

PROPOSITIONS

DU CONSEIL NATIONAL DE L'ALIMENTATION POUR LA MISE EN ŒUVRE DU PROGRAMME NATIONAL POUR L'ALIMENTATION



RAPPORT

AU MINISTRE DE L'ALIMENTATION, DE L'AGRICULTURE ET DE LA PÊCHE
BRUNO LE MAIRE

17 JUIN 2010

SOUS LA PRESIDENCE DE : **BERNARD VALLAT**

ASSISTE DE : **ERIC BRIAT
HERVE CHARVET
PIERRE COMBRIS
BERTRAND HERVIEU**

RAPPORTEURS : **ALAIN BLOGOWSKI
JULIA GASSIE
PIERRE SANNER**

**PROPOSITIONS DU CONSEIL NATIONAL
DE L'ALIMENTATION POUR LA MISE EN
ŒUVRE DU PROGRAMME NATIONAL
POUR L'ALIMENTATION**

**RAPPORT AU MINISTRE DE L'ALIMENTATION, DE
L'AGRICULTURE ET DE LA PÊCHE**

BRUNO LE MAIRE

17 JUIN 2010

SYNTHESE

La politique publique de l'alimentation que le Gouvernement souhaite mettre en œuvre vise « à assurer à la population l'accès, dans des conditions économiquement acceptables par tous, à une alimentation sûre, diversifiée, en quantité suffisante, de bonne qualité nutritionnelle, produite dans des conditions durables et [...] à offrir à chacun les conditions du choix de son alimentation en fonction de ses souhaits, de ses contraintes et de ses besoins nutritionnels, pour son bien-être et sa santé ». Cette politique devant être définie dans le cadre d'un Programme National de l'Alimentation (PNA), élaboré en liaison avec le programme national nutrition-santé, le ministre de l'alimentation, de l'agriculture et de la pêche, Bruno Le Maire, a demandé au nom du Gouvernement au Président du Conseil national de l'alimentation, Bernard Vallat, de lui faire des propositions concrètes de mesures qui pourront être intégrées à ce programme national. Au terme de quatre mois de réflexions et de travaux, les membres du Conseil sont parvenus aux conclusions résumées ci-après.

Le « modèle » alimentaire français, qui fait partie de ces grandes évolutions sociales et culturelles qui ont défini, au fil du temps, l'identité française, repose sur le primat du goût, des pratiques sociales de convivialité et des règles accompagnant les repas. Le temps consacré à l'acte alimentaire est un temps séparé du reste des occupations humaines, qui revêt une fonction sociale et l'idée que l'acte alimentaire puisse se réduire à sa seule dimension fonctionnelle est globalement et énergiquement rejetée par la majorité de nos concitoyens. Plus que la nourriture elle-même, ce sont les manières de « *traiter la nourriture, de la servir, de la présenter* » qui déterminent de façon décisive le modèle français. Ce modèle est étroitement lié à une production agricole diversifiée, implantée dans les territoires, de produits qui revendiquent souvent typicité et qualité. Préserver ce modèle alimentaire, ainsi que le patrimoine alimentaire et culinaire national, nécessite, notamment, que nos concitoyens réinvestissent les dimensions de goût, de plaisir, de convivialité et de partage, de l'alimentation sans que celles-ci n'entrent en conflit avec les préoccupations environnementales et/ou de santé et ne créent de situations anxieuses. En résumé, et comme l'écrivent Claude Fischler et Estelle Masson dans leur ouvrage « *Manger. Français, Européens et Américains face à l'alimentation* », il convient de « réenchanter l'alimentation » pour l'ensemble de nos concitoyens.

Par ailleurs, de nouveaux défis doivent être intégrés, dont notamment : la sécurité alimentaire mondiale, l'augmentation des préoccupations de santé liées à l'alimentation, le développement durable, l'évolution des modes de consommation, principalement chez les jeunes générations, la situation des plus démunis, ...

Pour parvenir à ces objectifs dans le respect en particulier des objectifs de santé publique, six axes d'actions prioritaires ont été identifiés, considérant qu'il ne peut y avoir de politique publique de l'alimentation sans mesures relevant de chacun d'entre eux. Concrètement, il s'agit de :

- *Garantir la sécurité, la régularité, la qualité et l'accessibilité des approvisionnements pour l'ensemble de la population et des acteurs de la chaîne alimentaire,*

- *Assurer à la population l'accès à une alimentation sûre, tant pour les denrées alimentaires produites sur le territoire national que pour celles en provenance des autres États membres de l'Union européenne, ou des pays tiers,*
- *Consolider et renforcer les politiques en faveur de la qualité environnementale, nutritionnelle et organoleptique, ainsi que de la diversité des produits agricoles et agroalimentaires,*
- *Maintenir des entreprises compétitives, attractives et réparties sur l'ensemble du territoire,*
- *S'appuyer sur des citoyens formés et informés,*
- *Préserver et valoriser notre patrimoine alimentaire et culinaire.*

En complément de ces six axes thématiques, des mesures « transversales » sont également préconisées en matière : d'inventaire, d'évaluation et de coordination des actions existantes, dans les domaines de l'éducation alimentaire, de la promotion du patrimoine alimentaire et culinaire, ou de la valorisation des métiers et des savoir-faire ; de mise en place d'une évaluation socio-économique ; de constitution d'un « grand observatoire de l'alimentation » et de renforcement de la recherche.

Les recommandations formulées ci-après par le Conseil National de l'Alimentation pour la mise en œuvre du Programme National pour l'Alimentation portent sur ces différents axes, considérant qu'il ne peut y avoir de politique publique de l'alimentation globale et intégrée sans mesures relevant de chacun d'entre eux. Leur ordre d'exposition dans le présent document ne doit pas être considéré comme relevant d'un exposé de priorités.

LE CONSEIL NATIONAL DE L'ALIMENTATION RECOMMANDE DONC :

1. D'inventorier, d'évaluer et de coordonner les actions existantes en matière d'éducation alimentaire, de promotion du patrimoine alimentaire et culinaire, ou de valorisation des métiers et des savoir-faire, et d'assurer une diffusion renforcée des actions les plus efficaces. De rendre obligatoire, pour toute nouvelle action bénéficiant de financements publics que les moyens financiers et humains nécessaires à son évaluation soient identifiés, quantifiés et précisés dès l'origine des projets et que ces évaluations reposent sur une identification claire des objectifs et sur des indicateurs synthétiques, fiables, robustes, simples à utiliser et largement partagés par toutes les parties prenantes,
2. De créer un « Grand observatoire de l'alimentation » en charge de la centralisation et de la mise en commun des informations notamment dans les domaines nutritionnels, économiques et sociaux, et de l'appui à l'évaluation et de l'analyse prospective. Cet outil transversal et permanent de mise en réseau, d'échange et de partage des informations aurait pour vocation de permettre l'émergence d'une vision objective et la plus largement partagée sur les questions en lien avec l'alimentation,
3. De mettre en place une large concertation associant l'ensemble des parties prenantes et la société civile afin que les questions de toutes natures que suscite la politique de l'alimentation, dont par exemple celles liées à l'application des nouvelles technologies, puissent être abordées. De réaliser une évaluation des bénéfices dans le cadre d'une structure dédiée, au même titre que l'évaluation des risques qui existe aujourd'hui et que ces évaluations, tant des bénéfices que des risques, fassent état des

éventuelles incertitudes existantes et intègrent également les dimensions économiques, sociales, éthiques et environnementales,

4. De renforcer la recherche, notamment en sciences humaines et sociales, et de mieux prendre en compte les besoins de la société dans la détermination des priorités et des programmes de recherche. Dès à présent, de répondre aux besoins identifiés en matière de réduction des gaspillages alimentaires et d'élaboration d'indicateurs synthétiques, fiables, robustes, simples à utiliser et largement partagés par toutes les parties prenantes. Ces indicateurs doivent permettre d'évaluer les différentes politiques mises en œuvre ou d'expertiser, par exemple, les impacts d'une variation éventuelle de la consommation de produits animaux (viandes, lait, œufs ...) dans la ration alimentaire en tenant compte des divers enjeux de la durabilité : économie, santé, environnement,
5. De mettre en place un dispositif opérationnel, au travers de la création de pôles régionaux d'éducation à l'alimentation et au patrimoine alimentaire et culinaire, ayant notamment vocation à devenir des espaces de rencontre, des lieux dédiés à l'information sur les produits agricoles, aquatiques et alimentaires, les pratiques durables de production, de transformation, de distribution et de consommation, les terroirs, les savoir-faire et la mise en valeur des produits, ainsi que des centres de ressources et de documentation régionaux,
6. En complément des actions relevant du champ de compétence de l'Éducation Nationale, notamment en matière de valorisation des métiers de l'alimentation, de faire de la formation à l'alimentation et aux métiers s'y rapportant une des priorités de l'enseignement professionnel agricole, au même titre que la formation à l'agriculture, aux « métiers verts » ou à ceux de l'aide à la personne. Assurer aux fonds de formation les moyens suffisants pour développer les connaissances métiers des salariés des différents secteurs de la chaîne alimentaire,
7. De créer des espaces d'information sur l'alimentation distincts de la publicité, comme de l'activité journalistique, obéissant à des principes strictement définis et encadrés, afin de permettre une communication efficace et prenant en compte notamment les demandes d'information des consommateurs. La conception et la production des contenus seraient confiées à des acteurs publics et validées par un Comité *ad hoc*,
8. D'assurer une lisibilité optimale des informations réglementaires en matière d'étiquetage des denrées alimentaires. Cet objectif devra être poursuivi en liaison étroite avec les réflexions actuellement en cours au niveau communautaire sur le projet de règlement « information du consommateur » et avec l'ensemble des parties prenantes, notamment les associations de consommateurs et des spécialistes en sciences humaines. Il convient en outre d'explorer les moyens autres que les étiquettes proprement dites comme supports de diffusion des informations complémentaires.
9. De renforcer la politique de promotion du patrimoine alimentaire et culinaire français, aux niveaux national et international, notamment en inscrivant le patrimoine alimentaire comme thème central d'une prochaine édition des Journées européennes du Patrimoine. D'étudier la possibilité d'instaurer ultérieurement une journée thématique dévolue aux patrimoines alimentaires et culinaires. Enfin, de proposer durant la semaine précédant cette manifestation, à l'image de ce qui existe dans d'autres pays, un « menu patrimoine » dans tous les restaurants volontaires,

10. De lever certains freins, notamment en matière d'application de la réglementation, pour les dons aux associations caritatives dans le domaine de l'aide alimentaire ; de renforcer les moyens financiers et humains dont celles-ci disposent, notamment pour consolider les ateliers cuisine en direction des adultes et des enfants ; de maintenir une politique publique solidaire d'accès à l'alimentation, tant au niveau de l'Etat français que de l'Union européenne et de conduire rapidement une réflexion prospective sur l'insécurité alimentaire et l'avenir de l'aide alimentaire,
11. Faire en sorte que l'État dispose des moyens publics nécessaires, humains et financiers, pour la réalisation des contrôles sur l'ensemble du territoire national dans des conditions adéquates, tant au niveau qualitatif que quantitatif, que ceux-ci portent sur les denrées alimentaires, la santé des animaux, ou celle des végétaux. Dans le même temps, œuvrer pour que les contrôles à l'importation soient, pour toutes les denrées alimentaires et indépendamment de leur nature, conduits de manière harmonisée de façon à ce que toutes les marchandises introduites sur le marché européen, quel qu'en soit le point d'entrée, présentent un même niveau de sécurité. À cette fin, renforcer la coordination entre les différents services gouvernementaux européens intervenant tout au long du cycle d'importation. Enfin, veiller à ce que l'Union européenne reste très vigilante dans l'évaluation des garanties offertes par les pays tiers avant de leur accorder un statut d'équivalence,
12. D'œuvrer pour que la Politique Agricole Commune soit préservée, adaptée aux nouveaux enjeux sociétaux et économiques et qu'elle dispose d'un budget suffisant pour être en mesure d'assurer la sécurité des approvisionnements en tenant compte en particulier de leur qualité nutritionnelle. D'encourager la mise en place au niveau mondial de politiques agricoles et alimentaires adaptées et dotées d'outils de régulation des marchés afin de permettre un développement équilibré des productions agricoles de première nécessité aux différentes échelles géographiques mondiales. D'œuvrer pour faire évoluer les règles de l'OMC afin de les mettre en cohérence avec les autres normes du droit international et que les « autres facteurs légitimes » (protection des droits humains et de l'environnement par exemple) puissent être évoquées pour fonder des exceptions aux règles de libre-échange entre les pays, au même titre que celles déjà prévues dans le cadre des accords existants.

PROPOSITION DU CONSEIL NATIONAL DE L'ALIMENTATION POUR LA MISE EN ŒUVRE DU PROGRAMME NATIONAL POUR L'ALIMENTATION

Le projet de loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche, présenté en Conseil des ministres le 13 janvier 2010, a été adopté en première lecture après engagement de la procédure accélérée par le Sénat le 29 mai dernier et sera examiné par les députés dans les jours à venir.

Son titre premier, « définir et mettre en œuvre une politique publique de l'alimentation », précise dans son article 1 que la politique publique de l'alimentation vise « à assurer à la population l'accès, dans des conditions économiquement acceptables par tous, à une alimentation sûre, diversifiée, en quantité suffisante, de bonne qualité nutritionnelle, produite dans des conditions durables et [...] à offrir à chacun les conditions du choix de son alimentation en fonction de ses souhaits, de ses contraintes et de ses besoins nutritionnels, pour son bien-être et sa santé ». On peut également y lire que « la politique de l'alimentation est définie par le Gouvernement dans un programme national pour l'alimentation » et que ce programme (PNA) prévoira, en liaison avec le programme national nutrition-santé, les actions à mettre en œuvre dans sept domaines explicitement déclinés dans le texte (cf. Annexe I).

Le 12 décembre dernier, le ministre de l'alimentation, de l'agriculture et de la pêche, Bruno LE MAIRE, écrivait au nom du Gouvernement au Président du Conseil national de l'alimentation, Bernard VALLAT, en lui demandant notamment « ... de me faire des propositions concrètes de mesures qui pourront être intégrées au programme national. J'attends plus particulièrement du CNA des recommandations, des propositions d'objectifs prioritaires, des indicateurs de suivi et de performance ainsi que des actions concrètes à mettre en œuvre » (cf. Annexe II).

Afin de pouvoir répondre au mieux à cette demande dans les délais impartis, quatre groupes de travail ont été créés lors de la séance décentralisée du Conseil qui s'est tenue le 12 janvier à Montpellier (cf. Annexes III, IV et V).

Le présent document rassemble les recommandations du Conseil national de l'alimentation au regard de la définition et de la mise en œuvre du Programme National pour l'Alimentation.

SOMMAIRE

Préambule	1
1. Le rôle de l'Etat.....	2
2. Modalités d'action.....	3
I - Sécurité et accessibilité des approvisionnements.....	4
1. Sécurité des approvisionnements	4
2. Accessibilité des approvisionnements.....	5
3. Recommandations	6
II - Une politique sanitaire forte	7
1. Des contrôles harmonisés et renforcés	7
2. Des nouvelles technologies au service de la sécurité sanitaire	8
3. Communiquer pour rétablir la confiance	8
4. Recommandations	9
III - Une politique de la qualité et de la diversité des produits	10
1. Les facteurs légitimes.....	10
2. L'amélioration nutritionnelle des aliments	10
3. Un système alimentaire durable	11
4. Offrir à chacun les conditions du choix de son alimentation	12
5. Recommandations	13
IV - Des entreprises compétitives, attractives et réparties sur l'ensemble du territoire .	15
1. Recommandations	15
V - Des citoyens formés et informés.....	16
1. Créer des espaces d'information dédiés à l'alimentation.....	16
2. Créer des pôles régionaux d'éducation à l'alimentation	17
3. Développer l'information et généraliser les ateliers culinaires.....	17
4. Développer l'accès à l'expertise sur l'alimentation	19
5. Recommandations	19
VI - La préservation et la valorisation du patrimoine alimentaire et culinaire	20
1. Le modèle alimentaire français	20
2. Le patrimoine alimentaire et culinaire	21
3. Trois axes d'action	22
4. Recommandations	22
VII - Mesures « transversales ».....	23
1. Inventorier, évaluer et coordonner	23
2. Grand observatoire de l'alimentation	24

3. Mettre en place une évaluation socio-économique	25
4. Renforcer la recherche	26
Annexe I - Projet de loi de modernisation de l’agriculture et de la pêche - Titre 1 ^{er} : Définir et mettre en œuvre une politique publique de l’alimentation.....	27
Annexe II – Lettre du Ministre de l’alimentation, de l’agriculture et de la pêche	29
Annexe III - Les groupes de travail du CNA	31
Annexe IV - Eléments de calendrier.....	32
1. Réunions plénières	32
2. Réunions des groupes de travail.....	32
Annexe V - Les présidents des groupes de travail : éléments bibliographiques.....	33
Annexe VI - Sécurité alimentaire et souveraineté.....	34
Annexe VII - Créer des espaces d’information sur l’alimentation.....	40
Annexe VIII - Créer des pôles régionaux d’éducation à l’alimentation et au patrimoine alimentaire et culinaire	46
Annexe IX - Promouvoir la prise de trois repas équilibrés par jour.....	55
Annexe X - Liste des personnes associées aux groupes de travail	57
Annexe XI - Liste des personnes auditionnées.....	63
Annexe XII - Bibliographie.....	65
Annexe XIII - Sigles utilisés	68

P RÉAMBULE

« Chaque société se reflète dans son modèle alimentaire. Le nôtre fait partie de ces grandes institutions sociales et culturelles qui ont défini, au fil du temps, l'identité française¹ ». Ce « modèle », tel qu'on peut le définir aujourd'hui, repose principalement sur le primat du goût, des pratiques sociales de convivialité et des règles accompagnant les repas. Il s'articule ainsi autour de : trois repas principaux par jour pris à des heures relativement fixes et communes à tous ; un temps de préparation et une durée des repas relativement élevés ; un repas structuré par deux ou trois composantes prises dans un ordre usuel ; une grande importance accordée au goût des aliments et des savoir-faire souvent transmis entre générations. Le temps consacré à l'acte alimentaire est un temps séparé du reste des occupations humaines, qui revêt une fonction sociale. L'idée que l'acte alimentaire puisse se réduire à sa seule dimension fonctionnelle est globalement et énergiquement rejetée par la majorité de nos concitoyens. Plus que la nourriture elle-même, ce sont les manières de « *traiter la nourriture, de la servir, de la présenter* » qui déterminent de façon décisive le modèle français².

La diversité et la complexité des filières agricoles et agroalimentaires, comme celles des demandes et des attentes des différents acteurs de la chaîne alimentaire « de la fourche à la fourchette », se traduisent, autour de la thématique de l'alimentation, par la rencontre et la confrontation de problématiques qui, jusqu'à présent, faisaient l'objet de questionnements et de traitements séparés. Apporter une réponse forte et coordonnée à ces différentes problématiques ne peut donc se faire sans une politique globale et intégrée de l'alimentation mobilisant l'ensemble des départements ministériels, des opérateurs économiques et des acteurs de la société civile concernés. Cette volonté politique forte est d'autant plus nécessaire que la tradition n'est plus désormais en mesure d'assurer à elle seule la pérennité de ce « modèle » alimentaire.

Ces deux grands objectifs figurent explicitement dans l'exposé des motifs du projet de loi. On peut en effet y lire « Il [le modèle alimentaire français] constitue un déterminant essentiel de la santé et du bien-être de notre société. Héritées et transmises de génération en génération, ces valeurs et ces pratiques ont structuré un ensemble de spécificités qui façonnent notre quotidien et qui sont reconnues dans le monde entier. Les mutations dans les façons de s'alimenter ont et auront des conséquences sur la vie en société. Pour autant, aucune réelle politique de l'alimentation n'est explicitement définie. Elle reste le corollaire d'autres politiques publiques (agricoles, économiques, sociales, de santé, etc.), dont les orientations sont décidées par un nombre limité d'acteurs, souvent extérieurs au fait alimentaire. Il s'agit de donner sa place à une véritable politique publique de l'alimentation, d'en définir le champ, la gouvernance et les principales actions. Lier cette politique publique à la politique agricole réaffirme également le lien fort entre les productions agricoles et l'alimentation de nos concitoyens¹ ».

¹ Projet de loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche. Exposé des motifs. Page 10.

² « *La gastronomie s'inscrit dans la continuité du modèle alimentaire français* ». Thierry MATHÉ, Gabriel TAVOULARIS et Thomas PILORIN. Cahier de recherche du CREDOC n°267 - Décembre 2009.

1. LE ROLE DE L'ÉTAT

Si le rôle de l'État comme garant de la sécurité des approvisionnements alimentaires et de la sécurité sanitaire des aliments est rarement remis en cause, en revanche, son intervention au niveau des choix alimentaires individuels soulève de nombreuses interrogations et suscite un débat quant à son fondement³. Pour une majorité des économistes, l'intervention publique est justifiée notamment lorsque le marché est inefficace ou inadapté. Dans le cas des choix alimentaires, les asymétries d'information et les externalités négatives sont ainsi deux motifs indiscutables d'intervention. Outre cette dimension économique, celles relevant des domaines de la sociologie et des sciences comportementales doivent également être prises en compte, notamment sous les angles de l'équité et des conflits de rationalité. Enfin, la préservation du modèle alimentaire français et du patrimoine alimentaire et culinaire national justifie pleinement, de par leurs spécificités⁴, une intervention de l'Etat en ce domaine.

a) Asymétrie et déficit d'information

Les consommateurs peuvent être mal informés des caractéristiques des aliments et des effets de leurs choix sur leur santé. Dans ce cas, l'intervention publique est justifiée soit par des asymétries d'information sur des produits spécifiques, soit par un déficit d'information générique. Les asymétries d'information sont une cause indiscutable de mauvais fonctionnement des marchés. En effet, comment prendre la « bonne décision » si l'on n'est pas informé de façon adéquate des caractéristiques d'un produit et des conséquences d'un comportement ? L'intervention des Pouvoirs Publics consiste alors, d'une part, à amener les producteurs à révéler l'information privée, par exemple grâce à un étiquetage obligatoire standardisé, et d'autre part, à assurer la fourniture d'une information publique par des campagnes spécifiques.

b) Externalités négatives

Un consommateur bien informé est en droit de faire des choix non conformes aux recommandations de santé, sans que cela justifie l'intervention publique, aussi longtemps qu'il supporte les conséquences de ses choix. En revanche, si ses choix imposent des coûts à d'autres, il y a alors des effets externes négatifs dont la prévention peut justifier l'intervention publique. Ainsi, par exemple dans le cas de l'obésité, des maladies cardio-vasculaire ou du diabète, les surcoûts de santé imposent des externalités négatives aux bénéficiaires de l'assurance maladie. Et, même si le bilan complet de ces externalités n'a pas été établi, le coût d'une intervention publique préventive, pédagogique et incitative, se justifie grandement au regard des ordres de grandeur estimés.

c) Conflits de rationalités

Même informés des conséquences d'un choix, certains consommateurs (ou la majorité des consommateurs dans certaines circonstances) peuvent prendre des décisions qu'ils seront ensuite amenés à regretter, illustrant ainsi les difficultés classiques du contrôle de soi liées à des préférences temporellement incohérentes. Dans ce cas, et même en l'absence d'externalités négatives, une intervention publique peut améliorer les arbitrages des individus

³ Cette partie est très largement reprise de l'étude de l'INSERM (Institut National de la Santé et de la Recherche Médicale) « Obésité : bilan et évaluation des programmes de prévention et de prise en charge » réalisée par le Centre d'expertise collective et publiée en septembre 2005.

