



FRANCE STRATÉGIE

ÉVALUER. ANTICIPER. DÉBATTRE. PROPOSER.

Pour une alimentation saine et durable : analyse des politiques de l'alimentation en France

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

Assemblée nationale - le 22/09/2021



Plan

- Les défis alimentaires mondiaux
- Un régime alimentaire français qui préserve ses spécificités
- Le contexte économique préoccupant de la production agricole
- De nouveaux enjeux environnementaux, économiques et sociaux
- Des politiques alimentaires intégrant de plus en plus de dimensions différentes
- Aller vers une meilleure conduite des politiques pour une alimentation saine et durable
- En bref



Les défis alimentaires mondiaux

- **Des enjeux d'accessibilité ou de qualité nutritionnelle**
 - La faim dans le monde perdure (9% d'humains sous-alimentés) avec de fortes disparités régionales
 - La malnutrition s'accroît, notamment dans les pays développés (excès de calories, déséquilibres nutritionnels)
- **Des défis de compatibilité des modèles avec l'urgence climatique**
 - « De la fourche à la fourchette », l'alimentation est à l'origine de plus de 25% des émissions de GES mondiaux
 - Une tendance appelée à s'accroître sous l'effet de la croissance démographique et de la consommation de viande
- **La nécessité d'une transition alimentaire vers la végétalisation**
 - Remplacer la viande par des protéines végétales bénéficie au climat et à la santé
 - Cette évolution doit être favorisée par des dispositifs de soutien spécifiques



Un régime alimentaire français qui préserve ses spécificités (1)

- **Le maintien de singularités**
 - Une alimentation qui reste structurée autour de 3 repas, souvent en restauration collective, avec une forte dimension culturelle et sociale (« repas à la française »)
 - Une alimentation française diversifiée, bénéficiant d'influences multiples et de la diversité de ses terroirs
 - En comparaison mondiale, une plus faible prévalence du surpoids et un des taux de mortalité principalement imputable au régime alimentaire les plus faibles
- **Mais d'indéniables évolutions sociétales**
 - Une hausse des apports caloriques et une place croissante des aliments transformés qui se combinent aux effets de la sédentarité
 - La montée en puissance des préoccupations environnementales et de bien-être animal dans les choix alimentaires



Un régime alimentaire français qui préserve ses spécificités (2)

- L'alimentation n'explique qu'une faible part relative des décès en France

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

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

Source : extraction de la base de données « Global burden of disease », chiffres pour 2019, à structure par âge standardisée
Note : chiffres de décès imputables pour 100 000 habitants



Mais une consommation d'alcool préoccupante

- Malgré sa baisse tendancielle, la consommation d'alcool reste importante en France, et la tendance en matière de consommation excessive n'est pas bonne.

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

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

Source : extraction de la base de données « global burden of disease », chiffres pour 2019

Note : les chiffres sont ici, pour les besoins de la comparaison, corrigés des différences de structure par âge.

Lecture : pour 100000 habitants, on compte 33,8 décès imputables à l'alcool en France (après correction de la structure par âge de la population)



Des défis de santé publique à mieux appréhender

Les inégalités sociales de santé ne se résorbent pas en France

- Le taux d'obésité reste supérieur à ceux constatés dans quelques autres économies avancées (Corée, Italie, Japon, Pays-Bas)
- La stabilisation des prévalences du surpoids et de l'obésité ne s'accompagne d'aucune baisse du gradient social observé (notamment lié au niveau de diplôme) et l'obésité est trois fois plus fréquente qu'il y a 30 ans. La situation en Outre-mer est particulièrement préoccupante.

Comparaison des taux de prévalence des surpoids et obésité en Europe

	surcharge pondérale	dont surpoids	dont obésité
Italie	44,7	33,2	11,4
France	45,4	31,0	14,4
Pays-Bas	48,3	34,2	14,1
Danemark	48,8	32,9	15,9
Belgique	48,8	32,9	15,9
Suède	49,6	35,0	14,7
Autriche	51,1	34,4	16,7
UE27	51,3	35,2	16,0
Allemagne	52,1	33,6	18,5
Espagne	52,3	36,9	15,4
Irlande	54,0	28,2	25,8
Portugal	54,5	37,3	17,2
Grèce	56,2	40,1	16,2
Turquie	56,1	35,0	21,1
Pologne	56,7	38,2	18,5
Finlande	57,7	37,3	20,3
Hongrie	58,3	34,5	23,9
Rép tchèque	58,4	39,1	19,3

taux tous âges confondus, 2019

Source : Eurostat (2019)

