Vers une politique de l'alimentation en France?

Frederic WALLET, INRAE Occitanie-Toulouse, UMR AGIR

22 mars 2021, InPACT Centre Val de Loire

Les grandes étapes de la construction de l’alimentation comme politique publique

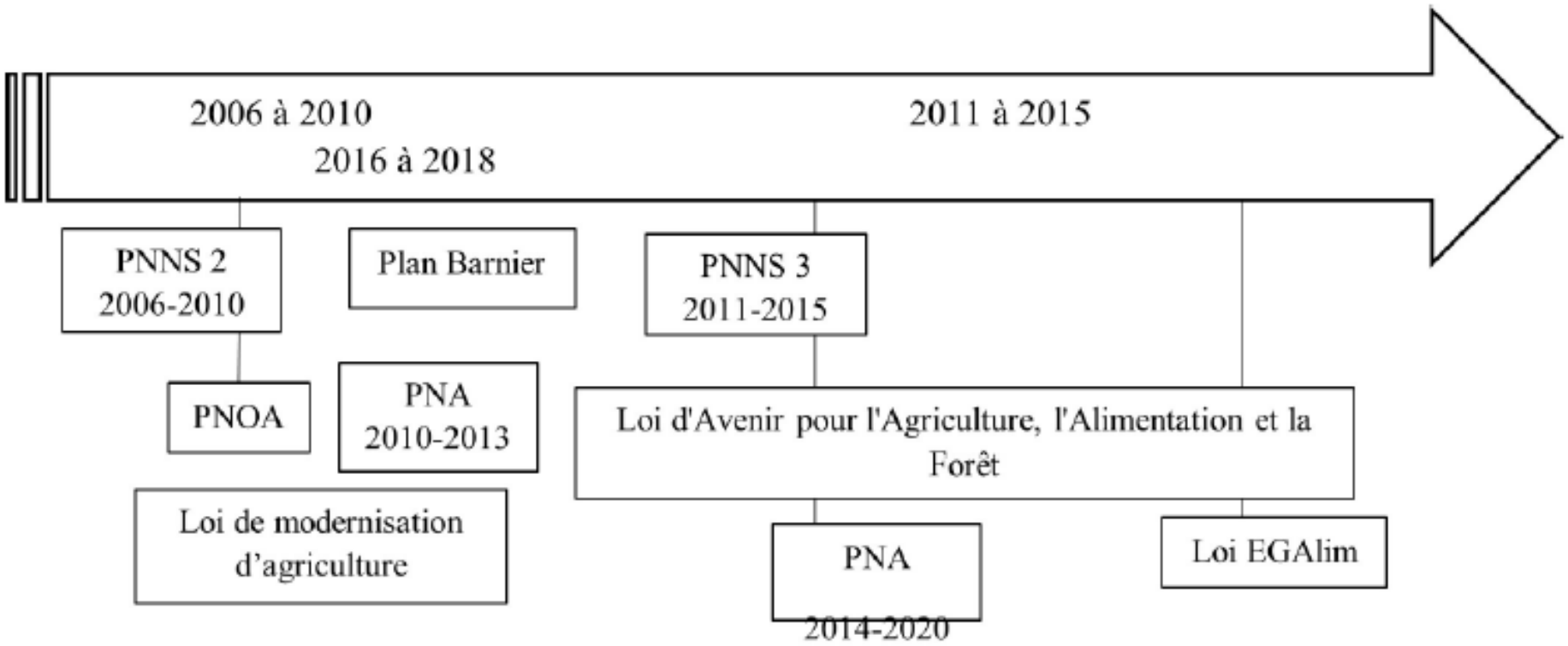
Politiques alimentaires: une diversité d'enjeux et d'objectifs

- Améliorer l'accessibilité à une alimentation de qualité pour tous les citoyens quel que soit leur niveau de vie,
- Une alimentation meilleure pour la santé
- Produite dans des conditions durables,
- Respectant les équilibres écologiques,
- Consommant moins d'énergies fossiles,
- Réduisant ses déchets,
- Permettant une amélioration des revenus des producteurs,
- Préservant les cultures et patrimoines alimentaires, etc.