⁴ Cf. le chapitre VI du présent rapport « La préservation et la valorisation du patrimoine alimentaire et culinaire » pour plus de précisions.

qui n'agissent pas « dans leur propre intérêt ». La mise en œuvre d'une politique aidant ceux qui en ont besoin à faire des choix responsables et à éviter des erreurs coûteuses, sans faire peser un coût excessif sur ceux n'en ayant pas besoin, est alors justifiée⁵. L'obligation de donner une information nutritionnelle, d'étendre les choix offerts ou d'accroître l'attractivité des aliments recommandés, sont des exemples d'interventions qui répondent à cette logique.

d) Équité

Si l'intervention de l'État comme garant de la sécurité des approvisionnements alimentaires et de la sécurité sanitaire des aliments est rarement remise en cause, il en va de même quant à son rôle en matière de justice sociale, que ce soit notamment au regard de la prévention et de la lutte contre l'obésité, les maladies cardio-vasculaire, le diabète, la maladie cœliaque, ..., ou de l'accès des plus fragiles à une alimentation de qualité.

e) Promouvoir notre modèle alimentaire

Promouvoir notre modèle agricole et agroalimentaire (modèle que nous qualifierons par la suite de « français » pour plus de facilité⁶), ainsi que le patrimoine alimentaire et culinaire national, nécessite notamment que nos concitoyens réinvestissent les dimensions de goût et de gourmandise, de plaisir et d'émotion, de convivialité et de partage, de l'alimentation. Ces pratiques culturelles ne doivent cependant pas entrer en conflit avec les préoccupations de protection de l'environnement et de protection de la santé au risque de susciter des réactions d'anxiété de la part de la population. En résumé, et comme l'écrivent Claude Fischler et Estelle Masson dans leur ouvrage « *Manger. Français, Européens et Américains face à l'alimentation* », il s'agit de « réenchanter l'alimentation » pour l'ensemble de nos concitoyens.

2. MODALITES D'ACTION

La mise en œuvre d'une politique publique de l'alimentation efficace quant aux objectifs affichés par le projet de loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche nécessite que soient combinées des actions qui visent tant à modifier les comportements des consommateurs pour les faire tendre vers des pratiques alimentaires plus favorables, qu'à agir sur la qualité nutritionnelle, voire organoleptique, de l'offre alimentaire ou sur les modalités de mise en avant des produits alimentaires.

En ce qui concerne ce second levier d'action, les Pouvoirs Publics peuvent soit inciter les entreprises à développer des démarches volontaires de progrès, soit intervenir plus directement dans l'amélioration de la qualité nutritionnelle de l'offre alimentaire. Les deux approches ne sont, bien entendu, nullement antinomiques. Si les Pouvoirs Publics choisissent d'intervenir directement, ils peuvent le faire de manière « incitative » ou « coercitive ». Là encore, la combinaison de ces deux types d'interventions n'est pas à exclure.

⁵ Ce type de politique est qualifié de « paternalisme asymétrique » par les économistes. Pour plus de précisions, se reporter à «AMERER C, ISSACHAROFF S, LOWENSTEIN G, O'DONOGHUE T. "Regulation for conservatives: behavioural economics and the case for "asymmetric paternalism". University of Pennsylvania Law Review 2003, 151: 211-1254".

⁶ Ce modèle alimentaire « français », tel que décrit précédemment, est également observable dans d'autres pays du Sud de l'Europe comme, par exemple, l'Italie, l'Espagne ou le Portugal. De ce fait, il s'agit, avec les autres pays qui la partagent, de promouvoir cette approche commune de l'alimentation, notamment au niveau international.

Les recommandations formulées ci-après par le Conseil National de l'Alimentation pour la mise en œuvre du Programme National pour l'Alimentation relèvent, à des degrés variables selon les thématiques concernées, de ces différentes modalités. Elles portent sur six axes principaux, considérant qu'il ne peut y avoir de politique publique de l'alimentation globale et intégrée sans mesures relevant de chacun d'entre eux.

Enfin, les recommandations du Conseil sur les thématiques du renforcement de la compétitivité de l'agriculture française et de l'inscription de l'agriculture et de la forêt dans un développement durable des territoires sont volontairement limitées, compte tenu du temps limité dont il disposait pour répondre aux demandes exprimées dans la lettre de mission, et du fait que ces thèmes font l'objet des deuxième et troisième titres du projet de loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche.

I - SECURITE ET ACCESSIBILITE DES APPROVISIONNEMENTS

1. SECURITE DES APPROVISIONNEMENTS

Après une période caractérisée par une confiance plus ou moins forte dans la capacité du marché et des échanges mondiaux à assurer la sécurité alimentaire⁷ des populations, et à la lumière de la flambée des prix des produits agricoles des années 2007 et 2008, qui a touché, rappelons-le, aussi bien les pays en voie de développement que les pays développés, la tendance est aujourd'hui à une plus grande prudence. De nombreux Etats ont en effet remis à l'ordre du jour la question des moyens à mettre en œuvre pour assurer au maximum la production intérieure des produits agricoles de première nécessité, et garantir ainsi la régularité des approvisionnements pour les consommateurs et l'ensemble des acteurs de la chaîne alimentaire.

Ces conclusions ne sont guère nouvelles, le Président de la République française, Nicolas SARKOZY, les avait déjà exposées lors de la conférence de haut niveau sur la sécurité alimentaire mondiale qui s'est tenue à Rome le 3 juin 2008. En effet, il déclarait alors « Il faut aider les pays les plus pauvres à se doter d'agricultures modernes qui permettront leur suffisance alimentaire. C'est le seul choix stratégique possible ». Il proposait ainsi « un partenariat mondial pour l'alimentation et l'agriculture, qui reposerait sur trois piliers ». Ces « trois piliers » seraient : le renforcement de la coordination internationale, la création d'un groupe international de scientifiques venus du monde entier, représentant toutes les disciplines concernées et un changement d'échelle en matière financière dans la lutte contre l'extrême insécurité alimentaire.

La sécurité des approvisionnements alimentaires est une obligation pour tous les États et une condition de la construction de leur souveraineté⁸. La reconnaissance de cette responsabilité conduit à la nécessité de développer la production intérieure des produits

⁷ La « sécurité alimentaire », notion qui relève du droit international, est apparue dans les années 1970 et a connu diverses acceptions depuis lors. L'une de ses plus récentes définitions, communément acceptée, date de 1996 : « La sécurité alimentaire 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 » (Déclaration de Rome sur la sécurité alimentaire mondiale et Plan d'action du Sommet mondial de l'alimentation. FAO, 1996).

⁸ Cf. Annexe VI pour plus de précisions.

agricoles de première nécessité pour épargner, tant que faire se peut, aux consommateurs et à l'ensemble des acteurs de la chaîne alimentaire les conséquences des mouvements erratiques des marchés, quelles qu'en soient les causes (climatiques, sanitaires, sociales, ...). Toutefois, il est à noter que certains pays n'ont pas fait ce choix, préférant se tourner délibérément vers la sécurisation de leurs importations via des investissements agricoles hors de leur territoire. L'Union européenne a, quant à elle, opté pour une production intérieure et d'un soutien à l'agriculture. Compte tenu de la forte interdépendance des chaînes alimentaires, il est également indispensable de veiller à la sécurisation des approvisionnements extérieurs en matières premières.

2. ACCESSIBILITE DES APPROVISIONNEMENTS

Assurer à la population la disponibilité d'aliments en quantité suffisante et d'une qualité appropriée suppose en tout premier lieu, et de toute évidence, que ceux-ci soient produits, mais également qu'ils soient accessibles pour tous et que les pertes et gaspillages au fil des étapes « du champ à l'assiette » ne conduisent pas à une réduction importante des disponibilités finales.

L'accès de tous à des ressources permettant à chacun d'acquérir une nourriture adéquate⁹ est étroitement lié au contexte environnemental, juridique, politique, économique (pouvoir d'achat) et social (mécanismes sociaux de répartition). Loin de ne concerner que les pays du Sud, de réels problèmes d'accessibilité à la nourriture se posent également dans les pays du Nord, que ce soit en termes de qualité et d'équilibre de l'alimentation (fruits et légumes, viandes et poissons par exemple) ou de quantités. Rappelons en effet que plus de trois millions de personnes ont aujourd'hui recours à l'aide alimentaire, de façon passagère, régulière ou permanente en France, quand quelques huit millions de citoyens vivent sous le seuil de pauvreté¹⁰.

En ce qui concerne les « pertes et gaspillages », si dans les pays du Sud les pertes les plus notables interviennent avant d'avoir atteint les consommateurs (pertes au champ, durant le stockage ou lors du transport), dans les pays du Nord, le « gaspillage de nourriture » aux niveaux de la transformation, du transport, de la distribution et de la consommation atteint des proportions plus que significatives¹¹. Au niveau national, l'absence de données permettant de mieux connaître et comprendre ce phénomène est un obstacle à la mise en œuvre de mesures efficaces pour y remédier.

Enfin, il convient de tenir compte de l'augmentation continue du nombre de bénéficiaires de l'aide alimentaire, de l'évolution de leurs caractéristiques socio-économiques, et des conséquences que pourraient avoir les mesures proposées dans le cadre du Programme National pour l'Alimentation, notamment en matière de réduction du gaspillage.

⁹ Définition de l'accessibilité donnée par Madame Cécile MOIROUD (cf. Annexe VI).

¹⁰ Source : « Transrural initiatives. Numéro 392 - Février 2010 » et Observatoire national de la Pauvreté et de l'Exclusion Sociale (ONPES).

¹¹ En Grande-Bretagne, des données récentes permettent d'estimer le gaspillage total à environ 25% des achats alimentaires en volume, avec des proportions allant de 7% pour le lait à 50% pour les salades. Source : « La lutte contre le gaspillage : Quel rôle face aux défis alimentaires » - Annie SOYEUX, in Futuribles, numéro 362 - Avril 2010.

3. RECOMMANDATIONS

1. Faire en sorte que la Politique Agricole Commune soit préservée, adaptée aux nouveaux enjeux sociétaux et économiques et qu'elle dispose d'un budget suffisant pour être en mesure d'assurer la sécurité des approvisionnements pour l'ensemble des consommateurs européens et des acteurs de la chaîne alimentaire, notamment leur régularité, leur accessibilité et leur qualité nutritionnelle. De manière concomitante, encourager la mise en place au niveau mondial d'ensembles régionaux et de politiques agricoles et alimentaires adaptées et dotés d'outils de régulation des marchés afin de permettre un développement équilibré des productions agricoles de première nécessité aux différentes échelles géographiques (locale, nationale, supranationale et mondiale).
2. Œuvrer au sein de l'Union européenne pour que celle-ci joue un rôle dans la construction de la sécurité alimentaire mondiale, notamment avec les pays méditerranéens structurellement déficitaires en produits alimentaires de première nécessité, sur la base d'une approche partenariale et régulée des échanges. Renforcer et développer l'appui technique et financier aux pays en voie de développement afin de les appuyer dans la réflexion et la construction de politiques agricoles et alimentaires adaptées à leurs besoins.
3. Mettre l'agriculture au cœur des politiques de développement par le biais de l'intervention coordonnée des différentes enceintes internationales compétentes (FAO, FMI, Banque Mondiale, OMC, etc.) et réintroduire la notion de stabilité des prix dans la définition de la sécurité alimentaire retenue par les instances internationales. Dans le même temps, œuvrer à l'OMC pour que l'Accord sur l'Agriculture évolue afin que la sécurité alimentaire y soit reconnue comme le droit pour chaque pays, seul ou au sein d'un ensemble régional, de mettre en place une politique agricole et alimentaire garantissant, en quantité et en qualité, la sécurité de ses approvisionnements. Faire en sorte que, dans le cadre du Cycle de Doha, les objectifs de réduction des subventions à l'agriculture et les disciplines qui les encadrent prennent en compte les différents niveaux de développement, afin de permettre le développement de filières agricoles vivrières locales, localement sources de revenus et d'emplois.
4. Être particulièrement vigilant aux conséquences directes ou indirectes des résultats des négociations internationales pour la sécurité des approvisionnements européens, dans le cadre des discussions multilatérales au sein de l'OMC, mais également des négociations bilatérales, notamment en matière de baisse des droits de douane aux frontières.
5. Maintenir une politique publique d'accès à l'alimentation, tant au niveau de l'État français que de l'Union européenne, ce qui suppose notamment la pérennisation du programme européen d'aide aux plus démunis (PEAD) et du programme national d'aide alimentaire (PNAA). Mettre en œuvre dans les meilleurs délais, en association avec l'ensemble des acteurs nationaux concernés, notamment les Banques Alimentaires, les études et programmes de recherche permettant de combler le manque de connaissances sur le gaspillage de nourriture aux différents stades de la chaîne alimentaire, puis, dès que les résultats seront disponibles, étudier avec l'ensemble des parties prenantes les moyens les plus appropriés pour les réduire. En cette attente, lever certains freins existants,

notamment en matière d'application de la réglementation¹², renforcer les moyens financiers et humains des associations qui œuvrent dans le domaine de l'aide alimentaire, notamment pour consolider les ateliers cuisine en direction des adultes et des enfants.

6. Conduire dans les meilleurs délais une réflexion prospective sur l'insécurité alimentaire et l'avenir de l'aide alimentaire en association avec l'ensemble des acteurs concernés et en s'inspirant, notamment, des expériences anglaises et américaines qui ciblent spécifiquement les femmes enceintes et les enfants en bas âge des foyers pauvres. Un groupe de travail *ad hoc* du CNA pourrait être rapidement créé à cette fin.

II - UNE POLITIQUE SANITAIRE FORTE

1. DES CONTROLES HARMONISES ET RENFORCES

L'Union européenne est aujourd'hui le plus grand exportateur mondial de produits agricoles et alimentaires, mais également le premier importateur, notamment de produits en provenance des pays en voie de développement. Cette position, ainsi que l'accroissement continu des échanges mondiaux de ces produits, ainsi que d'aliments pour animaux, d'animaux et de végétaux, rendent plus probables l'émergence et la diffusion de risques sanitaires qui sont parfois décelés *a posteriori*, comme l'ont montré les crises récentes.

Par ailleurs, des différences, parfois notables, sont constatées entre les exigences applicables aux produits importés et celles requises pour les produits communautaires. Il en va ainsi, notamment, de la gestion des intrants chimiques et de leurs résidus dans les denrées alimentaires. Outre le fait qu'elles peuvent influencer sur le niveau de sécurité sanitaire et phytosanitaire, ces normes peuvent entraîner des distorsions spécifiques en termes de coûts de production, au détriment des opérateurs européens¹³.

Le projet de loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche prévoyant en son titre premier que la politique publique de l'alimentation vise, notamment, à assurer à la population l'accès à une alimentation sûre, cette garantie doit donc nécessairement concerner aussi bien les denrées alimentaires produites sur le territoire national que celles en provenance des autres États membres de l'Union européenne ou des pays tiers. En conséquence, il est indispensable que soient conduits de manières harmonisées les contrôles à l'importation, devant permettre de s'assurer que les denrées alimentaires, qu'elles soient d'origine animale ou végétale, brutes ou transformées, destinées à l'alimentation humaine ou animale, sont sûres et conformes aux normes européennes.

La reconnaissance de l'équivalence des systèmes de sécurité sanitaire des pays exportateurs est un fondement du commerce international de denrées alimentaires, d'animaux

¹² Dans un avis rendu en novembre 2004 (avis n°48 sur « La préparation de l'entrée en vigueur, au 1^{er} janvier 2005, de certaines dispositions du règlement CE n°178/2002 du Parlement européen et du Conseil, qui concernent les entreprises »), le CNA recommandait déjà, « pour des raisons humanitaires », « aux autorités compétentes de bien vouloir prendre en compte la situation particulière des associations caritatives au regard de la distribution de denrées alimentaires ne répondant pas en tout point aux prescriptions applicables de la législation alimentaire, pourvu que ces denrées ne portent pas atteinte à la santé ou à la sécurité du consommateur ».

¹³ On peut, à titre d'illustration, mentionner les différences en matière de bien-être animal ou, en ce qui concerne les pesticides, l'interdiction de substances actives en raison de leurs effets sur l'environnement (qualité des eaux, abeilles, ...) au sein de l'Union européenne.

et de végétaux. Elle permet de prendre en compte l'existence, au niveau des pays tiers, de systèmes sanitaires différents de ceux de l'Union européenne, dans la mesure où ils assurent un niveau de protection équivalent. Néanmoins, quels que soient les flux commerciaux concernés, l'Union européenne doit rester très vigilante dans l'évaluation des garanties offertes par les pays tiers avant de leur accorder un statut d'équivalence.

Par ailleurs, une plus grande maîtrise des facteurs de risque devrait être recherchée en fondant plus systématiquement les mesures à l'importation sur une analyse préalable des risques sanitaires et phytosanitaires, dont les principes sont définis par les organisations internationales compétentes reconnues par l'Organisation mondiale du commerce (Codex alimentarius, Organisation mondiale de la santé animale et Convention internationale pour la protection des végétaux).

Enfin, il importe de préserver et de renforcer le rôle de l'Etat et de l'Union européenne dans l'organisation, la gestion et de la réalisation des contrôles sanitaires publics aux frontières, sans négliger ceux conduits sur le territoire national, notamment dans les abattoirs.

2. DES NOUVELLES TECHNOLOGIES AU SERVICE DE LA SECURITE SANITAIRE

Au niveau national, des technologies innovantes apparaissent aujourd'hui propices à contribuer au renforcement de la sécurité sanitaire des aliments¹⁴. Certaines d'entre elles pourraient en effet être proposées pour des applications industrielles qui présentent des bénéfices directs en termes de conservation des denrées alimentaires, de préservation de leurs qualités ou de décontamination microbiologique. A titre d'illustration, l'utilisation de la lumière pulsée pour éliminer les bactéries à la surface des coupelles et autres bouchons, peut constituer une alternative aux traitements à base de produits chimiques ou de rayons gamma. De même, certaines innovations technologiques pourraient contribuer à apporter des éléments de réponse aux défis liés à l'augmentation de la population mondiale, à la transition nutritionnelle, à la pression sur les ressources naturelles (terres, eau, biodiversité), aux changements climatiques ou à l'augmentation du coût des matières premières. Or, force est de constater que les innovations technologiques dans le domaine alimentaire rencontrent aujourd'hui en France des difficultés pour leur mise en application effective, du fait notamment d'une certaine défiance des consommateurs. Des mesures adaptées, en particulier dans le domaine de la communication, doivent donc être mises rapidement en place pour y répondre.

3. COMMUNIQUER POUR RETABLIR LA CONFIANCE

Alors que l'alimentation, tout au moins celle des populations des pays développés, n'a jamais été aussi sûre et contrôlée, les peurs alimentaires ne cessent de se développer et sont susceptibles de se déployer rapidement, même à partir de crises mineures. Il est donc indispensable de redonner à nos concitoyens confiance dans leur alimentation, notamment en les informant sur la réalité des modes de production pour combler progressivement le fossé existant avec la représentation souvent idéalisée et bucolique qu'ils en ont ; en organisant la polyphonie en lieu et place de l'actuelle cacophonie et en communiquant plus efficacement sur les actions de l'État en matière de contrôles sanitaires.

¹⁴ Pour plus de précisions sur ce point, voir l'avis n°65 du 10 juin 2009, « Avis sur le développement des nouvelles technologies dans la fabrication, le conditionnement et la conservation des denrées alimentaires : conséquences, responsabilité des opérateurs et acceptabilité sociale ».

Dans le même temps, il serait nécessaire de procéder, en association avec l'ensemble des acteurs concernés, à la réalisation de retours d'expériences après les crises alimentaires et de communiquer sur les résultats obtenus et les suites réservées. Enfin, le Conseil réitère sa recommandation de développer, en dehors des périodes de crise, une communication permettant de fournir aux consommateurs les outils nécessaires pour comprendre et décrypter les enjeux et conséquences potentielles des crises. Un des objectifs serait de concilier l'évaluation scientifique du risque et sa perception par les consommateurs et les relais d'opinion.

4. RECOMMANDATIONS

1. Faire en sorte que l'État dispose des moyens publics nécessaires, humains et financiers, pour la réalisation des contrôles sur l'ensemble du territoire dans des conditions adéquates, tant au niveau qualitatif que quantitatif, que ceux-ci portent sur les denrées alimentaires, la santé des animaux, ou celle des végétaux. Dans le même temps, œuvrer pour que les contrôles à l'importation soient, pour toutes les denrées alimentaires et indépendamment de leur nature, conduits de manières harmonisées de façon à ce que toutes les marchandises introduites sur le marché européen, quel qu'en soit le point d'entrée, présentent un même niveau de sécurité¹⁵. À cette fin, renforcer la coordination entre les différents services gouvernementaux européens intervenant tout au long du cycle d'importation. Enfin, veiller à ce que l'Union européenne reste très vigilante dans l'évaluation des garanties offertes par les pays tiers avant de leur accorder un statut d'équivalence.
2. Renforcer et développer les actions de coopération internationale et l'aide technique en faveur des pays exportateurs à destination du marché européen afin de les aider à respecter les normes européennes et de favoriser la construction d'une culture commune en matière de sécurité sanitaire, ainsi que la mise en place de services d'inspection gouvernementaux.
3. Poursuivre la promotion des normes et critères réglementaires européens au sein des organisations de normalisation internationale (OIE, CIPV, *Codex alimentarius*, ...) dans les domaines de la santé animale, de la santé végétale et de la sécurité des denrées alimentaires, ainsi que dans le cadre des négociations d'accords bilatéraux avec les pays tiers. Œuvrer pour que l'Union européenne accorde une attention accrue aux garanties offertes par les pays tiers avant d'accorder un statut d'équivalence à leurs systèmes de sécurité sanitaire.
4. Communiquer régulièrement sur la portée, le nombre et la diversité des contrôles réalisés par les services de l'État en matière de sécurité sanitaire des aliments, ainsi que sur leurs résultats.
5. Inciter, par la voie de la négociation collective, l'implication des institutions représentatives du personnel dans la mise en œuvre de l'alerte sanitaire interne et

¹⁵ Pour plus de précisions sur ce point, voir « *Importation d'aliments, d'animaux et de végétaux : sécurité sanitaire des importations agricoles et alimentaires* » - Mémoire présenté aux ministres de l'agriculture lors de la session du Conseil du 23 juin 2008 et « *Sécurité des produits agricoles et agro-alimentaires importés et conformité aux règles communautaires – Conclusions du Conseil* » - Bruxelles le 16 décembre 2008.

étendre à l'alerte sanitaire la protection légale prévue actuellement dans le Code du travail pour les signalements de bonne foi.¹⁶

III - UNE POLITIQUE DE LA QUALITE ET DE LA DIVERSITE DES PRODUITS

1. LES FACTEURS LEGITIMES

Outre l'indispensable garantie de la sécurité sanitaire des denrées alimentaires, et compte tenu de la relation particulière du consommateur à l'aliment, les différents acteurs de la chaîne alimentaire sont particulièrement concernés par ce qu'il est convenu d'appeler « les facteurs légitimes et les préférences collectives ». Ces dernières résultent de choix sociétaux et révèlent les priorités attribuées à des biens publics ou à certaines valeurs collectivement partagées. Ainsi, la valence de qualité de l'alimentation basée sur l'origine et les méthodes de production, la diversité des produits offerts aux consommateurs, la protection animale, une application raisonnée du principe de précaution, ou encore la protection de l'environnement, font partie des sensibilités européennes.

Or, force est de constater qu'aujourd'hui, à part des raisons de protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ainsi que de protection des végétaux prises en compte par l'Accord SPS (mesures sanitaires et phytosanitaires), permettant de justifier des restrictions aux échanges, les règles de l'OMC ne prennent pratiquement pas en considération les autres facteurs légitimes facteurs non-commerciaux¹⁷. La nécessité d'apporter une preuve scientifique de l'existence d'un risque pour fonder des mesures prises pour protéger la santé et la vie n'exclue pas la référence au principe de précaution¹⁸, pour autant que ce risque soit évalué dans le cadre d'un processus d'analyse de risque. Ce processus doit permettre de juger du niveau de plausibilité du risque : probable, des mesures de précaution devraient être prises ; possible, des études complémentaires (recherches, enquêtes, analyses, ...) doivent être entreprises, justifiant par exemple de la décision d'un moratoire.

