (en poids)⁵²;
- **Part des aliments transformés** : près de 80 % des dépenses alimentaires des ménages ;
- **Part de l'alimentation dans le budget des ménages** : l'alimentation est le 3^{ème} poste budgétaire après le logement et les transports et le 2^{ème} poste budgétaire pour les 17,2 % de la population les plus défavorisés ;
- **Restauration collective** : 1 repas sur 7.

Agriculture et agroalimentaire

- **Surface agricole utile (SAU)** : la France est le premier pays européen en termes de SAU⁵³;
- **Signes de qualité** : environ 23,5 % des exploitations agricoles en France ont au moins une production sous signe de qualité hors bio ;
- **Agriculture biologique** : 7,3 % des exploitations sont engagées en agriculture biologique en 2016⁵⁴;
- **Emploi** : plus d'1 travailleur sur 10 est employé par la filière agricole et alimentaire.

51 Effets économiques et sociaux d'une alimentation plus durable, Ademe, 2018.

52 Troisième étude individuelle nationale des consommations alimentaires (INCA3), Anses, 2017.

53 Eurostat, 2013.

54 Chiffres clés 2016, Institut national de l'origine et de la qualité (INAO).

Impacts négatifs

- **Précarité alimentaire** : 11 % de personnes vivent dans un foyer en situation d'insécurité alimentaire ;
- **Obésité** : la prévalence atteint 17 % chez les adultes et 4 % chez les enfants ;
- **Inégalités de santé** : un enfant d'ouvrier a 4 fois plus de risque d'être touché par l'obésité et/ou le surpoids qu'un enfant de cadre ;
- **Coût social de l'obésité et du surpoids** : celui-ci est comparable à celui de l'alcool et du tabac avec 20 milliards d'euros par an soit environ 56 millions d'euros/jour (chiffres de 2012) ;
- **Impact de l'utilisation de pesticides sur l'eau potable** : le coût d'élimination des pesticides en vue de produire de l'eau potable en France est estimé entre 440 000 euros et 1,48 million d'euros/jour.

2. Groupe de concertation : genèse et mandat

Le groupe de concertation (GC) « Alimentation favorable à la santé » est né d'une auto-saisine du CNA portée par son Président, Guillaume Garot, en lien avec la feuille de route du CNA pour la mandature 2016-2019. Il a été décidé, dans le cadre de la séance plénière du 17 janvier 2017, qu'un GC présidé par le Pr Daniel Nizri réponde à la question suivante : qu'est-ce qu'une alimentation favorable à la santé ?

Le mandat du GC, présenté en annexe 6, a été adopté par le CNA plénier le 7 juillet 2017. Le CNA a ensuite lancé un appel à candidatures auprès de ses membres et auprès de structures extérieures concernées par le sujet, sur propositions du Président du groupe de concertation. Les travaux ont débuté dès juillet 2017, et la première réunion du groupe de concertation s'est tenue le 26 septembre 2017. Le GC « Alimentation favorable à la santé » a eu pour mission de proposer une définition de ce qu'est une alimentation favorable à la santé, accompagnée de prises de position sur des sujets spécifiques relatifs aux préoccupations sociétales. Cette définition doit permettre d'identifier des solutions opérationnelles (actions à conduire, mesures à prendre dans le sens de la politique de l'alimentation, etc.) ayant pour objet de répondre aux enjeux soulevés.

Le Président du GC a régulièrement rendu compte de l'avancée des travaux en séance plénière du CNA.

La composition du GC est présentée en annexe 5. Le diagramme ci-dessous (*figure 1*) présente la répartition des membres du GC selon les collèges du CNA.

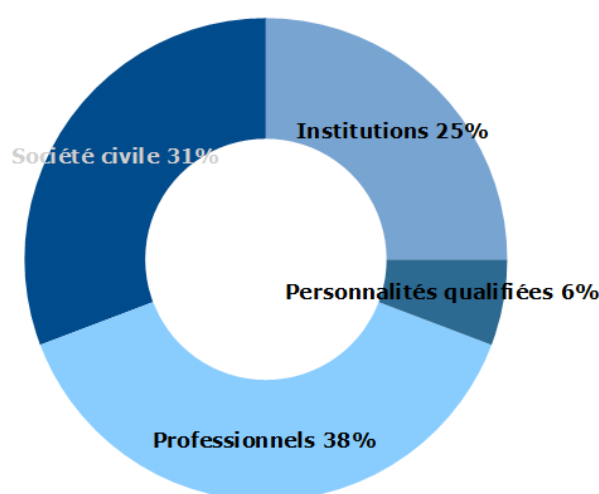


Figure 1 : répartition des membres du groupe de concertation selon les collèges du CNA.

3. Problématique

L'Organisation Mondiale de la Santé (OMS) définit la santé⁵⁵ comme un état de complet bien-être physique, mental et social. La santé ne consiste ainsi pas seulement en une absence de maladie ou d'infirmité. Il a été proposé d'appréhender chacun des états (physique, mental, social) impactés par l'alimentation au regard des systèmes de production, de transformation, de distribution et de consommation.

Ce large champ d'entrée permet ainsi de s'interroger d'une part sur l'articulation des politiques publiques relevant du champ de l'alimentation et visant à améliorer l'état de santé de la population⁵⁶, sur la question des produits phytopharmaceutiques, des nanoparticules, des perturbateurs endocriniens, etc. et, d'autre part, de fournir des arguments fondés qui permettront de renforcer la confiance des consommateurs envers leur alimentation.

La problématique du GC qui a été retenue est donc la suivante : **qu'est-ce qu'une alimentation favorable à la santé et comment l'assurer pour tous ?**

4. Périmètre de l'avis

Le postulat de départ a été de partir de la définition de la santé selon l'OMS, et des définitions du dictionnaire *Larousse* sur l'alimentation, recouvrant tous les processus aboutissant à l'ingestion d'aliments ainsi que l'ensemble des relations entre le sujet et les aliments. Ce terme diffère ainsi de la seule dimension nutritionnelle.

Compte-tenu des forts enjeux et du calendrier contraint du travail du GC, il a été choisi de traiter le sujet de l'alimentation favorable à la santé dans l'objectif d'aboutir à des recommandations très concrètes pour l'assurer, limitant de ce fait la possibilité de pouvoir aborder certaines thématiques plus en détail. Le GC n'a pas directement traité de la question de l'alcool, des compléments alimentaires, de l'activité physique, des allergies et intolérances alimentaires, des régimes particuliers (végétarien, végétalien, etc.) ou des régimes liés à une pathologie.

5. Contexte et méthode

5.1. Un contexte de travail favorable : les États généraux de l'alimentation

Les États généraux de l'alimentation (EGA), décidés par le Président de la République, se sont déroulés du 20 juillet au 21 décembre 2017. Ils ont impliqué 700 participants et 11 ministères. Construits comme un temps de réflexion et de concertation autour des différents enjeux de l'alimentation, ils ont été organisés en deux chantiers et 14 ateliers nationaux. Les travaux se sont déclinés en région avec 74 événements territoriaux ainsi qu'au travers d'une consultation publique en ligne qui a recueilli environ 17 000 contributions.

A l'issue des travaux des EGA, le gouvernement a défini une feuille de route 2018-2022 de la politique de l'alimentation. Un projet de loi « pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et une alimentation saine et durable » a été présenté par le ministre de l'agriculture et de l'alimentation le 31 janvier 2018 en Conseil des ministres. Les fiches conclusives des 14 ateliers constituent un socle important pour la suite des travaux du GC « alimentation favorable à la santé ».

⁵⁵ Préambule à la Constitution de l'Organisation mondiale de la santé, 1946.

⁵⁶ Programme National de l'Alimentation et Programme National Nutrition Santé.

5.2. Un contexte d'évolution des plans ministériels

Plusieurs plans, programmes ou stratégies ministérielles, nouveaux ou en cours de renouvellement, entrent dans le champ de l'alimentation.

La Stratégie Nationale de Santé (SNS), adoptée le 29 décembre 2017 en Comité interministériel de la santé (CIS) (décret n°2017-1866 du 29 décembre 2017 portant la définition de la stratégie nationale de santé pour la période 2018-2022), constitue le cadre de la politique de santé en France. Elle est définie par le Gouvernement et se fonde sur l'analyse dressée par le Haut Conseil de la Santé Publique (HCSP) sur l'état de santé de la population, ses principaux déterminants, ainsi que sur les stratégies d'action envisageables. Elle réaffirme le principe porté par l'Organisation Mondiale de la Santé, selon lequel la santé doit être un objectif de toutes les politiques publiques.

Elle vise à répondre aux grands défis que rencontre notre système de santé, notamment ceux identifiés par le rapport du HCSP :

- les risques sanitaires liés à l'augmentation prévisible de l'exposition aux polluants et toxiques ;
- les risques d'exposition de la population aux risques infectieux ;
- les maladies chroniques et leurs conséquences ;
- l'adaptation du système de santé aux enjeux démographiques, épidémiologiques et sociétaux.

La SNS 2018-2022 met notamment en avant la nécessité d'une politique de promotion de la santé, incluant la prévention. Dans cet axe, l'alimentation représente un enjeu majeur. Parmi les piliers de cette stratégie, le Plan National de Santé Publique (PNSP), adopté lors du CIS du 26 mars 2018, vise à permettre aux Français de vivre en bonne santé tout au long de leur vie. La promotion des comportements favorables à la santé y est centrale et se décline notamment dans le Programme National Nutrition Santé. Le PNNS 4 est actuellement en cours d'élaboration.

La politique publique de l'alimentation a été définie pour la première fois dans la Loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche de 2010, puis affirmée dans la Loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt de 2014. Le Programme National pour l'Alimentation (PNA), inscrit au titre préliminaire au Livre Ier du *code rural* et de la pêche maritime, en est la déclinaison opérationnelle, autour de 4 axes :

- la justice sociale ;
- l'éducation alimentaire de la jeunesse ;
- la lutte contre le gaspillage alimentaire ;
- l'ancrage territorial et patrimonial de l'alimentation.

Le PNA 3 est actuellement en cours d'élaboration.

Le Plan National Santé Environnement (PNSE) est un plan défini par le code de la santé publique et copiloté par les ministères en charge de l'environnement et de la santé. Il fait l'objet d'une déclinaison en plans régionaux santé environnement (PRSE). Il existe depuis 2004 : PNSE 1 de 2004 à 2008, PNSE 2 de 2010 à 2014 et PNSE 3 de 2015 à 2019. Le troisième PNSE témoigne de la volonté du gouvernement de réduire autant que possible et de façon la plus efficace les impacts des facteurs environnementaux sur la santé afin de permettre à chacun de vivre dans un environnement favorable à la santé.

Il s'articule autour de 4 grandes catégories d'enjeux :

- des enjeux de santé prioritaires (pour les pathologies en lien avec l'environnement) ;
- des enjeux de connaissance des expositions et de leurs effets ;
- des enjeux pour la recherche en santé environnement ;
- des enjeux pour les actions territoriales, l'information, la communication, et la formation.

La feuille de route de la politique de l'alimentation issue des EGA prévoit de mieux articuler ces plans. Le présent avis a pour ambition d'éclairer les orientations de ces différents plans.

5.3. Méthode de construction de l'avis et retour d'expérience

Le président du GC a organisé des rencontres préparatoires avec les participants dès juillet 2017, avec l'objectif d'identifier les thématiques prioritaires pour chacun et les points de blocage éventuels.

Les participants des GC du CNA doivent assister avec la plus grande régularité aux réunions. Les suppléances doivent rester exceptionnelles, le groupe élaborant des connaissances et des analyses partagées au fil des réunions. La participation occasionnelle d'une personne non inscrite au GC est soumise à accord préalable du secrétariat interministériel, en accord avec le président du GC. Il n'est ainsi pas toujours possible de prendre en compte l'ensemble des remarques formulées par un participant arrivant en fin de processus.

En raison des travaux des EGA, qui ont été conduits en parallèle à ceux du GC, les présidents du CNA et du GC ont souhaité assurer une coordination et une cohérence entre les travaux des EGA et du CNA. Certains participants du GC et le CNA en tant que tel, ont effectivement participé en parallèle aux ateliers des EGA en lien direct avec les sujets traités au CNA, et en particulier les ateliers 1, 8, 9, 10 et 12⁵⁷.

Le groupe de concertation a ainsi travaillé à partir des conclusions des EGA et plus particulièrement de l'atelier 9 sur l'alimentation favorable à la santé dont la présidente, Dominique Voynet, en a rapporté les avancées des travaux aux participants du GC du CNA. Il a également pris en considération les avis antérieurs du CNA.

Une fois la définition de l'alimentation favorable à la santé validée, le GC a débuté un travail de réflexion sur les recommandations permettant d'aboutir à la mise en œuvre concrète de cette définition. Pour ce faire, des sous-groupes thématiques ont été mis en place. Une première vague de sous-groupes s'est questionnée sur toute la chaîne alimentaire : **mieux produire, mieux transformer, mieux distribuer et mieux consommer**. Puis un certain nombre de sujets ont mérité davantage de travaux, avec à nouveau des réunions supplémentaires en sous-groupes : **sel-sucre-gras, intrants, marketing et publicité alimentaire, et populations sensibles** (seniors et personnes en situation de précarité). Ces sous-groupes ont permis de faire des focus sur des recommandations clés, proposées ensuite en réunion du GC au complet.

Par ailleurs, un espace collaboratif en ligne a été mis à disposition des participants. Il a permis à chacun de déposer et consulter des contributions écrites sur les travaux en cours. Les comptes rendus des réunions des sous-groupes ont été déposés sur cette plate-forme afin d'informer les autres sous-groupes de l'avancée des sujets.

Enfin, le CNA a souhaité rénover la structuration de ses avis avec l'ambition d'élaborer des recommandations à trois niveaux : ambitions partagées, leviers d'actions et actions. Ces trois niveaux sont matérialisés par un tableau de recommandations complété au fur et à mesure par les propositions des membres du GC. Il permet de visualiser rapidement les grands axes de recommandations et les principales parties prenantes impliquées. Cette méthode permettra ainsi un meilleur suivi des avis du CNA.

Le comité de pilotage du GC a souhaité faire une proposition concernant les modalités de suivi des recommandations (cf annexe 2). Il est proposé au président du CNA, lors de la préparation des réunions plénières avec les ministères de rattachement, de faire le point sur l'avancement de la mise en œuvre des recommandations, afin de présenter un suivi de l'avis en plénière.

57 (1) Mieux répondre aux attentes des consommateurs en termes de qualités nutritionnelles et environnementales, d'ancrage territorial, de bien-être animal et d'innovations ; (8) Assurer la sécurité sanitaire de l'alimentation française dans une économie agroalimentaire mondialisée et dans un contexte de changement climatique tout en prévenant les contaminations chimiques ; (9) Faciliter l'adoption par tous d'une alimentation favorable à la santé ; (10) Lutter contre le gaspillage alimentaire. (12) Lutter contre l'insécurité alimentaire, s'assurer que chacun puisse avoir accès à une alimentation suffisante et de qualité en France et dans le monde.

Point d'attention

Les débats au sein du GC ont été riches et tous les sujets n'ont pas forcément donné lieu à une recommandation à trois niveaux concrète à ce stade de la discussion, en raison notamment du calendrier resserré des travaux, en plus du suivi des ateliers des EGA pour de nombreux participants du GC. En l'état actuel, l'avis ne reflète donc pas toute l'**importance du travail effectué** et l'**engagement de nombreux acteurs** pour une alimentation plus favorable à la santé. Un état de l'art a ainsi été réalisé sur la plupart des questions relatives à l'alimentation favorable à la santé. Il conviendra de poursuivre la réflexion sur un certain nombre de sujets et de suivre la mise en œuvre des recommandations figurant dans cet avis, voire d'aller plus loin dans le cadre d'une prolongation des réflexions de cet avis en allant jusqu'à la définition d'un calendrier et d'indicateurs de mise en œuvre pour chaque action.

La méthodologie utilisée dans le GC, ainsi que les travaux conduits durant les EGA, ont créé une ambiance de travail qui a permis d'avancer et pourrait permettre d'aller encore plus loin si le sujet continuait d'être porté au plus haut niveau.

Partie II. Définition d'une alimentation favorable à la santé

La rédaction d'une définition commune a constitué la première étape des travaux du groupe de concertation. Les réunions tenues entre octobre et décembre 2017, en parallèle et en lien avec celles de l'atelier 9 des États généraux de l'alimentation ont permis, à partir des comptes rendus des travaux ainsi que des contributions écrites de ses membres, d'obtenir une définition consensuelle de ce qu'est une alimentation favorable à la santé pour tous. Celle-ci a été adoptée par vote électronique du CNA plénier le 30 novembre 2017. Elle est assortie d'un glossaire. Cette définition correspond à l'objectif commun partagé par les membres du CNA.

1. Définition

Une « **alimentation favorable à la santé** » contribue de manière durable* au bien-être* physique, mental et social de chacun. Elle doit assurer la sécurité alimentaire* et ainsi préserver la santé de la population dans son environnement et son contexte culturel.

Accessible à tous, elle exige un engagement responsable* de tous les acteurs* de la chaîne alimentaire et un dialogue permanent au sein de la société.

2. Glossaire

Durable : qui présente les conditions requises pour durer longtemps. Le terme renvoie à la définition du développement durable (ou soutenable), qui doit satisfaire les besoins des générations présentes sans grever les possibilités des générations futures de satisfaire les leurs (ONU, 1987). Il suppose le respect des 5 engagements énoncés à l'article L110-1-III du code de l'environnement :

- 1) La lutte contre le changement climatique ;
- 2) La préservation de la biodiversité, des milieux, des ressources ainsi que la sauvegarde des services qu'ils fournissent et des usages qui s'y rattachent ;
- 3) La cohésion sociale et la solidarité entre les territoires et les générations ;
- 4) L'épanouissement de tous les êtres humains ;
- 5) La transition vers une économie circulaire.

Bien-être : le terme « bien-être » est repris de la définition de la santé par l'Organisation Mondiale de la Santé (état de bien-être total physique, social et mental de la personne).

Sécurité alimentaire : elle est assurée quand toutes les personnes, en tout temps, ont économiquement, socialement et physiquement accès à une alimentation suffisante, sûre et nutritive qui satisfait leurs besoins nutritionnels et leurs préférences alimentaires pour leur permettre de mener une vie active et saine (FAO).

Engagement responsable :

- Engagement : acte par lequel on s'engage à accomplir quelque chose / Fait de prendre parti sur les problèmes politiques ou sociaux par son action et ses discours / En philosophie, acte par lequel l'individu assume les valeurs qu'il a choisies et donne, grâce à ce libre choix, un sens à son existence. (Dictionnaire *Larousse*).
- Responsable : qui est réfléchi, sérieux, qui prend en considération les conséquences de ses actes. (Dictionnaire *Larousse*).

Tous les acteurs : renvoie à tous les acteurs concernés de près ou de loin par l'alimentation, à titre personnel ou collectif, dont les acteurs publics (notamment via les politiques publiques), les acteurs économiques (dans le cadre notamment de la responsabilité sociétale des entreprises), les Organisations non gouvernementales, les consommateurs et leurs représentants, etc.