Convergence sur l'impératif d'une transition des systèmes vers la durabilité

Exigence de construction de stratégies et de politiques intégrées visant à améliorer la sécurité alimentaire aux échelles nationale et locale

Le rythme soutenu des évolutions législatives et des programmes



(Wallet et Bouroullec-Machado, 2021)

Vers une politique alimentaire intégrée

Objectif de répondre aux enjeux de durabilité des systèmes alimentaires

Se construit progressivement depuis les années 2000 à la confluence de différentes politiques sectorielles

Focale mise la reconnexion entre agriculture et alimentation

Ré-articulation entre production et consommation + autres dimensions

- Diversité de l'intensité, des configurations, des arènes de gouvernance, à plusieurs échelles d'action

Besoin de comprendre les processus de construction de la politique alimentaire

- Quels acteurs? Quels objectifs? Quels processus de gouvernance et outils? Quelles échelles territoriales?

L’émergence d’une politique de santé publique et alimentation

Le PNNS: mise en place d'une politique nutritionnelle

Période institutionnellement propice: Ministère de l'Agriculture discrédité pour sa gestion de l'ESB

Premiers États Généraux de l'Alimentation organisés fin 2000

PNNS1: réponse à évolution préoccupante de la prévalence de l'obésité et du surpoids chez les enfants

Démarche rapide et ambitieuse sous l'égide du Ministère de la Santé en 2001

> Première fois qu'un programme autour de l'alimentation n'est pas conduit par le Ministère en charge de l'agriculture

Rupture par rapport à ce qui précédait: passage d'une logique curative au préventif + introduction d'une expertise dans ce domaine

PNNS

Ensemble d'actions orientées vers l'information, la communication, l'éducation, la prévention, l'amélioration de l'environnement nutritionnel et de l'offre alimentaire.

PNNS1: connu pour ses messages de prévention «*manger 5 fruits et Légumes par jour*», longtemps critiqués pour leur caractère impératif

Mobilise différents d'instruments d'action publique:

- réglementaires (ex: suppression des distributeurs automatique de boissons et de friandises dans les établissements scolaires en 2005)

- procéduraux (ex : chartes d'engagements pour les acteurs)

Evolution du PNNS

PNNS1 (2001-2005) très centré sur la nutrition. Accent mis sur les comportements individuels. Discours jugé parfois moralisateur. Evacue presque complètement les questions de précarité et les différences sociales

PNNS2 (2006-2010): introduction de mesures susceptibles d'agir sur l'offre alimentaire pour intégrer les enjeux de l'environnement social des mangeurs

Bilan PNNS2: succès insuffisant sur le plan des inégalités sociales en santé

Fil directeur du PNNS3 (2011-2015): lutte contre les inégalités sociales de santé. Mais peu de mesures sur l'offre alimentaire, elles sont de nature volontaire et incitative. Impact uniquement sur la restauration scolaire

Une gouvernance complexe (1/2)

Une territorialisation progressive

- Depuis le PNNS 1, les villes sont invitées à adhérer à la « Charte Villes Actives PNNS »

- Dispositif étendu aux Départements et Régions à partir de 2006: prise en compte progressive des acteurs locaux. Territoires sont aussi vus comme pouvant agir en faveur de l'environnement des mangeurs (mobilité, sport…)

- Nouvelles missions d'accompagnement des politiques alimentaires dans les territoires, vécues différemment selon les Régions. Hors ARS, rôle des acteurs locaux non défini

- PNNS3: gouvernance du programme toujours centralisée par le ministère de la Santé et jugée trop éloignée des acteurs locaux

Une gouvernance complexe (2/2)

Un gouvernement par les labels

Généralisation du principe des appels à projets visant à soutenir des «initiatives innovantes».