2. L'AMELIORATION NUTRITIONNELLE DES ALIMENTS

Si le maintien de la qualité et de la diversité des productions agricoles constitue une condition nécessaire pour assurer à la population une alimentation de qualité, l'optimisation nutritionnelle des aliments en est, compte tenu des liens entre les caractéristiques de l'offre alimentaire et la santé, un complément indispensable. La démarche partenariale de progrès concrétisée dans le PNNS2 par les chartes d'engagements nutritionnels mises en place ces dernières années constitue un exemple à encourager et à développer, notamment vers la signature de chartes collectives afin « d'élargir l'assiette » des produits concernés par ces optimisations nutritionnelles.

¹⁶ Cf. pour plus de précisions l'avis n°60 du CNA du 3 avril 2008 sur « L'articulation entre le droit agroalimentaire et le droit au travail ».

¹⁷ Cf. sur ce point l'avis n°59 du CNA en date du 7 février 2008 sur « Les nouveaux facteurs légitimes de régulation du commerce international des denrées alimentaires ».

¹⁸ BOY L., CHARLIER C., RAINELLI M. et REISS P. ; La mise en œuvre du principe de précaution dans l'accord SPS de l'OMC : les enseignements des différents commerciaux. *Revue économique*, 2003, 54 (n°6) 1291-1306.

Cette dynamique d'amélioration nutritionnelle des produits transformés gagnerait à être élargie aux produits agricoles dès le stade de la production primaire. A titre d'exemple, la démarche qui consiste à introduire dans l'alimentation des animaux des sources végétales d'Oméga 3, comme les graines de lin, permet d'obtenir des produits (œufs, viande, lait) au profil nutritionnel plus équilibré. D'autres expériences d'amélioration des caractéristiques nutritionnelles des produits agricoles grâce à l'adaptation des méthodes de production existent (finition des taurillons avec de la luzerne, incorporation de luzerne déshydratée et de drèches de distillerie de blé dans l'alimentation des lapins, ...) et les premiers résultats sont désormais disponibles.

Ces améliorations nutritionnelles se doivent d'être conduites en cohérence avec les autres objectifs que sont, notamment, la maîtrise des impacts environnementaux, la préservation des qualités gustatives des produits, le maintien de leur accessibilité au plus grand nombre, notamment au regard de leur prix, et les modalités de leur mise en avant.

3. UN SYSTEME ALIMENTAIRE DURABLE

La qualité de l'alimentation, et plus globalement celle de l'ensemble du système alimentaire, est indissociable des conditions dans lesquelles sont produits, stockés et distribués les aliments à tous les stades de leur cycle de vie. En complément d'informations sur la composition nutritionnelle des produits, le cas échéant sur leur origine et/ou leur mode de production, les consommateurs doivent être à même de pouvoir faire des « choix éclairés » en intégrant, notamment, des informations sur les impacts environnementaux. A ce titre, et conformément aux engagements du Grenelle de l'environnement, il est prévu de mettre en œuvre des mesures permettant aux consommateurs d'être informés sur le contenu en équivalent carbone des produits et emballages ainsi que sur la consommation en ressources naturelles ou l'impact sur les milieux naturels à l'échelle de l'ensemble du cycle de vie du produit. Pour être utiles, ces informations se doivent d'être claires, pertinentes, loyales et responsables, et donc de reposer sur des indicateurs fiables, robustes et partagés par l'ensemble des acteurs concernés.

L'élaboration de tels indicateurs suscite de nombreuses interrogations, dont celle des critères à prendre en compte. A titre d'exemple, faut-il ne mesurer que la seule empreinte carbone, ou étendre la démarche à l'ensemble des émissions de gaz à effet de serre ? Conformément au principe de pluralité des indicateurs environnementaux acté dans la loi Grenelle, comment prendre en compte les autres impacts environnementaux comme, par exemple, sur la biodiversité ou la qualité de l'eau, et, dans l'affirmative, comment les mesurer et pondérer les différents indicateurs obtenus ? Se pose également la question des moyens à mettre en œuvre afin que tous les systèmes de production et de distribution soient sur un pied d'égalité, que puissent être intégrées les évolutions temporelles et que les efforts réalisés par les différents acteurs soient perceptibles par les consommateurs.

En outre, il convient de s'interroger sur les modalités de prise en compte des deux autres dimensions du développement durable, au travers de l'élaboration d'indicateurs susceptibles de mesurer les impacts économiques et sociaux des mesures envisagées et de leur combinaison avec ceux relatifs à la prise en compte de l'environnement. L'enjeu est donc, au travers de ces indicateurs, de traduire et de synthétiser l'ensemble des questions relatives aux interactions entre les différentes mesures prises par les pouvoirs publics ou par les acteurs de la chaîne alimentaire, dans les domaines économiques, sociaux, environnementaux ou de santé.

En parallèle, des « bonnes pratiques » peuvent d'ores et déjà être développées et soutenues. Ainsi, réduire l'impact environnemental de notre système alimentaire suppose, notamment, que soit optimisé le transport des marchandises et son impact sur l'environnement. En effet, le transport concerne toute la chaîne alimentaire « du champ à l'assiette » et s'effectue aujourd'hui majoritairement par voie routière. Dans le contexte du Grenelle de l'environnement, il apparaît important de favoriser les autres moyens de transport que sont le rail et la voie fluviale, d'améliorer la performance environnementale du transport routier et d'inciter les entreprises à l'optimisation logistique.

Dans le même temps, il est nécessaire d'encourager les autres actions existantes en matière de réduction de l'impact environnemental de notre système alimentaire, que ce soit au niveau de la production (réduction de l'utilisation des pesticides, récupération des emballages vides, économies d'énergie, etc.), de la transformation, du stockage ou encore de la distribution (réduction des emballages, économies d'eau et d'énergie, traitement des effluents, etc.).

Une meilleure connaissance de ces bonnes pratiques pourrait être assurée par la mise en place d'un répertoire national accessible à l'ensemble des acteurs concernés et coordonné par les Pouvoirs Publics.

Comme indiqué précédemment, alors que certaines technologies innovantes sont, ou pourraient être, utilisées dans des applications industrielles présentant des bénéfices directs en termes de développement durable¹⁹, elles font l'objet d'une défiance forte de la part des consommateurs. Il en est ainsi, par exemple : de l'introduction de nanoparticules dans les emballages plastiques qui permettent d'alléger le poids des bouteilles, des emballages « actifs » ou « intelligents » qui interagissent avec leur environnement, notamment pour fournir des informations « en temps réel » aux consommateurs, ou de l'utilisation de la lumière pulsée pour éliminer les bactéries, technique présentant l'avantage de ne pas utiliser d'eau et de ne rejeter ni effluents ni déchets.

Enfin, rappelons que la durabilité de notre système alimentaire repose également sur le maintien d'exploitations agricoles diversifiées, compétitives et réparties sur l'ensemble du territoire, ce qui implique une cohérence renforcée entre Politique Agricole Commune et Politique de l'Alimentation, notamment en matière de répartition des soutiens publics.

4. OFFRIR A CHACUN LES CONDITIONS DU CHOIX DE SON ALIMENTATION

Pour répondre à la demande des consommateurs en quête de produits du terroir et de savoir-faire traditionnels, mais également à la recherche de produits « pratiques », de prestations personnalisées ou de circuits de vente de proximité, outre le développement des circuits courts directs (producteurs-consommateurs), celui de circuits de commercialisation de proximité faisant appel aux professionnels de l'artisanat et du commerce alimentaire de proximité (fromagers, détaillants en fruits et légumes, bouchers, charcutiers traiteurs, ...) et de la restauration commerciale doit également être favorisé. En effet, ces professionnels de l'alimentation étant à même de transmettre directement au consommateur des informations sur l'origine des produits, leur mode de production et/ou de transformation, ou encore leur préparation, le lien entre le produit brut, son producteur, le ou les transformateurs et le

¹⁹ Pour plus de précisions, voir l'avis du CNA adopté à l'unanimité le 10 juin 2009 sur « Le développement des nouvelles technologies dans la fabrication, le conditionnement et la conservation des denrées alimentaires : conséquences, responsabilité des opérateurs et acceptabilité sociale ».

consommateur en serait renforcé, tout en assurant le maintien des activités économiques sur les territoires.

« Offrir à chacun les conditions du choix de son alimentation en fonction de ses souhaits, de ses contraintes et de ses besoins nutritionnels, pour son bien-être et sa santé » suppose également que soit portée une attention particulière aux personnes souffrant d'intolérances ou d'allergies à certaines denrées alimentaires²⁰.

Enfin, on peut regretter que l'évolution des modes de vie se traduise par un infléchissement des comportements alimentaires, caractérisé notamment par un petit déjeuner trop souvent négligé par les jeunes et les adolescents, par la remise en cause de la pause méridienne, chez les élèves comme dans la population active, et d'une façon générale, par le fait que le repas soit de plus en plus souvent pris de manière isolée, sans être assis ou à table. Cette inflexion a pour conséquence la montée en puissance des pratiques de « grignotage », mais également un délitement du lien social, les repas étant aussi des moments de rencontre, d'échange et de convivialité.

5. RECOMMANDATIONS

1. Œuvrer pour faire évoluer le droit de l'OMC afin qu'il soit en cohérence avec les autres normes du droit international et que les protections des droits humains et de l'environnement accèdent au rang de règles du commerce international et puissent être invoquées pour fonder des exceptions aux règles de libre-échange entre les pays, au même titre que celles déjà prévues dans le cadre des accords existants de l'OMC²¹.
2. Revoir le référentiel type des chartes d'engagements volontaires de progrès nutritionnels proposées par les exploitants du secteur alimentaire dans le cadre du PNNS2 afin de mieux prendre en compte les spécificités des approches collectives et élargir les missions de l'Observatoire de la qualité de l'alimentation (Oqali) pour lui permettre d'accompagner les secteurs dans l'élaboration et la constitution de leurs projets. Dans le même temps, favoriser le développement des démarches d'amélioration des caractéristiques nutritionnelles des produits agricoles grâce à l'adaptation des méthodes de production et dégager les solutions les plus appropriées pour assurer la communication autour de ces pratiques et leur valorisation.
3. Que l'élaboration des informations relatives aux analyses de cycle de vie (ACV) et à l'affichage environnemental des produits agricoles et alimentaires²² repose sur des méthodologies harmonisées aux niveaux national, européen et international, ainsi que sur des bases de données et des outils simples, adaptés et accessibles à toutes les entreprises, indépendamment de leur taille. Veiller à ce que cette démarche s'inscrive dans le cadre global du développement durable avec la prise en compte concomitante des deux autres piliers, social et économique, et que cette obligation ne se traduise pas par une dégradation des conditions de mise en concurrence des produits nationaux avec ceux des autres États membres de l'Union européenne ou des pays tiers. Enfin, que les Pouvoirs Publics participent activement, y compris financièrement, à la construction et à l'accessibilité des bases de données indispensables à l'élaboration des informations environnementales, et

²⁰ Cf. l'avis n°66 du CNA, adopté à l'unanimité le 12 janvier 2010 : « Comment mieux cerner et satisfaire les besoins des personnes intolérantes ou allergiques à certains aliments ? ».

²¹ Pour plus de précisions sur ce point, se reporter à l'avis n°59 du CNA du 7 février 2008 « Les nouveaux facteurs légitimes de régulation du commerce international des denrées alimentaires ».

²² Cf. article 85-1 du projet de loi Grenelle 2.

que les organismes de recherche publique soient sollicités pour la construction d'indicateurs synthétiques fiables, robustes, simples à utiliser et largement partagés par les parties prenantes, indicateurs devant également permettre d'assurer la cohérence des différentes politiques mises en œuvre.

4. Encourager les actions en matière de réduction de l'impact environnemental de notre système alimentaire, que ce soit au niveau de la production, de la transformation, du stockage et de la distribution, notamment : en favorisant les économies d'eau, d'énergie ou d'emballages ; en réduisant les déchets et en optimisant la gestion des rejets polluants ; en privilégiant le transport par rail et voie fluviale ; en améliorant la performance environnementale du transport routier ; ou en incitant les entreprises à l'optimisation logistique. Assurer, sans attendre, une meilleure connaissance des bonnes pratiques existantes par la mise en place d'un répertoire national accessible à l'ensemble des acteurs concernés et coordonné par les pouvoirs publics.
5. Élargir l'offre de produits non préemballés, dans les repas pris hors domicile, pour les personnes souffrant d'allergies ou d'intolérances alimentaires et étudier les conditions dans lesquelles cette offre est mise en œuvre dans d'autres Etats membres de l'Union européenne (pizzas sans gluten en Italie, par exemple).
6. Améliorer la connaissance des produits par les consommateurs et leur confiance dans l'alimentation, notamment communiquant sur leur traçabilité, en favorisant le développement de circuits de distribution de proximité, en insistant sur leur complémentarité en termes d'accessibilité et de diversification de l'offre alimentaire avec les autres modes de commercialisation et en renforçant la production et la communication sur les signes d'identification de la qualité et de l'origine, facteurs de maintien de la diversité et de relocalisation des productions.
7. Assurer, en relation avec les collectivités locales, la diversité de l'offre agricole afin de garantir le maintien de la pluralité des cultures alimentaires, tant régionales que nationales, pluralité dans laquelle les produits traditionnels ont un véritable rôle à jouer. Mener une réflexion de gouvernance alimentaire, c'est-à-dire de prise en compte de la production agricole et alimentaire locale pour les besoins de consommation, et étudier la possibilité de guider les acheteurs publics pour leur permettre d'encourager un approvisionnement de proximité pour la restauration collective.
8. Réaliser une campagne de communication et d'information destinée à promouvoir la prise de trois repas équilibrés par jour selon des modalités précisées en Annexe et inciter les entreprises, dans le cadre de la négociation collective, à ce que la pause méridienne soit mise en avant.
9. Aménager les rythmes scolaires afin de libérer un temps suffisant pour le déjeuner lors de la pause scolaire méridienne et améliorer les conditions d'accueil des élèves dans les cantines scolaires, notamment en matière de bruit et de qualité des plats servis, afin que ces cantines deviennent progressivement des lieux d'expérience des bonnes pratiques alimentaires et d'incitation à leur poursuite. A cette fin, inciter les collectivités territoriales dans leur dialogue avec l'État à procéder aux aménagements nécessaires pour que les locaux dédiés à la restauration scolaire soient mieux adaptés

IV - DES ENTREPRISES COMPETITIVES, ATTRACTIVES ET REPARTIES SUR L'ENSEMBLE DU TERRITOIRE

Les 65 millions de consommateurs français bénéficient aujourd'hui du savoir-faire de près de 500 000 exploitations agricoles, de 335 000 restaurateurs, distributeurs et artisans et de plusieurs milliers d'entreprises œuvrant dans le domaine du commerce de gros agricole et alimentaire, ou dans celui des industries agroalimentaires. Ces dernières constituent aujourd'hui le premier secteur industriel français avec un chiffre d'affaires de 163 milliards d'euros en 2008. Avec 412 500 salariés et environ 10 500 entreprises, dont 97% de PME²³ (moins de 250 salariés) et 73% de TPE (moins de 20 salariés), elles sont présentes sur l'ensemble du territoire et transforment 70% de la production agricole nationale. Au-delà de ce premier tableau plutôt positif, on notera cependant certains signes évidents de faiblesse pour ce secteur dont l'excédent commercial a chuté de près de 40% en 2009, à savoir : un déficit d'image important tant auprès des consommateurs que des jeunes susceptibles d'y trouver un emploi ; une très faible concentration des structures avec un nombre insuffisant d'entreprises ayant les capacités d'investir, d'innover ou d'aborder les marchés internationaux ; un faible niveau de dépenses en recherche et développement ; des pays tiers qui bénéficient d'un environnement réglementaire et social plus favorable en matière de coûts de production ; une forte dépendance à la volatilité des prix des matières premières et une part des dépenses alimentaires en constante diminution, en proportion du budget total des ménages, notamment chez les plus jeunes.

Si la sécurisation des approvisionnements alimentaires et la préservation d'une alimentation sûre, diversifiée, en quantité suffisante, de bonne qualité nutritionnelle et produite dans des conditions durables passent nécessairement par celles de la production agricole, elles supposent également le maintien d'un tissu d'entreprises compétitives, attractives et réparties sur l'ensemble du territoire, à même de transformer, stocker et distribuer les denrées alimentaires qui en sont issues. A ce titre, le Conseil estime nécessaire de suivre de près les évolutions du droit de la concurrence.

Dans le secteur agroalimentaire, comme dans les autres secteurs d'activité, la position relativement fragile des entreprises françaises résulte en partie du faible niveau de leur effort global en matière de recherche et développement. Une analyse détaillée de cette situation²⁴ conduit à pointer, d'une part, l'absence de ciblage du crédit d'impôt recherche sur les PME et les entreprises de taille intermédiaire et, d'autre part, la difficulté des petites entreprises à transformer leurs investissements R&D en innovations et en chiffre d'affaires.

1. RECOMMANDATIONS

1. Mettre en place, comme le recommande le Centre d'analyse stratégique, des mesures visant à renforcer l'efficacité du processus d'innovation des entreprises (des études de faisabilité à la valorisation économique)²⁵ dans les domaines permettant de mieux répondre aux attentes des consommateurs et aux objectifs d'équilibre, de diversité, de santé et de respect de l'environnement, particulièrement au niveau des plus petites structures. Renforcer dans le même temps l'accompagnement des petites entreprises pour

²³ PME : petites et moyennes entreprises. TPE : très petites entreprises.

²⁴ « R & D et structure des entreprises : une comparaison France / États-Unis » - La note de veille du Centre d'analyse stratégique. Numéro 173 d'avril 2010.

²⁵ A l'instar du « Small Business Innovation Research » américain.

la mise sur le marché des résultats de leurs projets de R&D. Enfin, cibler le champ du Crédit d'Impôt Recherche sur les PME et l'élargir à l'innovation comme proposé dans le rapport final du groupe de travail Agroalimentaire des États Généraux de l'Industrie.

2. Renforcer les échanges entre les États membres afin de minimiser, autant que faire se peut, les différences d'interprétation des réglementations communautaires²⁶.
3. Renforcer l'attractivité du secteur alimentaire et de ses entreprises afin d'y attirer les jeunes et d'assurer le transfert des savoirs, notamment en agissant sur les rémunérations et les conditions de travail, en communiquant autour des métiers de bouche, du commerce et des industries agroalimentaires et en renforçant les liens entre les entreprises et les lycées agricoles ou les autres établissements professionnels, au travers par exemple des stages et apprentissages.
4. Mettre en place dans l'ensemble des régions la « Charte nationale de coopération pour le soutien et l'accompagnement des entreprises de production et de transformation du secteur de l'agroalimentaire et de leurs salariés » signée par le gouvernement et les partenaires sociaux le 17 septembre dernier.
5. En complément des actions relevant du champ de compétence de l'Éducation Nationale, notamment en matière de valorisation des métiers de l'alimentation, de faire de la formation à l'alimentation et aux métiers s'y rapportant une des priorités de l'enseignement professionnel agricole, au même titre que la formation à l'agriculture, aux « métiers verts » ou à ceux de l'aide à la personne. Assurer aux fonds de formation les moyens suffisants pour développer les connaissances métiers des salariés des différents secteurs de la chaîne alimentaire.

V - DES CITOYENS FORMES ET INFORMES

1. CREER DES ESPACES D'INFORMATION DEDIES A L'ALIMENTATION

Une fois assurées la sécurité des approvisionnements, leur accessibilité et leur diversité, ainsi que leur qualité sanitaire, les consommateurs, qui constituent la finalité de la chaîne alimentaire, doivent être en mesure de pouvoir faire des « choix éclairés », au regard des qualités nutritionnelles, organoleptiques ou environnementales des aliments qu'ils achètent.

Afin de réduire au minimum les asymétries d'information, il est donc indispensable que les consommateurs puissent disposer d'informations claires, pertinentes et loyales, mais également qu'ils soient en mesure de les comprendre et de les utiliser. Pour ce faire, et afin de toucher le grand public, ainsi que les publics spécifiques, il apparaît indispensable de créer des espaces d'information sur l'alimentation. Distincts de la publicité comme de l'activité journalistique, ces espaces d'information doivent exister sur différents supports : télévision, radio, Internet, écrits grands publics, etc. Ils doivent obéir à des principes communs faisant l'objet d'un cahier des charges détaillé dans lequel seront définies très précisément les règles de leur encadrement afin de permettre une communication efficace et prenant en compte les demandes d'information des consommateurs (cf. Annexe VII pour plus de précisions).

²⁶ Voir plus particulièrement la question des « nouveaux aliments » dans l'avis n°65 du CNA du 10 juin 2009 « Développement de nouvelles technologies dans la fabrication, le conditionnement et la conservation des denrées alimentaires : conséquences, responsabilités des opérateurs et acceptabilité sociale ».

2. CREER DES POLES REGIONAUX D'EDUCATION A L'ALIMENTATION

Promouvoir une éducation effective à l'alimentation et au patrimoine alimentaire et culinaire passe, en complément de ce type d'information, par la mise en place d'actions de terrain. Si de nombreuses réflexions et initiatives ont déjà été conduites dans ce domaine, on peut cependant regretter qu'elles soient mal connues et insuffisamment évaluées et coordonnées. Sur la base de ce constat, et afin de renforcer - à tous les échelons - l'efficacité des actions mises en œuvre, il apparaît nécessaire de mettre en place un dispositif opérationnel au travers de la création de pôles régionaux d'éducation à l'alimentation et au patrimoine alimentaire et culinaire.

Il s'agirait, au travers de ces pôles, de permettre la reproduction des actions les plus efficaces au regard des objectifs assignés et d'amplifier leur déploiement en agissant au plus près du terrain. La réussite de cet objectif repose sur une association avec les collectivités territoriales et les acteurs de la société civile. Elle nécessite également que soit assurée une coordination nationale suffisante afin que la démarche soit intégrée au sein du Programme national pour l'alimentation tout en assurant une gestion efficiente des moyens alloués (cf. Annexe VIII pour plus de précisions).

3. DEVELOPPER L'INFORMATION ET GENERALISER LES ATELIERS CULINAIRES

Les actions d'éducation à l'alimentation et au patrimoine alimentaire et culinaire doivent, avant toute chose, avoir comme objectif de « donner envie », notamment grâce à la transmission d'un apprentissage informel délivré par des « pairs ». A cette fin, il convient d'accompagner les adultes et les enfants dans leurs expériences de mangeurs, sachant qu'en famille, à l'école, en communauté, partager un repas permet de tisser des liens sociaux. En conséquence, et comme le CNA a eu l'occasion de le recommander à maintes reprises, le renforcement et le développement des ateliers de cuisine²⁷ pour les enfants, dès leur plus jeune âge, méritent une attention particulière. Il s'agirait de leur accorder une place nettement plus importante au regard de celle aujourd'hui réservée aux cours « magistraux », sachant que les personnels de l'éducation nationale n'ont pas en règle générale, faute de moyens financiers et de formation adéquats, la capacité d'appréhender l'ensemble des thématiques relevant du domaine de l'alimentation. En sus des ateliers de cuisine, l'éducation à l'alimentation devrait également comprendre un volet de décryptage des stratégies de marketing et portant sur la différence entre publicité et information. Enfin, rappelons que, comme recommandé à maintes occasions, le Conseil réitère son souhait que soient rendues obligatoires les recommandations nutritionnelles du GEMRCN²⁸ pour la restauration scolaire et universitaire.

Le rôle des parents et de la famille dans le cadre de l'éducation alimentaire des enfants n'étant plus à démontrer, il est indispensable de pouvoir leur apporter des informations pertinentes, claires et aisément compréhensibles aux différentes étapes clés du développement de l'enfant, en cohérence avec le contenu des programmes éducatifs de ces derniers, afin d'éviter toute asymétrie d'information. Les derniers résultats des études réalisées dans le

²⁷ Ces « ateliers de cuisine », outre leur vocation première qui consiste à permettre aux enfants de réaliser un plat et de le consommer ensemble, se devront d'aborder également l'origine des produits utilisés, leurs histoires, leurs conditions de fabrication (le cas échéant), les règles du « bien manger », la diversité des cultures alimentaires, etc. Ils pourront également servir de support à des apports de connaissances en lien avec les disciplines académiques, comme par exemple la géographie, les mathématiques, la biologie, la physique et la chimie et inclure une sensibilisation au décryptage du marketing et à la différence entre publicité et information.