Partie III. Recommandations « clés »

La principale mission du CNA est d'organiser la concertation des acteurs afin d'aboutir à des recommandations pour améliorer les politiques publiques relatives à l'alimentation ainsi que les pratiques des acteurs de la chaîne alimentaire. Pendant un an, le GC « alimentation favorable à la santé » a réuni des structures dont les enjeux peuvent être divers mais dont la conciliation est essentielle pour aller vers une alimentation la plus favorable à la santé. Les discussions du groupe ont pu avoir lieu après que tous les participants se sont mis d'accord sur le sens de l'intérêt collectif développé au sein du CNA. La rédaction de recommandations a constitué la deuxième étape des travaux du GC, après avoir défini l'alimentation favorable à la santé.

Les recommandations qui suivent et celles listées dans le tableau en annexe 1 prennent en considération le mandat du GC et les travaux qu'il a mené de juillet 2017 à juillet 2018 et notamment le fait que :

- l'alimentation est au carrefour de nombreuses politiques publiques dont les enjeux sanitaires, sociaux, économiques, d'emploi et environnementaux sont majeurs ;
- les États généraux de l'alimentation ont démontré une capacité de coopération des acteurs pour identifier des solutions afin de tendre vers une alimentation plus favorable à la santé ;
- l'alimentation est un miroir des inégalités sociales ;
- l'objectif commun partagé est d'atteindre une alimentation favorable à la santé accessible à tous telle que définie précédemment.

Ces recommandations « clés », loin d'être exhaustives, sont considérées comme essentielles pour atteindre l'objectif commun partagé d'une alimentation favorable à la santé. Elles sont reprises dans le tableau en annexe 1. Ce tableau liste également des recommandations complémentaires proposées en appui. Le parti pris a effectivement été de ne pas lister l'ensemble des recommandations dans le corps de texte de l'avis, ceci pour une meilleure lisibilité de l'avis. Le CNA insiste cependant sur l'intérêt de chacune des propositions du tableau, qu'elles soient à l'état de réflexion ou de proposition d'action plus concrète. Certaines propositions n'ont pas fait l'objet d'un consensus mais ont été retenues par une majorité des membres du GC. Le tableau servira également d'appui au suivi de la mise en œuvre des recommandations de l'avis par le CNA.

Les recommandations principales s'adressent au gouvernement, aux institutions publiques, aux collectivités territoriales, aux acteurs économiques et associatifs, ainsi qu'au CNA lui-même.

A – Pour améliorer l'efficacité des politiques publiques de l'alimentation

Il s'agit d'améliorer les politiques publiques elles-mêmes ainsi que la manière dont différentes structures (entreprises, associations...) s'appuient sur elles pour être efficaces à leur niveau.

1. Mettre en cohérence et coordonner les politiques alimentaires au niveau national

Recommandation 1 : rénover la gouvernance interministérielle de l'alimentation pour mieux l'adapter aux enjeux.

Plusieurs programmes nationaux s'intéressent à différentes valences de la politique de l'alimentation, mais souffrent d'un manque de cohérence globale et d'une disparité en termes de moyens relevés par plusieurs rapports récents⁵⁸ : PNNS, PNA, PNSE, etc. Les États généraux de l'alimentation ont également fait le constat d'un manque de cohérence globale des politiques publiques traitant de l'alimentation, soulevant de ce fait des problèmes d'efficacité de ces politiques.

Option 1 (prioritaire) : désigner un délégué interministériel de l'alimentation rattaché au Premier ministre pour assurer une cohérence générale des programmes nationaux portés par les ministères impliqués sur le champ de l'alimentation, sans remettre en question leurs domaines de compétence. La délégation interministérielle a notamment pour mission d'assurer le suivi de la feuille de route du gouvernement issue des EGA pour ses axes « promouvoir des choix favorables pour la santé et respectueux de l'environnement » et « réduire les inégalités d'accès à une alimentation de qualité ». Elle est chargée de rédiger et de suivre une feuille de route interministérielle de « métapolitique de l'alimentation », qui fixe un cap global pour toutes les politiques traitant de l'alimentation (nutrition-santé, agriculture, éducation, justice sociale, environnement, emploi, formation, recherche, commerce extérieur, développement des territoires, etc.).

Option 2 (à défaut de l'option 1) : intégrer les actions publiques pour une alimentation favorable à la santé à la feuille de route du Comité interministériel pour la santé. Le comité définit un calendrier annuel de séances dédiées à l'alimentation. Il y associe le président du CNA ou son représentant. Il s'attache en particulier à la bonne articulation des plans conduits par l'ensemble des ministères (notamment le PNA, PNNS, PNSE) et au maintien d'une approche interministérielle équilibrée pour traiter des sujets liés à l'alimentation.

En parallèle, il est recommandé de créer un groupe de concertation permanent du CNA se substituant de fait aux deux groupes du CNA actuellement chargés du suivi de la politique nutritionnelle (et notamment du PNNS) et du PNA. Ce groupe, indépendant des comités de pilotage des ministères pour chacun des programmes, devra travailler en lien étroit avec le délégué interministériel de l'alimentation et/ou le Comité interministériel de la santé. Il contribuera à l'articulation de tous les plans et actions publics portant sur l'alimentation, participant ainsi à impulser une nouvelle dynamique au niveau des administrations centrales et des services déconcentrés de l'État ainsi qu'au niveau de tous les acteurs représentés en son sein. L'état d'avancement de ces plans et actions sera ainsi exposé, en alternance, en séance plénière du

58 Évaluation du programme national nutrition santé 2011-2015 et 2016 (PNNS 3) et du plan obésité 2010-2013 ; Amélioration de l'information nutritionnelle dans la restauration collective (Rapport IGAS N° 2017-021R/ IGAENR N° N°2017-090/ CGAAER N°17-018).

CNA par des membres de leurs comités de pilotage ou de suivi. Cela permettra notamment d'identifier et de tenter de résoudre les difficultés des parties prenantes présentes dans leur mise en œuvre.

2. Mettre en cohérence et coordonner les politiques alimentaires au niveau local

Recommandation 2 : faire le bilan des dispositifs territoriaux de gouvernance de l'alimentation via une mission interministérielle d'inspection.

Il n'existe pas de cartographie des dispositifs territoriaux de gouvernance de l'alimentation. Or le CNA s'accorde sur la pertinence de l'échelle territoriale pour engager des actions concrètes et efficaces, s'appuyant sur la coordination des acteurs de terrain, au service d'une alimentation plus favorable à la santé.

Il est ainsi recommandé de mettre en place une mission conjointe des inspections générales des ministères sociaux, de l'agriculture et de la transition écologique (IGAS, CGAAER, CGEDD⁵⁹) ayant pour objectif d'évaluer l'efficacité des dispositifs territoriaux de gouvernance de l'alimentation (état des lieux, cartographie, performance...). La mission s'intéressera également aux actions des échelons territoriaux notamment les représentants des régions et des départements. Cette mission pourrait déboucher sur des recommandations concernant l'organisation la plus pertinente pour une gouvernance alimentaire territoriale durable, permettant notamment la meilleure représentation de toutes les parties prenantes.

Recommandation 3 : augmenter les financements des projets alimentaires territoriaux.

Les projets alimentaires territoriaux (PAT) sont élaborés de manière concertée à l'initiative des acteurs d'un territoire. Ils visent à donner un cadre stratégique et opérationnel, à des actions partenariales répondant aux enjeux sociaux, environnementaux, économiques et de santé. L'alimentation devient alors un axe intégrateur et structurant de mise en cohérence des politiques sectorielles sur ce territoire. Les PAT sont prévus dans la loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt du 13 octobre 2014 (article 39).

Il est nécessaire d'orienter et d'augmenter les financements nationaux et européens dédiés à l'initiation et au soutien de PAT intégrant les enjeux de l'alimentation favorable à la santé. Cela passe notamment par l'augmentation de l'enveloppe des appels à projets nationaux et régionaux du Programme National pour l'Alimentation, par l'engagement renforcé de la Caisse des Dépôts et des Consignations sur ce sujet ainsi que par la convergence des financements et des acteurs sur les territoires (régions, collectivités locales...).

Le CNA recommande parallèlement d'ouvrir les critères d'éligibilité des PAT à l'ensemble des dimensions de l'alimentation favorable à la santé, telle que définie par le CNA.

Le GC a identifié certains facteurs limitants à la mise en œuvre de ces recommandations que sont : les anciens projets régionaux de santé (PRS) qui n'ont pas toujours intégré le sujet alimentaire, l'absence d'administration pilote dans les territoires sur le sujet de l'alimentation, l'absence de réflexion globale sur la politique alimentaire dans les différents documents de planification qui n'intègrent pas les PAT et la préservation du foncier agricole qu'ils induisent.

⁵⁹ Inspection générale des affaires sociales, Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux, Conseil général de l'environnement et du développement durable.

3. Enrichir de façon planifiée les politiques alimentaires des résultats de la recherche, de l'expertise, de la concertation et du débat public

Recommandation 4 : établir la cartographie des acteurs éclairant la décision publique et préciser les liens unissant ces acteurs avec les décideurs.

Si le transfert de connaissances et d'outils d'analyse issus de la recherche, de l'expertise, de la concertation ou encore du débat public existe, il n'est pas forcément organisé de façon structurée et anticipée.

Il peut être identifié des acteurs spécialisés en évaluation, expertise, surveillance, concertation et débat public (par exemple selon la *figure 2*). Il est recommandé de définir les liens et la nature des interactions entre ces acteurs et de planifier les points de rencontre, ce qui participe à une meilleure prise en compte des informations « pertinentes » pour orienter les politiques publiques.

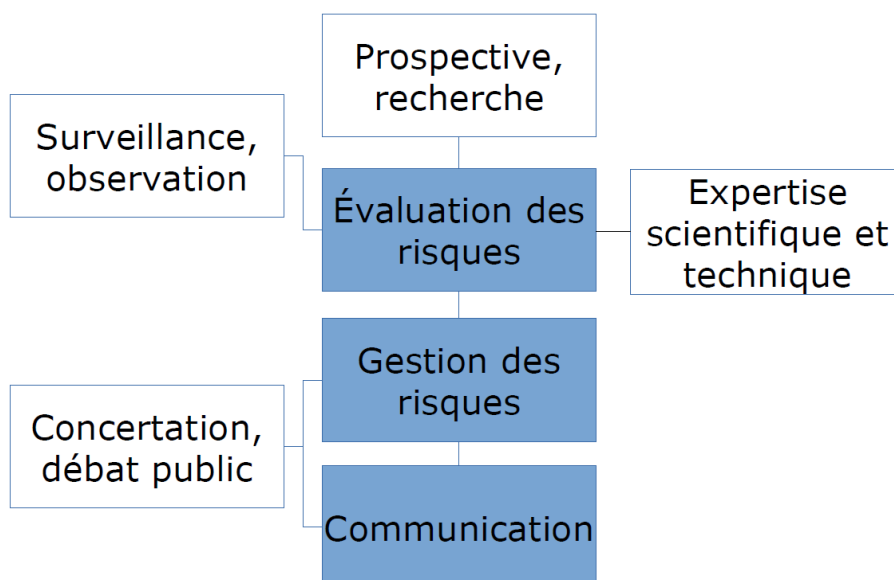


Figure 2 : les différents processus liés à la maîtrise des risques alimentaires.

Recommandation 5 : développer une approche transversale de la recherche en lançant un appel à projets spécifique de l'Agence Nationale de la Recherche (ANR) sur l'alimentation favorable à la santé (cf fiche 1 page XX).

En lien avec les dimensions multiples du sujet « alimentation » (économie, santé, sociologie, droit, environnement...), il est préconisé de développer un programme de recherche spécifique répondant à des besoins bien identifiés par les différents acteurs de l'alimentation réunis au sein du CNA. Ces besoins ne sont pas pris en compte par les dispositifs de financement existant au niveau européen, et ce pour des raisons structurelles. En complément à ce programme, la création d'une base de données ouverte (catalogue des aliments) sur l'offre et la demande alimentaire doit être réalisée afin de favoriser la transparence et la recherche sur l'alimentation.

Recommandation 6 : développer une expertise socio-économique de type coûts-bénéfices pour évaluer la faisabilité de certaines recommandations du CNA.

Le CNA s'interroge sur les modalités de financement d'un certain nombre de recommandations au regard d'une analyse coûts-bénéfices globale. Il propose que soit diligentée une mission interministérielle de l'Inspection Générale des Finances et du Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER) sur le financement d'actions contribuant à une alimentation favorable à la santé.

Recommandation 7 : utiliser les résultats de la recherche dans les politiques publiques.

Dans le cadre de la gouvernance interministérielle proposée au point 1.1 du présent avis, il est recommandé qu'une présentation annuelle des principaux résultats issus de la recherche, de l'expertise, de la concertation et du débat public soit conduite auprès des représentants du gouvernement.

Recommandation 8 : créer de nouveaux groupes de concertation du CNA sur des sujets prioritaires.

Le groupe de concertation recommande au Président du CNA et au CNA plénier de créer de nouveaux groupes de concertation sur les thématiques prioritaires suivantes :

- les enjeux de l'alimentation dans les départements et régions des Outre-mer⁶⁰;
- l'alimentation des seniors à domicile et en institution, avec un focus particulier sur les seniors en situation de précarité ;
- les emballages alimentaires (enjeux sanitaires et environnementaux)⁶¹.

Ces thématiques ont en effet fait l'objet d'un grand intérêt des membres du groupe pour répondre aux enjeux d'une alimentation favorable à la santé, mais n'ont pu être traitées dans le temps imparti et par manque de compétences particulières nécessaires à la réflexion sur ces sujets.

Le CNA recommande également de mettre à jour certains avis, notamment l'avis n°59 sur la régulation du commerce international des denrées alimentaires⁶² qui date de 2008.

B – Pour lutter contre la précarité alimentaire

La précarité alimentaire est avant tout un problème de pauvreté⁶³. Néanmoins, au-delà des mesures sociales et économiques fortes prises pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale de manière générale, des actions spécifiques doivent être menées pour améliorer l'accès à l'alimentation des plus fragiles. La lutte contre la précarité alimentaire doit être conduite dans un cadre interministériel, afin de donner de la visibilité et de la cohérence aux actions mises en œuvre dans les différents programmes nationaux pour répondre à cet enjeu essentiel. De nombreuses propositions ont été dégagées dans le cadre de l'atelier 12 des EGA.

60 En lien avec les conclusions des Assises des Outre-mer.

61 En tenant compte du fait que d'autres instances travaillent actuellement sur ces questions, notamment le Conseil national de l'emballage.

62 [Avis n°59](#) du CNA « Les nouveaux facteurs légitimes de régulation du commerce international des denrées alimentaires ».

63 Le lancement du Plan Pauvreté a été repoussé à septembre 2018.

4. Définir une feuille de route interministérielle de lutte contre la précarité alimentaire

Recommandation 9 : s'assurer de la continuité du Fonds européen d'aide aux plus démunis (FEAD).

La continuité doit être assurée et le FEAD doit être doté des moyens accrus pour répondre à l'aggravation de la pauvreté constatée par les associations d'aide alimentaire. La France doit donc soutenir le maintien de cette aide à l'échelle européenne.

Recommandation 10 : mener une étude sur les processus menant à la précarité alimentaire, ainsi que sur l'alimentation des personnes en situation de précarité et l'impact de celle-ci sur leur état de santé.

Plusieurs études ont été menées sur les bénéficiaires de l'aide alimentaire, mais force est de constater qu'il existe un manque de données sur les processus mêmes de précarisation alimentaire, sur l'évolution de la situation des différentes populations concernées et sur leurs comportements alimentaires. Une telle étude est essentielle pour mieux comprendre les mécanismes et les leviers d'action et ainsi définir une politique de lutte contre la précarité alimentaire la plus efficace possible.

En lien avec la [recommandation 5](#), le lancement d'un programme de recherche « Alimentation favorable à la santé » permettra notamment d'identifier les actions publiques ou privées les plus à même de favoriser un accès des populations les plus fragiles à une alimentation de qualité.

Recommandation 11 : construire un programme d'actions et se doter des capacités pour l'évaluer et l'adapter.

Le CNA recommande de s'inspirer des actions du « Programme Alimentation et Insertion », arrêté en 2015 et de le relancer, en veillant à sa cohérence avec les mesures prises dans le cadre du PNNS, du PNA et de la Stratégie de lutte contre la pauvreté. Il s'agirait de prévoir des actions dédiées à la lutte contre la précarité alimentaire, comme par exemple la diffusion de calendriers proposant des recettes à petits budgets dans les structures d'aide alimentaire et d'accueil de personnes en situation de précarité. Il sera en tout état de cause nécessaire d'adapter les outils en fonction des conclusions des EGA, en ayant également une réflexion sur le levier de la restauration collective.

Il convient par ailleurs de favoriser les réponses locales, qui partent de l'identification des besoins et des ressources et qui mobilisent les acteurs concernés afin de proposer des solutions adaptées aux contextes territoriaux à toutes les personnes en situation de précarité alimentaire. De nombreuses initiatives visant à permettre aux plus fragiles d'accéder à une alimentation de qualité. Elles sont diverses et complémentaires mais demeurent confidentielles voire méconnues. Il s'agit ainsi de soutenir des initiatives, innovantes ou non, qui répondent à ces enjeux. Ce soutien peut passer par des financements existants voire par la création d'un fond dédié, qui pourrait prendre la forme d'un partenariat public-privé.

Le CNA pourrait d'autre part être positionné comme une force de proposition pour l'ensemble des actions publiques sur la lutte contre la précarité alimentaire, et pourrait intégrer les personnes concernées à ses travaux ainsi qu'une association supplémentaire travaillant sur ce sujet au sein du collège de la société civile, en renforçant la représentation des acteurs de l'aide alimentaire et plus généralement de lutte contre la précarité alimentaire.

C – Pour mieux produire, mieux transformer et mieux distribuer

5. Assurer la transformation du système alimentaire européen vers une alimentation favorable à la santé

Recommandation 12 : défendre le budget de la politique agricole commune en intégrant l'alimentation⁶⁴ pour en faire une politique agricole et alimentaire commune (PAAC).

La politique agricole commune (PAC) mise en œuvre à l'échelle de l'Union européenne depuis 1962 est bâtie sur deux piliers : le premier concerne les soutiens aux revenus des agriculteurs et l'organisation du marché, le second concerne le développement rural. La réforme de la PAC en 2003 a mis en place le principe de conditionnalité des aides. La conditionnalité comporte des exigences relatives au respect de dispositions réglementaires dans le secteur de l'environnement, du sanitaire et du bien-être animal, et à de bonnes conditions agricoles et environnementales que l'agriculteur doit respecter sur les surfaces, animaux et éléments sur lesquels il a le contrôle.

Afin de produire une alimentation saine, de qualité et accessible à tous, respectueuse de notre environnement et adaptée aux défis que posent l'urgence climatique et environnementale, la défense par les autorités françaises d'une politique agricole et alimentaire commune (PAAC) post-2020 doit assurer la transition de l'agriculture vers une alimentation plus qualitative et plus durable.

Le rôle de la PAC dans l'orientation du secteur agricole et la structuration du système alimentaire, souligné par les travaux des EGA, est déterminant. Seule une PAAC engagée en faveur de la transition des systèmes de production vers davantage de résilience, d'autonomie et de sobriété vis-à-vis des ressources naturelles et en matière de recours aux intrants, tout en protégeant les agriculteurs des aléas qu'ils subissent de plus en plus, peut répondre aux fortes attentes sociétales, régulièrement exprimées en matière alimentaire et sanitaire.