- « Gouvernement par les labels »: sélection de bonnes pratiques qui définissent la norme. Marque l'incapacité de l'Etat à imposer des orientations par des normes et réglementations aux acteurs dominants
- Faible efficacité des « chartes d'engagement volontaire » avec les acteurs agroindustriels (37 signatures)
- Politique d'incitations qui produit des inégalités entre territoires
- Mise en place de formes de compétition entre acteurs et territoires

A partir de 2010: questions d'articulation du PNA et du PNNS

Décret 2005-662 du 9 juin 2005: Institue le ministère en charge de l'agriculture et de la pêche comme chef de file d'une politique interministérielle

L’inscription de l’alimentation à l’agenda de la politique agricole: vers une intégration des enjeux de santé et d’environnement

Loi de Modernisation Agricole, 2010

Première à décliner une approche de politique publique transversale de l'alimentation.

Construction d'une vision politique de l'intégration articulant différentes directions du ministère de l'agriculture

Prise de conscience à la DGAL: culture du contrôle mais méconnaissance des questions alimentaires et de santé + déconnexion consommateurs/producteurs

Première réflexion sur ce que pourrait être une politique de l'alimentation:

- Conception multidimensionnelle en interaction avec d'autres secteurs de politiques publiques. Impulsion du Ministre Barnier
- Emergence d'un Programme National pour l'Alimentation: aussi réaction de la « sphère agricole » au PNNS, jugé trop prescriptif.
- Construction d'une démarche issue de l'expérience de la DGAL dans le PNNS mais se voulant plus positive et en lien avec les caractéristiques agricoles et culturelles (gastronomie) de la France

Tension entre politique nutritionnelle (PNNS) et politique de qualité (PNA): lutte sectorielle

La question alimentaire au Ministère de l'Agriculture: changements organisationnels et jeux de pouvoir

Réorganisation interne à la DGAL: service de l'alimentation » est donc créé et se décline en deux sous-directions : «la qualité de l'alimentation» et «la sécurité sanitaire des aliments»

Loi d'avenir de 2014: produit le nouveau Programme National de l'Alimentation.

- Restructuration interne à la DGAL: prise de pouvoir du Bureau Nutrition et Valorisation de la Qualité Alimentaire qui se transforme en Bureau du pilotage de la politique alimentaire doté de nombreuses attributions
- Faiblesse des moyens humains et financiers alloués au BPPAL et aux mesures du PNA…mais soutien et proximité au politique
- Révolution culturelle à la DGAL: d'une logique réglementaire sanitaire à une politique incitative

Tensions DGPE/DGAL autour du pilotage du nouveau dispositif: les Projets Alimentaires Territoriaux…et du RN PAT

De l'« agriculture durable » à l'« alimentation durable »

Le Ministère de l'Environnement entre dans le jeu

2010: poste de chargé de mission « politique alimentaire durable » au sein du CGDD (Commissariat Général du Développement Durable)

Loi de la transition énergétique et de la croissance verte (TECV, 2015) puis Loi Garrot (2016) sur le gaspillage alimentaire

Ademe: moyens croissants pour une action sur les impacts environnementaux des systèmes agricoles et alimentaires

Depuis fin 2018: CNA est placé sous la tutelle d'un quatrième ministère: celui de la Transition écologique et sociale

Une convergence progressive des secteurs de politique publique

2010: tournant symbolique dans l'expression d'une volonté d'intégration dans les politiques publiques avec le Ministère de l'Agriculture comme chef de file

Mise en place d'un ensemble de dispositifs législatifs, réglementaires et incitatifs, suivant un principe cumulatif, depuis les années 2010

- PNA, PNNS, PNSE, Projet agroécologique, Plans Ecophyto, Ecoantibio, Ambition bio

Convergence et intégration renforcée à partir de 2012: produit du « frottement » dans et entre secteurs depuis les années 2000.