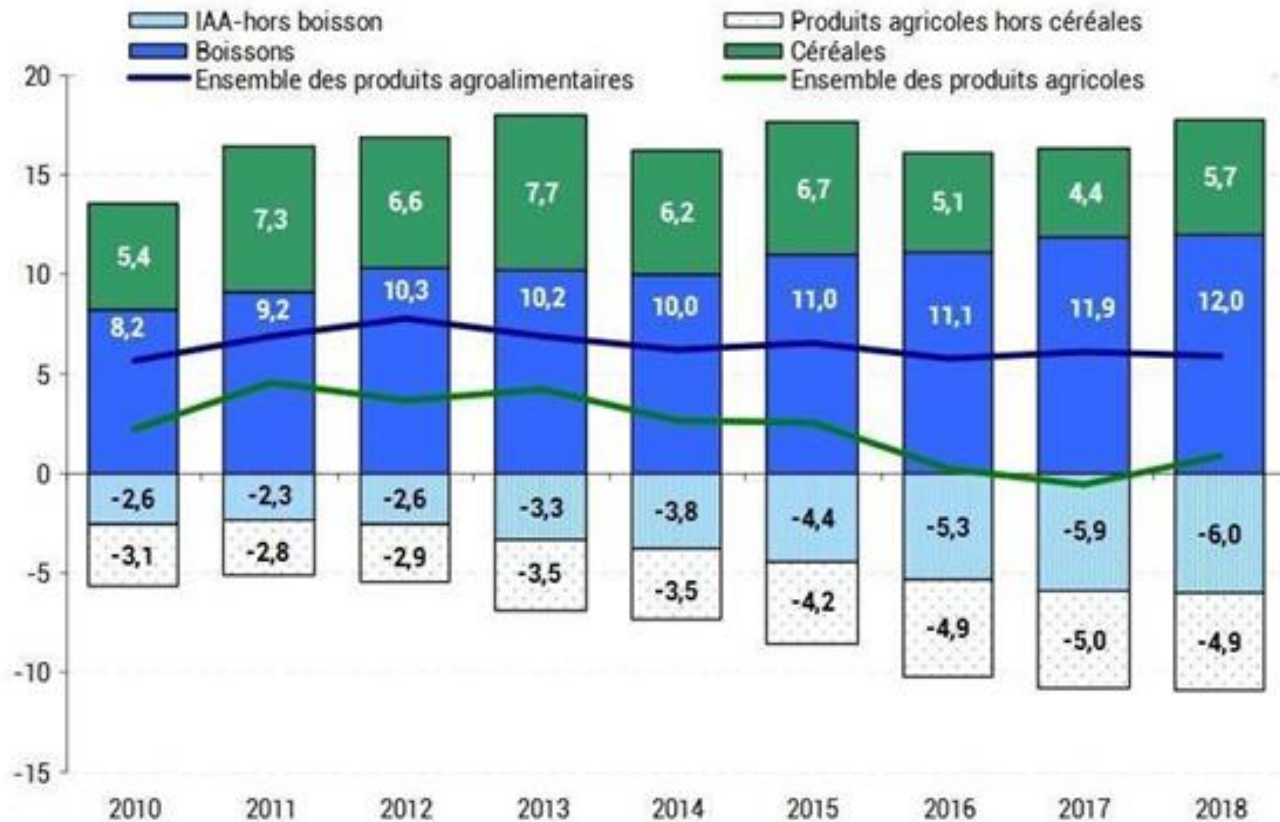


Le contexte économique préoccupant de la production agricole

- **D'importantes difficultés socio-économiques**
 - Niveau et variabilité des revenus, souvent modestes malgré des différences entre filières, vieillissement des actifs agricoles, conditions de travail...
 - Des défis d'attractivité des métiers et de renouvellement à surmonter
- **L'autonomie alimentaire se dégrade**
 - L'excédent agricole et agroalimentaire s'érode ; il repose sur les vins et spiritueux et les céréales
 - On constate une diminution de la production pour certains produits indispensables à la promotion de régimes alimentaires équilibrés et sains (fruits et légumes, poissons)
 - Des filières à haute valeur ajoutée ne parviennent pas à répondre à la demande (AB)
 - Ces évolutions défavorables traduisent une perte de compétitivité et/ou des modèles économiques qui posent problème (production intensive tributaire d'aliments importés)