Il est particulièrement recommandé de s'appuyer sur les annonces du Président de la République à l'occasion de son discours prononcé à Rungis le 11 octobre 2017 pour faire de la PAC un outil de valorisation des pratiques bénéfiques à l'environnement et à la santé mises en œuvre par les agriculteurs et d'inciter en conséquence :

- à la sobriété phytosanitaire ;
- à la production de légumineuses, à destination de l'alimentation humaine et d'alimentation animale pour réduire au maximum la dépendance aux protéines d'importation ;
- au développement de l'agriculture biologique et de l'agroécologie.

Pour relever efficacement les défis auxquels l'agriculture est confrontée (durabilité, changement climatique, crises diplomatiques, volatilité des prix...), le CNA souligne la nécessité de doter la PAC d'un budget ambitieux.

La PAC est un formidable levier de transformation de l'agriculture en réponse aux demandes sociétales. Elle doit s'accompagner d'une valorisation par l'aval et par le marché de la montée en gamme des produits à travers, notamment, le développement des filières territoriales et/ou de qualité (rapprochement de l'offre et de la demande sur les territoires). Elle doit s'attacher à une rémunération équitable des efforts des agriculteurs. La fiche n°2 précise ces recommandations.

Cette action, portée par les quatre ministères de rattachement du CNA, témoignera d'une ambition parta-

⁶⁴ En lien avec la définition de l'alimentation favorable à la santé.

gée en faveur d'une alimentation favorable à la santé.

6. Préserver le foncier et stopper l'artificialisation des terres agricoles

L'alimentation favorable à la santé constitue une porte d'entrée vers un nouveau modèle de développement des territoires. Elle permet une approche systémique, transversale de différents enjeux : défi énergétique, environnemental, développement économique et l'emploi, santé, cohésion sociale, aménagement du territoire, lien urbain/rural... La protection du foncier agricole et la maîtrise foncière constituent une condition préalable qu'il convient d'investir pour garantir la reterritorialisation de l'alimentation dans un objectif de durabilité.

La recommandation qui suit s'inscrit dans un contexte où la surface en terres agricoles diminue au profit de l'artificialisation et où le nombre d'exploitations décroît. La surface moyenne par exploitation est en progression⁶⁵, rendant la transmission plus difficile. L'artificialisation de plus de 55 000 hectares par an de terres agricoles⁶⁶ est à la fois une perte directe pour l'agriculture mais également pour la biodiversité, notamment celle des sols, et pour le stockage de carbone. L'aide à l'installation en agriculture constitue ainsi un levier important.

Recommandation 13 : sensibiliser les élus et faire un état des lieux des actions et méthodes existantes pour préserver le foncier agricole et restaurer la qualité des sols.

Bien que n'ayant pas été en capacité d'aller jusqu'à la rédaction d'une recommandation plus précise faute d'expertise suffisante dans le groupe de concertation, le CNA insiste sur l'importance de cette lutte contre l'artificialisation des terres agricoles et de la restauration de la qualité des sols pour que le système agricole et alimentaire soit en mesure d'aller vers une alimentation plus favorable à la santé. Il s'agit d'une condition indispensable à l'atteinte des objectifs.

7. Définir une feuille de route co-construite entre l'État et les opérateurs pour améliorer l'offre alimentaire

Malgré de nombreuses actions conduites dans le cadre notamment des chartes d'engagement du PNNS, des accords collectifs du PNA ou encore du Pacte ingrédients, on constate qu'il existe encore une marge de manœuvre importante en termes d'amélioration de la qualité de l'offre alimentaire pour certaines catégories d'aliments.

Les attentes sociétales en matière de qualité de l'offre alimentaire sont de plus en plus fortes. Les doutes exprimés par les consommateurs sur l'utilisation de certaines substances font l'objet d'une forte pression envers les professionnels de l'alimentation. La mise sur le marché d'aliments s'effectue déjà dans un cadre réglementaire en constante évolution. Chaque ingrédient a par exemple été autorisé à la suite d'un processus d'évaluation des risques validé par les pouvoirs publics. Cependant, au-delà de l'application de la réglementation, la responsabilité sociétale et les engagements des professionnels doivent prendre en compte les attentes des consommateurs afin de rétablir le lien de confiance.

65 Environnement & agriculture, Les chiffres clés, Édition 2018, Commissariat général au développement durable.

66 Rapport annuel 2018 de la Fédération nationale des Safer.

Les discussions sur cette partie de l'avis ont été riches, longues, et font de ce sujet un point particulièrement délicat pour obtenir une recommandation consensuelle. Les membres du groupe de concertation se sont attachés à définir des moyens d'améliorer l'offre alimentaire dans le sens d'une alimentation plus favorable à la santé, notamment sur la qualité nutritionnelle des produits transformés. Les discussions méritent d'être poursuivies avec la définition d'objectifs opérationnels et un calendrier de mise en œuvre, ce qui explique la recommandation suivante.

Recommandation 14 : améliorer la qualité des aliments.

Recommandation consensuelle : créer une instance pilotée par l'État proposant des recommandations opérationnelles relatives à l'amélioration de la qualité des aliments qui devront faire l'objet d'engagements de la part des opérateurs/secteurs. Il convient de s'assurer d'un pilotage interministériel de cette instance⁶⁷.

Certains membres du CNA, notamment les associations de consommateurs, alertent sur les limites des engagements volontaires en particulier concernant l'amélioration nutritionnelle. Ils demandent à ce que soient définis des objectifs chiffrés de réduction de certains ingrédients et/ou nutriments avec un calendrier fixé. Ils estiment que la voie réglementaire pourrait permettre d'aboutir à des résultats précis. Ces éléments ne sont pas consensuels au sein du CNA.

Les membres du CNA s'attachent à aller vers une mise sur agenda des propositions, ce qui pourrait faire l'objet d'un premier suivi trois mois après la validation du présent avis. Les avancées sur les recommandations prioritaires et/ou de nouveaux éléments seraient ainsi exposés en séance plénière du CNA.

L'instance relative à l'amélioration de l'offre alimentaire doit être pilotée par l'État et chargée de proposer, à une fréquence déterminée et par détermination collégiale, les recommandations portant sur toutes les dimensions de la « qualité » attendue d'un produit (nutritionnelle, sanitaire et environnementale), générales ou par catégorie de produits, en commençant par les plus gros contributeurs, prenant en compte les coûts sociaux et sociétaux. Ces recommandations co-construites devront faire l'objet d'engagements à terme de la part des opérateurs et/ou des secteurs et s'adosser à des objectifs chiffrés de santé publique. L'instance devra intégrer tous les acteurs concernés et définir un calendrier.

Par exemple, en ce qui concerne le sel, le sucre et le gras, une approche par type de contributeurs majeurs sera nécessaire. Il est retenu de réfléchir dans une logique de santé publique pour mieux définir les cibles de reformulation les plus susceptibles d'avoir un effet réel sur les apports, et ce en fonction des différentes cibles de population.

Il est recommandé d'identifier, via l'instance créée, certaines démarches vertueuses de reformulation des produits transformés, de mettre en évidence les freins et les avantages et de voir comment optimiser et accélérer le mouvement. Le CNA ajoute qu'une attention particulière devra être portée sur les substitutions d'ingrédients qui ne seraient pas satisfaisantes, ainsi que sur les évolutions de l'offre (lancement de nouveaux produits par exemple) ne répondant pas aux objectifs d'une alimentation favorable à la santé.

Recommandation 15 : développer des outils de maîtrise des risques allant au-delà des risques sanitaires.

Les outils de maîtrise des risques de sécurité sanitaire des denrées alimentaires, notamment le système HACCP (*Hazard Analysis Critical Control Point*), sont aujourd'hui largement utilisés par les professionnels de la chaîne alimentaire appliquant ainsi les obligations des règlements européens du « Paquet hygiène⁶⁸ ».

67 Le fait de confier les travaux au CNA a été évoqué par un certain nombre de participants.

68 Le paquet hygiène se compose de six textes, la "Food Law" (Règlement 178/2002), base de toute la réglementation du secteur des denrées alimentaires, et cinq autres règlements (Règlement (CE) n°853/2004, Règlement (CE) n°882/2004, Règlement (CE) n°852/2004, Règlement (CE) n°854/2004, Règlement (CE) n°183/2005).

La présente recommandation invite à développer des outils de maîtrise des risques allant au-delà des seuls risques sanitaires, en s'appuyant sur l'état d'esprit des méthodes de type HACCP telles que développées par le Codex Alimentarius. Ces méthodes sont utilisées dans le cadre de démarches qualité dans de nombreuses entreprises et consistent à questionner le système de production (ingrédients, intrants, process, méthodes) quant au niveau de maîtrise des différents attributs de la qualité, notamment sanitaire et organoleptique.

Les principes de ces outils pourront servir de référence pour l'ensemble des risques liés aux activités de production et de transformation d'aliments, en prenant en compte les besoins et les capacités d'adaptation des structures selon leur taille. Ces outils et indicateurs associés permettront notamment, pour chaque typologie d'acteurs d'une filière de mieux estimer les impacts (sanitaires, nutritionnels, environnementaux...) résultant des choix en termes de composition, d'approvisionnement, etc. Une approche globale des risques est ainsi préconisée. Les professionnels membres du CNA soulignent l'existence de nombreuses initiatives allant dans ce sens. Ils remarquent cependant l'absence d'un outil opérationnel générique intégrant l'ensemble des dimensions de la qualité en dehors de quelques prototypes issus de la recherche⁶⁹. Un tel outil générique serait utile et pourrait être évalué par l'Inra et/ou l'Anses.

D – Pour améliorer l'éducation à l'alimentation et l'information des consommateurs

L'éducation à l'alimentation est primordiale et rappelée notamment dans l'avis du CNA relatif aux enjeux de la restauration scolaire⁷⁰. Concernant le milieu scolaire, il existe aujourd'hui quatre parcours éducatifs : le parcours éducatif de santé, le parcours avenir, le parcours citoyen et le parcours d'éducation artistique et culturelle. Au sein du système éducatif, la promotion de la santé est basée sur le développement du parcours éducatif de la santé présent dans le Code de l'éducation. Le ministère de l'éducation n'est pas favorable à la multiplication des parcours éducatifs mais plutôt à l'intégration des enjeux de l'alimentation dans le parcours éducatif de la santé. Les ministères chargés de l'éducation et de l'agriculture se sont engagés à constituer un vade-mecum pour permettre de donner des orientations et des bonnes pratiques pour les enseignants. Les orientations sont établies de manière interministérielle, à l'image du travail actuel engagé avec le ministère chargé de la santé dans le cadre de la stratégie nationale de santé. Un portail de ressources existe, depuis 2015 et est hébergé sur Eduscol⁷¹, géré par l'Éducation Nationale en lien avec Santé Publique France et le ministère chargé de l'agriculture.

L'éducation à l'alimentation ne peut pas reposer uniquement sur des actions en milieu scolaire. Le CNA rappelle l'importance de l'éducation à l'alimentation dès le plus jeune âge, à l'école, en famille et à l'occasion d'activités périscolaires. Mais cette éducation à l'alimentation, bien plus large que l'éducation nutritionnelle, repose également tout au long de la vie, sur la formation professionnelle des acteurs et leurs contributions aux côtés des acteurs associatifs à des actions d'éducation et d'information. Celles-ci doivent être ciblées par tranches d'âge.

69 Notamment le projet REFUGE (Risques en fermes urbaines: gestion et évaluation) de l'Inra et d'AgroParisTech.

70 [Avis n°77](#) du CNA : les enjeux de la restauration collective en milieu scolaire.

71 Portail national d'information et d'accompagnement des professionnels de l'éducation (eduscol.education.fr).

8. Développer des actions d'éducation à l'alimentation à tous les âges

Recommandation 16 : développer des partenariats multi-acteurs pour organiser des actions éducatives.

Le développement d'un parcours pédagogique peut prendre la forme de divers partenariats entre des acteurs dont certains œuvrent déjà pour l'éducation alimentaire : associations de consommateurs, corps médical et paramédical (notamment les diététiciens nutritionnistes), associations pour les enfants et les jeunes, de parents d'élèves, de prévention en santé, centres de protection maternelle et infantile (PMI), collectivités, agriculteurs, jardins, etc.

L'objectif de ce parcours est de faire le lien entre l'alimentation et les modes de production, de transformation, de distribution et de consommation qui favorisent une alimentation favorable à la santé telle que définie par le CNA.

Les actions peuvent se dérouler à l'école mais également dans un cadre péri-scolaire concernant les plus jeunes, et dans les lieux de vente et de restauration pour tous les âges. La variation des canaux de diffusion de messages pédagogiques sur l'alimentation basée sur des partenariats multi-acteurs est la clé de réussite pour toucher le plus grand nombre et être efficace.

À titre d'exemple, un parcours pédagogique du consommateur en magasin peut être développé en associant les acteurs de la distribution et les associations (notamment de prévention en santé et de consommateurs). Ce parcours se développe sur la base d'une mallette pédagogique innovante à créer, s'appuyant sur des messages clés validés par les autorités compétentes et notamment sur des outils numériques et des « ambassadeurs » de l'alimentation favorable à la santé. Les acteurs, notamment les bénévoles rattachés aux associations précitées ou des jeunes en service sanitaire, sont formés à l'usage de la mallette pédagogique pour accompagner les consommateurs dans les lieux de vente et les enfants/les jeunes dans les écoles, les collèges et les lycées.

9. Réguler la publicité et le marketing alimentaires

Les messages publicitaires et le marketing alimentaire ont un impact fort sur les comportements d'achat et de consommation alimentaire, notamment les populations les plus sensibles. La réglementation française ne permet à ce jour pas de lutter contre les dérives potentielles des annonceurs ou des marques, dont les actions peuvent aller à l'encontre des orientations des politiques publiques relatives à l'alimentation.

Recommandation 17⁷²: mieux encadrer la publicité et le marketing alimentaire, dans les médias, sur les emballages et sur les lieux de vente.

Le cadre réglementaire de la publicité, du marketing et de la mise en avant sur les lieux de vente (commerces, restaurants, e-commerce, etc.) doit évoluer en lien avec les objectifs d'une alimentation plus favorable à la santé. Cette recommandation concerne notamment les actions visant les moins de 16 ans.

Sur ce sujet, il convient de noter une position non consensuelle au sein du groupe de concertation, portée

72 La Fédération du commerce et de la distribution (FCD) ne soutient pas cette recommandation.

notamment par les associations de consommateurs, qui consiste à recommander l'utilisation par la voie réglementaire des profils nutritionnels (notamment celui publié récemment par la FAO et l'OMS) pour la régulation de la publicité, plus particulièrement dans les médias linéaires et aux créneaux horaires de grande audience.

Recommandation 18⁷³: faire évoluer la charte alimentaire du Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA), à la fois sur son contenu et sur son champ d'application, étendu aux radios et aux supports numériques.

Le CSA a proposé dès 2009 la rédaction et l'adoption par les acteurs concernés d'une charte dite « alimentaire » pour promouvoir une alimentation saine et une activité physique régulière dans les programmes et les publicités diffusés à la télévision. Sa version de 2013 implique 36 chaînes de télévision⁷⁴. Les travaux concernant l'évolution du contenu de la charte se sont fait en parallèle des travaux du groupe de concertation du CNA, associant une partie de ses membres, afin d'aboutir fin 2018 à la signature d'une nouvelle charte, plus ambitieuse.

Le CNA recommande l'extension de l'application de cette charte alimentaire aux radios et aux supports numériques. Parallèlement, le champ d'action du CSA sur les sujets de santé publique doit être renforcé, notamment pour les contenus liés à l'alimentation favorable à la santé à travers les différents canaux dont les plate-formes numériques, particulièrement utilisées par les plus jeunes.

10. Améliorer l'étiquetage alimentaire et sa compréhension

Recommandation 19 : créer une campagne pédagogique sur l'étiquetage.

Cette campagne a pour objectif d'améliorer la connaissance et la compréhension des consommateurs au sujet des informations obligatoires et additionnelles sur les emballages des produits, ainsi que sur les logos et labels existants. Elle doit être ciblée sur des tranches d'âge prioritaires et peut s'appuyer sur des ambassadeurs (personnalités). Les messages sont définis et validés par les autorités publiques compétentes. Elle doit être portée par les secteurs public et privé et intégrer une pluralité d'acteurs relais. Différents canaux peuvent être utilisés : spot vidéo neutre, outils numériques, dépliants, etc.

Par exemple, susciter un travail universitaire permettant d'agrégier les connaissances et d'élaborer un panel d'outils pédagogiques neutres sur les étiquetages alimentaires.

Recommandation 20 : améliorer les labels et les logos.

Il est souhaitable d'éviter la démultiplication des logos et labels sur les produits alimentaires, et d'améliorer ceux qui existent déjà. Il s'agit de favoriser une approche intégrative dans les cahiers des charges permettant une meilleure prise en compte des dimensions environnementales, sanitaires, sociales, territoriales, organoleptiques et nutritionnelles⁷⁵.

Il s'agit de favoriser les labels et logos reconnus par les pouvoirs publics et de s'assurer qu'ils soient fondés sur des indicateurs pertinents qui prennent en compte l'ensemble des dimensions.

73 L'UFC-Que Choisir ne soutient pas cette recommandation. Limites de l'autorégulation et manque d'expertise nutritionnelle au sein du CSA.

74 Le CSA souhaite préciser que pour l'éclairer dans son action en matière de santé, il a créé, dès 2011, un comité d'experts « santé » chargé de suivre les actions mises en œuvre par les services de télévision et de radios sur les sujets de santé publique. Partiellement renouvelé et relancé en 2016, ce comité l'accompagne et est très actif lorsqu'il est sollicité.

75 La CLCV estime qu'une intégration de critères aussi différents dans un même dispositif d'étiquetage n'est pas de nature à guider facilement le choix des consommateurs.

Il est nécessaire pour le CNA de disposer d'un temps plus long de concertation pour préciser ses recommandations sur ce sujet.

NB : le Conseil économique, social et environnemental (CESE) a rendu un avis en juin 2018 sur la question des signes de la qualité et de l'origine. Le CESE recommande notamment d'expérimenter la création d'un nouveau signe de qualité « agriculture biologique locale et équitable » qui prend en compte toutes ces différentes dimensions.

11. Enrichir et rendre fiable et accessible l'information sur les produits transformés

Recommandation 21: créer une base de données publique sur la composition des produits transformés⁷⁶.

Une telle base de données ouvertes doit permettre :

- à l'Observatoire de la qualité des aliments (Oqali)⁷⁷ de récupérer directement les données relatives à l'ensemble des aliments, ce qui lui permettra de recentrer ses activités autour de l'analyse des données et non de leur collecte ;
- aux chercheurs d'exploiter les données à des fins scientifiques ;
- aux consommateurs de pouvoir bénéficier d'informations à jour allant au-delà des données d'étiquetage.