Ambitions d'intégration parfois limitées + peu de réglementation et mesures incitatives

Diversité des modalités de mise en œuvre selon les régions

- Accompagnement technique (Bretagne, AURA)
- Accompagnement de dispositifs de gouvernance alimentaire (Nouvelle-Aquitaine, Occitanie)

Loi Egalim (2018): un tournant?

Fait suite aux EGA de 2017

- Large consultation de l'ensemble des parties prenantes

Création d'obligations réglementaires: un tournant dans la conduite des politiques publiques?

- Approvisionnement de qualité en restauration scolaire, fin de l'usage du plastique…

Controverse: par arrêté du 25 janvier 2021, la charte EVA, sur les élevages avicoles standards en France a obtenu la certification environnementale de niveau 2 par le Ministère de l'agriculture

- Charte ne comportant aucun critère environnemental, ni sur la provenance des aliments, et le bien-être animal
- Tous les élevages intensifs de poulets français peuvent donc être considérés comme « durables » et donc bénéficier d'un accès protégé au marché de la restauration collective « de qualité »

PNNS4 (2019-2023)

Axe 1. Améliorer pour tous l'environnement alimentaire et physique pour le rendre plus favorable à la santé

Objectif 1. Améliorer la qualité nutritionnelle des aliments

- Réduire la teneur du sel de 30% d'ici 2025 (engagement de la France auprès de l'OMS). Un travail avec les professionnels du pain (qui représente 25% des apports quotidiens en sel) pour déterminer le taux cible et les actions. L'action est co-pilotée par la DGS et la DGAL.

Objectif 2. Mieux manger dans la restauration hors foyer

- Adapter le Nutri-score à la restauration collective et commerciale
- Inciter les gestionnaires des distributeurs automatiques des espaces publics à proposer des aliments et des boissons plus sains.

Objectif 3. Réduire la pression Marketing

Objectif 5. Mieux manger en situation de précarité alimentaire

- Améliorer l'accès à une alimentation. Favorable pour la santé pour les personnes en situation de précarité alimentaire.

Axe 2. Encourager les comportements favorables à la santé

Objectif 6. Promouvoir et développer le Nutri-score

- Poursuivre le développement du Nutri-score en France
- Promouvoir le Nutri-score eu niveau international

Axe 3. Mieux prendre en charge les personnes en surpoids, dénutries ou atteinte de maladies chroniques

Objectif 17. Prévenir la dénutrition

- Favoriser le dépistage précoce de la dénutrition chez les séniors

Axe 4. Impulser une dynamique territoriale

Objectif 20. Promouvoir et faciliter les initiatives/actions locales

- promouvoir les chartes d'engagement des collectivités territoriales et des entreprises du PNNS et les mécanismes facilitant le développement d'actions locales
- Mobiliser des financements pour le déploiement d'actions de prévention en nutrition en expérimentant un modèle de financement basé sur une coopération public-privé.

Axe 5. Développer la recherche, l'expertise et la surveillance en appui de la politique nutritionnelle

Source : PNNS 2019-2023, Ministère des Solidarités et de la Santé, septembre 2019.

Principe d'action du PNNS4 (composante de la SNS): **«*universalisme proportionné*»**, (*intensité proportionnelle aux besoins et aux obstacles auxquels se heurtent certains groupes)*

Innovation majeure: création d'un Plan National Alimentation Nutrition (PNAN, 2019)

Interrogations sur:

- Articulation avec les niveaux régional et territorial
- Intégration des controverses et cultures sur le lien santé/alimentation et environnement
- Modalités d'intégration locale de ces dispositifs

La diversité des stratégies régionales

Les Régions: acteurs des politiques agricoles et alimentaires

Régionalisation tend à se consolider à la suite de l'Acte III de la décentralisation initié en 2013