²⁸ GEMRCN : groupe d'étude des marchés restauration collective et nutrition.

cadre du PNRA sur les comportements alimentaires confirment en effet l'importance d'une prise en charge des changements par l'ensemble de la famille et la nécessité d'une synergie forte dans le couple parents / enfants.

Comme souligné à maintes reprises par le Conseil, ainsi que dans le dernier rapport du Professeur Ambroise MARTIN « La formation à la nutrition des professionnels » remis au Ministre de la Santé en avril 2009, cela suppose notamment de renforcer la formation initiale et continue dans le domaine de la nutrition des professionnels de la petite enfance, mais également plus généralement des professionnels de santé et du secteur social, de manière à leur permettre d'être en capacité de restituer leurs connaissances nutritionnelles sous forme de conseils alimentaires.

En ce qui concerne les adultes, il est également important de pouvoir s'adresser à eux en continu sur leurs différents lieux de vie afin d'assurer une information « diffuse », mais surtout aux moments « clefs » de leur parcours de vie (préparations à l'accouchement, naissance, divorce, mise en couple, veuvage, mise en place d'une aide à domicile, ...) pour des actions spécifiques. À cette fin, l'ensemble des vecteurs de communication doit être utilisé, dont la télévision et la presse, sans négliger le rôle majeur de la restauration collective.

Enfin, en ce qui concerne l'étiquetage des denrées alimentaires, la question de l'abondance des informations et de leur lisibilité doit être examinée avec discernement. Il importe en effet de distinguer l'étiquetage prévu sur le plan réglementaire des informations complémentaires sur les caractéristiques des produits. S'agissant du premier, la réflexion doit être conduite en liaison étroite avec celle actuellement en cours au niveau communautaire sur le projet de règlement « information du consommateur » d'une part, et sur la politique de qualité des produits agricoles et alimentaires (signes de qualité, mentions valorisantes, termes réservés ...) d'autre part, et ceci avec l'ensemble des parties prenantes, notamment les associations de consommateurs et des spécialistes en sciences humaines, pour en assurer la lisibilité optimale.

Pour les consommateurs qui souhaiteraient avoir accès à des informations complémentaires sur les produits, en dehors de celles prévues sur le plan réglementaire, des dispositifs *ad hoc* pourraient être mis en place. Outre ceux sur support papier (fiches d'information, dépliants, journaux, etc.), mentionnons, à titre d'exemples, les bornes de lecture des codes à barres ou des flashcodes dans les grandes surfaces, ou encore les services d'information sur les téléphones mobiles²⁹. Dans ce dernier cas, les informations de base pourraient, de manière complémentaire, faire l'objet d'un traitement individuel en fonction des caractéristiques de l'acheteur (sexe, âge, composition de la famille, interdits alimentaires, etc.) et/ou de ses préférences personnelles (éthiques, religieuses, sociétales, etc.). Il serait ainsi envisageable de lui proposer des informations synthétiques intégrant une pondération de ces différents types d'informations (nutritionnelles, environnementales, sociales, etc.) en fonction de ses propres priorités.

²⁹ Un tel service d'informations sur mobile, à partir des codes-barres, sera disponible dès le mois de juin prochain. Dénommé « Proxi-produit », il va proposer, dans un premier temps, des données nutritionnelles, environnementales ou sur les allergènes aux consommateurs. Ces services devraient s'étoffer en octobre avec trois nouveaux dispositifs comme l'alerte sanitaire, le menu et la liste de courses. « Proxi-produit » est l'un des 68 projets sélectionnés par le Secrétariat d'État chargé de la prospective et du développement de l'économie numérique dans le cadre du projet Proxima Mobile. Pour plus de précisions : <http://www.proximamobile.fr>.

Enfin, rappelons que pour être efficaces les informations doivent être délivrées aux consommateurs sous une forme assimilable par eux et au moment où ils se posent les questions.

4. DEVELOPPER L'ACCES A L'EXPERTISE SUR L'ALIMENTATION

Les acteurs de l'alimentation (organisations professionnelles, associations de consommateurs, collectivités territoriales, professions médicales, ...) doivent avoir un accès facilité à l'expertise disponible dans ce domaine. Chacune de ces catégories d'acteurs a une mission d'information du public, notamment en période de crise, ce qui nécessite qu'ils puissent facilement et rapidement accéder à des informations fiables et précises. Il s'agit de réduire les délais de recherche et d'obtention des renseignements nécessaires. De même, s'agissant des données scientifiques et techniques, il serait utile que les agences d'expertise et les instituts de recherche s'organisent pour faciliter la recherche et l'analyse des informations disponibles. Il est proposé, par conséquent, que des « points d'entrée » soient mis en place dans les administrations concernées (DGAI³⁰, DGCCRF, DGS, Douane... mais aussi au niveau de l'Union européenne), ainsi que dans les établissements publics de recherche (INRA³¹, CNRS, INSERM, ...) et d'évaluation des risques (ANSSAET³²). S'agissant des alertes sanitaires, l'accessibilité via le web au réseau d'alerte européen RASFF³³ devrait être améliorée.

5. RECOMMANDATIONS

1. Créer des espaces d'information sur l'alimentation distincts de la publicité, comme de l'activité journalistique, obéissant à des principes strictement définis et encadrés afin de permettre une communication efficace et prenant en compte les demandes d'information des consommateurs. La conception et la production des contenus seraient confiées à des acteurs publics et validées par un Comité *ad hoc*. S'agissant des espaces télévisuels, il s'agirait de compléter par des programmes courts l'information générale des consommateurs telle qu'elle est actuellement prévue au cahier des charges de France Télévisions. La communication par voie radiophonique pourrait quant à elle être prévue en complément de la communication télévisuelle. Par ailleurs, la communication via les médias télévisuels de service public ne pouvant suffire, à l'heure de l'essor de la diffusion de l'information sur la toile, une attention particulière doit être apportée à la mise en place d'une information pratique et de référence relative à l'alimentation sur Internet, sans négliger les supports « papier » plus classiques. Un site public, existant ou à créer, serait chargé d'assurer cette mission.
2. Mettre en place un dispositif opérationnel au travers de la création de pôles régionaux d'éducation à l'alimentation et au patrimoine alimentaire et culinaire ayant, notamment, vocation à constituer des espaces de rencontre, des lieux dédiés à l'information sur les produits agricoles, aquatiques et alimentaires, les pratiques durables de production, de transformation, de distribution et de consommation, les terroirs, les savoir-faire et la mise en valeur des produits et des centres de ressources et de documentation régionaux.

³⁰ DGAI : direction générale de l'alimentation. DGCCRF : direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes. DGS : direction générale de la santé.

³¹ INRA : institut national de la recherche agronomique. CNRS : centre national de la recherche scientifique.

³² ANSSAET : agence nationale chargée de la sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail. Agence résultant de la fusion au 1^{er} juillet 2010 de l'AFSSA et de l'AFSSET.

³³ RASFF : rapid alert system for food and feed.

3. S'appuyer sur ces pôles pour généraliser les ateliers culinaires au cours desquels, outre la réalisation et la consommation partagée d'un plat, seront abordés l'origine des produits utilisés, leurs histoires, leurs conditions de fabrication, les règles du « bien manger », la diversité des cultures alimentaires, etc., en privilégiant les actions en faveur des enfants les plus jeunes.
4. Imaginer de nouvelles solutions pour, en accord avec l'Éducation Nationale, développer des actions sur l'alimentation incluant notamment la pratique de la cuisine, en ayant recours, sur des plages horaires dévolues à cet effet et pendant le temps scolaire, à des intervenants extérieurs³⁴. Dans le même temps, renforcer et développer les interventions en milieu péri-scolaire et améliorer la formation du personnel qui encadre les enfants durant ces activités en incluant des modules spécifiques à l'éducation à l'alimentation dans la préparation au BAFA et au BAFD³⁵, et en incitant les personnels communaux concernés à suivre les formations dispensées par le CNFPT³⁶. Enfin, inciter à la coordination des actions mises en œuvre sur les lieux de restauration collective et à la mise en commun des moyens mobilisés et déployés.
5. Adapter et mieux cibler les messages nutritionnels sur les populations les plus fragiles, les rendre moins injonctifs et veiller à ce que les représentations des comportements et des « modèles » alimentaires diffusés par les manuels scolaires, notamment en maternelle et en primaire, soient cohérents avec les principes énoncés par le Programme National pour l'Alimentation et le PNNS.
6. Veiller attentivement à ce que le développement de nouveaux services sur téléphones mobiles ou sur Internet, fournissant des données nutritionnelles, environnementales ou sur les allergènes aux consommateurs, se fasse en parfaite cohérence avec les principes et les objectifs du Programme national pour l'alimentation.
7. Faciliter, pour les différents acteurs ayant une mission d'information du public sur les questions d'alimentation, l'accès aux données scientifiques et techniques, notamment en créant des « points d'entrée » dans les différentes administrations concernées, ainsi que dans les établissements publics de recherche ou d'évaluation des risques.

VI - LA PRESERVATION ET LA VALORISATION DU PATRIMOINE ALIMENTAIRE ET CULINAIRE

1. LE MODELE ALIMENTAIRE FRANÇAIS³⁷

Notre modèle alimentaire repose, rappelons-le (cf. préambule), sur le primat du goût, des pratiques sociales de convivialité et des règles conditionnant les repas, et l'idée que l'acte alimentaire puisse se réduire à sa seule dimension fonctionnelle est globalement et énergiquement rejetée par la majorité de nos concitoyens. Plus que la nourriture elle-même, ce sont les manières de « *traiter la nourriture, de la servir, de la présenter* » qui déterminent

³⁴ Diététiciens, professionnels de la chaîne alimentaire dont les cuisiniers, associations de consommateurs et parents venant illustrer la richesse et la diversité des « cultures » culinaires, ...

³⁵ BAFA : brevet d'aptitude aux fonctions d'animateur. BAFD : brevet d'aptitude aux fonctions de directeur.

³⁶ CNFPT : centre national de la fonction publique territoriale.

³⁷ Éléments issus de « *La gastronomie s'inscrit dans la continuité du modèle alimentaire français* ». Thierry MATHÉ, Gabriel TAVOULARIS et Thomas PILORIN. Cahier de recherche du CREDOC n°267 - Décembre 2009.

de façon décisive le modèle français. L'observation des règles de convivialité constitue un impératif de ce modèle, centré sur la commensalité, c'est-à-dire le fait de manger ensemble autour d'une table (*cum mensa*). La ritualisation intervient ainsi pour valoriser l'acte alimentaire. Cette observation doit cependant tenir compte du grand nombre de personnes vivant seules afin d'éviter toute stigmatisation.

On peut souligner le clivage entre une culture de la règle et de la discipline collective d'une part, correspondant davantage à la société française, et une culture de la liberté de l'individu d'autre part, propre à la culture américaine : « *ce qui est barbare pour le Français, c'est l'absence de règles, l'effacement de la socialité ; pour l'Américain, c'est le déni de l'individu à-travers la restriction de la liberté*³⁸ ». Pour ce dernier, c'est la liberté de l'individu dans ses choix qui est la marque de la « *civilisation* », tandis que l'adoption de règles valorisant la socialité signifie pour le premier un acte alimentaire « *civilisé* ».

2. LE PATRIMOINE ALIMENTAIRE ET CULINAIRE

Ce modèle alimentaire repose sur un patrimoine alimentaire et culinaire français, incluant de fait la métropole et les départements et territoires d'Outre-mer, véritable atout que notre pays doit mieux mettre en valeur et préserver. Il se définit à travers une chaîne de traditions culturelles transmises de génération en génération et combinant trois éléments principaux :

- Des produits (bruts et transformés) associés aux saisons et issus de la tradition des terroirs, de haute qualité gustative, nutritionnelle et sanitaire, et qui découlent d'une interaction intelligente entre l'homme et l'environnement,
- Des savoir-faire (connaissances, techniques, métiers) construits dans le temps, transmis et renouvelés en permanence grâce à des pratiques innovantes,
- Un savoir-être qui véhicule des valeurs symboliques fortes et partagées par la communauté des Français. Il s'incarne notamment dans les formes de sociabilité (convivialité des repas, humanisme de la table, symbolique alimentaire, harmonie des mets et des vins) et contribue à la cohésion sociale et familiale.

Le patrimoine alimentaire et culinaire renvoie à des dimensions symboliques et culturelles fortes qui se manifestent chez les consommateurs notamment dans une appréhension largement positive de l'alimentation. D'après les derniers résultats du baromètre de l'alimentation conduit par le CREDOC en juillet 2009, 72% personnes interrogées placent le plaisir au cœur du repas gastronomique. La perception de ce patrimoine alimentaire et culinaire, qui privilégie les aspects de plaisir, de convivialité, de lien social - au niveau des territoires et des communautés, et plus largement entre producteurs, transformateurs et consommateurs - ne néglige pas pour autant les dimensions nutrition et santé. Gardons-nous cependant d'idéaliser ce patrimoine en considérant trop schématiquement que tout ce qui y appartient ne peut qu'être « bon » et conservons à l'esprit que, si s'alimenter est un besoin vital, le faire le mieux possible reste un des leviers du « bien-être ».

³⁸ Fischler et Masson, 2008.

3. TROIS AXES D'ACTION

Les risques de rupture dans la chaîne de transmission, associés aux évolutions et aux risques réels ou supposés liés à certains modes d'alimentation, justifient pleinement la mise en œuvre d'une politique publique volontariste articulée autour de trois axes :

- Recenser, coordonner, évaluer et faciliter la transmission et l'appropriation collective de notre patrimoine alimentaire et culinaire,
- Promouvoir et valoriser les atouts français, tant au plan national que communautaire ou international,
- Préserver et renforcer la viabilité des éléments du patrimoine les plus fragilisés.

Les mesures et recommandations relatives à ces trois axes devront s'articuler étroitement afin d'être à même d'améliorer la visibilité de notre patrimoine alimentaire et culinaire en France et à l'étranger, de créer des synergies entre les différents maillons de la filière et d'éviter l'éparpillement ou la redondance des actions mises en œuvre.

4. RECOMMANDATIONS

1. Compte tenu du foisonnement des manifestations, évènements et initiatives locales, régionales ou nationales en faveur de la promotion d'éléments du patrimoine alimentaire et culinaire, en dresser l'inventaire et le mettre à la disposition du public via un portail Internet dédié, procéder à leur évaluation rigoureuse afin d'être en mesure de capitaliser les expériences et de pouvoir disposer d'outils de référence, et renforcer leur coordination à tous les échelons géographiques.
2. Créer un Registre National du Patrimoine Alimentaire, à l'image du registre européen des indications d'origine, alimenté notamment par les inventaires régionaux (produits du terroir et recettes traditionnelles) du Conseil national des arts culinaires (CNAC), par le registre européen des appellations d'origine (AOP, IGP françaises) et par les codes des usages. Le numériser afin d'en faciliter l'accès au plus grand nombre, notamment en utilisant les supports télévisuels, radiophoniques et Internet proposés dans la partie V. Enfin, observer la dynamique des éléments patrimoniaux recensés au travers des données rassemblées dans le « Grand observatoire de l'alimentation » (cf. ci-après).
3. Créer un grand concours « Chasse aux trésors du patrimoine alimentaire et culinaire régional » destiné au public scolaire, adapté à chaque niveau d'enseignement et décliné à l'échelle régionale. Privilégiant le mode ludique et les nouvelles technologies prisées par ce public, il associerait étroitement les collectivités territoriales, les médias et l'ensemble des acteurs publics et privés du secteur alimentaire, et aurait pour objectif, à partir de l'inventaire du CNAC, d'identifier de nouveaux éléments du patrimoine n'y figurant pas ou, à l'inverse, ayant disparu.
4. Renforcer la politique de promotion du patrimoine alimentaire et culinaire français, aux niveaux national et international, notamment en inscrivant le patrimoine alimentaire comme thème central d'une prochaine édition des Journées européennes du Patrimoine en y associant l'ensemble des acteurs de la chaîne alimentaire et étudier la possibilité d'instaurer ultérieurement une journée thématique dévolue aux patrimoines alimentaires et culinaires. Proposer durant la semaine précédant cette manifestation, à l'image de la « Restaurant Week » américaine ou de l'action « Tous au restaurant », un menu patrimoine dans tous les restaurants volontaires.

5. Pérenniser les actions de promotion nationale du patrimoine alimentaire et culinaire, en particulier la Semaine du goût et le Mois de l'origine et de la qualité.
6. Créer, à l'exemple de la cité de l'architecture et du patrimoine, ou de la cité des sciences et de l'industrie, une cité de la gastronomie afin de mieux valoriser les richesses du patrimoine alimentaire et culinaire national et de mettre en réseau les structures existantes.
7. Créer un volet patrimoine alimentaire et culinaire dans chacune des grandes manifestations culturelles initiées en France et à l'étranger et optimiser les opérations de promotion internationale du patrimoine alimentaire en renforçant la coordination des moyens (SOPEXA, attachés culturels et agricoles des ambassades, etc.).
8. Promouvoir, dans le cadre de la coopération alimentaire internationale et avec l'appui de l'Union européenne et des agences onusiennes (FAO), l'expertise française en matière d'inventaire du patrimoine culinaire. La France pourrait en effet contribuer fortement à la préservation d'un héritage riche et multiple mais qui, faute d'identification, de documentation et de politique de transmission, est le plus souvent mis à mal de par le monde.
9. Redonner toute leur valeur aux usages afin de mieux protéger les recettes et de concourir à l'information des consommateurs et à la loyauté des transactions commerciales ; développer les codes des usages dans les secteurs qui n'en disposent pas. Mettre en place, en étroite relation avec la réflexion communautaire en cours sur l'évolution de ce signe, une procédure simplifiée pour permettre l'enregistrement communautaire en tant que STG des produits couverts par les codes des usages et inciter les professionnels à déposer des demandes de reconnaissance en STG en les informant mieux des avantages de cette protection juridique européenne.
10. Renforcer la protection de l'innovation sur les produits alimentaires, en particulier en matière de recettes. Engager, dans le même temps, des procédures de reconnaissance mutuelle des indications d'origine et œuvrer pour qu'elles soient reconnues en tant que facteur légitime par l'OMC.

VII - MESURES « TRANSVERSALES »

1. INVENTORIER, EVALUER ET COORDONNER

La mise en œuvre d'une politique publique de l'alimentation efficace, dans un contexte économique et budgétaire difficile, suppose notamment que l'ensemble des actions conduites dans le cadre de cette politique soit connu, évalué et coordonné. Or, pour reprendre le constat de l'un des membres des groupes de travail, « ce qui est déconcertant, c'est le cloisonnement des projets. Du fait du découpage territorial, les communes, les départements, les régions avancent sans se concerter et sans mutualiser les moyens. Parallèlement, les caisses primaires d'assurance maladie, les caisses d'allocations familiales, les mutuelles proposent également de nombreuses actions et, selon les personnes pilotant les projets, les messages sont différents ».

Face au foisonnement d'actions, que ce soit dans le domaine de l'éducation alimentaire, de la promotion du patrimoine alimentaire et culinaire, ou encore de la valorisation des métiers et des savoir-faire, il est indispensable que celles-ci soient rassemblées en un lieu

unique et soient accessibles à tous. Outre cet inventaire, première étape fondamentale, il est nécessaire que ces actions soient évaluées sur la base d'indicateurs de suivi et de performance fiables, robustes et partagés par l'ensemble des parties prenantes. Un observatoire rassemblant les caractéristiques et les indicateurs d'efficacité des actions existantes au regard des différents objectifs poursuivis permettrait alors d'identifier celles qui nécessitent d'être le plus largement diffusées et soutenues au niveau national.

Au-delà de l'évaluation des actions existantes, difficile quand elle n'a pas été prévue à l'origine, il est nécessaire de rendre obligatoire une telle démarche pour toutes les nouvelles actions bénéficiant de financements publics. Les moyens financiers et humains nécessaires se devront donc d'être identifiés, quantifiés et précisés dès l'origine des projets.

Enfin, on peut regretter que de nombreuses actions ne soient pas inscrites dans la durée et que, après une longue phase de préparation et de mobilisation, et une fois les projets arrivés à échéance, les personnes impliquées soient laissées sans visibilité sur l'avenir des actions mises en œuvre. Ces situations rendent d'autant plus difficile leur remobilisation pour de nouveaux projets.

Le Conseil recommande en conséquence :

- Que l'ensemble des actions existantes en matière d'éducation alimentaire, de promotion du patrimoine alimentaire et culinaire, ou de valorisation des métiers et des savoir-faire, soit inventorié, évalué, coordonné et que les plus efficaces fassent l'objet d'une diffusion renforcée,
- Que, pour toute nouvelle action bénéficiant de financements publics, les moyens financiers et humains nécessaires à son évaluation soient identifiés, quantifiés et précisés dès l'origine des projets,
- Que ces évaluations reposent sur une identification claire des objectifs et sur des indicateurs synthétiques, fiables, robustes, simples à utiliser et largement partagés par toutes les parties prenantes.

2. GRAND OBSERVATOIRE DE L'ALIMENTATION

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

Pour répondre à ces objectifs, l'Observatoire aurait trois missions principales³⁹ :

- La production de données nouvelles, par exemple sur l'évolution de l'offre en restauration collective, ou sur l'opinion des consommateurs sur des questions d'actualité, ainsi que d'indicateurs pérennes sur l'évolution de leur perception de l'alimentation et sur l'évolution des comportements alimentaires. Le baromètre de la

³⁹ Suivant la position n°51 du CNA adoptée le 19 mai 2005 sur « La mise en place d'un observatoire de l'alimentation ».

perception de l'alimentation réalisé chaque année par le CREDOC aurait, bien entendu, vocation à intégrer le « Grand observatoire »,

- La centralisation des données existantes et la coordination amont des enquêtes dans les domaines nutritionnels, économiques et sociaux. Dans cette optique, il pourrait être envisagé que ces enquêtes soient soumises à l'Observatoire pour avis et/ou que celui-ci soit associé auxancements des appels d'offres afin, notamment, de participer à l'harmonisation des méthodologies utilisées. Par ailleurs, l'Observatoire s'efforcerait de rassembler le maximum de données, qu'elles soient de nature publique ou privée, et de solliciter, en fonction des domaines abordés, les experts *ad hoc*. Comme pour le baromètre de la perception de l'alimentation, l'Observatoire de la qualité de l'alimentation (OQALI) serait appelé à intégrer ce nouvel outil,
- L'analyse de ces données, leur mise en perspective dans le but d'anticiper les évolutions futures et leur diffusion auprès des différents acteurs des filières, des producteurs jusqu'aux consommateurs.

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

3. METTRE EN PLACE UNE EVALUATION SOCIO-ECONOMIQUE

L'implication de tous les acteurs dans une politique globale et intégrée de l'alimentation suppose, notamment pour les consommateurs, que les choix qui seront faits par les pouvoirs publics soient clairement explicités et débattus avec eux. Pour ce faire, outre les indicateurs « ex post » précédemment mentionnés, il est indispensable que des évaluations scientifiques « ex ante » des bénéfices et des risques sanitaires, sociaux, environnementaux et économiques soient conduites par des experts et que leurs résultats soient régulièrement présentés et discutés dans un cadre rassemblant l'ensemble des acteurs concernés.

Reprenant un avis récent du Conseil⁴⁰, il est donc recommandé que soit organisée une large concertation associant l'ensemble des parties prenantes et la société civile, afin que les questions de toutes natures que suscite la politique de l'alimentation, dont notamment celles liées à l'application des nouvelles technologies, puissent être abordées. Cette concertation interviendrait, dans un premier temps, en amont des évaluations scientifiques réalisées par les experts pour en définir le champ, puis, dans une seconde étape, à l'issue de celles-ci, afin que l'ensemble des résultats puisse être présenté et débattu, de même que les incertitudes, les avantages et les risques des différentes modalités de gestion possibles. Le CNA pourrait être le cadre de cette concertation sociétale.