Pour tenir compte des contraintes analytiques et des questions de confidentialité, la création de cette base de données s'appuiera sur un partenariat entre les acteurs économiques⁷⁸, la société civile et les institutions. Cela nécessite une réflexion préalable sur la constitution de la base de données, afin de définir les conditions nécessaires (paramètres et modalités de contrôle) pour que les systèmes proposés (recueil, transmission et exploitation des informations) garantissent une information utile, fiable et compréhensible pour le consommateur.⁷⁹

76 Voir également les recommandations concernant la mise à disposition de données dans l'avis 80 « Information du consommateur - Vente de denrées alimentaires par internet ».

77 Il s'agit de la section nutritionnelle de l'Observatoire de l'alimentation chargée des questions relatives à l'offre et aux caractéristiques des aliments.

78 Participation basée sur le volontariat pour certains types d'acteurs (très petites entreprises, etc.).

79 Voir également la recommandation portant sur la création d'une base de données dans l'avis n°80 « Information du consommateur - Vente de denrées alimentaires par internet ».

Les fiches ci-après reprennent les grandes thématiques et les questions abordées au sein du groupe de concertation. Elles permettent d'apporter des précisions sur les recommandations ainsi que d'exposer des sujets identifiés qui ont été discutés ou évoqués mais qui n'ont pas abouti à une recommandation concrète retenue dans l'avis en raison d'un manque de temps, de compétences plus précises au sein du groupe ou parce que le sujet s'éloignait du mandat de départ. Toutes les positions exposées dans ces fiches ne sont pas consensuelles. Le groupe de concertation souhaite néanmoins faire apparaître ces thématiques, qui mériteront d'être traitées dans de futurs travaux.

Fiche 1 : besoins de recherche ;

Fiche 2 : « mieux produire », éléments de questionnement ;

Fiche 3 : « mieux transformer, éléments de questionnement ;

Fiche 4 : « mieux distribuer », éléments de questionnement ;

Fiche 4 : « mieux informer, éduquer et consommer », éléments de questionnement.

Besoins de recherche identifiés : compléments sur la recommandation 5

Il apparaît nécessaire au CNA d'identifier les actions publiques ou privées les plus à même de favoriser un accès des populations les plus fragiles à une alimentation de qualité, et d'inciter les consommateurs à adopter des pratiques et comportements d'alimentation plus favorables à la santé humaine et à l'environnement.

Le programme de recherche spécifique répondra à des besoins bien identifiés par les différents acteurs de l'alimentation réunis au sein du CNA. Ces besoins ne sont pas pris en compte par les dispositifs de financement existant au niveau européen, et ce pour des raisons structurelles. En complément à ce programme, la création d'une « base de données ouverte » sur l'offre et la demande alimentaires doit être réalisée au plus vite, afin de favoriser la transparence et la recherche sur l'alimentation.

Le CNA a identifié plusieurs questions de recherche qui devraient être mieux documentées afin de nourrir la construction de politiques publiques efficaces et pouvant faire l'objet d'un consensus de la part des différents porteurs d'enjeux socio-économiques.

Le programme de recherche devrait être axé sur les questions suivantes :

Alimentation hors-foyer. Il n'existe pas de travaux récents sur les comportements de restauration hors-foyer (RHF) qui soient représentatifs de la population générale. Les données d'achats et de consommation sont lacunaires ou de mauvaise qualité. Elles ne permettent pas une étude fine de ces comportements en relation avec la consommation alimentaire à domicile ou avec les pratiques culinaires d'une part, avec les évolutions rapides de l'offre de RHF d'autre part. Au-delà, ces comportements pourraient dépendre de facteurs socio-économiques structurels souvent ignorés des politiques publiques, comme l'allongement de la période de transition entre le domicile parental et une vie familiale favorisant des rythmes alimentaires structurés. Enfin, la qualité nutritionnelle de l'offre alimentaire en RHF est peu étudiée, de même que les impacts potentiels du déploiement de labels de qualité nutritionnelle dans la RHF, ou encore la question des contaminations chimiques (effet cocktail potentiel des résidus de pesticides, migrations d'éléments des emballages, nanoparticules, etc.). La cible des jeunes est particulièrement privilégiée pour ces recherches.

Comportements, pratiques alimentaires et leviers du changement dans des populations spécifiques :

- **Seniors.** La transition démographique en cours impose de mettre en œuvre des actions spécifiques à destination des seniors, en ce qui concerne l'alimentation préparée à domicile OU à l'extérieur dans les établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes. Ceci requiert au préalable une connaissance fine des interactions entre alimentation et vieillissement physiologique et cognitif, et des facteurs sociologiques, économiques et techniques modulant ces interactions.
- **Populations précaires et paupérisées.** Les processus amenant à la précarité alimentaire, c'est-à-dire les dynamiques et raisons menant un ménage ou un individu à ne pas s'alimenter décemment d'un point de vue qualitatif et quantitatif, est mal documenté. Il est nécessaire de mieux connaître cette dynamique, ainsi que les déterminants du recours ou du non-recours à l'aide alimentaire. Des études sur le rôle de l'offre alimentaire locale (prix-qualité-variété-accessibilité) pourraient permettre de nourrir la réflexion sur des politiques incitatives en direction

de la grande distribution.

- **Populations issues de l'immigration.** La population française est plus diverse que par le passé du fait des apports migratoires récents en provenance de toutes les régions du monde. Les politiques publiques ignorent la diversité socioculturelle des normes déterminant en partie les pratiques alimentaires de nombre de français, et notamment leur réception des messages de recommandations nutritionnelles. La manière dont les pratiques des pays d'origine peuvent s'hybrider avec celles du pays d'accueil est encore mal connue. La qualité de l'offre proposée sur des marchés alimentaires spécifiques (alimentation halal, mais aussi produits spécifiques aux cuisines asiatiques etc.) est également peu documentée. Un effort de recherche important est nécessaire pour savoir si et comment il convient d'adapter les politiques alimentaires afin de mieux atteindre l'ensemble des français, et notamment les catégories populaires.

Analyse bénéfice-risque de la qualité de l'alimentation et définition d'indicateurs. La qualité d'un aliment suivant de nombreuses dimensions importantes pour les politiques publiques : plaisir, sécurité, santé, environnement, équité commerciale, etc. Il n'existe pas à l'heure actuelle d'indicateur unique permettant d'agrèger ces différentes dimensions, afin de dégager les produits alimentaires dont la production et la consommation serait préférable pour la société (i.e. dans une perspective de choix social). Cette question devient de plus en plus prégnante du fait de la prolifération de labels qui, pour les mieux conçus comme le Nutri-score, ne renseignent les consommateurs que sur l'aspect de la qualité nutritionnelle du produit. Il est donc nécessaire de favoriser la recherche sur les méthodes de calcul bénéfices-risques de l'alimentation, incluant d'une part une analyse fine des impacts nutritionnels, toxicologiques et de santé (nutriments, contaminants, etc.) de la consommation des produits à la place d'autres et au sein des régimes des populations, mais également les autres dimensions de la qualité des produits (par exemple les répercussions environnementales et sociétales).

Par ailleurs, cette évaluation multicritère à l'échelle des aliments doit être complétée par des procédures d'évaluation bénéfices-risques des ingrédients et des procédés spécifiquement utilisés pour chaque aliment. Cette démarche viserait à rationaliser la conception des aliments en diminuant l'emploi d'ingrédients et de substances dont l'intérêt paraît modéré en regard de doutes légitimes sur le risque qui ne seraient pas levés. Certains ingrédients et substances pourraient faire l'objet de financements publics de travaux de recherche toxicologique. Cette recherche permettrait de nourrir des mesures privées et publiques visant à réduire, supprimer ou substituer autant que faire se peut les ingrédients et substances dans les aliments.

Expérimentations de terrain. Les expériences de terrain randomisées permettent d'apporter des éléments d'information précieux quant à la capacité d'actions politiques à modifier les comportements de demande et d'offre alimentaire dans le sens d'une alimentation durable. Il semble donc urgent de financer des projets développant des expériences de terrain, et ce d'autant plus que les structures capables de construire et d'évaluer correctement de telles expériences sont nombreuses (laboratoires Inserm et Inra, J-Pal⁸⁰,...). Idéalement, le programme de recherche devrait favoriser des expérimentations impliquant des acteurs de terrain en contact avec des populations cibles pour les politiques alimentaires. Nous pensons par exemple aux distributeurs ou aux associations d'aide alimentaire, mais des interventions impliquant des agriculteurs et producteurs seraient aussi les bienvenues. L'expérimentation d'interventions à composantes multiples devrait être favorisée. Des expériences sur l'environnement d'achat des consommateurs dans les magasins de grande distribution sont en cours dans plusieurs pays (par exemple en Australie avec le projet EatWell@IGA, en partenariat avec l'Université de Deakin et la chaîne IGA⁸¹).

80 Abdul Latif Jameel Poverty Action Lab : réseau de chercheurs en économie, laboratoire de recherche sur la pauvreté.

81 *Independent Grocers Alliance* (Groupement des épiciers indépendants).

Justification du recours à un appel à projets non transnational

Sur la période 2005-2013, l'Agence Nationale de la Recherche (ANR) avait lancé trois programmes triennaux spécifiquement centrés sur l'alimentation des français :

- 1) Programme National de Recherches en Alimentation et Nutrition Humaine (PNRA), 2005-2007 (3 AAP).
- 2) Programme National de Recherches « Alimentation et Industries Alimentaires » (ALIA), 2008-2010.
- 3) Programme de recherche « Systèmes Alimentaires Durables » (ALID), 2011-2013.

Ces trois programmes avaient permis de nourrir l'expertise publique sur la production et la consommation alimentaire, notamment pour les aspects « qualité » et « durabilité » des filières agro-alimentaires. Les politiques d'alimentation et de santé (PNNS, PNA), tout comme les États généraux de l'alimentation, ont pu bénéficier de cette expertise.

Depuis 2014, aucune action de soutien à la recherche n'a remplacé ces programmes. Il existe certes des programmes de recherche transnationaux, mais ceux-ci portent par essence sur des thématiques transnationales et sont très largement déconnectés des questions de politiques publiques alimentaires (e.g., en 2018, l'appel à projet transnational 2018 à propos de la nutrition et de l'épi-génome dans le cadre de l'ERA-NET⁸² : ERA HDHL⁸³). De plus, les spécificités culturelles des pratiques alimentaires en France sont marginalisées dans ces programmes qui, par nature, se focalisent sur des questions plus universelles, comme le lien entre nutrition et santé ou l'amélioration des technologies agro-alimentaires.

Les axes de recherche proposés dans cette fiche comportent des dimensions franco-françaises peu susceptibles d'être financées à hauteur suffisante dans le cadre de la participation à des projets transnationaux. A l'inverse, le CNA a exclu du champ du programme de recherche des questions qui relèvent de projets de recherche internationaux (impacts des pesticides ou des nanoparticules, pour lesquels il existe des projets en cours dans divers centres européens) qui font cependant également l'objet d'une attente très importante en matière de recherche.

82 European Research Area Network (réseau de l'espace européen de recherche).

83 Healthy Diet for a Healthy Life (une alimentation saine pour une vie saine).

Fiche n°2 : « mieux produire », éléments de questionnement

La politique agricole commune : compléments sur la [recommandation 12](#)

Aller vers une alimentation plus favorable à la santé nécessite une PAC qui facilite la transition. Il est re-commandé de défendre un budget ambitieux de la PAC. Il serait ainsi nécessaire de profiter de la re-négociation de la PAC en cours de discussion pour en faire un levier de transformation du système alimentaire européen afin de répondre aux fortes attentes sociétales. Les différents plans nationaux (PNA, PNNS, PNSE, etc.) disposent en effet d'une marge de manœuvre relativement limitée sur certains aspects dans un contexte d'organisation commune des marchés et d'une PAC qui peine jusqu'à aujourd'hui à répondre à une partie des enjeux sanitaires ou environnementaux.

Les autorités françaises doivent poursuivre leur effort pour s'assurer de la capacité des outils proposés par la Commission européenne dans le projet de règlement PAC publié le 1er juin 2018 à traduire les objectifs ambitieux actés au niveau national. C'est le cas notamment des objectifs de sobriété phytosanitaire fixés par le plan Ecophyto II (- 25 % en 2022 et - 50 % en 2025) ou de ceux du plan Ambition Bio (15 % de la SAU convertie ou en conversion d'ici 2022), dont il importe de garantir le financement du soutien sur le temps long.

La dimension commune de la PAC devrait être défendue afin d'assurer un approvisionnement alimentaire européen de qualité et accessible à tous les citoyens européens en :

- le dotant d'un budget suffisant pour accompagner les agriculteurs dans la transition des systèmes de production par la mise en œuvre de pratiques vertueuses, dont le développement des légumineuses, l'allongement des rotations, et une moindre dépendance de l'exploitation aux intrants de synthèse (en particulier les phytosanitaires).
- définissant au niveau européen une conditionnalité des aides directes ambitieuse et harmonisée.

Les politiques territoriales : compléments sur les [recommandations 2 et 3](#)

Il existe un réel besoin d'instances de concertation des différents acteurs de l'alimentation et de l'agriculture à l'échelle locale, à la fois régionale, départementale et à d'autres échelles pertinentes selon les territoires. Ces instances, dont beaucoup existent déjà, sont notamment des lieux privilégiés pour discuter des moyens de diminuer le recours aux produits phytosanitaires. Les services déconcentrés de l'État et les chambres consulaires sont identifiés comme des instances intéressantes pour mener la concertation (exemple des Comités régionaux de l'alimentation ou Cralim).

Il s'agirait de conférer aux politiques publiques une dimension alimentaire en favorisant l'émergence de filières territoriales associant les acteurs de la production, de la transformation et de la distribution au moyen de mesures dédiées :

- aides aux filières émergentes,
- mesures collectives mêlant investissement, accompagnement de la prise de risque et aide à la structuration des filières en lien avec les collectivités.

Ex : financement accru et accompagnement des projets alimentaires territoriaux (PAT), investissements (légumeries, plate-formes logistiques, ateliers de transformations, magasins collectifs), conseils en diagnostic et en animation.

Les collectivités demeurent un acteur central en faveur du développement de ces filières, qui reste conditionné en partie à l'émergence d'une politique alimentaire territoriale et à la structuration de débouchés (restauration collective, organisation de réseaux de distribution, etc.).

Les PAT sont considérés comme un lieu privilégié de dialogue au niveau local et de mise en place d'ac-

tions concrètes, allant au-delà des actions liées à la production agricole. Ces PAT sont encore en émergence dans la plupart des territoires. Peu d'informations stabilisées sur leur nombre et leurs actions sont encore disponibles, bien que des réseaux se soient créés, comme par exemple le RnPAT (Réseau national pour un Projet Alimentaire Territorial co-construit et partagé).

La réalisation d'un inventaire des PAT et une communication auprès des différentes parties prenantes pour mieux les faire connaître et proposer un partage des actions est un travail particulièrement important.

Le lien alimentation/nutrition/santé représente l'une des clés d'entrée de certaines démarches territoriales (cf. par exemple le cas du PAT du Douaisis), avec des actions importantes sur l'éducation des jeunes et pour les populations défavorisées.

Une des clés de réussite des PAT réside dans la mobilisation de moyens pour l'émergence, l'animation et l'accompagnement des porteurs de projets, y compris dans la phase amont du projet. La volonté politique des élus locaux est déterminante, notamment pour les actions en restauration collective.

Il existe de nombreuses sources de financement, parfois complexes à mobiliser et à articuler. Celles-ci sont d'origines diverses : européennes (Fonds Européen Agricole de Développement Rural, etc.), État et collectivités territoriales (PNA, Agences Régionales de Santé...), organismes publics (Ademe, Caisse des dépôts, Agences de l'eau...) et financements privés. L'articulation avec les politiques publiques de santé au niveau des territoires a été évoquée comme un axe de travail à développer, en s'appuyant notamment sur les projets régionaux de santé (PRS) pour renforcer le volet « prévention » par l'alimentation.

Le foncier et les sols : compléments sur la [recommandation 13](#)

Le CNA insiste sur l'importance de mieux préserver et répartir le foncier agricole. Il s'agit d'une condition indispensable à la transition des systèmes vers une alimentation plus favorable à la santé.

Les sols sont essentiels à l'alimentation, et contribuent au cycle de l'eau et à la qualité de l'air. Ils sont cependant l'objet de pressions en termes d'usage de plus en plus fortes et méritent d'être protégés par tous les acteurs. Il est primordial de lutter contre leur artificialisation et de veiller à leur qualité.

Certains membres du CNA soutiennent le renforcement, notamment via les sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER), de l'installation d'agriculteurs, et pas uniquement l'agrandissement d'exploitations existantes. Ces actions rejoignent la question des emplois, et notamment du renouvellement des générations de paysans et d'agriculteurs, et la préservation des liens de confiance entre les citoyens et le monde agricole. Un sondage⁸⁴ mené en 2017 montre l'attachement des français aux « petites fermes » et à leur intérêt notamment pour une production de qualité.

De nombreuses initiatives vertueuses existent sur les territoires afin de protéger le foncier agricole et les sols.

L'association « Terre de Lien »

Terre de Liens est un mouvement citoyen reconnu d'utilité publique qui préserve les terres agricoles afin d'y développer des usages solidaires respectueux des personnes et de l'environnement. Les objectifs de cette association sont de préserver la vocation agricole et nourricière des terres, d'encourager le développement d'une agriculture biologique, biodynamique et paysanne, de favoriser la création d'activités rurales génératrices d'emplois, de rendre possible la transmission des fermes à travers les générations et de protéger la diversité des paysages et des ressources naturelles.

Terre de Liens a notamment publié en 2015 un guide à destination des collectivités : « Agir sur le foncier agricole, un rôle essentiel pour les collectivités locales » ainsi que divers recueils d'expériences. Elle a également développé un outil appelé le « convertisseur » pour évaluer le nombre de paysans nécessaires sur un territoire si toute la production était re-localisée.

⁸⁴ Sondage IFOP pour la Confédération Paysanne, publié par Politis le 19 janvier 2017. Échantillon représentatif de 1001 personnes, méthode des quotas, questionnaire en ligne du 9 au 11 janvier 2017.

Les intrants

Les divergences demeurent nombreuses sur ce sujet, mais tous les membres s'accordent sur l'objectif d'une diminution maximale du recours aux pesticides et aux engrais de synthèse, assortie d'un accompagnement des acteurs.

Il est tout d'abord important de s'intéresser à la réduction des risques liés à protection végétale (par exemple, en 1950, l'INRA dénombrait l'arrivée de deux nouvelles espèces d'insectes ravageurs par an ; il en dénombre désormais plusieurs dizaines par an⁸⁵). Le manque de vigilance sur certaines importations de produits dont les modes de production ne respectent pas les mêmes règles sanitaires et environnementales peut ainsi augmenter les risques auxquels les agriculteurs peuvent être exposés, en plus des risques liés au climat. L'objectif ambitieux de sortie des pesticides et des engrais de synthèse doit nécessairement prendre ces éléments en compte afin de ne pas mettre les agriculteurs face à des impasses techniques préjudiciables.