Loi MAPAM (2014) et Loi NOTRe (2015) renforcent les compétences économiques et donc agricoles des Régions

- Régions deviennent notamment les autorités de gestion du FEADER (2nd pilier de la PAC)
- Déclaration de Rennes « Pour des systèmes alimentaires territorialisés », publiée par l'Association des Régions de France, le 4 juillet 2014
- Les Régions n'ont pas directement en charge des missions liées à l'alimentation
  - Mais bon nombres mettent cependant en place des projets politiques dans ce domaine par exemple via la restauration scolaire dans les lycées

Contexte politique de cogestion

- Omniprésence des chambres d'agricultures et FNSEA
  - qui bénéficient d'un accès privilégié à la définition des politiques agricoles régionales, mais aussi à la définition de nouveaux problèmes publics
- Fortes routines de travail en commun dans les dispositifs administratifs
  - + relais (Crédit Agricole, MSA)
- Faible présence institutionnelle des réseaux alternatifs
  - mais activisme (notamment via les circuits courts)

La définition d'orientations d'intervention régionales

« Livre Blanc pour une agriculture durable et une alimentation responsable » (13/12/2018).

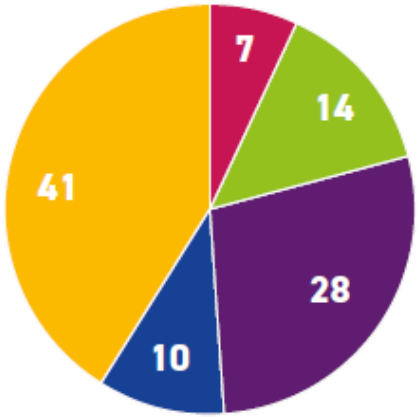
- Les Régions proposent de mettre en œuvre 24 propositions regroupées en 5 axes:
  - Initier, expérimenter, connaître et valoriser les **démarches innovantes et ascendantes**
  - **Créer plus de valeur ajoutée au travers de filières agricoles** alimentaires et non-alimentaires ancrées dans les territoires
  - **Simplifier l'accès aux soutiens publics et les réorienter vers la transition** en partant des projets d'acteurs et des territoires
  - **Rendre les politiques publiques agricoles et alimentaires plus lisibles et efficaces** par la clarification des compétences et de la gouvernance

- Assurer une alimentation de qualité, saine, durable et accessible à tous
  - **informer, éduquer** et mettre en pratique une alimentation responsable dans le cadre du parcours éducatif, en particulier au lycée
  - faire de **la restauration collective** un des premiers moteurs d'une alimentation responsable et d'un ancrage territorial de l'agriculture et de l'alimentation
  - construire des dispositifs locaux de **lutte contre la précarité et le gaspillage alimentaires**
  - contribuer à un **plaidoyer national**, européen et international en faveur du **couple «transition alimentaire-Développement des territoires»**