⁴⁰ Avis n°65 adopté à l'unanimité le 10 juin 2009 sur « *Le développement des nouvelles technologies dans la fabrication, le conditionnement et la conservation des denrées alimentaires : conséquences, responsabilité des opérateurs et acceptabilité sociale* ».

4. RENFORCER LA RECHERCHE

L'efficacité de nombre des mesures précédemment identifiées étant étroitement liée aux progrès attendus en matière de connaissances, un renforcement de la recherche, notamment en sciences humaines des comportements alimentaires, est indispensable. Pour ce faire, il serait important que ces dernières puissent trouver une place pérenne au sein des programmes prioritaires et des appels d'offre de l'Agence nationale pour la recherche (ANR).

Il est également nécessaire de favoriser les programmes de recherche présentant une approche globale, en passant d'une « vision de laboratoire » à la « vraie vie » et, en conséquence, de privilégier notamment les études portant sur la consommation et les comportements alimentaires, associées à une approche sociologique et historique, afin d'une part de mieux identifier et caractériser les groupes à risques et les moyens concrets de faire évoluer les comportements et d'autre part de mieux mettre en exergue la dimension culturelle et patrimoniale de notre alimentation.

Une meilleure valorisation des résultats de la recherche et l'amélioration des liens avec les politiques de prévention doivent activement être recherchées, notamment par l'intermédiaire des pôles de compétitivité. A ces fins, les principes de partenariat et de pluridisciplinarité doivent être réaffirmés, en insistant sur les études aval qui permettent d'améliorer la valorisation des résultats des recherches, notamment en ciblant plus précisément les différents publics concernés : professionnels de santé, consommateurs, fabricants de produits alimentaires, etc.

Par ailleurs, le Conseil recommande que soit favorisée la circulation des chercheurs entre public et privé afin d'améliorer l'efficacité du système et rappelle son attachement à ce que les programmes tenant à expliquer l'impact des éléments ethniques, culturels, religieux et sociaux sur l'alimentation et l'obésité viennent compléter ceux ayant une voie d'entrée nutritionnelle. Plus généralement, le Conseil rappelle son attachement à une prise en compte adéquate des besoins de la société dans la détermination des priorités et des programmes de recherche.

En lien direct avec ce dernier point, il recommande ainsi de développer les recherches en matière d'éco-conception des produits alimentaires et, dans un contexte de foisonnement extrême de l'information, d'expertiser, par exemple, les impacts d'une variation éventuelle de la consommation de produits animaux (viandes, lait, œufs, ...) dans la ration alimentaire, du point de vue des divers enjeux de la durabilité.

ANNEXE I - PROJET DE LOI DE MODERNISATION DE L'AGRICULTURE ET DE LA PECHE

TITRE 1^{ER} : DEFINIR ET METTRE EN ŒUVRE UNE POLITIQUE PUBLIQUE DE L'ALIMENTATION

PROJET INITIAL DEPOSE PAR LE GOUVERNEMENT

Chaque société se reflète dans son modèle alimentaire. Le nôtre fait partie de ces grandes institutions sociales et culturelles qui ont défini, au fil du temps, l'identité française. Il constitue un déterminant essentiel de la santé et du bien-être de notre société. Héritées et transmises de génération en génération, ces valeurs et ces pratiques ont structuré un ensemble de spécificités qui façonnent notre quotidien et qui sont reconnues dans le monde entier. Les mutations dans les façons de s'alimenter ont et auront des conséquences sur la vie en société.

Pour autant, aucune réelle politique de l'alimentation n'est explicitement définie. Elle reste le corollaire d'autres politiques publiques (agricoles, économiques, sociales, de santé etc.), dont les orientations sont décidées par un nombre limité d'acteurs, souvent extérieurs au fait alimentaire. Il s'agit de donner sa place à une véritable politique publique de l'alimentation, d'en définir le champ, la gouvernance, et les principales actions. Lier cette politique publique à la politique agricole réaffirme également le lien fort entre les productions agricoles et l'alimentation de nos concitoyens.

L'article 1^{er} prévoit d'insérer dans le code rural la politique de l'alimentation, au travers du livre II, renommé « alimentation, santé publique vétérinaire et protection des végétaux », de son titre III, renommé « politique de l'alimentation et sécurité sanitaire des aliments », et d'un chapitre préliminaire avant le premier chapitre du titre III intitulé « la politique de l'alimentation ». Ce nouveau chapitre définit les objectifs de la politique de l'alimentation, ainsi que les champs couverts, notamment la sécurité alimentaire, la sécurité sanitaire des aliments, l'éducation et l'information, la qualité des produits, les allégations et la lisibilité des signes de qualité, le patrimoine gastronomique, et pose le principe d'un programme national pour l'alimentation. L'administration pourra imposer aux opérateurs la transmission des données nécessaires au suivi de cette politique de l'alimentation comme des données socio-économiques ou des données sur la qualité des aliments.

Ce chapitre est complété par une disposition imposant aux gestionnaires des établissements de restauration scolaire et universitaire de respecter des règles relatives à la qualité nutritionnelle des repas, compte tenu des enjeux de santé publique. Enfin, il est également prévu de donner une définition législative de l'aide alimentaire qui servira de base à une clarification des compétences de chaque intervenant (secteur public, associations, secteur privé) et de poser le principe de l'habilitation préalable des associations privées qui distribuent l'aide alimentaire grâce à des contributions publiques communautaire ou nationale.

PROJET ADOPTE PAR LE SENAT EN DATE DU 24 MAI 2010

CHAPITRE PRELIMINAIRE : La politique publique de l'alimentation

« Art. L. 230-1. – La politique publique de l'alimentation vise à assurer à la population l'accès, dans des conditions économiquement acceptables par tous, à une alimentation sûre,

diversifiée, en quantité suffisante, de bonne qualité gustative et nutritionnelle, produite dans des conditions durables. Elle vise ainsi à offrir à chacun les conditions du choix de son alimentation en fonction de ses souhaits, de ses contraintes et de ses besoins nutritionnels, pour son bien-être et sa santé.

« La politique publique de l'alimentation est définie par le Gouvernement dans un programme national pour l'alimentation après avis du conseil supérieur d'orientation et de coordination de l'économie agricole et alimentaire et du Conseil national de la consommation. Le Conseil national de l'alimentation est associé à l'élaboration de ce programme et contribue au suivi de sa mise en œuvre. Il est rendu compte tous les trois ans au Parlement de l'action du Gouvernement dans ce domaine.

« Le programme national pour l'alimentation prévoit, en liaison avec le programme national nutrition-santé, les actions à mettre en œuvre dans les domaines suivants :

- La sécurité alimentaire, l'accès pour tous, en particulier les populations les plus démunies, à une alimentation en quantité et qualité adaptées ;
- La sécurité sanitaire des produits agricoles et des aliments ;
- La santé animale et la santé des végétaux susceptibles d'être consommés par l'homme ou l'animal ;
- L'éducation et l'information notamment en matière d'équilibre et de diversité alimentaires, de besoins spécifiques à certaines populations, de règles d'hygiène, de connaissance des produits, de leur saisonnalité, de l'origine des matières premières agricoles ainsi que des modes de production et de l'impact des activités agricoles sur l'environnement ;
- La loyauté des allégations commerciales et les règles d'information du consommateur ;
- La qualité gustative et nutritionnelle des produits agricoles et de l'offre alimentaire ;
- Les modes de production et de distribution des produits agricoles et alimentaires respectueux de l'environnement et limitant le gaspillage ;
- Le respect des terroirs par le développement de filières courtes ;
- Le patrimoine alimentaire et culinaire français.

ANNEXE II – LETTRE DU MINISTRE DE L'ALIMENTATION, DE L'AGRICULTURE ET DE LA PECHE



MINISTÈRE DE L'ALIMENTATION, DE L'AGRICULTURE ET DE LA PÊCHE

Le Ministre

Paris, le

N/Réf : CI 0605505

Monsieur le Président,

Le 26 novembre dernier, j'ai installé le nouveau Conseil national de l'alimentation, élément clé de la gouvernance de la politique de l'alimentation. Comme vous le savez, mon ambition est de faire de l'alimentation une véritable politique publique placée au centre des préoccupations de la société française. Cette politique doit mobiliser tous les ministères et les acteurs concernés afin de répondre aux objectifs ambitieux que nous avons fixés.

La mise en œuvre de cette politique publique de l'alimentation se fera au travers d'un programme national, qui couvrira les axes suivants :

- Garantir la souveraineté et l'indépendance alimentaire (notamment la quantité, la sûreté, l'autonomie et la maîtrise des ressources) ;
- Eduquer, informer et permettre des choix alimentaires éclairés ;
- Garantir l'accès des plus fragiles à une alimentation de qualité ;
- Favoriser les initiatives public-privées contribuant à une bonne alimentation ;
- Sécuriser la qualité sanitaire des produits alimentaires ;
- Valoriser notre patrimoine alimentaire et culinaire ;
- Adopter les pratiques agricoles répondant aux attentes sociétales et de marché ;
- Promouvoir et soutenir l'innovation visant à mieux répondre aux attentes du consommateur et aux objectifs d'équilibre, de diversité et de santé ;
- Réduire l'impact environnemental de notre système alimentaire.

.../...

Monsieur Bernard VALLAT
Président du Conseil national de l'alimentation
Directeur Général
Organisation Mondiale de la Santé Animale
12, rue de Prony
75017 PARIS

Je souhaite que les objectifs de la politique de l'alimentation et du programme national de l'alimentation d'une durée de trois ans qui l'accompagnera, soient inscrits et discutés dans le cadre du projet de loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche, qui sera présenté prochainement au Conseil des ministres.

Dès à présent, je vous demande de me faire des propositions concrètes de mesures qui pourront être intégrées au programme national. J'attends plus particulièrement du Conseil national de l'alimentation des recommandations, des propositions d'objectifs prioritaires, des indicateurs de suivi et de performances, ainsi que des actions concrètes à mettre en œuvre.

Je souhaite que les résultats de ces travaux, qui s'appuieront sur l'état des lieux et le bilan des actions déjà entreprises dans les domaines couverts, me soient rendus au plus tard fin mai 2010.

Je vous prie de croire, Monsieur le Président, à l'assurance de ma considération distinguée.

A handwritten signature consisting of a wavy line above a horizontal line.

Bruno Le Maire

ANNEXE III - LES GROUPES DE TRAVAIL DU CNA

GROUPE N°1 : SOUVERAINETE, INDEPENDANCE ET QUALITE SANITAIRE DES PRODUITS ALIMENTAIRES - PRESIDENT : BERTRAND HERVIEU. RAPPORTEURS : ALAIN BLOGOWSKI ET JULIA GASSIE.

AXE 1 - GARANTIR LA SOUVERAINETE ET L'INDEPENDANCE ALIMENTAIRE (NOTAMMENT LA QUANTITE, LA SURETE, L'AUTONOMIE ET LA MAITRISE DES RESSOURCES)

AXE 5 – PERENNISER LA SECURISATION DE LA QUALITE SANITAIRE DES PRODUITS ALIMENTAIRES

GROUPE N°2 : EDUQUER, INFORMER ET AGIR SUR LA DEMANDE - PRESIDENT : ERIC BRIAT. RAPPORTEURS : ALAIN BLOGOWSKI ET JULIA GASSIE.

AXE 2 - ÉDUQUER, INFORMER ET PERMETTRE DES CHOIX ALIMENTAIRES ECLAIRES

AXE 3 - GARANTIR L'ACCES DES PLUS FRAGILES A UNE ALIMENTATION DE QUALITE

AXE 4 - FAVORISER LES INITIATIVES PUBLIC-PRIVE CONTRIBUANT A UNE BONNE ALIMENTATION

GROUPE N°3 : AMELIORER L'OFFRE, LA DURABILITE ET LA QUALITE DES PRODUITS AGRICOLES ET AGROALIMENTAIRES - PRESIDENT : PIERRE COMBRIS. RAPPORTEURS : ALAIN BLOGOWSKI ET JULIA GASSIE.

AXE 7 - ADOPTER LES PRATIQUES AGRICOLES REpondant AUX ATTENTES SOCIETALES ET DE MARCHE

AXE 8 - PROMOUVOIR ET SOUTENIR L'INNOVATION VISANT A MIEUX REpondre AUX ATTENTES DU CONSOMMATEUR ET AUX OBJECTIFS D'EQUILIBRE, DE DIVERSITE ET DE SANTE

AXE 9 - REDUIRE L'IMPACT ENVIRONNEMENTAL DE NOTRE SYSTEME ALIMENTAIRE.

GROUPE N°4 : PROMOTION ET VALORISATION DU PATRIMOINE ALIMENTAIRE ET CULINAIRE - PRESIDENT : HENRI CHARVET. RAPPORTEUR : PIERRE SANNER.

AXE 6 - VALORISER NOTRE PATRIMOINE ALIMENTAIRE ET CULINAIRE

ANNEXE IV - ÉLÉMENTS DE CALENDRIER

1. REUNIONS PLENIERES

- Installation des quatre groupes de travail par Bernard VALLAT le vendredi 22 janvier à 15 heures - Salle Sycomore - 78 rue de Varenne.
- Présentation du rapport d'étape pour les quatre groupes de travail lors de la séance plénière du CNA le mardi 30 mars à 14h30 - Salle V0064Sud1 au Ministère de l'Économie, de l'Industrie et de l'Emploi - 139, rue de Bercy - 75012 Paris.
- Présentation des quatre rapports et de la synthèse des travaux lors de la séance plénière du CNA le jeudi 3 juin à 9h30 - Salle Gambetta - 78 rue de Varenne.

2. REUNIONS DES GROUPES DE TRAVAIL

	Matin	Après-midi
Lundi 8 février	Groupe 1	Groupe 3
Mardi 16 février	Groupe 2	Groupe 4
Mardi 22 février	Groupe 1	
Jeudi 25 février		Groupe 3
Mardi 2 mars	Groupe 4	Groupe 2
Mardi 23 mars	Groupe 1	Groupe 4
Jeudi 25 mars	Groupe 2	Groupe 3
Jeudi 1 ^{er} avril		Groupe 3
Mardi 13 avril	Groupe 3	Groupe 2
Mercredi 14 avril		Groupe 1
Jeudi 15 avril	Groupe 4	
Mardi 27 avril	Groupe 2	Groupe 1
Mardi 4 mai	Groupe 4	
Mardi 11 mai	Groupe 3	Groupe 1
Mercredi 12 mai	Groupe 2	
Mardi 18 mai	Groupe 4	

ANNEXE V - LES PRESIDENTS DES GROUPES DE TRAVAIL : ELEMENTS BIBLIOGRAPHIQUES

BERTRAND HERVIEU est diplômé de l'Institut d'études politiques de Paris (1971) et docteur en sociologie (thèse sous la direction de Henri Mendras soutenue en 1976). Président de l'Institut national de la recherche agronomique de 1999 à 2003, ancien directeur de recherche au CNRS au Centre d'études de la vie politique française (CEVIPOF), professeur (en détachement) de classe exceptionnelle à l'École nationale de génie rural, des eaux et des forêts (ENGREF), secrétaire général du Centre international des hautes études agronomiques méditerranéennes (CIHEAM) jusqu'en décembre 2009, il est aujourd'hui inspecteur général de l'agriculture. Depuis 2002, il est membre du Conseil de prospective européenne et internationale pour l'agriculture et l'alimentation présidé par Thierry de Montbrial. Au cours de ses nombreuses activités antérieures, il a notamment été conseiller du Ministre de l'agriculture et de la pêche Jean Glavany (1998 - 1999), conseiller technique du Ministre de l'agriculture et de la pêche Louis Le Pensec, chargé de la préparation de la Loi d'orientation agricole et de la Loi d'orientation forestière (1997 - 1998), conseiller technique du Premier ministre Édith Cresson, sur les questions rurales (1991 - 1992), et conseiller technique du Ministre de l'agriculture Henri Nallet (1985 - 1986).

ERIC BRIAT, ancien élève de l'École nationale d'administration (1987 - 1989), est directeur de l'Institut national de la consommation (INC) et directeur de la publication de la revue « 60 millions de consommateurs » depuis décembre 2005. Il a été directeur de la création, des territoires et des publics au centre national de la cinématographie de décembre 2001 à novembre 2005 et directeur adjoint de l'institut français d'architecture de septembre 1998 à août 2000. Il a également participé : à la coordination du dossier de candidature de Paris et de l'Ile-de-France pour les JO de 2008 (2000-2001) ; au montage juridique et financier du projet de Cité de l'architecture et du patrimoine (1998-2000) ; à la coordination et au suivi des dossiers financiers et juridiques de la Coupe du Monde de Football, à la Délégation interministérielle à la coupe du monde, (1996 - 1998) et à des missions d'évaluation et de conseil à l'inspection des finances. Enfin, rappelons qu'il a été un des acteurs de la mise en œuvre de la banalisation des prêts bonifiés à l'agriculture (1989 - 1993).

PIERRE COMBRIS, économiste, diplômé de l'ESSEC (1974) et de l'Université Paris IX Dauphine (1977), est directeur de recherche à l'INRA. De 1996 à 2005, il a dirigé le Laboratoire de Recherche sur la Consommation, une unité propre de l'INRA regroupant des économistes, des sociologues et des historiens, spécialisés dans le domaine de l'évolution de la consommation et des pratiques alimentaires. Il conduit maintenant des recherches sur les mécanismes de choix des consommateurs au sein d'une nouvelle unité (ALISS, Alimentation et Sciences Sociales) qui s'intéresse à la fois à l'offre, à la demande et aux politiques alimentaires. Il est, depuis sa création en 2008, coordinateur de l'Observatoire de la qualité de l'alimentation (OQALI). Il est également membre de l'Institut Français de la Nutrition.

HENRI CHARVET, maître cuisinier de France, est président d'Eurotoques depuis 1999 et officie au « Comte de Gascogne » depuis le 1^{er} janvier 1989. L'association Eurotoques, qui existe depuis dix-huit ans, a été créée par des chefs de cuisine renommés, dont MM. Bocuse et Vergé. A l'heure actuelle, elle compte en France près de cinq cents adhérents, et des membres dans une vingtaine de pays. Henri CHARVET participe également au Festival du film gastronomique, au Festival des saveurs, et à de nombreux autres événements de même nature.

Document issu de l'audition de Madame Cécile MOIROUD, membre du Conseil national de l'alimentation, maître de conférences à l'École de droit de la Sorbonne de l'Université Paris1 Panthéon-Sorbonne.

I. LA SECURITE ALIMENTAIRE

A. La notion de sécurité alimentaire

La sécurité

La notion de **sécurité**, désigne d'abord « l'état d'esprit confiant et tranquille d'une personne qui se croit à l'abri du danger » (*Dictionnaire historique de la langue française*). En droit, et notamment en *droit interne*, la sécurité a trait à la **protection des personnes et des biens** : « L'État a le devoir d'assurer la sécurité en veillant, sur l'ensemble du territoire de la République, à la défense des institutions et des intérêts nationaux, au respect des lois, au maintien de la paix et de l'ordre public, à la *protection des personnes et des biens* » dispose l'article 1^{er} de la loi n°95-73 du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative la sécurité.

La sécurité alimentaire

La sécurité appliquée au domaine de l'alimentation se traduit par les mots de « **sécurité alimentaire** » ; c'est une notion-clef qui relève du *droit international* et notamment du commerce international. Celle-ci est apparue dans les années 1970 et connaît diverses acceptions depuis lors. L'une des plus récentes définitions de la sécurité alimentaire, communément acceptée, date de 1996. Elle est la suivante : « *La sécurité alimentaire 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* » (Déclaration de Rome sur la sécurité alimentaire mondiale et Plan d'action du Sommet mondial de l'alimentation. FAO, 1996.)

La notion de **sécurité alimentaire** signifie que la population dispose d'une nourriture en quantité et en qualité suffisantes. Elle est ainsi déterminée en fonction de 4 éléments principaux et complémentaires :

- La disponibilité ;
- L'accessibilité ;
- La salubrité et la qualité ;
- La stabilité.

Le premier élément : La disponibilité des ressources alimentaires concerne le court terme. Elle désigne un approvisionnement suffisant assuré par une production nationale ou par les importations y compris le bénéfice éventuel de l'aide alimentaire.

Le deuxième élément : L'accessibilité des populations à la nourriture fait référence au moyen terme. Elle désigne l'accès de tous à des ressources adéquates permettant à chacun d'acquérir une nourriture adéquate et nutritive. Celle-ci dépend du contexte juridique,

politique, économique (pouvoir d'achat) et social (mécanismes sociaux de répartition tel que l'accès traditionnel aux ressources communes) de la communauté.

Le troisième élément déterminant de la sécurité alimentaire : La salubrité et la qualité de la nourriture désigne une hygiène des aliments satisfaisante dépendante principalement de l'accès à l'eau potable mais aussi a trait à un état de bien-être nutritionnel qui permette de satisfaire les besoins physiologiques de la population.

Le quatrième et dernier élément important : la stabilité en matière de sécurité alimentaire désigne la stabilité *climatique, politique ou économique* ; la stabilité conditionne simultanément les deux premiers éléments de la définition que sont la disponibilité et l'accès à la nourriture. Pour parvenir à la sécurité alimentaire, une population, un ménage ou une personne doit avoir un accès permanent et une nourriture adéquate. L'accès ne doit pas être menacé ni par l'émergence de chocs soudains (crise économique ou climatique), ni par des événements cycliques (insécurité alimentaire saisonnière).

La sécurité alimentaire dépasse ainsi la notion d'autosuffisance alimentaire. Elle est à distinguer de la seule sécurité sanitaire des aliments, qui a trait à l'hygiène et à l'innocuité des aliments, ainsi qu'au maintien de leur salubrité.

B. L'évolution de la notion de sécurité alimentaire

L'évolution progressive de la notion

La sécurité alimentaire est une notion évolutive. Il faut revenir à la définition originelle pour mieux mesurer les modifications récentes. Le terme de « sécurité alimentaire » est apparu au milieu des années 1970 lors du Sommet mondial de l'alimentation (1974). La sécurité alimentaire était alors définie comme : « *La capacité de tout temps d'approvisionner le monde en produits de base pour soutenir une croissance de la consommation alimentaire tout en maîtrisant les fluctuations et les prix* ». La sécurité alimentaire reposait alors principalement sur la notion d'approvisionnement alimentaire, approvisionnement garanti par la disponibilité et la stabilité des prix des produits alimentaires de base à l'échelon national et international. Progressivement la notion de sécurité alimentaire s'est enrichie d'éléments nouveaux tandis que d'autres ont disparu.

En 1983, la notion d'accès a été introduite pour faire ressortir la notion d'équilibre entre la demande et l'offre en matière alimentaire. En 1986, l'aspect individuel de l'accès à la nourriture puis la dynamique temporelle de l'insécurité alimentaire (1986 Rapport de la banque mondiale) ont été aussi intégrés. La notion actuelle date de 1996. Elle comprend donc des aspects multidimensionnels de la sécurité alimentaire et inclut les 4 éléments de disponibilité, d'accessibilité, de salubrité et de stabilité précitées. On peut souligner que la définition actuelle revêt un caractère social et politique, ayant perdu sa concision et son assise économique première. En effet, a été laissée de côté, une notion importante, la stabilité des prix. Cette suppression est concomitante à la signature des accords de Marrakech de 1996 qui ont donné naissance à l'Organisation mondiale du commerce. Il faut souligner que ces accords visaient à libérer les échanges en réduisant les entraves et faisant du marché implicitement l'élément majeur de maintien de toute stabilité.

L'instabilité des prix et la sécurité alimentaire

Le contexte international et notamment la crise économique récente a changé la donne par rapport à 1996. Aujourd'hui, la question de l'instabilité des prix en matière d'alimentation

se trouve directement posée. En effet, il apparaît que la sécurité alimentaire est menacée par l'instabilité des prix⁴¹. Au Sommet du G8 au Japon en juillet 2008, les dirigeants des pays les plus industrialisés du monde se sont déclarés vivement préoccupés du fait que «l'escalade des prix alimentaires à l'échelle mondiale, couplée à des problèmes d'offre dans plusieurs pays en développement, menacent la sécurité alimentaire mondiale».