Il convient de noter, en complément des enjeux décrits dans le chapitre introductif aux recommandations, qu'outre la quantité de produits phytosanitaires utilisés, il est pertinent de s'intéresser à l'intensité de cette utilisation. L'indicateur NODU (nombre de doses unités) est un indicateur de suivi des achats de produits qui traduit l'intensité du recours aux produits phytosanitaires en rapportant la quantité vendue de chaque substance active à une dose unité qui lui est propre. Cela permet de s'affranchir de l'effet de substitution des substances actives à plus faible dose. Cet indicateur est passé, en tendance, de moins de 80 millions en 2009 à 93 millions de doses en 2015. L'indicateur a augmenté de 17,8 % en moyenne triennale entre les périodes 2009-2011 et 2013-2015.⁸⁶

Il convient par ailleurs d'étudier les apports des technologies, même lorsque cela est polémique, en veillant à bien expliquer ce qu'elles pourraient apporter. Du côté agricole, certaines solutions méritent ainsi d'être mieux expliquées (désherbage mécanique, etc.).

De nombreux acteurs sont actuellement en démarche de progrès sur ces questions. La transition vers l'agriculture biologique et le développement de l'agroécologie doivent se poursuivre et s'accélérer en adéquation avec la demande sociétale. Il apparaît important néanmoins de prendre en considération les réalités du marché, et de veiller notamment à ce que tous les consommateurs puissent avoir accès aux produits et à ce que les producteurs soient rémunérés au juste prix.

De nombreuses initiatives favorisant la transition se sont développées durant les dernières décennies, en particulier via des mouvements militants aujourd'hui bien installés : mouvement des Associations pour le maintien d'une agriculture paysanne (Amap), Fédération Nature et Progrès, réseau des Biocoop, Associations pour le développement de l'emploi agricole et rural (Adear), Centres d'initiatives pour valoriser l'agriculture et le milieu rural (Civam), associations comme Terre de liens ou encore des instituts techniques ou des organismes favorisant la recherche participative, etc.

La Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA), en lien avec de nombreux acteurs, a lancé en 2018 un « contrat de solutions ». L'objectif est d'essayer d'identifier toutes les solutions adaptées à chaque territoire et chaque production. Parmi les différents leviers, la formation des agriculteurs et des conseillers en exploitations sur ces nouvelles solutions est d'intérêt majeur.

L'engagement de tous les acteurs de la production est indispensable pour regagner la confiance des consommateurs. Cela passe également par la transparence sur l'origine des produits. De nouveaux systèmes seraient intéressants à développer pour renforcer le lien avec le consommateur, par exemple les *flashcode*, qui pourraient apporter des informations dématérialisées telles que le nom du producteur, la localisation de son exploitation, les démarches qualité mises en œuvre, le cahier des charges du produit, etc.

Enfin, la régulation du commerce international en terme d'importations de produits alimentaires joue un

85 Évolution temporelle des introductions d'insectes exotiques en France métropolitaine: ravageurs phytophages d'importance agronomique versus auxiliaires entomophages utilisés dans le cadre de la lutte biologique classique. PHYTOMA, La défense des Végétaux N°647, octobre 2011.

86 SDES, Ministère de la Transition Écologique et Solidaire, juin 2018.

rôle primordial dans les questions évoquées dans cet avis (différences entre les normes de production, etc.).

Autres sujets

Plusieurs sujets ont été évoqués sans aller jusqu'à l'élaboration de recommandations en raison de divergences importantes au sein du GC :

- l'importance des nitrates en agriculture, avec la proposition d'organiser un colloque pour débattre de cette question ;
- la gouvernance des instances locales de décision sur l'agriculture, en particulier la question représentativité au sein des chambres d'agriculture.

Fiche n°3 : « mieux transformer », éléments de questionnaire

Au stade de la transformation alimentaire, les inquiétudes et attentes sociétales portent sur divers sujets, notamment celui des potentielles contaminations chimiques lors des process de fabrication (par transfert des conditionnements ou des emballages, par exemple). Par ailleurs, la question de la qualité et de l'innocuité des additifs alimentaires a été l'objet de discussions, ainsi que les perturbateurs endocriniens ou les nanoparticules. Ces problématiques complexes sont traitées par d'autres instances, notamment l'Anses, concernant l'évaluation des risques.

Il existe un consensus sur l'existence de leviers différents à des niveaux divers avec une multiplicité d'acteurs à mobiliser pour améliorer l'offre alimentaire, et en particulier la qualité nutritionnelle des produits transformés, point qui a plus particulièrement concentré les discussions.

Il convient de se questionner sur l'appropriation et les modes de consommation au niveau des consommateurs, sur l'engagement des acteurs économiques au niveau de la formulation des produits ainsi que de la communication ou encore de la formation, des orientations des politiques publiques.

Il convient en outre de rappeler les éléments de la définition de l'alimentation favorable à la santé, qui vise une amélioration de l'offre allant bien au-delà de la seule qualité nutritionnelle. Les points développés ci-après sous-entendent donc une **prise en compte globale des enjeux de l'amélioration de la qualité de l'alimentation**.

Reformulation nutritionnelle des produits

Le PNNS invite depuis plusieurs années à éviter de manger « trop gras, trop sucré, trop salé ». Il est convenu par le CNA qu'une **approche par type de contributeurs majoritaires** est nécessaire. Il indique de réfléchir dans une logique de santé publique pour mieux définir les cibles de reformulation les plus susceptibles d'avoir un effet réel sur les apports sus-cités. Les réflexions sont à porter par type ou catégorie de produits. Les données de consommation pourraient permettre d'actualiser la liste de produits qui font l'objet d'une attention particulière. Des structures comme l'Oqali pourraient ensuite suivre l'évolution de la qualité de l'offre alimentaire.

Les principaux contributeurs ne sont pas les mêmes selon les **cibles de population** (âge, revenu...) et les produits ciblés ne sont pas limités aux produits industriels.

Il est utile de reprendre quelques exemples d'engagements ayant fonctionné ou non afin d'identifier les freins et les leviers et de voir comment optimiser et accélérer le mouvement. La question de la motivation de l'ensemble des acteurs a été soulevée, avec notamment l'association des professionnels à la mission d'information des consommateurs quant aux reformulations. Plusieurs participants ont évoqué l'importance pour les professionnels de pouvoir valoriser ces reformulations auprès de leurs clients, par exemple par une reconnaissance publique. D'autres participants alertent cependant sur les effets pervers d'une valorisation de la reformulation de certains produits (par exemple : un peu moins de graisse dans des chips ou moins de sel dans un saucisson peut donner une image positive du statut nutritionnel de l'aliment, ce qui n'est pas l'objectif). La question de l'information ou au contraire de la modification inconsciente des formulations (sans l'indiquer au consommateur) a ainsi été l'objet de débats.

Les **portions et grammages** représentent une problématique clé pour améliorer l'offre alimentaire, en lien avec les reformulations. La reformulation d'un produit doit en effet être associée à une réflexion sur la portion proposée au consommateur (taille de portion proposée, indications sur l'emballage, etc.) ainsi que sur les fréquences de consommation.

Il faut également identifier les spécificités propres à chaque secteur et voir quels sont les dispositifs à revoir, en lien notamment avec les résultats du « Pacte ingrédients », des chartes d'engagement volontaire

de progrès nutritionnel du PNNS, des accords collectifs du PNA et des études de l'Oqali.

Quelques points d'attention

Côté consommateurs, il est nécessaire de veiller à l'acceptabilité des produits et porter une attention particulière aux reports et substitutions opérés par les consommateurs (qui peuvent, par exemple, rajouter du sucre ou du sel dans un produit reformulé).

Côté professionnels, il convient de s'interroger lors de la reformulation sur l'augmentation d'un autre nutriment ou composé qui ne serait pas souhaitable. La recherche et développement sur ces questions mérite d'être portée. Il est important de communiquer auprès des différents maillons de professionnels sur l'intérêt de certaines reformulations.

Côté pouvoirs publics, il est important d'évaluer les diminutions nécessaires pour avoir des répercussions sensibles sur les apports en nutriments dans les populations et pouvoir ainsi mesurer les impacts des mesures de gestion sur la santé publique. Le succès dans une reformulation réalisable techniquement mais déconnectée des objectifs nutritionnels n'aura pas les impacts souhaités en termes de santé publique, et aura pourtant un coût. D'autres actions à mener en parallèle de la seule reformulation sont proposées mais toutes ne sont pas consensuelles : communication accrue sur les repères de consommation, éducation alimentaire, taxation, etc.

A priori, les aliments « traditionnels », « de terroir » ne sont pas les premiers contributeurs en sel, en sucre en gras à l'échelle de la population française. Ils ne seraient donc pas prioritaires dans le cadre des recommandations de cet avis.

Les produits qui doivent faire l'objet d'une consommation modérée (biscuits, pâtisserie, glaces, par exemple) ont été évoqués par certains sous le nom de produits « plaisir ». Cette dénomination ne fait pas consensus dans le GC car le plaisir alimentaire peut être atteint avec des aliments dont la consommation est recommandée dans une optique de santé publique. L'idée de plaisir alimentaire ne doit pas, pour certains, être forcément associée à des produits plus gras ou plus sucrés. Ces produits ne doivent pour certains pas être exclus ni de l'alimentation ni de la question de l'équilibre alimentaire, quant ils sont à éviter au maximum pour d'autres. Ils doivent ainsi être intégrés à la réflexion dans la mesure où ils apparaîtraient comme des contributeurs majoritaires en sel, en sucre et en gras.

Le travail de reformulation des produits doit être accompagné par l'information et l'éducation alimentaire, mais également par un travail capital sur les formats, les portions, les fréquences de consommation et la connaissance des ingrédients.

Accompagnement des professionnels dans les démarches de reformulation

Il est possible pour les plus grandes entreprises d'explicitier leurs démarches auprès des plus petites, dans une logique de travail collectif. Les professionnels soulignent également l'importance de l'accompagnement et de la co-construction avec les pouvoirs publics à la fois pour montrer à tous les professionnels l'intérêt de ces démarches, mais aussi pour apporter des conseils et optimiser les effets et éviter les conséquences indésirables.

De tels échanges permettraient de mieux définir les plans d'action en établissant les engagements et en ayant des points de suivi et de mises à jour selon un calendrier précis. L'accompagnement de l'État pourrait se traduire aussi par un état des lieux scientifique préalable. La [recommandation 14](#) va dans le sens de la création d'une instance permettant ces différentes interactions.

Certains professionnels ont indiqué recevoir des demandes de consommateurs de plus en plus précises (niveau de transformation, additifs, bio, local, etc.). Le fait que certains critères l'emportent sur d'autres dans les demandes formulées exprime la nécessité de communiquer sur l'intérêt de certains ingrédients dans certaines recettes. Les professionnels, notamment de l'artisanat ou de la restauration collective, ne sont pas toujours en mesure de répondre aux demandes précises, qui aboutissent parfois à l'exclusion de

certaines aliments des choix des consommateurs. De nombreux produits sont par ailleurs spécifiques à la restauration collective et n'existent pas en grande et moyenne distribution, et ne doivent pas être écartés des évolutions qualitatives évoquées dans cette fiche. Le groupe note un besoin de mettre à jour les recommandations nutritionnelles relatives à la restauration collective, et souligne l'intérêt de mettre en place un suivi de l'offre alimentaire de la restauration collective, ce qui n'existe pas à l'heure actuelle.

La question des coûts de reformulation des produits n'a pas été approfondie mais les différentes parties présentes s'y intéressent et ce point mériterait une attention ultérieure. Certaines améliorations pourraient entraîner des augmentations de prix et il est important de s'assurer que ces améliorations puissent bénéficier à tous. Les « gains » en coûts de santé publique ont été évoqués comme devant être mis en miroir des coûts de reformulation.

Il a été évoqué que la mise en place de toute forme de réglementation est longue. Les accords, engagements, contractualisations peuvent permettre d'être efficace plus rapidement. L'absence d'engagement pourrait pousser *in fine* les autorités à réglementer. Ces engagements doivent être liés à des objectifs chiffrés en matière de santé publique.

Les points principaux relatifs à la question de la reformulation sont donc les suivants :

- Partir des réalités de consommations et des principaux contributeurs de sel, sucre et gras. Avoir une approche par sous-groupes de populations ;
- identifier des initiatives vertueuses couronnées ou non de succès, évaluer les freins et leviers pour proposer ensuite des démarches à développer, en prenant en compte les particularités de chaque secteur ;
- organiser une co-construction entre professionnels et pouvoirs publics ;
- demander des efforts à tous les maillons de la chaîne alimentaire ;
- travailler sur la reformulation en parallèle d'actions de sensibilisation sur les recommandations, et prendre en compte les fréquences et modes de consommation, ainsi que la question des portions pour laquelle il n'y a pas actuellement de consensus scientifique ;
- définir des engagements et des résultats chiffrés dans un calendrier fixé.

Fiche n°4 : « mieux distribuer », éléments de questionnaire

Le champ de la distribution concerne ici la grande distribution, la restauration commerciale et collective, les marchés, les artisans/commerçants, la remise directe, le e-commerce, la distribution d'aide alimentaire et les épiceries sociales et solidaires, les distributeurs automatiques, etc. L'ensemble de ces acteurs est concerné par les engagements nécessaires à aller vers une alimentation plus favorable à la santé.

Il est nécessaire d'intégrer la composante environnementale et éthique aux réflexions sur cet axe (produits locaux, circuits courts, signes officiels de la qualité et de l'origine, commerce équitable, aspect social, etc.). Mieux distribuer signifie distribuer de la qualité au juste prix.

Trois axes ont été identifiés : la régulation du marketing et de la publicité, la sécurité sanitaire des aliments et la mise à disposition d'une offre plus favorable à la santé.

Régulation du marketing et de la publicité

En dehors de l'évolution de la charte alimentaire du CSA ([recommandation 18](#)), il a été discuté de l'opportunité de s'intéresser davantage aux supports publicitaires des acteurs de la distribution et de la restauration (catalogues, affichage, prospectus, publicité dans les journaux, etc.). La publicité sur la surface de vente est par exemple laissée au choix des magasins ou des restaurants, et son impact sur le choix des consommateurs est très important.

Sécurité sanitaire des aliments

Tous les acteurs de la distribution font partie de la chaîne de responsabilités. Le contexte de la crise « Lactalis » survenue pendant la période de concertation a amené les participants à s'interroger sur cet aspect (turnover des personnels, formation et information des professionnels concernant les retraits-rappels, etc.). D'autres travaux du Conseil national de la consommation et du CNA centrés sur les questions de retours d'expérience sur les crises alimentaires sont cependant plus à même de proposer des recommandations à ce sujet.

Mise à disposition d'une offre alimentaire favorable à la santé

En complément des travaux à mener sur l'offre en denrées alimentaires, notamment les reformulations, il existe un certain nombre de leviers au stade de la mise à disposition de produits au consommateur.

Pour cela, la formation des personnes gérant la sélection et la commande des produits (notamment les acheteurs de la grande distribution ou de la restauration) aux critères d'une alimentation favorable à la santé semble être un axe de travail important. Une partie des participants a également soulevé la question du niveau de qualification requis pour les cuisiniers en restauration commerciale traditionnelle. Il n'est aujourd'hui pas obligatoire de disposer d'un diplôme pour ouvrir un restaurant, bien que de nombreuses conditions réglementaires soient mises en place notamment sur l'hygiène. Selon certains, une réflexion est ainsi à mener sur la formation (socle minimum de compétences nécessaires pour connaître les produits et les savoir-faire afin de proposer une offre la plus qualitative possible). Cette question mériterait d'être approfondie au sein des futurs travaux du CNA.

Le consommateur doit pouvoir être libre de ses choix, mais la mise en avant des produits doit tenir compte des critères de l'alimentation favorable à la santé, dans un contexte de responsabilisation de tous les acteurs.

Le déploiement du Nutri-Score⁸⁷, notamment en restauration, ne fait pas consensus au sein du CNA (questions sur l'adaptation pour certaines populations, vision uniquement nutritionnelle de l'alimentation, etc.).

Les acteurs de la distribution peuvent, à leur niveau, favoriser la transition vers des pratiques agricoles plus durables. Ils sont en effet en mesure de mettre en avant et de soutenir les outils et démarches efficaces, par exemple via les cahiers des charges et leur relation avec les fournisseurs. Ainsi, un distributeur peut favoriser un approvisionnement local et de qualité, et mettre en avant en magasin des produits plus éthiques ou responsables. Les bonnes pratiques allant dans ce sens pourraient être recensées et mieux valorisées.

Au stade de la distribution, il existe de très nombreux logos et labels publics et privés, dont les critères ne sont pas toujours à la hauteur des enjeux et pas forcément connus et/ou compris des consommateurs, entraînant une certaine confusion au moment de l'achat.

87 Le Nutri-Score est un logo nutritionnel. Il a pour objectif de fournir au consommateur, sur la face visible des emballages alimentaires, une information lisible et facilement compréhensible sur la qualité nutritionnelle globale des produits. Ce logo est basé sur une échelle à 5 couleurs (du vert foncé à l'orange foncé), associées à des lettres allant de A pour les produits de « meilleure qualité nutritionnelle » à E pour les produits de « moins bonne qualité nutritionnelle ».

Fiche n°5 : « mieux informer, éduquer et consommer », éléments de questionnaire

Une grande partie des propositions discutées sur cette thématique ont donné lieu à des recommandations de l'avis : charte alimentaire du CSA, régulation de la publicité et du marketing, éducation à l'alimentation, campagne pédagogique sur l'étiquetage, question des labels et des logos, etc.

Certains sujets abordés ont donné lieu à des discussions sans aller jusqu'à une recommandation précise. Les sujets développés ci-après ne sont pas exhaustifs.

La publicité et les contenus en matière d'alimentation dans les médias : compléments sur les recommandations 17 et 18

L'OMS prône une limitation du marketing sur certains produits à forte teneur en sel, en sucre, en gras.

Pour les publicités, en dehors du rôle du CSA, le rôle de l'Autorité de Régulation Professionnelle de la Publicité (ARPP) a été abordé. Il s'agit uniquement d'un organe d'auto-régulation pour les professionnels. Il est recommandé que l'ARPP se saisisse des recommandations générales du présent avis.

Pour un certain nombre d'acteurs, les actions du CSA et de l'ARPP sont loin d'être suffisantes, en particulier car ces structures ne bénéficient pas d'une expertise en matière d'alimentation, ce qui pose la question de la légitimité de la régulation. Il est alors souhaité, plus particulièrement pas les associations de consommateurs, de recommander la mise en place de dispositions réglementaires sur la base d'un profil nutritionnel. Les professionnels sont généralement plus favorables à la mise en place de chartes ou de dispositifs d'engagements volontaires.

Les médias mériteraient également d'être sensibilisés eux-mêmes aux enjeux de l'alimentation favorable à la santé. La question du modèle économique de certaines chaînes télévisées a été soulevée.

Une réflexion sur le type d'aliments en promotion ou mis en avant sur les cartes des restaurants a été évoquée.

La problématique des messages contradictoires entre les messages publicitaires et les informations de sensibilisation ou de prévention en matière d'alimentation ou de nutrition a été avancée.

L'éducation à l'alimentation : compléments sur la recommandation 16

Il est rappelé l'importance des travaux qui sont effectués en régions, dans le cadre des déclinaisons territoriales des politiques relatives à l'alimentation, sous l'égide notamment des Directions régionales de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (DRAAF) et des Agences régionales de santé (ARS), en lien avec certains Rectorats. Des initiatives informelles locales, parfois fondées sur la bonne volonté de quelques personnes, ont donné des résultats remarquables, mais restent fragiles en cas de départ d'un de leurs initiateurs.