Des mesures essentiellement tournées vers l'agriculture

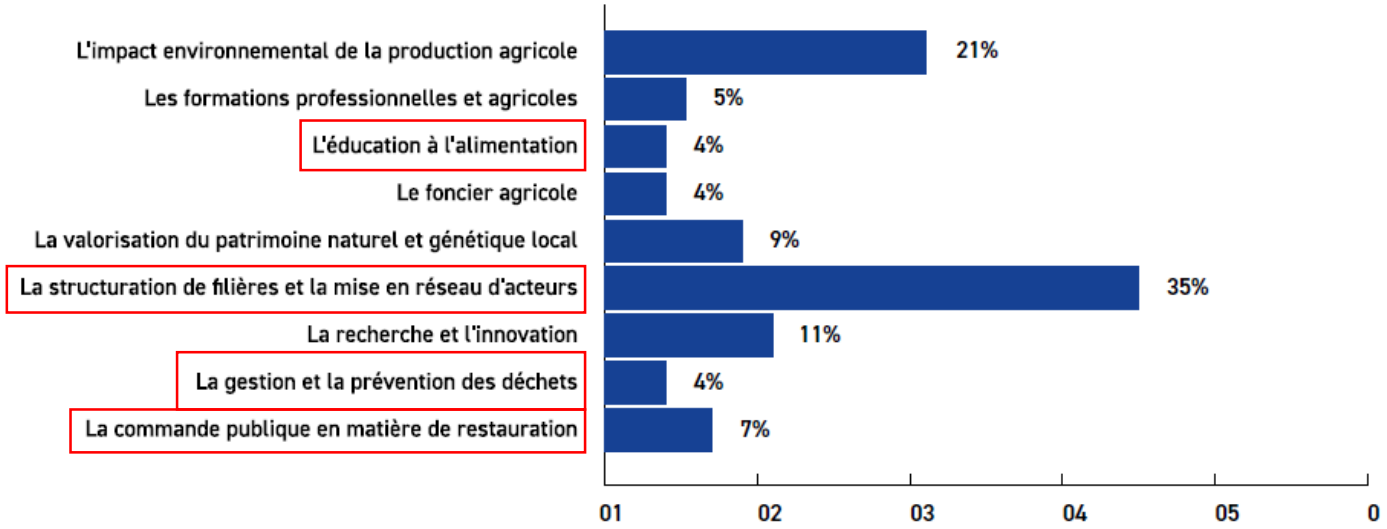
Enquête Resolis (2019) sur 100 opérations menées par les Régions

RÉPARTITION DES DISPOSITIFS SELON LES CINQ AXES DU LIVRE BLANC (EN %)



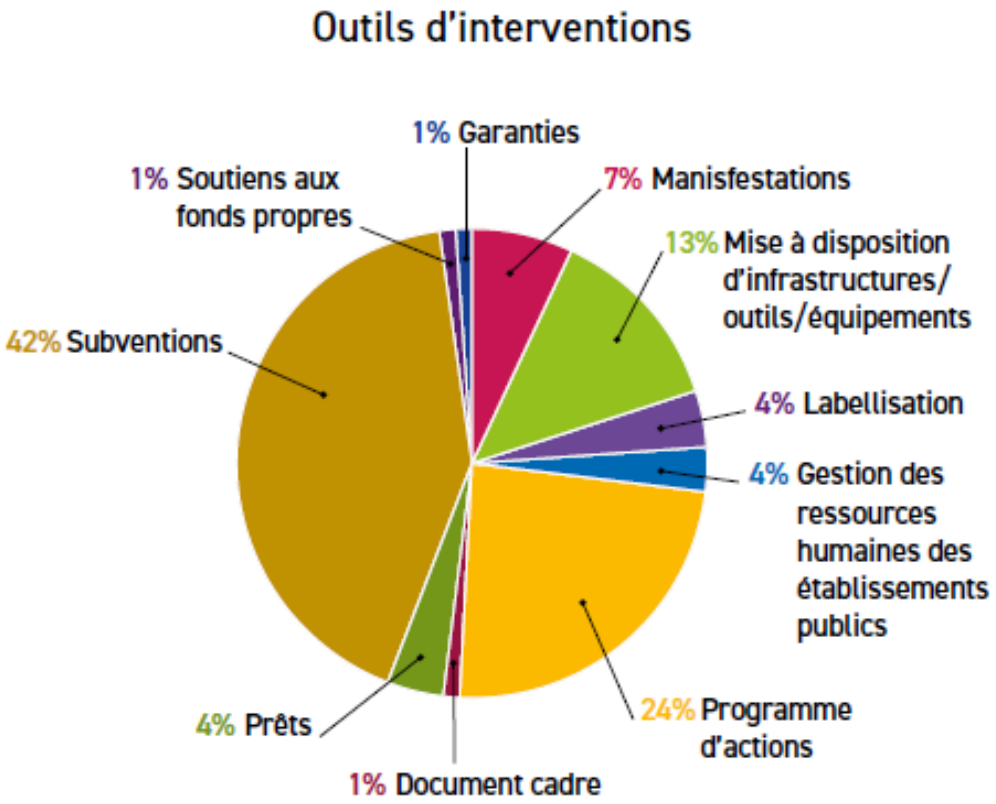
- Initier expérimenter connaître et valoriser les démarches innovantes et ascendantes
- Créer plus de valeur ajoutée au travers de filières agricoles alimentaires et non-alimentaires ancrées dans les territoires
- Assurer une alimentation de qualité saine durable et accessible à tous
- Simplifier l'accès aux soutiens publics et les réorienter vers la transition en partant des projets d'acteurs et des territoires
- Rendre les politiques publiques agricoles et alimentaires plus lisibles et efficaces par la clarification des compétences et de la gouvernance