La question de l'instabilité des prix, qui jusqu'ici concernait essentiellement les pays dits en développement, touche maintenant les pays dits riches. Tel est le cas de la filière laitière en France par exemple. Il apparaît que ce secteur est le premier concerné par l'application stricte de la logique du marché, accompagnant la diminution des aides financières étatiques.

Quel est donc le rôle de l'État en matière de sécurité alimentaire ? Renoncer à assurer la protection de sa population en renonçant à assurer la sécurité alimentaire, ne se serait-ce pas renoncer à l'exercice de sa souveraineté ?

II. LA SOUVERAINETE DANS LE DOMAINE ALIMENTAIRE

A. Le concept⁴² de souveraineté

En ancien français, la souveraineté désignait le sommet d'une montagne ou le ciel. En effet, le terme *suverain* vient du latin populaire *superanus* « supérieur », dérivé du latin classique *super* « sur ». Au XII^e siècle, la souveraineté qualifie tout ce qui est supérieur, ce qui dépasse tout par son excellence ; le terme s'appliqua d'abord à Dieu (1112) puis à une personne détenant un pouvoir politique (1160-1170)⁴³. Il faut attendre le XVI^e pour que la relation entre la notion de souveraineté et celle d'État⁴⁴ soit clairement établie et théorisée notamment par les travaux de Jean Bodin (*Les six livres de la République 1576*). La souveraineté est définie comme la « forme qui donne l'estre à l'État » (Charles Loyseau in *Traité des Seigneuries 1608*). La souveraineté est devenue l'un des plus importants concepts dans le vocabulaire juridique et politique, à l'époque de la transition entre la féodalité médiévale et la monarchie moderne. Elle est une notion de synthèse qui exprime l'idée d'une certaine concentration des pouvoirs dans les mains du Roi et actuellement dans celles du chef d'État.

Au XVII^e siècle, la souveraineté a été assimilée aux trois prérogatives essentielles de tout État : « faire des lois, communiquer la puissance aux officiers⁴⁵, exercer les fonctions qui sont en tout État » (C. Le Bret, conseiller du Roi (1675-1734) dans son ouvrage *De la souveraineté du Roy* (J. Quesnel 1632)). Ces prérogatives sont devenues synonymes de missions régaliennes. La mission régalienne de « *Faire des lois* » ne se limitait pas à la

⁴¹ Les fortes hausses mais aussi les fortes baisses menacent la sécurité alimentaire. Les fortes baisses qui se maintiennent dans la durée, provoquent en effet la destruction de capacités de production.

⁴² Concept venu du latin *conceptus* désignant « l'action de recevoir » venu du verbe *concipere* « concevoir ». Le concept est l'acte de penser aboutissant à une représentation générale et abstraite ; en philosophie notamment le concept, objet de pensée correspond à une règle ou schème lui assurant une valeur générale et abstraite. Le concept est le fruit d'une pensée.

⁴³ La notion moderne de souveraineté exprime une idée de suprématie, tirée d'une laïcisation du pouvoir divin.

⁴⁴ On peut souligner que la notion d'État, le *status* en latin dérivé du verbe *sto* « tenir debout » est un concept tiré du droit romain et retravaillé par le droit canonique, le droit de l'Église catholique au XII. L'État a été pensé comme délié de la puissance divine et fondé sur le temps des anges, temps intermédiaire entre l'éternité et le temps mortel des hommes (E Kantorowicz, *Les deux corps du Roi*). Comme l'ange, l'État est créé et est immortel.

⁴⁵ L'office est une dignité avec une parcelle de puissance publique ; il s'agit d'une fonction publique dans le vocabulaire actuel.

fonction législative. Elle signifiait pour ces auteurs anciens, la capacité à faire et dire le droit c'est-à-dire la capacité à réglementer en général et à juger. Les fonctions qui sont en tout Etat se définissent essentiellement par leur but qui est de « procurer par toutes sortes de moyens le bien de ses sujets » (C. Le Bret).

B. La souveraineté dans le domaine alimentaire

L'exercice de la souveraineté dans le domaine alimentaire peut être résumé par les termes « souveraineté alimentaire ». Il convient cependant de renoncer à cette expression qui a le mérite d'être concise mais qui dénature la notion même de souveraineté. Qualifier la souveraineté en fonction de ses multiples champs d'application c'est comme saucissonner⁴⁶ la notion en autant de parties distinctes. Par là même, le concept est vidé de son essence qui est de permettre de penser l'exercice du pouvoir de façon synthétique et absolue⁴⁷ (sans subordination à la puissance divine). Qu'est-ce qu'exercer la souveraineté dans le domaine alimentaire pour un État ? C'est avant tout satisfaire à une obligation juridique suivant des moyens divers.

Obligation d'assurer la sécurité alimentaire et en particulier la sécurité de l'approvisionnement

C'est non seulement la capacité juridique (l'aptitude à agir) mais aussi l'obligation⁴⁸ de l'État au sens strict du droit, d'assurer un approvisionnement de sa population en nourriture, nourriture de qualité et en quantité suffisantes. L'obligation en droit est proprement définie comme une nécessité d'action (ou d'inaction dans certains cas) imposée à une personne envers une autre. L'effet principal et propre de l'obligation consiste dans la *nécessité* pour le débiteur de s'acquitter c'est-à-dire de faire la prestation dont il est tenu. A défaut, le créancier a, pour l'y contraindre, une action juridictionnelle. En tant que souverain, garant⁴⁹ de l'ordre social, l'État, peut être tenu juridiquement de procurer les aliments, éléments absolument indispensables au maintien de la vie de la population, si par le jeu du seul marché, la nourriture s'avère insuffisante. Il faut rappeler que *l'aliment*⁵⁰ est un bien qui répond aux *besoins vitaux* de subsistance des hommes.

⁴⁶ « La souveraineté n'est non plus divisible que le point en la géométrie » (Le Bret).

⁴⁷ La conception absolutiste a pour qualité propre de lier l'indivisibilité de la souveraineté à l'unicité de son exercice, peu importe que le souverain soit une assemblée ou un Prince.

⁴⁸ Dans le vocabulaire courant, on entend par obligation, tout devoir qui pèse sur une personne. Juridiquement, au cœur du droit et notamment du droit civil, se trouve la notion essentielle d'obligation héritée du droit romain. Le terme obligation vient du verbe latin ob -ligare, formé de ob (signifiant devant, à cause de, en échange de, que l'on retrouve dans le mot « objet ») et de ligare (signifiant attacher, lier). Obligare signifie donc « attacher à, contre » et, au figuré « lier, engager par un contrat, un vœu, un bienfait, un service ».

La définition de l'obligation nous est donnée par le Corpus Juris Civilis (Institutes Livre 3 titre 13 De obligationibus) : « **l'obligation est un lien (vinculum) de droit par lequel, sous sa nécessité, (ou sans échappatoire) nous sommes astreints à payer quelque chose, selon (ou conformément à) les droits de notre cité** », (Obligatio est juris vinculum, quo necessitate adstringimur alicui solvendae rei secundum nostrae civitatis jura).

⁴⁹ Le mot « garant » vient du verbe « garir » signifiant « désigner quelque chose comme vrai » ; est garant « la personne qui certifie la vérité de quelque chose, qui répond de quelque chose » d'où personne qui répond de la dette d'autrui (1283) et par métonymie « chose qui garantit ». Par analogie, le garant est celui qui sauvegarde (Dictionnaire historique de la langue française).

⁵⁰ *Aliment* vient du mot latin *alimentum* dérivé du verbe *alere nourrir* ; le mot semble, au XII, désigner ce qui nourrit le cœur ; son emploi concret date du XIV. En droit, l'aliment désigne les choses nécessaires à la vie, qu'en vertu d'un devoir de solidarité familiale, celui qui le peut doit fournir à son parent ou allié dans le besoin, en général sous forme de pension (*Vocabulaire juridique, Cornu*).

Les moyens de satisfaire à cette obligation

L'obligation d'assurer la sécurité des approvisionnements donne inéluctablement lieu à une politique, politique agricole ou alimentaire, de portée économique conduisant à réguler la loi du marché et donc, le cas échéant, à intégrer une part légitime de protectionnisme. Chaque État étant responsable de l'approvisionnement en nourriture peut être tenté d'agir individuellement, au nom de sa souveraineté, pour assurer son auto-suffisance. Chaque État peut aussi être tenté, sans renoncer totalement au marché, de faire usage de mesures de protectionnisme économique susceptible de corriger les effets négatifs du marché international et de limiter les distorsions de concurrence.

III. L'articulation entre sécurité alimentaire et souveraineté

L'articulation entre la sécurité sanitaire et la souveraineté pose la question des moyens à mettre en œuvre par un État, pour assurer la sécurité alimentaire de sa population. Les moyens peuvent être exercés, au nom de sa souveraineté, de façon individuelle ou de façon concertée et cela au niveau communautaire ou au niveau international

Au niveau communautaire

1/ De façon concertée dans le cadre communautaire ; ainsi sont arrêtés des mécanismes de subventions applicables dans et par les 27 États membres. La souveraineté nationale est ainsi déléguée à l'Union européenne.

2/ Par subsidiarité dans le cadre communautaire ; tel est le cas de la politique d'aide en matière laitière mise en œuvre par le gouvernement actuel français.

Dans un cadre concerté ou de façon dérogatoire, l'Europe reste présente ; c'est en son sein que la volonté nationale s'exprime dans le premier cas, ou contre elle, dans le second cas.

Au niveau international

Quelles sont les marges de manœuvre dont un État ou une pluralité d'États disposent pour faire valoir des mesures protectionnistes dans le cadre de l'OMC ? Une réponse détaillée peut être trouvée dans l'avis n°59 du CNA du 7 février 2008 portant sur « Les nouveaux facteurs légitimes de régulation du commerce international des denrées alimentaires ». En complément de cet avis et au vu des événements politiques et économiques intervenus depuis 2008, une proposition plus ponctuelle consisterait à demander à réintroduire la notion de stabilité des prix dans la définition de la sécurité alimentaire retenue par les instances internationales.

En effet, dans le domaine agricole, on observe de façon récente, depuis 2 ou 3 ans, un problème de volatilité des prix et une spéculation internationale sur les prix de quelques produits agricoles. La crise alimentaire en 2008 et 2009 trouve en partie ses origines dans cette volatilité des prix. Il faut souligner que la notion de « stabilité des prix » induit, si nécessaire, la capacité d'intervention des États pour limiter les effets négatifs du marché, au nom de leur souveraineté.

En guise de conclusion, une dernière proposition de reformulation de l'axe 1 de travail du groupe : Ce dernier est libellé de la façon suivante : « Garantir la souveraineté⁵¹ et l'indépendance alimentaire ». Il pourrait être remplacé par une formulation générale telle que « Garantir la sécurité des approvisionnements, une obligation étatique » ou une formulation plus précise, « Garantir la sécurité des approvisionnements par un encadrement juridique adéquat, une obligation étatique ».

⁵¹ Garantir la souveraineté est pour le juriste une tautologie, la fonction première de l'État étant précisément d'assurer ce rôle de garant, garant de l'ordre juridique qui préside aux échanges commerciaux.

ANNEXE VII - CREER DES ESPACES D'INFORMATION SUR L'ALIMENTATION

Afin de toucher le grand public, mais aussi les publics spécifiques, il apparaît indispensable de créer des espaces d'information sur l'alimentation. Distincts de la publicité comme de l'activité journalistique, ces espaces d'information doivent exister sur différents supports : télévision, radio, Internet. Ils doivent obéir à des principes communs définissant strictement leur champ et permettre de communiquer efficacement en prenant en compte les demandes d'information des consommateurs.

1 - L'état des réflexions

Le Conseil national de l'alimentation a déjà attiré l'attention, à plusieurs reprises, sur la nécessité de créer des espaces d'information sur l'alimentation :

- Dans l'avis n°57 du 29 juin 2006⁵², la recommandation n°7 rappelle que « le CNA considère qu'un des moyens d'améliorer la crédibilité de la communication professionnelle collective est de formaliser une distinction claire entre elle et la publicité. Dans cet objectif, il recommande que des espaces de communication dédiés, distincts des spots publicitaires, soient prévus par la loi. Pourraient bénéficier de ces espaces, non seulement les organisations professionnelles collectives pour leurs messages à caractère informatif, mais aussi les autorités pour la diffusion de messages sanitaires. Le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) serait chargé de vérifier que de tels messages ne s'apparentent pas à la publicité » ;
- Dans l'avis n°64 du 8 avril 2009⁵³, la recommandation n°12 précise qu'« ayant considéré la distinction qu'il y a lieu d'établir entre la publicité alimentaire et l'information, le CNA recommande que des espaces informatifs suffisamment larges et ouverts soient exclusivement réservés dans l'ensemble des médias, et notamment à la télévision, aux sujets relatifs à l'équilibre et à la culture alimentaires. Ces informations devront prendre en compte les évolutions récentes des modes de consommation. Le positionnement de ces programmes doit permettre leur identification immédiate comme relevant de l'information et de la communication et non de la publicité » ;
- Le rapport du groupe permanent « Politique nutritionnelle » du 12 janvier 2010 préconise en outre de « repositionner les actuels outils de communication en évitant la stigmatisation et en valorisant davantage les comportements favorables. Améliorer le caractère opérationnel des outils en les rendant plus pratiques, interactifs et proches du quotidien des consommateurs. Enfin, développer des messages qui « aient du sens » pour les différentes catégories de consommateurs, en attachant une attention particulière aux populations spécifiques les plus à risque » (recommandation n°6).

Par ailleurs, à la suite de la réforme de l'audiovisuel public de 2009, par la loi n°2009-258 du 5 mars 2009 relative à la communication audiovisuelle et au nouveau service public de la télévision, un nouveau cahier des charges a été défini pour France Télévisions. Le décret

⁵² Prévenir l'impact des crises sanitaires en améliorant la communication sur les risques.

⁵³ Éducation alimentaire, publicité alimentaire, information nutritionnelle et évolution des comportements alimentaires.

n°2009-796 du 23 juin 2009 fixe ce cahier des charges. Au chapitre II.II (Article 45 à 56), intitulé « Une télévision de service public au cœur de la cité », sont précisées les obligations de service public (expression des organisations syndicales et professionnelles, campagnes d'information et de formation à caractère sanitaire et social, sécurité routière, vie professionnelle, information du consommateur, ...).

Le décret définit des modalités différentes de diffusion selon ces obligations ; ainsi, par exemple :

- L'article 51, relatif aux campagnes d'information et de formation à caractère sanitaire et social, précise que « France Télévisions participe à toute campagne d'information et de prévention à caractère sanitaire et social décidée par les pouvoirs publics. Ces derniers prennent en charge le coût de cette participation ». Cette disposition vise notamment le régime de diffusion des campagnes pour les grandes causes nationales.
- L'article 52, relatif à la sécurité routière, prévoit que « France Télévisions diffuse à une heure d'écoute appropriée des messages réalisés par la délégation à la sécurité routière, selon des modalités fixées d'un commun accord. Avant de programmer ces émissions, elle peut procéder à leur visionnage et refuser leur passage à l'antenne. Les frais occasionnés par ces émissions sont pris en charge par la délégation à la sécurité routière. Ces messages pourront se voir substituer tout autre type d'émissions portant sur le thème de la sécurité routière et conçues en concertation avec la délégation à la sécurité routière ».
- L'article 55, relatif à l'information du consommateur, précise que « France Télévisions diffuse à une heure d'écoute appropriée des émissions destinées à l'information du consommateur. Avant de diffuser ces émissions, elle peut procéder à leur visionnage et refuser, le cas échéant, leur passage à l'antenne. Les émissions diffusées sur chacun des services nationaux de la société sont produites par l'Institut national de la consommation et font l'objet d'une convention pluriannuelle avec celui-ci qui détermine notamment les conditions de diffusion de ces émissions et leur horaire de programmation ainsi que les conditions de remboursement par l'Institut national de la consommation des frais exposés par la société pour leur diffusion. Leur durée est fixée par convention⁵⁴. En outre, elle diffuse, dans les programmes régionaux et sur les réseaux d'émetteurs correspondants, des émissions réalisées par les centres techniques régionaux de la consommation (...). Une convention

⁵⁴ En application de cette disposition, l'INC produit chaque année l'émission CONSOMAG, comprenant 120 programmes de 2 minutes par an, diffusés sur France 2, France 3, France 4, France 5 et RFO. Chaque émission a réuni en moyenne 3,5 millions de téléspectateurs en 2009. Les trois quarts des émissions sont réalisées avec les organisations de consommateurs agréées, le quart restant est réalisé par l'INC en partenariat avec des administrations et établissements publics (pour l'année 2009 : Direction générale de la compétitivité et des services sur le commerce de proximité, Direction générale des douanes sur la contrefaçon, Agence nationale des services à la personne sur les services à la personne, Commission européenne à propos du site Internet DOLCETA ; ces actions étant complétées, pour les trois premières, par un dossier de presse sonore à l'intention des radios locales et d'un dossier de presse audiovisuel à l'intention des télévisions locales, web TV et sites institutionnels) [Rapport d'activité de l'INC pour 2009, pp 35-37]. En 2007 et 2008, l'INC a réalisé de semblables opérations combinant diffusion télévisuelle, radiophonique et Internet avec le Ministère de l'Agriculture et de la Pêche, sur la sécurité alimentaire.

pluriannuelle est conclue entre la société et le ministre chargé de la consommation (...) »⁵⁵.

Enfin, l'évolution du paysage médiatique doit être prise en compte, et particulièrement le développement d'Internet.

Celui-ci offre de nouvelles opportunités de diffusion de l'information :

- Création de contenus originaux ;
- Rediffusion de programmes télévisés ;
- Accès différé et indexé à l'information pour l'internaute, en fonction des questions qu'il se pose sur son alimentation, via les moteurs de recherche.

Dans le même temps, le développement d'Internet se traduit par une multiplication des émetteurs et par de nouvelles modalités de circulation de l'information (dynamisme des réseaux sociaux). Ce développement se traduit par une réelle cacophonie sur les questions d'alimentation, doublée de nombreuses interrogations de la part des consommateurs sur la fiabilité des informations diffusées.

La présente proposition est destinée à :

- Donner une traduction concrète et opérationnelle aux recommandations déjà émises par le CNA ;
- Prendre en compte le contexte législatif et réglementaire propre à la diffusion de messages d'intérêt général par l'audiovisuel public ;
- Prendre également en compte l'évolution du contexte médiatique, et notamment l'accroissement de la diffusion de l'information sur Internet.

2 – La proposition : créer des espaces d'information sur l'alimentation dans les médias

2.1 – Les principes qui doivent guider la création des espaces dédiés

Quels que soient les supports de diffusion, quelques principes et critères communs doivent guider la création d'espaces d'information sur l'alimentation :

- Opérer une distinction claire entre communication informative et publicité (Cf. avis CNA n°57 recommandation n°7, avis CNA n°64 recommandation n°12). En l'espèce, l'information doit avoir une finalité non-commerciale. Elle passe par la production de programmes et de contenus originaux, qui excluront la promotion des marques commerciales individuelles. Toutefois, les programmes et contenus des « collectives », utilisant des cotisations volontaires obligatoires, pourraient être diffusés dans le cadre de ces espaces, s'ils ont pour vocation l'information et l'éducation, ou s'ils ont pour objet une explicitation et un décryptage de leurs produits ;

⁵⁵ En application de cette disposition, les centres techniques régionaux de la consommation (CTRC) réalisent des émissions régionales de télévision diffusées par les stations de France 3, dénommées « Flash Conso », dont la durée hebdomadaire ne peut être inférieure à deux minutes en moyenne sur l'année.

- Communiquer sur l'état des connaissances en matière d'alimentation, et en particulier, mieux faire connaître les avis d'organismes de référence tels que l'Agence française de la sécurité sanitaire des aliments (AFSSA) ;
- Informer les consommateurs sur les sujets pour lesquels est mis en évidence un écart significatif entre la réalité d'un fait et sa perception par l'opinion ;
- Informer les consommateurs sur les caractéristiques d'un produit, et particulièrement sur les conséquences des innovations techniques, en s'appuyant sur les consensus d'experts dégagés en particulier par des organismes publics de référence ;
- En l'absence de consensus, faire état, de manière équilibré des termes des débats et veiller au respect de l'expression pluraliste des opinions ;
- Informer les consommateurs sur la législation, la réglementation, les normes et les labels et décrypter les signes de qualité ;
- Valoriser les comportements favorables et éviter la stigmatisation (Cf. rapport du groupe permanent « Politique nutritionnelle du 12 janvier 2010, recommandation n°6) ;
- Proposer des messages explicatifs et à caractère pédagogique ;
- Développer des messages qui « aient du sens » pour les différentes catégories de consommateurs, en attachant une attention particulière aux populations spécifiques les plus à risque (Cf. rapport du groupe permanent « Politique nutritionnelle du 12 janvier 2010, recommandation n°6) ;
- Améliorer le caractère opérationnel des outils en les rendant plus pratiques, interactifs et proches du quotidien des consommateurs (Cf. rapport du groupe permanent « Politique nutritionnelle du 12 janvier 2010, recommandation n°6).

La production des contenus de la communication informative ainsi définie doit être publique, tout en associant les organisations professionnelles et les organisations de consommateurs ainsi que les personnalités qualifiées en matière de nutrition à la conception des messages. Le respect des principes et critères énoncés ci-dessus pourrait être assuré par des représentants du Conseil national de la consommation (CNC) et du CNA.

2.2 - Créer des espaces en télévision et proposer une communication informative en radio

S'agissant des espaces en télévision, il est recommandé de compléter l'information générale des consommateurs telle qu'elle est actuellement prévue par l'article 53 du cahier des charges de France Télévisions (émissions CONSOMAG et FLASH CONSO), par la création de nouveaux espaces dédiés à l'information sur l'alimentation.

La voie de la production d'une émission régulière de format court devrait être privilégiée. Les coûts de production et de diffusion de ces programmes courts seraient à la charge de l'État, à l'image des émissions CONSOMAG actuellement. Toutefois, leur financement pourrait être complété par des soutiens privés, conçus dans le respect du principe de séparation entre information et publicité énoncé ci-dessus (la vérification du respect de ces principes étant assurée par des représentants du CNC et du CNA).

S'agissant de la communication par voie radiophonique, celle-ci pourrait être prévue en complément de la communication télévisuelle. L'État, avec des soutiens privés (intervenant

dans des conditions identiques à celles énoncées ci-dessus pour la production et la diffusion des émissions de télévision), pourrait financer la réalisation de dossiers de presse sonores adressés à l'ensemble des radios, publiques et privées, libres de droit pour une diffusion à leurs publics. Cette solution, moins onéreuse et plus souple que celle de l'achat d'espaces, pourrait être expérimentée sur quelques thèmes majeurs de communication relatifs à l'alimentation.

2.3. - Développer la diffusion de l'information sur Internet

La communication via les médias télévisuels de service public ne saurait suffire, à l'heure de l'essor de la diffusion de l'information sur la toile. Le CNA a déjà pointé, dans le rapport de son groupe permanent « Politique nutritionnelle », la nécessité « d'améliorer le caractère opérationnel des outils en les rendant plus pratiques, interactifs et proches du quotidien des consommateurs » (recommandation n°6).

Dans le cadre du PNA, une attention particulière doit être apportée à la mise en place *d'une information pratique et de référence* relative à l'alimentation sur Internet. Un site public, existant ou à créer, doit assumer cette mission. L'objectif doit être de fournir en premier lieu *une information pratique* aux consommateurs sur les questions qu'il se pose concernant l'alimentation. Cet objectif suppose de travailler prioritairement sur les questions suivantes :

- L'accessibilité de l'information, qui doit être la plus large (prise en compte des personnes en situation de handicap, qualité de l'ergonomie, de la navigation, de la mise en page) ;
- L'intelligibilité des contenus (formulation) ;
- Le caractère immédiatement opérationnel des réponses fournies pour le consommateur.