Il paraît primordial de développer le sens critique des enfants sur leur alimentation, mais aussi sur les sources d'information dont ils disposent (réseaux sociaux, médias, emballages, etc.). L'éducation aux médias et le décodage des étiquettes sont des leviers majeurs pour améliorer les comportements.

Les étapes idéales de la généralisation des parcours pédagogiques alimentaires pourraient être les suivantes :

- définir ce qu'est un parcours pédagogique ;
- définir une méthodologie d'analyse d'un parcours pédagogique ;

- faire un état des lieux, un recensement des initiatives existantes et une évaluation ;
- capitaliser : créer un portail où chacun pourra accéder à ces initiatives, à partir de critères de segmentation à définir (selon les objectifs, les territoires, les populations, etc.).

Le marketing social

La question du marketing social a été abordée, avec la volonté de développer des outils et techniques similaires à ceux du monde économique pour les pouvoirs publics, afin de faire passer les messages de prévention liés à l'alimentation.

En effet, certaines populations, dont les populations les plus défavorisées, sont souvent peu réceptives, pour différentes raisons, aux messages de santé publique. Les actions d'information et d'éducation nutritionnelle ont eu peu d'impact sur ces populations.

Une voie explorée aujourd'hui repose sur le marketing dit « social ». L'application du marketing à la résolution de problèmes sociaux a été développée à l'origine à la *McDonough School of Business* aux États-Unis. L'objectif est alors de s'appuyer sur cette approche pour concevoir des programmes visant à modifier durablement les comportements. Plus précisément, le marketing social est défini comme « l'utilisation des principes et techniques du marketing dans le but d'amener un public cible à modifier volontairement un comportement, dans son intérêt personnel ou dans l'intérêt de la société »⁸⁸. Parmi ces techniques, le « *nudge* » ou « coup de pouce » est une technique utilisée dans le but d'influer sur le comportement des consommateurs.

Cette approche est encore aujourd'hui peu appliquée à des interventions nutritionnelles, mais les principes et techniques qui en sont issus pourraient constituer une base efficace pour développer des interventions *adaptées* aux populations défavorisées. En France, des travaux de recherche collaboratifs⁸⁹ aux résultats encourageants ont été récemment menés⁹⁰ selon la méthode du marketing social, avec une intervention à visée nutritionnelle dans deux magasins dans les quartiers nord de Marseille, ayant conduit à une augmentation significative d'achats de légumes, notamment. Selon les auteurs, le marketing social représente une méthode robuste et opérationnelle pour développer et mettre en œuvre des études interventionnelles en magasin. Les travaux ont aussi permis de proposer un protocole d'évaluation pour ce type d'intervention, qui est par ailleurs un point critique de ce type d'étude. Pour gagner en robustesse, ces travaux ont vocation à essaimer vers d'autres villes et régions, avec d'autres spécificités et contextes, notamment en lien avec le programme « Vivons en Forme ».

Pour aller plus loin dans l'analyse de l'apport de cette technique, des points de questionnements et axes de progrès portent notamment sur la connaissance approfondie des populations cibles, l'implication d'une palette élargie d'acteurs (acteurs de l'aide alimentaire, sociologues...), la connaissance de la relation entre l'achat et la consommation effective des aliments, la mesure des effets des interventions pratiquées sur du long terme.

L'information du consommateur

Les éléments d'information du consommateur sur les denrées alimentaires font l'objet d'un cadre réglementaire strict, notamment via le règlement INCO⁹¹. Les participants s'accordent cependant sur le manque de certains types d'informations (notamment sur l'origine, l'affichage environnemental, les aspects sociétaux), sur la difficulté de compréhension des étiquettes et/ou des logos et labels.

⁸⁸ KOTLER *et al.*, 2002.

⁸⁹ AgroParisTech – Chaire ANCA, Inra de Marseille – UMR 1260 NORT – OPTICOURSES, Linkup Factory.

⁹⁰ La méthode du marketing social appliquée à une intervention nutritionnelle en magasin, A.GAMBURZEW, thèse de doctorat, 2018.

⁹¹ Règlement (UE) n°1169/2011 concernant l'information du consommateur sur les denrées alimentaires.

Annexe 1 – Tableau des recommandations

Annexe 2 – Suivi des recommandations

Annexe 3 – Glossaire

Annexe 4 – Liste des sigles employés

Annexe 5 – Composition du groupe de concertation

Annexe 6 – Mandat du groupe de concertation

Annexe 7 – Bibliographie

Annexe 8 – Synthèse des 21 recommandations « clés »

Annexe 1 – Tableau des recommandations

Ambitions partagées	Leviers	Recommandations d'actions	Consensus		Précisions si absence de consensus	Parties prenantes impliquées	n° action	n° recommandation de l'avis
			Consensus	Absence de consensus				
Mettre en cohérence et coordonner les politiques alimentaires au niveau national	Disposer d'un cap et d'un suivi interministériel de la politique de l'alimentation	Rénover la gouvernance interministérielle de l'alimentation pour mieux l'adapter aux enjeux : <i>Option 1</i> : désigner un délégué interministériel de l'alimentation ; <i>Option 2</i> : à défaut, intégrer les actions publiques pour une alimentation favorable à la santé aux sujets traités par le Comité interministériel pour la santé .	X			Gouvernement, ministères ayant des compétences sur l'alimentation, Comité interministériel pour la santé, etc.	1	Recommandation 1
	Enrichir les politiques alimentaires des résultats de la recherche, de l'expertise, de la concertation et du débat public	Établir la cartographie des acteurs éclairant la décision publique et préciser les liens unissant ces acteurs avec les décideurs.	X			Ministères ayant des compétences sur l'alimentation, délégation interministérielle de l'alimentation, chercheurs, etc.	2	Recommandation 4
Mettre en cohérence et coordonner les politiques alimentaires au niveau local	Améliorer les relations entre État et territoires sur les politiques liées à l'alimentation	Faire le bilan des dispositifs territoriaux de gouvernance de l'alimentation et de leur efficacité (état des lieux, cartographie, performance...) via une mission interministérielle d'inspection (IGAS, CGAAER, CGEDD).	X			Ministères de l'agriculture, de la santé, de la transition écologique et solidaire, CGET, etc.	3	Recommandation 2
	Développer les projets alimentaires territoriaux (PAT)	Simplifier, recenser et expliquer les différents moyens de financement et d'accompagnement des PAT.	X			Ministères ayant des compétences sur l'alimentation, réseaux de PAT, Collectivités territoriales, Caisse des dépôts et des Consignations, acteurs associatifs, etc.	4	
		Augmenter les financements des PAT , via l'enveloppe des appels à projets ministériels, régionaux et locaux (notamment l'appel à projets du Programme National pour l'Alimentation) et via la Caisse des Dépôts et des Consignations. Financer en particulier la phase d'initiation et l'ingénierie d'accompagnement d'un PAT.	X			Ministères de l'agriculture et de la transition écologique, régions, collectivités, Caisse des Dépôts et des Consignations, Régions, etc.	5	Recommandation 3
		Intégrer des critères sur l'alimentation et l'agriculture durable dans les critères de soutien des PAT , notamment dans le cahier des charges de l'appel à projets du PNA. Faire le lien avec des projets de recherche sur ces critères.	X			Ministères de l'agriculture et de la transition écologique, ADEME, collectivités territoriales, Caisse des Dépôts et des Consignations, etc.	6	
	Améliorer le pilotage interadministration des politiques liées à l'alimentation (santé, agriculture, environnement, foncier...)	Disposer d'une administration pilote sur l'alimentation dans chaque région dont le rôle est renforcé, en plaçant l'alimentation parmi les priorités des politiques régionales (renforcer par exemple le rôle des DRAAF en tant que pilotes des comités régionaux de l'alimentation).	X			État	7	
Lutter contre la précarité alimentaire	Mieux connaître les populations en situation de précarité	Mener une étude sur les processus menant à la précarité alimentaire , ainsi que sur l'alimentation des personnes en situation de précarité et l'impact de celle-ci sur leur état de santé.	X			État, notamment DGCS, acteurs associatifs, personnes concernées, etc.	8	Recommandation 10
		Réaliser un état des lieux de l'alimentation des seniors précaires en particulier à domicile, à compléter par une étude si nécessaire.	X			État, notamment DGCS, acteurs économiques, acteurs associatifs, etc.	9	
	Réaliser une feuille de route interministérielle pour lutter contre la précarité alimentaire	Constuire un programme d'actions inspiré des actions du « Programme Alimentation et Insertion » , arrêté en 2015, (relancer notamment les calendriers proposant des recettes à petits budgets). Se doter des capacités pour l'évaluer et l'adapter, par exemple aux réseaux sociaux.	X			Ministères de l'agriculture, de la santé et autres ministères, acteurs économiques, « secteur » de l'aide alimentaire, etc.	10	Recommandation 11
		Créer un fond d'expérimentation pour accompagner des initiatives novatrices ou qui ont fait leur preuves, collégiales et issues de diagnostics territoriaux, qui participent à la lutte contre la précarité alimentaire	X			Acteurs associatifs, État	11	
		Favoriser l' accès des populations les plus précaires aux restaurants collectifs (scolaires via une politique de prix adaptée, pour adultes via des cartes d'accès adaptées).	X			Collectivités territoriales	12	
		Replacer les besoins des personnes au coeur des politiques d'aide alimentaire et définir les moyens nécessaires pour y répondre notamment en ne considérant pas la lutte contre le gaspillage alimentaire comme le seul levier pour lutter contre la précarité alimentaire et comme un simple outil de gestion des surplus du système alimentaire.	X			Associations de lutte contre la précarité alimentaire	13	
		Prévoir une communication adaptée (selon le principe d'universalisme proportionné*) sur l'alimentation avec la création d'outils et de contenus nouveaux et ciblés à diffuser dans les associations, les PMI, les foyers...par exemple via les réseaux sociaux ou les applications mobiles.	X			Associations de lutte contre la précarité alimentaire, État, Santé Publique France, etc.	14	

Ambitions partagées	Leviers	Recommandations d'actions	Consensus	Absence de consensus	Précisions si absence de consensus	Parties prenantes impliquées	n° action	n° recommandation de l'avis
Lutter contre la précarité alimentaire	Réaliser une feuille de route interministérielle pour lutter contre la précarité alimentaire	S'assurer de la continuité du Fonds européen d'aide aux plus démunis (FEAD) et conforter les moyens de fonctionnement et les ressources en produits alimentaires des associations d'aide alimentaire (subventions, mesures d'incitations aux dons des particuliers et des entreprises, mesures anti gaspillage).	X			État, associations d'aide alimentaire, etc.	15	Recommandation 9
	Positionner le CNA comme vigie sur l'accès à l'alimentation pour tous	Donner au CNA le rôle de vigie pour réaliser un bilan annuel des actions sur l'accès à l'alimentation des populations fragiles , notamment dans le cadre du PNNS, du PNA, de la Stratégie pauvreté, mais également les actions privées et associatives.	X			CNA, ministères de rattachement, etc.	16	
		Désigner une association supplémentaire travaillant sur la lutte contre la précarité alimentaire au sein du collège de la société civile du CNA.	X			CNA et ses membres, ministères de rattachement	17	
		Lancer un groupe de concertation du CNA sur l'alimentation dans les départements et régions des Outre-mer.	X			CNA et ses membres	18	Recommandation 8
		Interroger les personnes concernées dans les travaux du CNA par l'intermédiaire du CNLE (Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale).	X			CNA, ministères de rattachement	19	

Mieux produire	Préserver le foncier et stopper l'artificialisation des terres agricoles	Établir un état des lieux et un bilan des actions et de la gouvernance actuelle pour préserver le foncier et limiter l'artificialisation et restaurer la qualité des sols. Sensibiliser les élus.	X			Ministères de l'agriculture et de la transition écologique, Commission Départementale de la Protection des Espaces Naturels et Forestiers, etc.	20	Recommandation 13
	Préserver les emplois paysans et un revenu satisfaisant pour tous les producteurs	Communiquer auprès des consommateurs davantage sur la valeur de l'alimentation que sur les prix bas. Aller vers plus de transparence sur la construction des prix en lien avec les discussions du projet de loi « alimentation ».	X			Tous	21	
		Rééquilibrer les négociations commerciales dans la chaîne alimentaire.			Les acteurs visés par cette action ne sont pas tous en mesure de se positionner sur cette proposition.	Acteurs économiques	22	
		Lutter contre les importations déloyales (produits importés issus de pays autorisant l'utilisation d'antibiotiques facteurs de croissance, de farines animales, de substances actives interdites en UE ou moins exigeants en matière de traçabilité).	X			État, Union européenne,	23	
	Assurer la transformation* du système alimentaire européen vers une alimentation favorable à la santé	Faciliter l' identification des produits français par le consommateur en défendant au niveau européen la poursuite de l'expérimentation de l'étiquetage de l'origine des ingrédients lait et viandes dans les produits transformés et son extension à d'autres produits.	X			État, Union européenne	24	
		Défendre le budget de la Politique Agricole Commune en intégrant l'alimentation à la PAC : la Politique Agricole et Alimentaire Commune.	X			État	25	Recommandation 12
		Faire de la PAC un outil de valorisation des pratiques bénéfiques à l'environnement et à la santé mises en œuvre par les agriculteurs.	X			État	26	Recommandation 12
		Étudier la proposition de la Commission européenne de plafonner les aides de la PAC par actif . Orienter prioritairement les aides à l'agriculture biologique et à la relocalisation des productions alimentaires et une meilleure distribution des aides aux petites et moyennes fermes.			Les acteurs visés par cette action ne sont pas tous en mesure de se positionner sur cette proposition.	État	27	
		Mettre à jour l'avis n°59 du CNA relatif à la régulation du commerce international sur les denrées alimentaires.	X			CNA et ses membres	28	Recommandation 8
	Aller vers la sortie des pesticides et des engrais de synthèse*	Prévoir une présentation du plan écophyto et du plan écoantibio en séance plénière du CNA.	X			Ministères de l'agriculture et de la transition écologique, CNA	29	
		Encourager les travaux sur la protection des sols (notamment via les Groupements d'intérêt économique et environnemental (GIEE) ou via les travaux du Groupement d'intérêt scientifique Sol).	X			État, collectivités territoriales, acteurs économiques, GIEE, GIS Sol, etc.	30	
		Renforcer le soutien et l'accompagnement : formation, donner aux acteurs les moyens financiers nécessaires pour développer une agriculture plus durable (par exemple l'Agriculture biologique, plan national protéines végétales, diversité des productions...) et flécher les financements publics en ce sens, notamment en sensibilisant les élus et en accompagnant les investissements. (par exemle le Grand Plan d'Investissement). Recenser les bonnes pratiques et les exemples d'agriculture qui mettent en place des stratégies pour utiliser moins de pesticides ; les diffuser auprès des agriculteurs.	X			Ministères de l'agriculture et de la transition écologique, collectivités, organes de formation professionnelle, etc.	31	
		Renforcer le conseil et la formation initiale et continue des professionnels pour accélérer ces transitions.	X			Ministères de l'agriculture et de la transition écologique	32	
		Orienter la recherche publique vers les agricultures plus durables (choix des variétés et des races plus rustiques, pratiques agronomiques, robotique et numérique, biocontrôle...) ; mieux accompagner les conversions en agriculture biologique, agroécologie, certification environnementale, SIQO intégrant des critères environnementaux, etc.	X			Organismes de recherche, État, acteurs économiques.	33	

Ambitions partagées	Leviers	Recommandations d'actions	Consensus	Absence de consensus	Précisions si absence de consensus	Parties prenantes impliquées	n° action	n° recommandation de l'avis
Mieux produire	Suivre la mise en œuvre et le déploiement des plans de filière issus des EGA	Monter un comité de suivi des plans de filière s'assurant a minima du respect des engagements ; au regard des objectifs issus des EGA. Enrichir les plans de filière en lien avec les recommandations du CNA.	X			État, acteurs économiques, société civile...	34	
	Ré-équilibrer la production de protéines végétales et animales* * la FNSEA, l'APCA et Coop de France souhaiteraient plutôt parler de développement de la production de protéines végétales françaises, sans stigmatiser les autres filières.	Engager un plan de développement ambitieux des protéines végétales en France pour réduire la dépendance aux matières premières importées (notamment le soja, le plus souvent OGM).	X			Ministère de l'agriculture et de la transition écologique, filières/interprofessions, acteurs économiques	35	
Mieux transformer	Déterminer les moyens d'améliorer l'offre alimentaire	Créer une instance ad-hoc , pilotée par l'État, proposant, à une fréquence déterminée, par détermination collégiale, les recommandations portant sur toutes les dimensions de la « qualité » attendue d'un produit, générales ou par catégorie de produits (nutritionnelle, sanitaire et environnementale), en commençant par les aliments les plus contributeurs, prenant en compte les coûts sociaux et sociétaux. Ces recommandations co-construites devront faire l'objet d'engagements de la part des opérateurs/secteurs selon un calendrier négocié avec des objectifs à terme et s'adosser à des objectifs chiffrés de santé publique L'instance s'appuiera sur un état des lieux des outils disponibles en matière d'optimisation de la composition des produits. S'assurer d'impliquer les structures concernées.	X			Acteurs économiques, État, INRA, Anses, associations de consommateurs	36	Recommandation 14
		Fixer, pour les filières les plus contributrices aux surconsommations de matières grasses saturées, sucres simples et sel, des objectifs chiffrés de réduction pour chacun de ces nutriments, ainsi qu'un calendrier (si celui-ci n'est pas respecté, les objectifs deviendront contraignants).			Les acteurs visés par cette action ne soutiennent pas cette proposition	Acteurs économiques, État, INRA, Anses, associations de consommateurs	37	
		Développer des outils d' analyse des risques complets , allant plus loin que la seule maîtrise des risques sanitaires (risques nutritionnels, environnementaux, etc.).	X			Acteurs économiques, Anses	38	Recommandation 15
	Mieux connaître les risques potentiels liés à l'utilisation d'additifs et d'auxiliaires technologiques et limiter au maximum d'y avoir recours	En parallèle de la progression des connaissances scientifiques et de la réévaluation des additifs, engager un travail afin de diminuer le recours et l'exposition aux additifs et aux auxiliaires technologiques faisant l'objet d'une inquiétude particulière.			Les acteurs visés par cette action ne sont pas tous en mesure de se positionner sur cette proposition.	Acteurs économiques, instance ad-hoc...	39	
	Simplifier les recettes et les process	Simplifier les recettes et les process (réduction du nombre d'ingrédients et d'étapes de transformation, quand cela est possible) ; favoriser les produits bruts.	X			Acteurs économiques de la transformation alimentaire	40	
	Adapter les tailles des portions	Saisir l'Anses sur la question des portions et des grammages en tenant compte des fréquences de consommation et Santé Publique France pour établir des recommandations et messages associés sur la consommation en lien avec les portions et les fréquences de consommation .	X			État, Anses, Santé Publique France	41	
		Revoir les contenants (forme, matériau, couleur, taille des emballages et de la vaisselle) pour préserver la satisfaction des consommateurs tout en respectant mieux les recommandations nutritionnelles en termes de portions.	X			Acteurs économiques, CGAD, ANIA, recherche	42	
	Disposer de données fiables	Créer une « plateforme de données ouvertes (<i>open-data</i>) » sur l'offre alimentaire, notamment pour l'Oqali, les professionnels et les chercheurs, intégrant des critères de durabilité et de qualité nutritionnelle. S'appuyer sur la plateforme collaborative de traçabilité. / au regard de ce qui se développe en parallèle par des start-ups, etc.	X			Acteurs économiques, institutions publiques, chercheurs	43	Recommandation 21
		Enrichir les données suivies par l'Oqali (inclure les micro-nutriments, les profils nutritionnels comme le Nutriscore, etc.). Faire le lien avec les données de santé publique.	X			Oqali, ministères concernés, acteurs économiques	44	
		Engager une réflexion sur l'apport du numérique et des start-ups à l'industrie alimentaire (transparence, traçabilité, fiabilité, éthique...).	X			Ministères de l'agriculture, de la santé, de l'économie et des finances, de la transition écologique.	45	
	Relocaliser la transformation	Favoriser les outils de transformation de proximité, artisanaux ou fermiers via les aides publiques et l'adaptation réglementaire.	X			Collectivités, État	46	
Mieux distribuer	Réguler la publicité et le marketing alimentaire	Prendre en compte les enjeux de l'alimentation favorable à la santé dans tous les supports de publicité ou de marketing alimentaire des distributeurs et des restaurateurs (médias, catalogues, promotion sur les lieux de vente, menus des restaurants, etc.).			Les acteurs visés par cette action ne sont pas tous en mesure de se positionner sur cette proposition.	Acteurs économiques, FCD, ARPP	47	
		Mieux encadrer le marketing alimentaire , notamment ciblant les moins de 16 ans, sur les emballages, et sur les lieux de vente (commerces et restaurants, e-commerce, etc.).			Les acteurs visés par cette action ne sont pas tous en mesure de se positionner sur cette proposition.	État, annonceurs, acteurs économiques	48	Recommandation 17
	Réguler la publicité et le marketing alimentaire	Développer une charte des bonnes pratiques des restaurants et distributeurs sur la publicité et la mise en avant sur le lieu de vente de produits alimentaires, notamment ceux dont la consommation est à limiter. Envisager un cadre plus contraignant pour le marketing en magasin pour favoriser les achats plus favorables à la santé.			Les acteurs visés par cette action ne sont pas tous en mesure de se positionner sur cette proposition.	FCD, SYNHORCAT	49	