RÉPARTITION DES DISPOSITIFS PAR DOMAINES D'ACTION (EN %) «AGIR SUR...»



- Les mesures en faveur de la mise en réseau intègrent la **création de lieux d'échanges producteurs/acheteurs de produits locaux**
- Les mesures de développement de **la restauration scolaire locale** et les **programmes pédagogiques** entrent dans les prérogatives des Régions
- Moins reliées aux compétences des Régions, les mesures de **lutte contre la précarité alimentaire et contre le gaspillage alimentaire** font l'objet d'une dynamique naissante (documents-cadres, concertation citoyenne)

Une ingénierie en mutation mais encore largement dominée par les outils classiques



- Primauté aux Subventions
- Contrats de filières *(marques territoriales, certification bio/HVE)*
- Participation aux PAT et circuits courts
- Contribution aux PEI et programmes de recherche

Des orientations et pratiques différenciées selon les régions

Mise à l'agenda des questions alimentaires n'impliquant souvent que peu de changements dans les orientations agricoles régionales

Ex: Bretagne et Grand Est, « manger mieux » traduit en « manger local » (Pahun, 2020)

Mise en relation de grossistes et acheteurs locaux: approvisionnement de proximité et non « produire mieux ».

Récupération politique par le modèle d'agriculture conventionnelle

Renforcement de la position de la chambre d'agriculture et de l'agroindustrie

- Déminage discursif: focalisation sur le local au détriment du durable
- Concertation excluante, au détriment des acteurs militants

L'échelle infrarégionale: niveau pertinent pour des initiatives innovantes sur le plan agricole et alimentaire? (Soulard et Perrin, 2014; Brand et al., 2017)

L’alimentation: entre solutions alternatives et canalisation de la critique

L'alimentation comme fait politique

Dépasse la sphère domestique et les régulations sanitaire pour aborder des problématisations transversales et inter/multisectorielles

Dépasse la cogestion Ministère de l'Agriculture et agriculteurs + agroindustrie

Formes variées de critiques et initiatives pour transformer le système agroalimentaire dominant

- **Aspects consensuels et influence des modèles alternatifs**
  - Relocalisation (PAT), agriculture urbaine, lutte contre le gaspillage…
  - Poussée du bio, de l'agroécologie, des circuits courts…
- **Conflits de valeurs**
  - Alimentation comme marchandise (enjeu économique) vs visions plus patrimoniales, culturelles, environnementales et sociales
- **Fragilité des consensus** quand on en vient à la mise en œuvre de politiques publiques alimentaires
  - Processus d'appropriation et de canalisation de la critique, qui la transforment et en réduisent la portée: agricolisation des débats, détournement, marchandisation
  - Critiques les plus radicales évacuées ou neutralisées, et questionnement politique minimisé
  - Effets concrets, notamment dans l'action publique, encore incrémentaux voire marginaux

Quelques questionnements pour le futur

- Initiatives alternatives: laboratoire de R&D du système agroindustriel lui permettant de se réinventer pour se maintenir?
- Quel poids réel de ces communautés militantes alternatives? Et quelles capacités d'action?
- Quel volonté des consommateurs de changer leurs habitudes alimentaires? (68% de l'alimentation achetée en GMS)
- Quel poids de ce mouvement par rapport aux évolutions portées par les nouveaux acteurs (issus de l'économie numérique notamment)?
- Quelles marges de manœuvre du politique et des politiques publiques face à ces profondes transformations en germe?
- Quelles échelles et modalités d'intervention publique pour soutenir les initiatives vers la transition?