L'objectif doit être également de fournir *une information de référence* : une attention particulière doit donc être apportée à l'authentification des sources, à la crédibilité des signatures, à la fiabilité des contenus. Cela implique de mettre en place une charte du fonctionnement du site comportant des procédures précises de mise en ligne des informations. Le respect de cette charte et de ces procédures pourrait être vérifié par un comité éditorial du site comprenant notamment des représentants du CNA et du Conseil national de la consommation (CNC) et des personnalités qualifiées de la Société Française de Nutrition.

Afin d'atteindre ces objectifs (fournir une information pratique, fournir une information de référence), un effort particulier doit être consacré au référencement des contenus du site par les moteurs de recherche. Les internautes accèdent en effet de plus en plus à l'information par cette voie, et non plus par l'url du site ou encore par les liens existants avec d'autres sites. Il importe donc qu'un investissement suffisant et fréquemment renouvelé permette un référencement de premier rang des contenus du site, ce qui se traduit par :

- Un travail sur les mots-clés, prenant en compte les modes de formulation des questions par les internautes, mais également la diversité des questions posées ;
- L'achat de mots-clés permettant de positionner le site en tête des pages de résultats des moteurs de recherche.

Enfin, dans un souci de cohérence de la communication, il apparaît nécessaire qu'une liaison soit créée entre les espaces télévisuels créés et le site Internet de référence. Celle-ci pourrait se traduire par :

- La rediffusion sur Internet des émissions de télévision consacrées à l'alimentation, qui permettraient en outre de renforcer l'attractivité du site (compte tenu de l'accroissement observé de la consommation d'images vidéo sur Internet) ; il en va de même pour la rediffusion des contenus radiophoniques ;
- L'invitation faite aux téléspectateurs de consulter le site Internet, en fin de programme (tableau de fin, voix off).

ANNEXE VIII - CREER DES POLES REGIONAUX D'EDUCATION A L'ALIMENTATION ET AU PATRIMOINE ALIMENTAIRE ET CULINAIRE

Promouvoir une éducation à l'alimentation et au patrimoine alimentaire et culinaire effective passe par la mise en place d'actions de terrain à l'échelle locale. De nombreuses initiatives existent déjà, des réflexions ont déjà été conduites. Toutefois, le groupe de travail n°2 estime que ces initiatives sont mal connues, insuffisamment évaluées et coordonnées. *Le PNA doit se fixer pour objectif de garantir une plus grande efficacité dans ce domaine et c'est pourquoi le groupe propose de mettre en place un dispositif opérationnel au travers de la création de pôles régionaux d'éducation à l'alimentation et au patrimoine alimentaire et culinaire.*

Il s'agit de se donner les moyens de reproduire les actions qui réussissent et de leur permettre de passer à une échelle supérieure de déploiement, en agissant au plus près du terrain, dans les territoires. Atteindre cet objectif impose de s'associer avec les collectivités territoriales et les acteurs de la société civile, en veillant à assurer une coordination nationale suffisante qui permette d'intégrer la démarche au sein du PNA tout en assurant une gestion efficiente des moyens alloués.

1 - L'état des réflexions

Le Conseil national de l'alimentation a déjà attiré l'attention, à plusieurs reprises, sur la nécessité de mettre en œuvre des actions éducatives de terrain :

- Dans l'avis n°57 du 29 juin 2006⁵⁶, la recommandation n°12 souligne la nécessité de donner une nouvelle impulsion aux classes vertes, en favorisant les séjours pédagogiques à la campagne pendant les vacances scolaires, en développant les jumelages entre villes citadines et rurales avec des activités axées sur les traditions agricoles des unes et alimentaires des autres ; dans sa recommandation n°14, le CNA suggère également « qu'une exposition itinérante pourrait être conçue à partir, par exemple, des réalisations de la Cité des sciences et de l'industrie » ;
- Dans l'avis n°64 du 8 avril 2009⁵⁷, la recommandation n°2 souligne que « depuis plusieurs années, de très nombreuses initiatives se sont mises en place dans les domaines de l'éducation, de la formation et de l'information alimentaires, dans l'objectif d'améliorer les informations nutritionnelles et les comportements alimentaires, tant des enfants que des adultes. Ces actions, qui se déploient aux niveaux local, régional et national, se traduisent, pour nombre d'entre elles, par des résultats positifs indéniables. Cependant, en l'absence de recueil centralisé et harmonisé, il n'est pas possible aujourd'hui d'en avoir une connaissance exhaustive, ni, *a fortiori*, de les diffuser pour que l'exemple en soit suivi. En conséquence, le CNA recommande que ces actions fassent l'objet d'un inventaire et d'une évaluation centralisée des résultats afin que des enseignements puissent en être tirés, tant du point de vue de leur efficacité, que de leur éventuelle reproductibilité. Il demande qu'une attention particulière soit portée aux actions en direction des populations les plus

⁵⁶ Prévenir l'impact des crises sanitaires en améliorant la communication sur les risques.

⁵⁷ Éducation alimentaire, publicité alimentaire, information nutritionnelle et évolution des comportements alimentaires.

fragiles. Il souhaite également que des recommandations d'actions à mener puissent être élaborées au plan national ».

En outre, la recommandation n°8 du même avis rappelle qu'« afin de pouvoir sensibiliser efficacement les enfants aux notions liées au comportement, comme aux achats alimentaires ou à la confection des repas et à la convivialité, la qualité des messages délivrés en milieu scolaire est fondamentale. C'est pourquoi le CNA souhaite que des supports pédagogiques d'accompagnement de ces actions soient eux-mêmes conçus dans un esprit ludique et de convivialité, tout en prenant en compte les diversités culturelles et en intégrant un volet portant sur l'éducation au goût. En outre, considérant les possibles effets anxiogènes de ces messages, le CNA recommande qu'ils soient préalablement analysés sous l'angle psychosociologique afin d'éviter de tels écueils. Enfin, le Conseil insiste sur les effets positifs de la convivialité et du plaisir qui accompagnent les repas et recommande en conséquence que les informations portant sur l'alimentation s'appuient plus largement sur ces valeurs ». Enfin, le Conseil rappelle que le préalable à toutes ces actions reste l'application des recommandations nutritionnelles du GEMRCN.

Le rapport du groupe permanent « Politique nutritionnelle » du 12 janvier 2010 préconise pour sa part :

- De « former les personnels en charge de la restauration collective et des services à la personne à la nutrition, et les professionnels de santé aux techniques culinaires. Donner également une culture alimentaire élémentaire (nutrition et techniques culinaires) aux parties prenantes de terrain qui accompagnent les politiques familiales et mettre à disposition des enseignants des outils simples, pratiques et validés » (recommandation n°11) ;
- De « développer rapidement et plus largement, notamment en les accompagnant financièrement, les initiatives locales en matière d'ateliers de cuisine, d'apprentissage de la confection de repas ou d'éducation au goût. Veiller à ce que ces actions soient conçues dans un esprit ludique et de convivialité valorisant le plaisir, tout en prenant en compte les diversités culturelles » (recommandation n°12) ;
- De former « spécialement [les enseignants] afin de pouvoir aider efficacement les élèves dans la lecture critique des publicités et qu'ils puissent y consacrer une durée significative » (recommandation n°15) ;
- De définir « des règles précises [...] avec les différents acteurs concernés pour encadrer la fourniture de matériel pédagogique » (recommandation 16').

La Direction générale de l'alimentation (DGAl) a indiqué au groupe de travail n°2, le 16 février 2010, « les pistes d'actions des services » en matière d'éducation à l'alimentation⁵⁸ :

- Intégrer l'alimentation dans les compétences des élèves, au travers de la création d'un livret de compétences, accompagné d'un effort de formation des formateurs et du développement d'outils pédagogiques ;
- Conforter le fait alimentaire dans l'enseignement agricole ;
- Renouer avec l'éducation sensorielle et alimentaire ;
- Favoriser les visites scolaires chez les professionnels agricoles et agroalimentaires ;

⁵⁸ Présentation des pistes d'actions envisagées par les services du MAAP devant le groupe n°2, le 16 février 2010, Laure Souliac, DGAl, Sous-direction de la qualité de l'alimentation.

- Veiller à la résonance dans les familles ;
- Créer des outils pédagogiques adaptés aux consommateurs en perte de repères culinaires et nutritionnels⁵⁹ ;
- Créer des maisons de l'alimentation.

Le groupe de travail n°4 du CNA relatif au PNA⁶⁰ propose « d'associer, sur un mode ludique, les élèves (à tous les niveaux) pour réaliser des inventaires régionaux et faire en sorte qu'ils se les approprient » ; il propose également de « créer une journée *ad hoc* autour de ce thème avec des visites de sites industriels, de restaurants, des marchés d'intérêt national » et suggère enfin « d'inciter au développement des actions concrètes qui permettent aux élèves de mieux connaître le mode de production et de transformation des produits alimentaires »⁶¹.

Au regard de ces différentes recommandations, la présente proposition est destinée à :

- Donner une traduction concrète et opérationnelle aux recommandations déjà émises par le CNA ;
- Approfondir et élargir le projet présenté par la DGAI ;
- Prendre acte de la convergence entre les objectifs des groupes de travail n°2 et n°4.

2 - La proposition : créer des pôles régionaux d'éducation à l'alimentation et au patrimoine alimentaire et culinaire

Afin de dynamiser les différents dispositifs d'éducation à l'alimentation et au patrimoine culinaire, et leur donner plus de cohérence sur le terrain, il est proposé de promouvoir et d'accompagner la création et le fonctionnement de pôles régionaux d'éducation à l'alimentation et au patrimoine culinaire.

Ces pôles prendraient appui sur l'échelon déconcentré du Ministère chargé de l'Alimentation (directions régionales de l'alimentation, de l'agriculture et de la pêche), ainsi que sur les collectivités territoriales invitées à les soutenir, au premier rang desquelles les Régions, mais aussi les Départements, les Communes ou leurs groupements. En première analyse, le principe d'un financement paritaire État / collectivités pourrait être retenu. Bénéficiant de ces soutiens, ces pôles régionaux seraient en mesure de coordonner les actions de sensibilisation, de mettre en place de nouvelles actions structurantes, d'œuvrer au lancement de projets éducatifs, mais également de veiller aux transferts d'expérience et à l'exploitation de synergies entre les différents acteurs.

Les pôles régionaux auraient pour vocation de s'intéresser tout à la fois aux actions conduites dans le temps scolaire et hors temps scolaire. Ils devraient être reconnus comme des interlocuteurs de référence pour la communauté éducative (rectorats et inspections d'académie, chefs d'établissement scolaires, fédérations de parents d'élèves), ainsi que par les acteurs de la société civile susceptibles d'apporter leurs contributions à la réalisation d'actions éducatives (organisations de consommateurs, fédérations professionnelles).

⁵⁹ À l'image d'un jeu soutenu par la DRIAAF Ile-de-France.

⁶⁰ Promotion et valorisation du patrimoine alimentaire et culinaire.

⁶¹ Programme national de l'alimentation, Point d'étape sur les réflexions des groupes de travail du Conseil national de l'alimentation, CNA, Séance plénière du 30 mars 2010.

Les pôles régionaux pourraient être adossés à des structures existantes, qui interviennent par exemple dans le champ de l'éducation scientifique et technique, et constituent déjà, par la nature même de leurs activités vis-à-vis des publics, des centres de ressources opérationnels. À l'image des points information de l'ADEME⁶², ces structures seraient alors labellisées et soutenues financièrement par l'État et les collectivités territoriales pour assurer cette mission.

Dans les régions où aucune structure existante ne serait susceptible de porter un tel projet, il reviendrait à l'État, en la personne du Préfet de région, d'organiser la création des pôles régionaux, en partenariat avec les collectivités territoriales et les services déconcentrés : direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la pêche, direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi, rectorat, agence régionale de santé (ARS), ... Ces regroupements auraient une traduction juridique appropriée et laissée à la discrétion des acteurs (forme associative, groupement d'intérêt public dans le cas où les acteurs publics y seraient majoritaires, ...). Dans les deux cas (adossement du pôle à une structure existante ou création d'une structure *ad hoc*), les pôles régionaux seraient désignés à l'issue d'un appel à projets, sur la base d'un cahier des charges définissant les missions des pôles (voir ci-dessous). Ces pôles seraient animés par un conseil de surveillance où siègeraient à parité : les acteurs publics, les représentants de la société civile, les représentants des filières agricoles et des personnalités qualifiées nommées par le Préfet (correspondants régionaux du PNNS, sociologues, restaurateurs, éducateurs, ...).

Dans ces deux cas également, outre les soutiens publics de l'État et des collectivités territoriales dédiés à leur fonctionnement et au financement de leurs projets, les pôles régionaux seraient en outre susceptibles de recevoir un soutien économique et financier des professionnels, soit sous la forme de contributions monétaires, soit sous la forme d'apports en industrie, affecté à la réalisation de leurs missions et de leurs activités éducatives.

Les missions principales de ces pôles seraient les suivantes :

- Animer le réseau des partenaires locaux à l'échelle régionale ;
- Constituer des espaces de rencontre, des lieux dédiés à l'information sur les produits agricoles, les terroirs, les savoir-faire et la mise en valeur des produits et des centres de ressources et de documentation régionaux ;
- Recenser et mettre en place des espaces équipés de cuisines pour accueillir des ateliers cuisine pour les enfants et les adultes ;
- Développer la formation des enseignants, des médiateurs, des animateurs et des formateurs.

La coordination nationale de l'activité des pôles serait assurée par le Ministère chargé de l'Alimentation.

2.1 - Animer le réseau des partenaires locaux à l'échelle régionale

Chaque pôle anime et coordonne le réseau régional en s'appuyant sur les partenaires identifiés :

- La communauté éducative, s'agissant du temps scolaire ;

⁶² ADEME : agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie.

- Les acteurs de l'éducation populaire, de la protection judiciaire de la jeunesse, s'agissant du temps péri-scolaire ;
- Les associations territoriales de consommateurs affiliées à chacune des organisations de consommateurs agréées au plan national, ainsi que les associations familiales ;
- Les fédérations locales de professionnels affiliées aux fédérations professionnelles reconnues au plan national ;
- Les experts qualifiés.

Il s'appuie sur le travail déjà réalisé par les acteurs régionaux (CRES⁶³, CODES, chargés de mission PNNS, ...) afin de poursuivre la démarche de recensement et de repérage des actions sont menées sur le territoire dans le domaine de l'éducation à l'alimentation et au patrimoine culinaire.

Il structure l'offre et est en capacité de guider efficacement les porteurs de projets. A cet égard, il veille en particulier à l'application des recommandations du rapport du groupe permanent « Politique nutritionnelle » du 12 janvier 2010 :

- Donner également une culture alimentaire élémentaire (nutrition et techniques culinaires) aux parties prenantes de terrain qui accompagnent les politiques familiales ;
- Accompagner financièrement les initiatives locales en matière d'ateliers de cuisine, d'apprentissage de la confection de repas ou d'éducation au goût ;
- Vérifier sur le terrain l'application des règles encadrant la fourniture de matériel pédagogique, qui font l'objet d'une validation nationale (Cf. infra 4) en partenariat avec le CNDP⁶⁴ et/ou les CRDP et le Rectorat.

Il développe des programmes d'animation à l'échelle régionale ou apporte son soutien aux initiatives locales.

Il met en cohérence les actions soutenues par l'État et les collectivités territoriales. Il doit entretenir un lien avec les structures chargées de la promotion de la qualité alimentaire et du patrimoine culinaire dans les territoires.

Il apporte un soutien aux acteurs de terrain et porteurs de projet dans les domaines de la documentation, de l'information et de la formation des animateurs, notamment pour les ateliers de pratique. Il facilite à cet égard la réalisation de ces ateliers, en coordonnant les moyens logistiques nécessaires (approvisionnement, gestion de cuisines mobiles, ...).

Chaque année, le pôle organise une rencontre régionale autour des expériences menées en région. En outre, il procède à l'évaluation des actions selon une grille préétablie et permettant des comparaisons interrégionales. Les actes des rencontres régionales et les résultats des évaluations menées font l'objet d'un rapport annuel d'activités.

⁶³ CRES : comité régional d'éducation pour la santé. CODES : comité départemental pour la santé.

⁶⁴ CNDP : centre national de documentation pédagogique. CRDP : centre régional de documentation pédagogique.

2.2 - Constituer un centre de ressources

Le pôle rend accessibles des documents et des informations variées sur les ressources en matière d'éducation à l'alimentation et au patrimoine alimentaire, telles que :

- Des fiches descriptives des dispositifs coordonnés et les actions menées dans le cadre régional ;
- Les outils pédagogiques existant dans ce domaine, sous réserve qu'ils soient référencés par la Pédagothèque de l'Institut national de la consommation (Cf. infra 2.4.c) et par le CNDP ;
- Un fichier des partenaires éducatifs et institutionnels, nationaux, régionaux et locaux de l'éducation à l'alimentation et au patrimoine culinaire, que les acteurs de terrain et les porteurs de projets sont susceptibles de mobiliser pour réaliser leurs actions ;
- Un fichier des moyens logistiques susceptibles d'être mobilisés à cette même fin.

Chaque pôle est doté d'un site Internet qui travaille en synergie avec les autres pôles et, au-delà, avec les autres sites consacrés à l'éducation à l'alimentation et au patrimoine culinaire.

2.3 - Développer la formation

Le pôle met en cohérence les dispositifs de formation des opérations scolaires et hors temps scolaire, oriente vers les formations proposées par le CNFPT et d'autres organismes agréés et promeut la mise en place de formations destinées :

- D'une part, à un public déjà sensibilisé à l'éducation à l'alimentation (personnels en charge de la restauration collective et des services à la personne, acteurs associatifs, professionnels, médiateurs, animateurs, intervenants, acteurs relais, tels que les documentalistes des CDI ou les responsables de restaurants scolaires...) ;
- D'autre part, à un public potentiellement concerné par le sujet, qu'il prospecte : fonctionnaires territoriaux, animateurs recrutés par les collectivités, ...

Dans ce cadre, le pôle peut concevoir, seul et surtout en partenariat avec le CNFPT, le Rectorat, les responsables des ressources humaines des collectivités, ..., des outils pédagogiques et des modules de formation.

2.4 – Interpeller les acteurs régionaux

Le pôle réalise des actions de sensibilisation :

- Des élus des collectivités territoriales ;
- Des conseils de l'ordre des médecins, notamment en ciblant les informations sur l'actualisation des connaissances des praticiens en matière d'alimentation et en luttant contre certaines idées reçues ;
- Les associations de malades ;
- Les associations de consommateurs régionales ;
- ...

2.5 - Coordination nationale

a) *En régime de croisière*

Le Ministère chargé de l'Alimentation veille à la coordination de l'action des pôles régionaux.

Il définit par voie de circulaire les objectifs, les missions et les moyens d'intervention de ces pôles. Conformément à la recommandation n°2 de l'avis n°64 précité, il émet des recommandations d'actions à mener. Il définit également, en liaison avec les acteurs concernés et avec le Ministère de l'Éducation nationale, les règles encadrant la fourniture de matériel pédagogique (Cf. recommandation 16' du rapport du groupe permanent « Politique nutritionnelle » du 12 janvier 2010).

Ainsi que le préconise la recommandation n°2 de l'avis n°64 précité, le Ministère chargé de l'Alimentation centralise et exploite les évaluations des actions des pôles, de telle sorte qu'elles fassent l'objet non seulement d'un inventaire, mais également d'une évaluation comparative, afin que des enseignements puissent en être tirés, tant du point de vue de leur efficacité, que de leur éventuelle reproductibilité.

Il crée un espace Internet dédié au suivi des opérations et réservé aux acteurs (pôles régionaux, partenaires nationaux, régionaux et locaux), sous la forme d'un extranet.

Il réunit chaque année les responsables de ces pôles et convie à cette réunion les acteurs nationaux de l'éducation à l'alimentation :

- Administrations centrales : Direction générale de l'alimentation, Direction générale de l'enseignement scolaire, Direction générale de la santé, Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes...
- Établissements publics de l'État : Institut national de la prévention et de l'éducation à la santé (INPES), Institut national de la consommation (INC)...
- Acteurs de la société civile : organisations de consommateurs agréées au plan national, fédérations de parents d'élèves, associations familiales, fédérations nationales d'éducation populaire, fédérations professionnelles...

Cette réunion est destinée à rendre compte des initiatives prises par les pôles, à faire état des résultats de l'évaluation nationale et à promouvoir l'échange des bonnes pratiques et les transferts d'expérience.

b) *En phase de lancement*

Le Ministère chargé de l'Alimentation initie une expérimentation dans un nombre limité de régions cibles, en s'appuyant en particulier sur des activités et expériences déjà mises en œuvre par des structures existantes. Cette expérimentation vise à constituer un pôle opérationnel avec le soutien des collectivités territoriales concernées, afin de vérifier la validité du schéma proposé.

Sur la base des résultats de cette expérimentation, l'extension à d'autres régions est progressivement proposée.

c) *Gestion du répertoire national des outils pédagogiques*

La recommandation n°8 de l'avis 64 du CNA précité propose cinq critères de validation des supports pédagogiques d'accompagnement des actions conduites :

- Conception dans un esprit ludique et de convivialité ;
- Prise en compte des diversités culturelles ;
- Éducation au goût ;
- Analyse psychosociologique préalable, afin d'éviter les effets anxiogènes ;
- Accent mis sur les effets positifs de la convivialité et du plaisir qui accompagnent les repas ;

critères auxquels nous en adjoignons un sixième, à savoir le respect des objectifs de santé publique et des recommandations nutritionnelles du PNNS.

Par ailleurs, l'Institut national de la consommation (INC) réunit depuis 1988 le Comité paritaire d'évaluation des outils pédagogiques, qui procède à l'évaluation des outils pédagogiques produits par les acteurs de la société civile et les entreprises. Cette démarche qualité se traduit par l'existence d'une Pédagothèque. Au 31 décembre 2009, elle comptait 868 outils pédagogiques, dont les notices sont en ligne sur le portail de la consommation édité par l'établissement, www.conso.net⁶⁵. En outre, l'affichage des notices est désormais illustré d'une image numérisée permettant à l'internaute de mieux visualiser l'outil pédagogique décrit et évalué. Une nouvelle grille méthodologique d'évaluation des outils, mise au point par le Comité, est utilisée pour établir une notation des outils pédagogiques analysés. Cela se traduit pour l'Internaute par l'affichage, sur la notice de l'outil, d'une série d'étoiles (0 à 4) selon la note obtenue. Elle a pour but de faciliter le repérage des outils recherchés ainsi que de contribuer à les valoriser (<http://www.conso.net/education.htm>)⁶⁶.

Le comité paritaire est actuellement composé de représentants :

- Des organisations de consommateurs issus de la CNAFC, de Familles rurales, de l'INDECOSA-CGT et de l'ORGECO ;
- Des professionnels issus de : Altavia Junium, Peugeot S.A., Véolia et Lyonnaise des Eaux (en alternance), Comité national d'information et d'études sur le lait (Cniel, ex-Cidil) ;
- De la DGCCRF (Bureau C4) et de la DGESCO⁶⁷.

⁶⁵ La part des outils produits par les entreprises ou organisations professionnelles représente 55% du total de la base, alors que ceux produits par les associations ou les collectivités et administrations publiques portent sur une part équivalente (20% chacun). Sur les 868 outils pédagogiques recensés, 162 (soit 19%) traitent de sujets agricoles et alimentaires.

⁶⁶ « On note aussi une amélioration sensible de la qualité des outils pédagogiques produits par les entreprises, aussi bien sur l'adaptation des contenus aux cibles visées, le respect des programmes scolaires, la construction pédagogique et la qualité technique des supports, tout en ayant une visibilité du logo commercial réduite, voire le plus souvent absente, pour les outils utilisés directement par les élèves », Rapport d'activité de l'INC pour 2009, p 45.

⁶⁷ Il s'est réuni six reprises en 2009, et a évalué près de 115 outils pédagogiques portant sur les différents champs de la consommation.