Ambitions partagées	Leviers	Recommandations d'actions	Consensus	Absence de consensus	Précisions si absence de consensus	Parties prenantes impliquées	n° action	n° recommandation de l'avis
Mieux distribuer	Améliorer les emballages	Créer un groupe de concertation du CNA sur les emballages (point de vue sanitaire et environnemental).	X			CNA et ses membres	50	Recommandation 8
	Améliorer la formation des professionnels de la distribution et de la restauration	Former les acheteurs ou responsables des cahiers des charges aux critères de l'alimentation favorable à la santé (grande distribution, restauration collective et commerciale).	X			Distributeurs, professionnels de la restauration collective et commerciale	51	
		Mieux former les professionnels de la distribution à la procédure des retraits/rappels, dès leur embauche (harmoniser les procédures de retours d'expérience en cas de crise).	X			Distributeurs, État	52	
	Faire évoluer les recommandations du GEM-RCN	Dans le cadre du futur conseil national de la restauration collective et en lien avec les repères du PNNS, revoir les recommandations du GEM-RCN en rapport avec l'évolution des consommations et le contexte environnemental (par ex concernant la place des protéines végétales, le gaspillage alimentaire).	X			Ministères de l'agriculture, de la santé et de la transition écologique, acteurs économiques, AFDN, etc.	53	
	Améliorer la restauration commerciale	Élever le niveau de qualification requis pour les chefs cuisiniers en restauration commerciale de type traditionnelle.			Pas de consensus sur l'opportunité d'imposer une formation supplémentaire à celles existantes pour ouvrir un restaurant commercial. Les acteurs visés ne sont en outre pas tous en mesure de se positionner à ce stade des discussions, qui méritent d'être poursuivies.	Secteur de la restauration commerciale, État, organismes de formation et écoles de cuisine, etc.	54	

Mieux informer les consommateurs et mieux réguler les messages	Mieux réguler la publicité et le marketing alimentaires * la FCD soutient ce levier en ce qui concerne la publicité audiovisuelle uniquement.	Étendre la charte alimentaire du CSA aux radios et aux supports numériques.			L'UFC Que choisir est opposée à cette recommandation (limites de l'autorégulation et manque d'expertise nutritionnelle au sein du CSA)	CSA	55	Recommandation 18
		Faire évoluer le contenu de la charte alimentaire du CSA.				CSA	56	
		Renforcer le champ d'action du CSA sur le sujet des contenus liés à l'alimentation favorable à la santé (à travers les différents canaux dont les plateformes numériques...) (Cet aspect pourrait être intégré dans révision de la loi dite « audiovisuelle » de 1986).				CSA, État / Législateur	57	
		Mieux encadrer le marketing et la publicité alimentaire dans les médias, notamment ciblant les moins de 16 ans, en se basant sur des dispositions réglementaires, et selon des profils nutritionnels validés (notamment publié par la FAO et l'OMS), en ne se focalisant pas uniquement sur les programmes jeunesse.	X			État, acteurs économiques, annonceurs, groupes audiovisuels...	58	Recommandation 17
	Disposer de données	Création d'une « plateforme de données ouvertes (open-data) » sur l'offre alimentaire à destination d'Oqali, des chercheurs et du grand public (avec une réflexion préalable sur les indicateurs pour que les informations soient utilisables et compréhensibles par le plus grand nombre).	X			Acteurs économiques, État	59	Recommandation 21
		Réaliser une étude/ état des lieux sur les modes de consommation et la qualité de l'offre en restauration hors foyer, notamment chez les jeunes.	X			Acteurs économiques, chercheurs, État	60	
	Améliorer l'étiquetage et sa compréhension	Créer une campagne pédagogique sur l'étiquetage ciblée sur des tranches d'âge, avec des ambassadeurs spécifiques au public visé, avec des messages validés par les autorités publiques mais pouvant être utilisé sur le principe du volontariat par le privé et intégrant une pluralité d'acteurs. Financement à préciser. Les différents aspects de l'étiquetage doivent être abordés (les aspects réglementaires comme INCO mais aussi expliquer les labels et logos). Différents canaux peuvent être utilisés : tablette dans l'éducation nationale, chaine youtube. Spot neutre, dépliants, etc.	X			Associations de consommateurs, État acteurs économiques, Santé Publique France, AFDN	61	Recommandation 19
		Améliorer et harmoniser les critères des labels existants en lien avec l'alimentation favorable à la santé. Privilégier des indicateurs validés par les pouvoirs publics.	X			Acteurs économiques, État, INAO, associations de consommateurs	62	Recommandation 20
		Eviter la démultiplication des logos et labels ; mieux encadrer leur création.	X			INAO, acteurs économiques	63	
	Communiquer efficacement sur les repères de consommation	Adapter les repères de consommation du PNNS aux principales typologies observées des consommateurs.			Il est compliqué pour un consommateur de s'identifier sans erreur à une typologie (notamment avec les biais de désirabilité).	Ministère de la santé, Anses	64	
		Utiliser les techniques du marketing social/ marketing de la santé (influenceurs sur les réseaux sociaux, personnalités, etc.) pour les messages de prévention en alimentation.	X			Santé Publique France, ministères, chercheurs, etc.	65	
		Déployer le Nutriscore, notamment en restauration.			L'outil nutriscore ne répond pas à l'ensemble des enjeux de l'alimentation favorable à la santé ; il peut être utilisé comme aide à l'achat des responsables de la restauration collective par exemple. Pas de consensus sur son affichage auprès des convives, encore moins pour les enfants.	Ministère de la santé, opérateurs de la restauration collective et commerciale, associations professionnelles, etc.	66	

Ambitions partagées	Leviers	Recommandations d'actions	Consensus	Absence de consensus	Précisions si absence de consensus	Parties prenantes impliquées	n° action	n° recommandation de l'avis
Mieux éduquer	Développer l'éducation à l'alimentation à tous les âges	Déployer un vademecum sur l'alimentation pour les professeurs pour intégrer l'alimentation aux programmes, en favorisant une approche globale de l'alimentation (cf définition de l'alimentation favorable à la santé). Décliner en fonction des tranches d'âge des élèves.	X			Éducation nationale, associations intervenant dans la création d'outils pédagogiques, etc.	67	
		Recenser les initiatives et outils pédagogiques vérifiés et diffusable sur l'alimentation : mise à jour et valorisation d'un portail pédagogique public (Eduscol).	X			Éducation nationale : Eduscol	68	
		Définir une méthodologie nationale pour l'éducation alimentaire (pas uniquement en milieu scolaire : intégrer l'éducation aux parents via les PMI, crèches, associations de parents d'élèves) en lien avec les outils existants.	X			Ministères de l'éducation nationale, de l'agriculture, de la santé, de la transition écologique, associations...	69	
		Permettre aux associations de consommateurs sur le terrain de se saisir des questions d'alimentation en leur donnant des budgets dédiés et des formations adaptées pour des actions en alimentation.	X			Associations de consommateurs, État, association menant des ateliers pédagogiques, etc.	70	
		Désigner un chef de file à l'échelle territoriale pour capitaliser les actions d'éducation alimentaire des ARS, DRAAF, Rectorat, associations, maisons de quartier, ... (désigner un tel chef de file dans chaque PAT).	X			État	71	
		Favoriser les partenariats entre acteurs pour organiser les actions éducatives , notamment à l'école et dans les lieux de vente alimentaire (ex : distributeurs et associations de prévention en santé, associations de consommateurs, de parents d'élèves, de professionnels de santé et de nutrition, agriculteurs, restaurateurs) ex : parcours pédagogique en magasin .			Les acteurs visés par cette action ne sont pas tous en mesure de se positionner sur cette proposition.	Ministère de l'éducation nationale, associations, distributeurs, etc.	72	Recommandation 16
		Promouvoir un partenariat entre chefs de cuisine et écoles, en associant les responsables des cantines scolaires.	X			Établissements scolaires, chefs de cuisine, Ministère de l'éducation nationale, collectivités territoriales, etc.	73	
		Développer des formats éducatifs innovants (type escape game/serious game) pour cibler les jeunes.	X			Associations	74	
	Développer l'éducation aux médias, à l'information et au marketing	Travailler à un kit pédagogique sur l'alimentation avec le CLEMI (centre de liaison de l'enseignement et des médias d'information).	X			Ministère de l'éducation nationale, CLEMI, associations de consommateurs.	75	
Améliorer l'alimentation des seniors	Améliorer l'alimentation des seniors	Créer un groupe de concertation du CNA sur l'alimentation des seniors en institution et à domicile .	X			CNA et ses membres	76	Recommandation 8
		Déployer et promouvoir la charte alimentation en EHPAD et établissements d'accueil de personnes handicapées ; promouvoir la convention interministérielle sur le même sujet.	X			Gouvernement, ministères de l'agriculture, de la santé, de la transition écologique, acteurs économiques.	77	
Développer une approche transversale de la recherche sur l'alimentation	Enclencher un/des appel(s) à projet de recherche d'envergure au niveau national	Lancer un programme de recherche spécifique de l'Agence Nationale de la Recherche sur « Alimentation favorable à la santé en France » afin d'identifier les actions publiques ou privées les plus à même de favoriser un accès des populations les plus fragiles à une alimentation de qualité, et inciter les consommateurs à adopter des pratiques et comportements d'alimentation favorables à la santé et à l'environnement. Utiliser les résultats de la recherche dans les politiques publiques.	X			ANR, Ministère de la recherche	78	Recommandations 5 et 7
	Orienter la recherche vers les besoins identifiés	Réaliser des études sur : l'alimentation hors-foyer / alimentation des seniors notamment à domicile / processus de précarisation alimentaire et caractéristiques des populations en situation de précarité alimentaire / alimentation des populations issues de l'immigration / analyse bénéfice-risque de la qualité de l'alimentation / expérimentations de terrain (notamment sur l'environnement d'achat alimentaire).	X			Organismes de recherche, État, acteurs économiques	79	
		Développer une expertise socio-économique de type coûts-bénéfices pour évaluer la faisabilité de certaines recommandations du CNA.	X			CGAAER, IGF, CNA	80	Recommandation 6
	Favoriser la recherche participative	Développer les projets de recherche participative entre agriculteurs et instances de recherche publique comme l'INRA et les instituts techniques (dont l'ITAB), notamment sur l'adaptation des semences, des variétés et des races aux particularités territoriales, sur la réduction des pesticides, etc.	X			INRA, instituts techniques dont l'ITAB, syndicats agricoles, etc.	81	

* : actions d'une portée et d'une intensité universelle mais également proportionnellement ciblée selon les populations les plus sensibles

En bleu figurent les recommandations « phare » qui se retrouvent dans le projet d'avis rédigé.

En orange : recommandations pour lesquelles tous les acteurs n'ont pas pu se positionner

En rouge : recommandations pour lesquelles il y a au moins un acteur opposé

Annexe 2 - Suivi des recommandations

Le comité de pilotage du GC souhaite proposer des modalités de suivi des recommandations à partir du tableau de recommandations présenté en annexe 1. En effet, afin que le travail mené par le GC soit le plus utile possible, en se traduisant notamment par la mise en place d'actions concrètes, il apparaît important de mettre en place un outil de suivi à l'échelle du secrétariat interministériel du CNA et pouvant être utile à chacun des acteurs concernés.

Le tableau des recommandations pourrait ainsi être complété avec plusieurs colonnes précisant notamment quel est le porteur de l'action, quels sont les indicateurs de mise en œuvre et de résultats, et quel calendrier est préconisé.

Un tel outil permet un suivi dans le temps de l'avancement de la prise en compte par les différentes parties prenantes des recommandations formulées par le CNA. Il pourrait également fournir des éléments d'analyse, avec une mise en évidence de facteurs de succès ou de freins quant à la mise en œuvre des recommandations. Il n'a pas été possible de compléter ces éléments pour les recommandations de l'avis « alimentation favorable à la santé » à ce stade. Cependant, le CNA plénier pourrait se saisir de cette proposition pour la poursuite de la concertation et pour de futurs travaux.

Proposition de structure de tableau de suivi des recommandations du CNA :

Ambition partagée	Levier	Recommandation	Consensus ou non (précisions si non)	Parties prenantes	Porteur	Indicateurs de mise en œuvre et de résultats	Calendrier
Ambition 1	Levier 1	Recommandation 1	Consensus	Acteur A, acteur B	Porteur	Indicateur a, indicateur b	Date limite de mise en œuvre

Additif alimentaire :	substance qui n'est pas habituellement consommée comme un aliment ou utilisée comme un ingrédient dans l'alimentation. Ces composés sont ajoutés aux denrées dans un but technologique au stade de la fabrication, de la transformation, de la préparation, du traitement, du conditionnement, du transport ou de l'entreposage des denrées et se retrouvent donc dans la composition du produit fini. On distingue deux types d'additifs : naturels - c'est à dire obtenus à partir de microorganismes, d'algues, d'extraits végétaux ou minéraux – et de synthèse. <i>Source: Anses.</i>
Analyse des risques :	analyse quantitative des informations relatives aux dangers potentiels pour la santé humaine suite à l'exposition à divers agents. <i>Source : Codex Alimentarius</i>
Auxiliaires technologiques :	les auxiliaires technologiques sont des substances, non consommées comme ingrédients alimentaires en soi, mais utilisées lors du traitement ou de la transformation de matières premières, de denrées alimentaires ou de leurs ingrédients afin de répondre à un objectif technologique donné. <i>Source: Anses.</i>
Danger :	tout agent biologique, chimique ou physique dans un aliment, ou la condition d'un aliment pouvant causer des effets néfastes à la santé. Les dangers alimentaires peuvent être classés en trois catégories: physique, chimique et biologique. <i>Source : Codex Alimentarius</i>
Gestion des risques :	processus d'examen des différentes politiques résultant de l'évaluation des risques et, si nécessaire, de choix et mise en œuvre d'options de contrôle appropriées incluant des mesures légales. <i>Source : Codex Alimentarius</i>
Intrants :	on entend par intrant, l'ensemble des éléments entrant dans les productions agricole et pastorale. On distingue deux types d'intrants : • intrants agricoles (semences, engrais minéraux et organiques, pesticides chimiques et biologiques et le matériel et outillage agricole...) ; • intrants zootechnique et vétérinaire (vaccins, aliments du bétail, médicaments vétérinaires...). <i>Source : FAO.</i>
Nanomatériau :	il existe de nombreuses définitions du terme « nanomatériau ». La Commission européenne a proposé une définition de ce terme en 2011, dans le cadre d'une recommandation. Un nanomatériau est un matériau naturel, formé accidentellement ou manufacturé contenant des particules libres, sous forme d'agrégat ou sous forme d'agglomérat, dont au moins 50 % des particules, dans la répartition numérique par taille, présentent une ou plusieurs dimensions externes se situant entre 1 nm et 100 nm. Est également mentionné dans cette recommandation, que tout matériau est à considérer comme relevant de la définition mentionnée ci-dessus dès lors qu'il présente une surface spécifique en volume supérieure à 60 m²/cm³. Selon la norme ISO TS 80004-1, un nanomatériau est un matériau dont au moins une dimension externe est à l'échelle nanométrique c'est-à-dire comprise approximativement entre 1 et 100 nm ou qui possède une structure interne ou de surface à l'échelle nanométrique. Il existe deux grandes familles de nanomatériaux : 1) Les nano-objets qui sont des matériaux dont une, deux ou trois dimensions externes se situent à l'échelle nanométrique c'est-à-dire approximativement entre 1 et 100 nm. Parmi les nano-objets, il est possible de distinguer trois catégories : • les nanoparticules qui désignent des nano-objets dont les trois dimensions externes se situent à l'échelle nanométrique : nanoparticules de latex, d'oxyde de zinc, de fer et de cérium, d'alumine, de dioxyde de titane, de carbonate de calcium, etc. ;

- les nanofibres, nanotubes, nanofilaments ou nanobâtonnets qui se rapportent à des nano-objets dont deux dimensions externes sont à l'échelle nanométrique et la troisième dimension significativement supérieure (nanotubes de carbone, nanofibres de polyester, nanotubes de bore, etc.). Ces termes désignent des nano-objets longilignes de section comprise entre 1 et quelques dizaines de nm et de longueur comprise entre 500 et 10 000 nm ;
- les nano-feuillets, nano-plats ou nano-plaquettes qui définissent des nano-objets dont une dimension externe se situe à l'échelle nanométrique et les deux autres dimensions sont significativement supérieures (nano-feuillets d'argile, nano-plaquettes de sélénium de cadmium, etc.).

2) Les matériaux nanostructurés qui possèdent une structure interne ou de surface à l'échelle nanométrique. Parmi les matériaux nanostructurés, il est possible de distinguer plusieurs familles parmi lesquelles :

- les agrégats et agglomérats de nano-objets.
- les nanocomposites.
- les matériaux nanoporeux.