INRAE

Et maintenant, on fait quoi?

… Un Plan de Relance

Plan de relance: 1,2 milliard pour la transition agricole

Julien Denormandie, Ministre de l'Agriculture

«Il faut remettre la souveraineté alimentaire au cœur des décisions agricoles européennes»

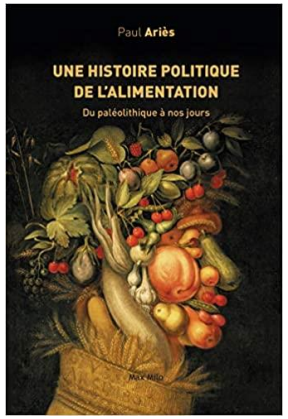
« L'agroécologie est un moyen et non une finalité »

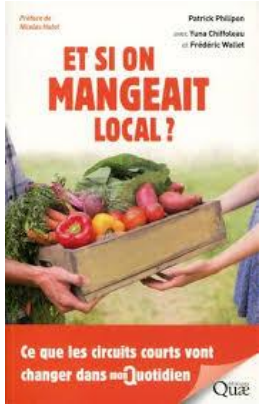
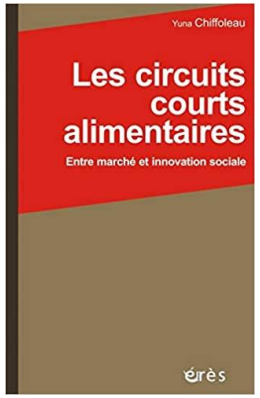
Exemples de mesures pour l'alimentation:

- **plan de soutien aux cantines scolaires des petites communes**
- **renforcement du soutien aux PAT**
- **opération « 1 000 restaurants durables »**
- **initiative « Jardins partagés »**
- **opération « Paniers fraîcheurs »**

3 priorités	Mesures du ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation	Objectif cible montant en millions d'€
Reconquérir notre souveraineté alimentaire	Plan protéines végétales	100
	Campagne grand public sur les métiers et formations de l'agriculture et l'agroalimentaire	10
	Formation à la négociation collective des organisations de producteurs	4
	Plan de modernisation des abattoirs	130
	Pacte « bio-sécurité – bien-être animal » en élevage	100
	Plan de soutien à l'accueil des animaux abandonnés et en fin de vie	20
Accélérer la transition agroécologique au service d'une alimentation saine, durable et locale pour tous les Français	Crédit d'impôt pour la certification HVE (création)	76
	« Bon bilan carbone »	10
	Plan de structuration des filières agricoles et alimentaires & Renforcement du Fonds Avenir Bio	60
	Prime à la conversion des agroéquipements	135
	Accélérateur pour les entreprises d'agroéquipement et de biocontrôle	15
	Programme « Plantons des haies ! »	50
	Plan de soutien aux cantines scolaires des petites communes	50
	Partenariat État/collectivité au service des projets d'Alimentation Territoriaux (amplification)	80
	Opération « 1000 restaurants durables »	10
	Initiative « Jardins partagés »	30
	Opération « paniers fraîcheur »	30
Accompagner l'agriculture et la forêt françaises dans l'adaptation au changement climatique	Aide aux investissements de protection face aux aléas climatiques	100
	Plan de reboisement des forêts françaises et de soutien à la filière bois	200

Pour aller plus loin…



Merci de votre attention

frederic.wallet@inrae.fr