Dans la perspective de la création d'un réseau de pôles régionaux d'éducation à l'alimentation et au patrimoine alimentaire et culinaire, il est proposé :

- Que les pôles régionaux fassent remonter au Comité paritaire, avec leur propre évaluation, les outils pédagogiques qu'ils auront recensés sur leur territoire ;
- Que le Comité paritaire procède à leur évaluation et à leur classement dans la Pédagothèque, en se fondant notamment sur les cinq critères préconisés par la recommandation n°8 de l'avis 64 du CNA susmentionné, ainsi que sur le respect des objectifs de santé publique et les recommandations nutritionnelles du PNNS ;
- Qu'un représentant du Ministère chargé de l'Alimentation siège au Comité paritaire ;
- Qu'une personne qualifiée désignée par la Société Française de Nutrition siège au Comité paritaire.

ANNEXE IX - PROMOUVOIR LA PRISE DE TROIS REPAS EQUILIBRES PAR JOUR

La promotion de la prise de trois repas équilibrés par jour est aujourd'hui nécessaire, face à un infléchissement des comportements alimentaires. Il s'agit également d'un message fédérateur susceptible d'être mis en avant par le Programme national pour l'alimentation et d'en proposer une première traduction concrète, pourvu que ce message soit articulé avec ses autres composantes : relation à renouer avec l'origine des produits, qualité de l'alimentation, équilibre nutritionnel,

1 - L'état des réflexions

L'évolution des modes de vie se traduit par un infléchissement des comportements alimentaires :

- Le petit déjeuner est trop souvent oublié par les jeunes et les adolescents ;
- Le déjeuner à la pause méridienne est également remis en cause, chez les élèves comme dans la population active ;
- D'une manière générale, le repas est de plus en plus souvent pris de manière isolée, sans être assis ou à table, etc.

Cette inflexion a pour conséquence la montée en puissance des pratiques de « grignotage », mais également un délitement du lien social, les repas étant aussi des moments de rencontre, d'échange et de convivialité.

Le Conseil national de l'alimentation a déjà attiré l'attention sur la nécessité de réhabiliter la prise de trois repas équilibrés par jour :

- L'avis n°64 du 8 avril 2009⁶⁸ rappelle « les effets positifs de la convivialité et du plaisir qui accompagnent les repas et recommande en conséquence que les informations portant sur l'alimentation s'appuient plus largement sur ces valeurs » (recommandation n°8) ;
- Le rapport permanent du groupe « Politique nutritionnelle » du 12 janvier 2010 précise pour sa part que « l'installation de bonnes habitudes alimentaires entre un et trois ans, période clef de consolidation de la diversification de l'alimentation de l'enfant, passe par une forte sensibilisation des parents sur l'importance et les besoins spécifiques à cette tranche d'âge. Celle-ci peut notamment reposer sur une large diffusion des repères alimentaires et de fiches pratiques ciblées (menus type par tranche d'âge, par exemple), avec le relais étroit des professionnels de la petite enfance) » (recommandation n°9).

⁶⁸ Éducation alimentaire, publicité alimentaire, information nutritionnelle et évolution des comportements alimentaires.

2 - La proposition : promouvoir la prise de trois repas équilibrés par jour

Il est proposé de lancer une campagne de communication et d'information destinée à promouvoir la prise de trois repas équilibrés par jour qui aurait les caractéristiques suivantes :

- Elle comprendrait la diffusion de messages télévisuels, radiophoniques et Internet destinés à sensibiliser les différentes populations concernées. Si le message devra être commun et fédérateur, il devra néanmoins être ciblé en direction de différentes populations et, par conséquent, être mis en scène en tenant compte de la variété des situations rencontrées par ces populations et de la diversité de leurs modes de vie. Il devra, en toute hypothèse, se décliner autour de trois composantes : la prise de trois repas par jour, la notion d'équilibre nutritionnel, la dimension conviviale (familiale, amicale, sociale) ;
- Elle serait accompagnée d'actions d'information permettant aux consommateurs de mettre en œuvre concrètement cette préconisation, en proposant des repères nutritionnels et des fiches ciblées (menus type par tranche d'âge, par exemple). Elle mettrait, en particulier, l'accent sur l'installation de bonnes habitudes alimentaires entre un et trois ans, conformément au rapport du groupe permanent « Politique nutritionnelle » précité. Le media Internet serait privilégié pour la diffusion de ces informations, notamment le site de référence dédié à l'alimentation proposé dans une autre partie du présent rapport. La plus large dissémination de ces informations devra être recherchée, en s'appuyant notamment sur les pôles régionaux d'éducation à l'alimentation et au patrimoine alimentaire et culinaire ;
- La prise du déjeuner en milieu scolaire devra être rendue possible par un aménagement des rythmes scolaires qui libère un temps suffisant à la pause méridienne.

ANNEXE X - LISTE DES PERSONNES ASSOCIEES AUX GROUPES DE TRAVAIL

Nom	Prénom	Organisme
AIGRAIN	Patrick	FranceAgriMer
AKRICH	Rebecca	MAAP - DICOM
ALLAIN	Jean-Loup	ANIA (Alliance7)
AMSELLE	Claude	INDECOSA
ANDRAULT	Olivier	UFC Que-Choisir
ANGELIER	Ariane	MAAP / DGPAAT
AVELIN	Christine	INAO
AVRIL	Valérie	CGI (ANEEFEL)
BADUEL	Valérie	AFSSA
BAELDE	Dominique	DGCCRF
BARNACHON	Jacques	Euro-Toques
BARNOUIN	Christophe	SYNABIO
BARTOS	Pauline	Groupe CASINO
BELLEMAIN	Véronique	Groupement DDSV
BELLER	Bernard	CCC
BENEZET	Dominique-Philippe	SNRC
BENNATO	Anne	APCA
BERTHELOT	Christophe	Jeunes agriculteurs
BERTHIER	Bruno	CCC
BERTOLUCCI	Yannick	NAVSA
BERTRAND	Bruno	CCC
BESCOND	Monique	Euro-Toques
BEUGNOT	Nathalie	CCC
BEZ	Marie	Groupe Flo
BINDEL	Jean-Luc	FNAF-CGT
BIZE	Sandrine	CGAD
BIZET	Gwenaëlle	DGAL

BLANC	Delphine	Vin & Société
BLANCHARD	Olivier	FranceAgriMer
BOCQUET	Magali	FCD
BOLOH	Yanne	Inter-association allergiques
BORTZMEYER	Martin	MEEDDM
BOUDOT	Jocelyne	DGS
BOUYER	Sophie	DGAL
BRISTOL	Patricia	Éducation Nationale
BRUGIERE	Françoise	France AgriMer
BRUYERE	Résie	Familles rurales
BUSSON	Valérie	ANIA (Lesieur)
BUTEUX	Jean-Marc	ANIA (Lesieur)
CASTAINGS	Any	FranceAgriMer
CAZAUBON	Jean-Louis	APCA
CHAMPANHET	François	MAAP - DGPAAT
CHAMPIRE	Dominique	DGCCRF
CHARGE	Dominique	Coop de France
CHAULIAC	Michel	DGS
CHEVALIER	Bernard	ORGEKO
CHOMA	Catherine	DGS
CHOULEUR	Alain	ADEIC
CHOULEUR	Jean-Marie	ADEIC
CLAPPIER	Sophie	APCA
COHEN	Elsa	CSF
COLLART-DUTILLEUL	François	Enseignant
COUDRAY	Brigitte	AFDN
CROS	Annick	UMIH
CUAZ	Hubert	Coop de France
DARMON	Nicole	INSERM
DAVI	Agnès	ANIA (Danone)
DE CARNE	Olivier	Coop de France

DEBERNARDI	Hélène	DGAL
DECLERCQ	Maud	ANIA (Lesieur)
DECOEUR-MICHEL	Myriam	NAVSA
DEDIEU	Jacques	MAAP - HFDD
DELEPINEAU	Pierre	ADIVALOR
DELEVAL	Dany	UMIH
DESENCE	Lionel	FCD (Groupe Carrefour)
DHAUSSY	Amélie	ANIA (Lesieur)
DOP	Jean-Philippe	FranceAgriMer
DORE	Diane	ANIA
DOUCET	Jean	FFBA
DOUZAIN	Nicolas	FNICGV
DROIN	Philippe	ANIA
DUCHEMIN	Claude	DGCCRF
DUPONT	Pierre	CLCV
DUPRE	Jean-Yves	CGAAER
DUVAL	Jean-Luc	FNSEA
ERNOU	Frédéric	APCA
ETIENNE	Monique	IFREMER
FAVEL	Bruno	Ministère de la culture
FELLMANN	Thierry	APCA
FERRY	Monique	Médecin gériatre et nutritionniste
FRISSUR	Cécile	SYNABIO
FRITSCH	Jean-Michel	Coop de France
GANGNERON	Etienne	FNSEA
GAQUEREL	Sandrine	DGCCRF
GERBER	Mariette	INSERM
GERMAIN	Jean-Lou	CCC
GINEBRE	Pierre	FNSEA
GIRAUDON	Jean-Luc	FGTA / FO
GIRAULT	Dominique	DGCCRF

GOAVEC	Catherine	ANIA - FICT
GODARD	Jacques	Confédération paysanne
GRAYON	Betty	ANDRM
GREGORI	Thierry	ANIA (FICT)
GUERIN	Virginie	ANIA
GURTLER	Jean-Luc	FranceAgriMer
HACQUEMAND	Jocelyne	FNAF - CGT
HEBERT	Christophe	ANDRM
HUC	Marie-Line	Association CENA
HUCK	Denis	FGTA - FO
HUCK	Freddy	FNAF-CGT
HUCK	Marie-Hélène	MAAP - Abattoir de Montagne
JAFFREZO	Sophie	DGCCRF
JEANDOT	Dominique	MAAP - DICOM
LANGHADE	Emmanuelle	APCA
LARGE	Emmanuel	SGAE
LE BOURDONNEC	Yannick	Yannick Le Bourdonnec Conseil
LEBRUN	Jean-Pierre	CGAAER
LECERF	Rémi	FCD (Carrefour)
LEMARCHAND	Laurence	FCD (Système U)
LEPECHEUR	Éric	CCC
LETISSIER	Odile	Coordination rurale
LEVOYE	Philippe	SYNHORCAT
LO STIMOLO	Danielle	CGI - Syndigel
LOISEL	Jean-Pierre	INC
LONY	Maurice	FFBA
MAHE	Sylvain	Ministère de la recherche
MALTERRE	Frédéric	CFDT
MARTIN	Jean-Marie	SNTMA - FO
MATHIEU	Gérard	CGAAER
MAYER	Chantal	DGCCRF

MELANI	Christian	FranceAgriMer
MENNECIER	Paul	MAAP - DGAL
MEYER-CARON	Huguette	ANIA (Groupe BEL)
MOIROUD	Cécile	Juriste
MOREL	Hervé	CGI (FEDEPOM)
NAIRAUD	Daniel	INAO
NEDELEC	Yann	Jeunes agriculteurs
NEULAT	Nadine	Éducation nationale
ORENGA	Louis	CIV
OUBRIER	Irène	DGCCRF
PAPIN	Romuald	CCC
PARIS	Ludovic	FranceAgriMer
PASCAL	Gérard	Expert
PECQUEUR	Mathieu	FCD
PEIGNEY	Catherine	Coop de France
PERNIN	Charles	CLCV
PERREAU	Sophie	FNSEA
PICARDAT	Sébastien	CGI (FNA)
PINAT	Michel-Laurent	CGI
PITON	Bernard	CGI (UNCGFL)
POCHET	Arla	DGS
POUCH	Thierry	APCA
PRIEUR	Daniel	FNSEA
RAUST	Pauline	ANIA
RAUZY	Cécile	ANIA
RAZANAMAHEFA	Landy	DGS
REISER	Philippe	ANIA (SNFS)
REMILLIEUX-RAST	Catherine	AFDIAG
REMY	Sébastien	DGAL
RENOUARD	Gérard	FNSEA
REUGE	Alain	CFDT

RUIZ	José	MEEDDM
SCARSI	Florence	MEEDDM
SCHREPFER	Gérard	ALLDC
SENDRA	Michel	Jeunes agriculteurs
SERRES	Karen	FNSEA
SERVOZ	Claire	DGCCRF
SEUGE	Alain	Banques alimentaires
SIMBELIE	Karine	DGCCRF
SIRET	Jacques	CNMCCA
SOROSTE	Alain	Consultant
SOULIAC	Laure	DGAL
STEFANI	Frédéric	CGI (ANEEFEL)
STEPIEN	Alain	ANIA (Lesieur)
TABARI	Elisabeth	ANDRM
TESTUT	Mylène	MAAP - DGPAAT
TOUVRON	Christian	FranceAgriMer
TOUZET	Stéphane	FGTA - FO
VAILLANT	Agnès	ANIA (FIAC)
VERGEZ	Antonin	MEEDDM
VILLERS	Sophie	CGAAER
VIN	Annick	FranceAgriMer
VINCON	Philippe	MAAP - DGPAAT
VION	Valérie	MAAP - DGPAAT
WACK	Elise	SNARR
WARRENER	William	CCC
ZUNINO	Éric	MAAP - DGAI

ANNEXE XI - LISTE DES PERSONNES AUDITIONNEES

- Dominique BAELDE, DGCCRF, le 25 mars 2010 : « État actuel des réflexions communautaires relatives au projet de règlement sur l'information du consommateur - Volet « étiquetage nutritionnel ».
- Sophie BOUYER, Sous-direction de la qualité de l'alimentation (DGAl - MAAP), le 16 février 2010 : « Programme national pour l'alimentation et premières pistes de réflexion des services du MAAP ».
- Catherine CHAPALAIN, Directeur général de l'Association nationale des industries alimentaires, le 23 mars 2010 : « La compétitivité des industries agroalimentaires ».
- Hélène DEBERNARDI, Sous-direction de la qualité de l'alimentation (DGAl - MAAP), le 8 février 2010 : « Programme national pour l'alimentation et premières pistes de réflexion des services du MAAP ».
- Xavier DELOMEZ, Mission d'appui au pilotage de la performance (DGAl - MAAP), le 22 février 2010 : « La réforme générale des politiques publiques et ses conséquences sur les contrôles sanitaires ».
- Jean DOUCET, Fédération française des banques alimentaires, le 13 avril 2010 : « L'aide alimentaire ».
- Marc De FERRIERE LE VAYER, Président de l'Institut Européen d'Histoire et des Cultures de l'Alimentation, le 18 mai 2010 : « Paysage scientifique, nécessité de renforcer les collaborations sciences dures / sciences humaines, rôle de l'agence nationale pour la recherche (définition de programmes prioritaires) ».
- Emmanuel LARGE, Secrétariat général des affaires européennes, le 2 mars 2010 : « État actuel des réflexions communautaires relatives au projet de règlement sur l'information du consommateur ».
- Anne-Lous PLANTINGA, Directrice de Play Bac Éditions Spéciales, le 18 mai 2010 : « Expériences éditoriales de promotion du patrimoine alimentaire auprès d'un jeune public ».
- Paul MENNECIER, Service de l'alimentation (DGAl - MAAP), le 8 février 2010 : « Programme national pour l'alimentation et premières pistes de réflexion des services du MAAP ».
- Cécile MOIROUD, École de droit de la Sorbonne (Université Paris I Panthéon-Sorbonne), le 14 avril 2010 : « Sécurité alimentaire et souveraineté ».
- Danielle PAUTREL, le 4 mai 2010 : « Présentation des actions de l'association « Les sens du goût ».
- Jean-Robert PITTE, le 4 mai 2010 : « Pour une cité de la gastronomie ».
- Jean-Pierre RENAUD, Danone, le 1^{er} avril 2010 : « Information environnementale : évaluer l'impact environnemental des produits et informer le consommateur ».

- Bruno SAIMOUR, Service d'inspection vétérinaire et phytosanitaire aux frontières (DGAI - MAAP), le 22 février 2010 : « Le Mémoire français relatif à l'importation ».
- David SENET, Bureau des industries agroalimentaires (DGPAAT - MAAP), le 23 mars 2010 : « La compétitivité des industries agroalimentaires ».
- Louis-Georges SOLER, Institut national de la recherche agronomique, le 1^{er} avril 2010 : « L'amélioration de la qualité nutritionnelle de l'offre alimentaire ».
- Laure SOULIAC, Bureau de la nutrition et de la qualité de l'alimentation (DGAI - MAAP), le 16 février 2010 : « Programme national pour l'alimentation et premières pistes de réflexion des services du MAAP ».
- Mylène TESTUT, Bureau du développement et des organisations internationales (DGPAAT - MAAP), le 22 février 2010 : « La cohérence des politiques pour le développement ».

ANNEXE XII - BIBLIOGRAPHIE

AMERER C, ISSACHAROFF S, LOWENSTEIN G, O'DONOGHUE T. "Regulation for conservatives: behavioural economics and the case for "asymmetric paternalism". University of Pennsylvania Law Review 2003, **151** : 211-1254.

ANDES, *Impact de la mise à disposition de fruits et légumes frais auprès de populations ayant recours à l'aide alimentaire*, Étude réalisée pour le Haut-Commissariat aux solidarités actives contre la pauvreté dans le cadre de l'appel à projets « Expérimentations Sociales ».

BESSIERE J., TIBERE L., *Innovation et patrimonialisation alimentaire : quels rapports à la tradition ? Enquête dans trois territoires ruraux de Midi-Pyrénées*. Mars 2010. Document disponible sur le site www.lemangeur-ocha.fr.

CNA, Avis n°48 du 9 novembre 2004, « La préparation de l'entrée en vigueur, au 1^{er} janvier 2005, de certaines dispositions du règlement CE n°178/2002 du Parlement européen et du Conseil, qui concernent les entreprises ».

CNA, Position n°51 du 19 mai 2005, « La mise en place d'un observatoire de l'alimentation ».

CNA, Avis n°57 du 29 juin 2006, « Prévenir l'impact des crises sanitaires en améliorant la communication sur les risques ».

CNA, Avis n°59 du 7 février 2008, « Les nouveaux facteurs légitimes de régulation du commerce international des denrées alimentaires ».

CNA, Avis n°60 du 3 avril 2008, « L'articulation entre le droit agroalimentaire et le droit du travail ».

CNA, Avis n°64 du 8 avril 2009, « Éducation alimentaire, publicité alimentaire, information nutritionnelle et évolution des comportements alimentaires ».

CNA, Avis n°65 du 10 juin 2009, « Le développement des nouvelles technologies dans la fabrication, le conditionnement et la conservation des denrées alimentaires : conséquences, responsabilité des opérateurs et acceptabilité sociale ».

CNA, Avis n°66 du 12 janvier 2010, « Comment mieux cerner et satisfaire les besoins des personnes intolérantes ou allergiques à certains aliments ? ».

COFFE J-P., PITTE J-R., *Améliorer la restauration universitaire, Suggestions faites à Valérie Pécresse, Ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche*, Mars 2010.

Commission des Communautés européennes, Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au comité des régions, *La cohérence des politiques pour le développement – établissement d'un cadre politique pour une approche « de toute l'Union »*, Bruxelles, 15 Septembre 2009.

Conseil d'analyse stratégique, « *R & D et structure des entreprises : une comparaison France / États-Unis* » - La note de veille du Centre d'analyse stratégique. Numéro 173 d'avril 2010.

Conseil de l'Union européenne, *Conclusions sur la cohérence de la politique pour le développement*, Bruxelles, 17 Novembre 2009.

Conseil de l'Union européenne, *Conclusions sur la sécurité des produits agricoles et agro-alimentaires importés et conformité aux règles communautaires*, Bruxelles, 16 Décembre 2008.

Conseil économique, social et environnemental, *Construire l'avenir pour une France plus forte et solidaire*, Février 2010.

Conseil économique, social et environnemental, *De l'assiette aux champs*, Décembre 2009.

CREDOC, *Baromètre de la perception de l'alimentation*, 4^{ème} Baromètre, Étude réalisée pour le Ministère de l'agriculture et de la pêche, Août 2009.

DUMAS C., Sénateur, *Rapport d'information fait au nom de la commission des Affaires culturelles sur l'inscription de la gastronomie au patrimoine immatériel de l'UNESCO*, Juillet 2008.

États généraux de l'industrie, *Bilan de la concertation, Rapport final*, 1^{er} Février 2010.

États généraux de l'industrie, *Rapport final du groupe agroalimentaire*, 18 Janvier 2010.

FAO, *Sécurité alimentaire*, Notes d'orientation, n°2, Juin 2006.

FCD, Communiqué de presse « Les enseignes du Commerce et de la Distribution font trois propositions pour l'agriculture française », 26 Février 2010.

Intervention du Président de la République, Conférence de haut niveau sur la sécurité alimentaire mondiale, FAO, Rome, 13 juin 2008.

LEVY M., JOUYET J-P., Rapport de la commission sur l'économie de l'immatériel, *L'économie de l'immatériel - La croissance de demain*, Novembre 2006.

Loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche, Étude d'impact, Titre I « Définir et mettre en œuvre une politique publique de l'alimentation », janvier 2010.

MATHE T., TAVOULARIS G., PILORIN T., *La gastronomie s'inscrit dans la continuité du modèle alimentaire français*, CREDOC, Cahier de recherche n°267, Décembre 2009.

MEEDDM, FCD, Dossier de presse « Consommation durable : des engagements aux actes », Vendredi 12 mars 2010.

Mémoire français, *Importation d'aliments, d'animaux et de végétaux : sécurité sanitaire et conformité aux règles communautaires*, 2008.

Parlons agriculture, Le grand débat sur l'avenir de l'agriculture et de la pêche françaises, Synthèses des travaux des groupes « Alimentation », « PAC 2013 » et « Compétitivité et revenus », et des contributions faites sur le site Internet « Parlonsagriculture.com », Octobre 2009.

Projet de loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche, présenté au nom de M. François FILLON, Premier ministre, par M. Bruno LE MAIRE, ministre de l'alimentation, de l'agriculture et de la pêche. Enregistré à la Présidence du Sénat le 13 janvier 2010.

De SCHUTTER O., Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation, Human rights council, *Promotion and protection of all human rights, civil, political, economic, social and cultural rights, including the right to development. Building resilience: a human rights framework for world food and nutrition security*, Septembre 2008.

De SCHUTTER O., Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation, Mission auprès de l'Organisation Mondiale du Commerce, 25 juin 2008.

SOYEUX A., « La lutte contre le gaspillage, Quel rôle face aux défis alimentaires ? », *Futuribles*, n°362, Avril 2010.

Stratégie Nationale de Recherche et d'Innovation, *Défis sociétaux et économiques : alimentation – eau*, Projet 2009.

Trophéa, CCI Vaucluse, Les trophées étudiants de l'innovation alimentaire, Trophéa 2009.

VEDRINE H., *Rapport pour le Président de la République sur la France et la mondialisation*, Septembre 2007.

ANNEXE XIII - SIGLES UTILISES

- AFSSA : agence française de sécurité sanitaire des aliments
- ANR : agence nationale pour la recherche
- AOP : appellation d'origine contrôlée
- BAFA : brevet d'aptitude aux fonctions d'animateur
- BAFD : brevet d'aptitude aux fonctions de directeur
- CAF : caisse d'allocations familiales
- CIPV : convention internationale pour la protection des végétaux
- CNA : conseil national de l'alimentation
- CNAC : conseil national des arts culinaires
- CNFPT : centre national de la fonction publique territoriale
- CNRS : centre national de la recherche scientifique
- DGAI : direction générale de l'alimentation
- DGCCRF : direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes
- DGS : direction générale de la santé
- FAO : food and agriculture organization
- FMI : fond monétaire international
- GEMRCN : groupe d'étude des marchés restauration collective et nutrition
- IGP : indication géographique protégée
- INRA : institut national de la recherche agronomique
- INSERM : institut national de la santé et de la recherche médicale
- MAAP : ministère de l'alimentation, de l'agriculture et de la pêche
- OIE : organisation mondiale de la santé animale
- OMC : organisation mondiale du commerce
- Oqali : observatoire de la qualité de l'alimentation
- PAC : politique agricole commune
- PME : petites et moyennes entreprises
- PMI : protection maternelle et infantile
- PNA : programme national pour l'alimentation
- PNNS : programme national nutrition santé
- RASFF : rapid system for food and feed
- SPS : (Accord) sanitaire et phytosanitaire
- STG : spécialité traditionnelle garantie
- TPE : très petites entreprises