Les nanomatériaux produits de façon intentionnelle par l'Homme à des fins d'applications précises et possédant des propriétés spécifiques sont nommés « nanomatériaux manufacturés ». Il existe également des nanomatériaux produits par l'humain de façon non intentionnelle, appelés parfois particules ultra-fines, issus de certains procédés thermiques et mécaniques. Enfin, des particules ultra-fines naturelles sont présentes dans notre environnement, à l'image des fumées volcaniques ou des virus. *Source : Institut national de recherche et de sécurité pour la prévention des maladies professionnelles et des accidents du travail.*

Perturbateur endocrinien : un perturbateur endocrinien est une substance ou un mélange de substances, qui altère les fonctions du système endocrinien et de ce fait induit des effets néfastes dans un organisme intact, chez sa progéniture ou au sein de (sous)-populations. *Source : OMS*

Pesticides : ils comprennent d'une part les produits phytopharmaceutiques au sens du règlement (CE) n° 1107/2009, d'autre part les produits biocides au sens du règlement (CE) 528/2012. *Source: Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation.*

On entend par pesticide toute substance destinée à prévenir, détruire, attirer, repousser ou combattre tout élément nuisible y compris toute espèce indésirable de plantes ou d'insectes pendant la production, le stockage, le transport, la distribution et la préparation d'aliments, de denrées agricoles ou de produits pour l'alimentation animale, ou pouvant être appliquée aux animaux pour les débarrasser d'ectoparasites. Ce terme englobe les substances utilisées comme régulateurs de la croissance végétale, défoliants, exsiccateurs, agents d'ébourgeonnement ou inhibiteurs de germination, ainsi que les substances appliquées aux cultures avant ou après la récolte pour protéger le produit contre toute détérioration pendant l'entreposage et le transport. Le terme exclut normalement les engrais, les éléments nutritifs destinés aux plantes et aux animaux, les additifs alimentaires et les médicaments vétérinaires. *Source : Food and Agriculture Organization.*

Produits phytopharmaceutiques : les produits phytopharmaceutiques permettent de protéger les végétaux en détruisant ou éloignant les organismes nuisibles indésirables (y compris végétaux indésirables) ou en exerçant une action sur les processus vitaux des végétaux. Exemples : insecticides, fongicides, herbicides... *Source: Anses.*

Produit phytosanitaire : souvent considéré comme un synonyme de « produit phytopharmaceutique ».

Risque alimentaire : probabilité et gravité estimées des effets d'un danger alimentaire sur la santé des populations. *Source : Codex Alimentarius.*

Surface agricole utile : concept statistique destiné à évaluer la superficie consacrée à la production agricole.

Annexe 4 – Liste des sigles employés

AAP	Appel à projets
Ademe	Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie
Anses	Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail
ANR	Agence nationale de recherche
APCA	Assemblée permanente des chambres d'agriculture
ARS	Agence régionale de santé
Cese	Conseil économique, social et environnemental
CNA	Conseil national de l'alimentation
CGAAER	Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux
CGAD	Confédération générale de l'alimentation en détail
CGEDD	Conseil général de l'environnement et du développement durable
CGET	Commissariat général à l'égalité des territoires
CLEMI	Centre de liaison de l'enseignement et des médias d'information
CNLE	Centre national des politiques de lutte contre la précarité et l'exclusion sociale
Crédoc	Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie
CSA	Conseil supérieur de l'audiovisuel
DGAL	Direction générale de l'alimentation
DGCCRF	Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes
DRAAF	Direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt
Efsa	Autorité européenne de sécurité des aliments (<i>European Food Safety Agency</i>)
EGA	États généraux de l'alimentation
FAO	Organisation des nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (<i>Food and agriculture organization of the United Nations</i>)
FCD	Fédération du commerce et de la distribution
GC	Groupe de concertation
GEM-RCN	Groupe d'étude des marchés de restauration collective et nutrition
GIEE	Groupement d'intérêt économique et environnemental
HACCP	<i>Hazard Analysis Critical Control Point</i>
HCSP	Haut conseil de la santé publique
IAA	Industries agroalimentaires
IGAS	Inspection générale des affaires sociales
IGF	Inspection générale des finances
INAO	Institut national de l'origine et de la qualité
Inca	étude individuelle nationale des consommations alimentaires
Inra	Institut national de la recherche agronomique
Insee	Institut national de la statistique et des études économiques
Inserm	Institut national de la santé et de la recherche médicale
Itab	Institut technique de l'agriculture biologique

OGM	Organisme génétiquement modifié
OMS	Organisation mondiale de la santé
ONU	Organisation des nations unies
PAC	Politique agricole commune
PAAC	Politique agricole et alimentaire commune
PAT	Projet alimentaire territorial
PMI	Protection maternelle et infantile
PNA	Programme national pour l'alimentation
PNNS	Programme national nutrition santé
PNSE	Plan national santé environnement
RHF	Restauration hors-foyer
SIQO	Signe officiel de la qualité et de l'origine

Annexe 5 - Composition du groupe de concertation

Président	Daniel NIZRI
Secrétariat interministériel du CNA	Karine BOQUET
	Margaux DENIS

STRUCTURES DES MEMBRES PERMANENTS DU CNA

(1) Consommateurs et usagers		
Organisme	Titulaire	Suppléant
Adeic – Association de Défense, d'Éducation et d'Information du Consommateur	Alain CHOULEUR	Anne-Sophie QUERITE
Afoc – Association Force Ouvrière Consommateurs	Valérie CHARTIER	
CNAFC – Confédération Nationale des Associations Familiales Catholiques	Robert AELION	Hubert VERMEERSCH
CLCV – Consommation, Logement et Cadre de Vie	Wendy SI HASSEN	
FNFR – Fédération nationale familles rurales	Résie BRUYERE	Anne LEGENTIL
INDECOSA-CGT – Association pour l'Information et la Défense des Consommateurs Salariés de la Confédération Générale du Travail	Bernard VERNE	Pascale BONNET-SIMON
UFC-Que choisir – Union fédérale des consommateurs	Olivier ANDRAULT	

(2) Producteurs agricoles		
Organisme	Titulaire	Suppléant
APCA – Chambre d'agriculture France	Guillaume CLOYE	Anne DEMONCEAUX
CP – Confédération paysanne	Jacques GODARD	Jean-Jacques MATHIEU
CRUN – Coordination Rurale	Agnès HENRY	Sophie WIEME
FNSEA – Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles	Annick JENTZER	Quentin DUPETIT
	Anne-Marie DENIS	
Coop de France	Camille CARVALHO	Mélanie LEMBERT

(3) Transformateurs et artisans		
Organisme	Titulaire	Suppléant
ANIA – Association nationale des industries alimentaires	Caroline CHESNEAU	
	Thierry GREGORI	
	Esther KALONJI	
	Cécile RAUZY	Jérôme FRANCOIS
	Virginie SOMON	
Coop de France	Nathalie BLAISE	Nathan CHAU
CGAD – Confédération générale de l'alimentation en détail	Sandrine BIZE	

(4) Distributeurs		
Organisme	Titulaire	Suppléant
FCD – Fédération des entreprises du Commerce et de la Distribution	Émilie TAFournel	
	Lionel DESENCE	

(5) Restaurateurs		
Organisme	Titulaire	Suppléant
Agores – Association nationale des directeurs de la restauration collective territoriale	Sylvestre NIVET	Anne-Guyline PERILLON
RestauCo	Patrick JOSIEN	Nolwenn BEAUVERGER
SNARR – Syndicat National de l'Alimentation et de la Restauration Rapide	Alice FLORES	Claudine MARTIN
SNRC – Syndicat National de la Restauration Collective	Carole GALISSANT	Véronique MOURIER
SYNHORCAT – Syndicat français de l'Hôtellerie, des Restaurateurs, des Cafetiers et des Traiteurs	Bruno BAZI	

(6) Salariés		
Organisme	Titulaire	Suppléant

(7) Associations de la société civile		
Organisme	Titulaire	Suppléant
Banques alimentaires	Marie CASTAGNE	
France Assos Santé	François RULLIER	
FNE – France Nature Environnement	Martine ROUZAUD	Jean-Claude BEVILLARD
Restos du Cœur	Vincent ORTEGA	Jacques PASCAL
Secours Populaire	Jean BELLAMY	

(8) Personnalités qualifiées
Jean-Louis BRESSON
Jean-Pierre CORBEAU
Fabrice ETILE
Gaël ORIEUX

(9) Membres de droit		
Ifremer – Institut Français de Recherche pour l'Exploitation de la Mer	Mireille CARDINAL	
Inra – Institut National de Recherche Agronomique	François MARIOTTI	

(10) Participants de plein droit		
Organisme	Titulaire	Suppléant
MAA, CGAAER – Ministère de l'agriculture et de l'alimentation, Conseil général de l'agriculture, de l'alimentation et des espaces ruraux	Sylvie ROCQ	Elisabeth MERCIER
MAA, DGAL – Ministère de l'agriculture et de l'alimentation, Direction générale de l'alimentation	Carole FOULON	
MAA, DGPE – Ministère de l'agriculture et de l'alimentation, Direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises	Julie HANOT	Brigitte MIDOUX
MSS, DGS – Ministère des solidarités et de la santé, Direction générale de la santé	Joëlle CARMES	Laurence CATE Isabelle DE GUIDO

		Michel CHAULIAC
MSS, DGCS – Ministère des solidarités et de la santé, Direction générale de la cohésion sociale	Céline LEMMA	
MTES, CGDD – Ministère de la transition écologique et solidaire, Commissariat général au développement durable	Catherine CONIL	Valérie TO
MEF, DGCCRF – Ministère de l'économie et des finances ; Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes	Ellie DAGUET	
MEN, DGESCO – Ministère de l'éducation nationale, Direction générale de l'enseignement scolaire	Véronique GASTE	Henri CAZABAN

(11) Invités permanents

Afnor – Association Française de Normalisation	Nadine NORMAND	
FranceAgriMer	Fabien DJAOUT	

(x) Invités associés aux travaux

AFDN – Association Française des Diététiciens Nutritionnistes	Brigitte COUDRAY	
CSA – Conseil supérieur de l'audiovisuel	Géraldine VAN HILLE	Fabien MIGNET
Professeur de médecine , Président du groupe de concertation « Politique nutritionnelle » du CNA	Ambroise MARTIN	
Présidente de l'atelier 9 des EGA	Dominique VOYNET	
CNAO – Collectif national des associations d'obèses	Anne-Sophie JOLY	

Annexe 6 – Mandat du groupe de concertation

« Alimentation favorable à la santé »

Version adoptée le 04 juillet 2017

Contexte

Le modèle alimentaire français est un bien collectif que les partenaires de l'alimentation se doivent d'adapter aux attentes des consommateurs. Il s'agit alors de favoriser des facteurs de réassurance en apportant des réponses précises aux préoccupations identifiées.

Le lien entre l'alimentation et la santé est une préoccupation primordiale dans notre société. Près de deux tiers des Français se disent en effet inquiets quant aux effets de leur alimentation sur leur santé⁹². Dans un contexte de défiance, cette appréhension croissante se traduit notamment par de plus fortes demandes en matière d'information sur leur alimentation et ses conséquences.

L'OMS définit la santé⁹³ comme un état de complet bien-être physique, mental et social, qui ne consiste pas seulement en une absence de maladie ou d'infirmité. En ce sens, il a été décidé dans le cadre de la séance plénière du CNA du 17 janvier 2017, qu'un groupe de concertation réponde à la question suivante : « *Qu'est-ce qu'une alimentation favorable à la santé ?* ».

Ce large champ d'entrée permettra ainsi de s'interroger sur l'articulation des politiques publiques relevant du champ de l'alimentation et visant à améliorer l'état de santé de la population⁹⁴, sur la question des nanoparticules, des nitrites, des perturbateurs endocriniens, etc. et de fournir des arguments fondés qui permettront de renforcer le lien de confiance des consommateurs dans la qualité de leur alimentation.

Objectifs

Le groupe de concertation « Alimentation favorable à la santé », réunissant les membres du CNA ainsi que les structures qui auront utilement été associées, a pour mission de proposer une définition de ce qu'est une alimentation favorable à la santé.

Attendus

Il est attendu une définition de ce qu'est une alimentation favorable à la santé, accompagnée de prises de position sur des sujets spécifiques relatifs aux préoccupations sociétales. Cette définition permettra ainsi d'identifier des solutions opérationnelles (actions à conduire, mesures à prendre dans le sens de la politique de l'alimentation, etc.) permettant de répondre aux enjeux soulevés par le sujet.

Un avis du CNA doit faire état de manière détaillée des recommandations issues d'une construction consensuelle au sein du groupe de concertation, résultant d'une analyse intégrative d'un sujet donné, s'appuyant sur un processus d'auditions d'experts et de spécialistes.

Pour faciliter sa lecture, il sera structuré en trois parties :

- une synthèse générale, exposant les éléments de contexte du sujet traité, rappelant les enjeux, exposant le mandat et dégageant les principaux axes de réflexion abordés ;
- la liste des recommandations rattachée à l'exposé de considérants et ordonnée par type d'acteurs

92 « Observatoire de la qualité des aliments » – Ipsos pour Agri Confiance – Juin 2014.

93 Préambule de 1946 à la Constitution de l'Organisation mondiale de la santé.

94 Programme National de l'Alimentation et Programme National Nutrition Santé.

concernés par leur mise en oeuvre ;

- la synthèse des axes de réflexions ayant servi de guide au processus de concertation et issues de la phase de questionnement suite aux auditions des experts.

Méthode de travail

Le groupe de concertation sera présidé par Daniel NIZRI, Inspecteur général des affaires sociales et Professeur associé de cancérologie à l'Université Paris VI.

Le Président du groupe de concertation présentera son programme de travail et rendra compte régulièrement des travaux en séance plénière du CNA.

Les invitations et ordres du jour des réunions seront établis par le Président du comité, en relation avec le Secrétariat interministériel du CNA.

Articles et pages de sites internet

Assemblée nationale, Fiches de synthèse des quatorze ateliers des États généraux de l'alimentation, janvier 2018.

Association française d'agronomie, Agronomie, Environnement & Sociétés, volume 7, numéro 1, Nutrition et agronomie, juin 2017.

CNA, Frise chronologique du Conseil National de l'Alimentation, 2017.

France Stratégie, Impacts de notre alimentation sur l'environnement, 2018.

Inserm, Les perturbateurs endocriniens, Dossier, octobre 2015.

Larochette B, Sanchez-Gonzalez J, Cinquante ans de consommation alimentaire : une croissance modérée, mais de profonds changements, Insee Première n° 1568, octobre 2015.

Santé Publique France, La Santé en action, numéro 444, Environnements favorables à une alimentation saine : une réponse aux inégalités sociales de santé ?, juin 2018.

Études et rapports

Ademe, Alimentation et environnement, champs d'actions pour les professionnels, 2016.

Ademe, Effets économiques et sociaux d'une alimentation plus durable, 2018.

Anses, Troisième étude individuelle nationale des consommations alimentaires (INCA3), 2017.

BLEZAT Consulting-Crédoc, Études prospectives sur les comportements alimentaires de demain et élaboration d'un dispositif de suivi des principales tendances de consommation à destination des entreprises de la filière alimentaire, rapport final, janvier 2017.

CESE, Les signes officiels de qualité et d'origine des produits alimentaires, juin 2018.

CGEDD-IGAS-CGAAER, La stratégie nationale sur les perturbateurs endocriniens (SNPE), Évaluation de la mise en œuvre et propositions d'évolution, décembre 2017.

CGEDD-IGAS-CGAAER, Utilisation des produits phytopharmaceutiques, décembre 2017.

CNA, Alimentation et communication, les conditions de la confiance (avis n°73), décembre 2014.

Commissariat général au développement durable, Environnement & agriculture, Les chiffres clés 2018.

E. Alberola, I. Aldeghi et J. Müller, Les modes de vie des ménages vivant avec moins que le budget de référence, Crédoc, juin 2016.

FORS, Inégalités sociales et alimentation, Rapport final, décembre 2014.

France AgriMer, Observatoire de la formation des prix et des marges des produits alimentaires, Rapport au Parlement 2018.

IGAENR-CGAAER-IGAS, Amélioration de l'information nutritionnelle dans la restauration collective, décembre 2017.

Inserm, Expertise collective « Agir sur les comportements nutritionnels », 2017.

Inserm, Expertise collective « Inégalités sociales de santé en lien avec l'alimentation et l'activité physique », 2014.

Inserm, Expertise collective « Pesticides : Effets sur la santé », 2013.

Ministère des solidarités et de la santé, Stratégie nationale de santé, 2018.

OCHA - Université de Toulouse – Crédoc, De la perception des risques à la prise en compte des inquiétudes alimentaires, Première analyse des résultats de l'étude Inquiétudes, 2016.

Santé publique France, État de santé de la population en France en 2017.

Santé Publique France, Étude de santé sur l'environnement, la biosurveillance, l'activité physique et la nutrition (Esteban), 2014-2016.

Annexe 8 – Synthèse des 21 recommandations « clés »

A – Pour améliorer l'efficacité des politiques publiques de l'alimentation

- 1) Rénover la gouvernance interministérielle de l'alimentation pour mieux l'adapter aux enjeux.
- 2) Faire le bilan des dispositifs territoriaux de gouvernance de l'alimentation via une mission interministérielle d'inspection.
- 3) Augmenter les financements des projets alimentaires territoriaux.
- 4) Établir la cartographie des acteurs éclairant la décision publique et préciser les liens unissant ces acteurs avec les décideurs.
- 5) Développer une approche transversale de la recherche en lançant un appel à projets spécifique de l'Agence Nationale de la Recherche sur l'alimentation favorable à la santé.
- 6) Développer une expertise socio-économique de type coûts-bénéfices pour évaluer la faisabilité de certaines recommandations du CNA.
- 7) Utiliser les résultats de la recherche dans les politiques publiques.
- 8) Créer de nouveaux groupes de concertation du CNA sur des sujets prioritaires.

B – Pour lutter contre la précarité alimentaire

- 9) S'assurer de la continuité du Fonds européen d'aide aux plus démunis.
- 10) Mener une étude sur les processus menant à la précarité alimentaire, ainsi que sur l'alimentation des personnes en situation de précarité et l'impact de celle-ci sur leur état de santé.
- 11) Construire un programme d'actions et se doter des capacités pour l'évaluer et l'adapter.

C – Pour mieux produire, mieux transformer et mieux distribuer

- 12) Défendre le budget de la politique agricole commune en intégrant l'alimentation pour en faire une politique agricole et alimentaire commune.
- 13) Sensibiliser les élus et faire un état des lieux des actions et méthodes existantes pour préserver le foncier agricole et restaurer la qualité des sols.
- 14) Améliorer la qualité des aliments.
- 15) Développer des outils de maîtrise des risques allant au-delà des risques sanitaires.

D – Pour améliorer l'éducation à l'alimentation et l'information des consommateurs

- 16) Développer des partenariats multi-acteurs pour organiser des actions éducatives.
- 17) Mieux encadrer la publicité et le marketing alimentaire, dans les médias, sur les emballages et sur les lieux de vente.
- 18) Faire évoluer la charte alimentaire du Conseil supérieur de l'audiovisuel, à la fois sur son contenu et sur son champ d'application, étendu aux radios et aux supports numériques.
- 19) Créer une campagne pédagogique sur l'étiquetage.
- 20) Améliorer les labels et les logos.
- 21) Créer une base de données publique sur la composition des produits transformés.

Conseil National de l'Alimentation

251 rue de Vaugirard
75015 PARIS Cedex 15
www.cna-alimentation.fr
@CNA_Alim