Evolution du solde commercial des produits agricoles et agroalimentaires

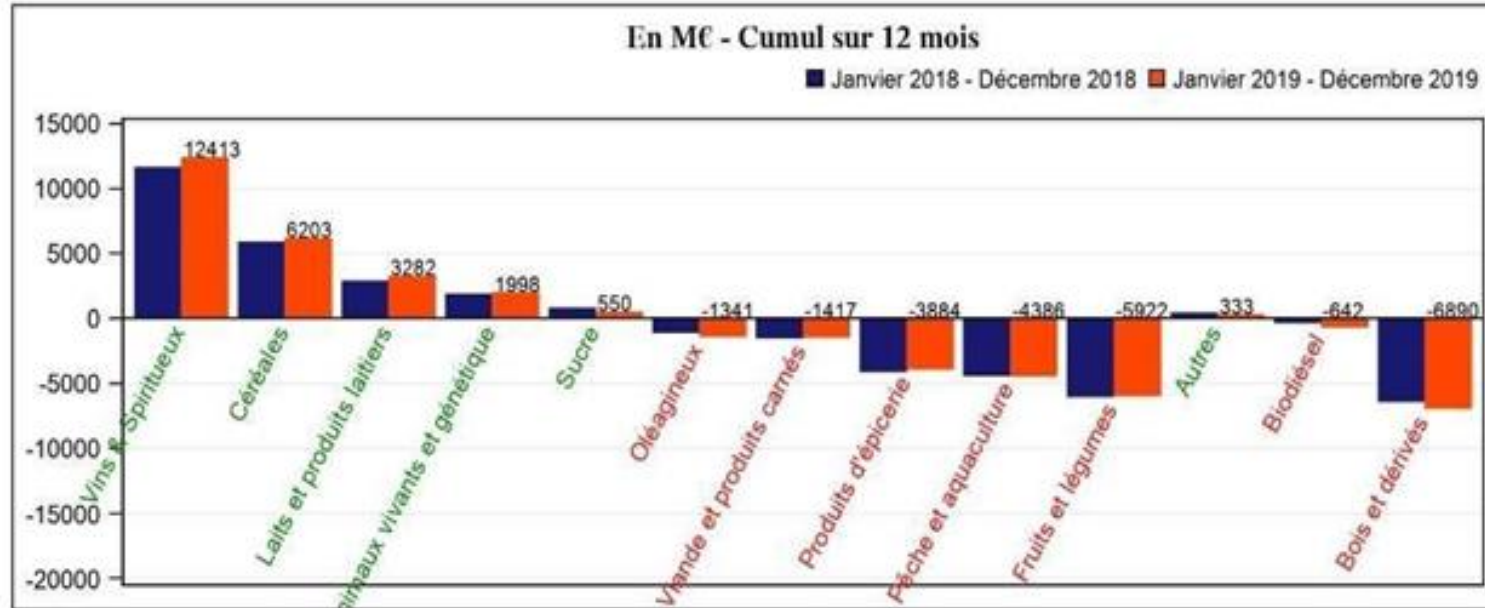


Source : DGDDI (2019), Études et éclairages, n° 85, 6 décembre

Le solde commercial total est la somme des ensembles produits agroalimentaires et produits agricoles



Balance commerciale par filières



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



De nouveaux enjeux environnementaux, économiques et sociaux (1)

- **De nouveaux risques d'origine environnementale**
 - Notre système alimentaire est à l'origine de 19% des émissions territoriales de GES.
 - Dans un contexte de réchauffement climatique, l'usage de l'eau est un enjeu central.
 - La production agricole est à l'origine de pollutions diffuses, générant des risques d'exposition à des substances chimiques pouvant se combiner (« effets cocktails »).
- **Des prix qui semblent augmenter plus vite que chez nos voisins**
 - Enjeux des coûts de production, y compris dans l'industrie agroalimentaire ; des différentiels dans le recours au travail détaché voire clandestin qui restent à objectiver
 - Des marges sur les produits frais assez proches entre la grande distribution et le commerce de détail



De nouveaux enjeux environnementaux, économiques et sociaux (2)

- Une forte hausse du recours à l'aide alimentaire
 - Au cours de la dernière décennie, le recours à cette aide a doublé : entre 2009 et 2018, le nombre de bénéficiaires a été multiplié par deux. L'IGAS rapporte qu'en 2018, 335 000 tonnes de nourriture ont été distribuées à 5,5 millions de personnes.
 - Les premiers résultats provisoires du dispositif de suivi de l'aide alimentaire en France publiés par la Drees et l'Insee en juillet 2021 font également état d'une nette hausse des volumes distribués par les associations (+ 10,6 %) et des inscriptions (+ 7,3 %) en 2020 par rapport à 2019.



Des politiques de l'alimentation dont les priorités ont évolué...

- Au 20^{ème} siècle, objectifs : nourrir avec des aliments sûrs
 - La sécurité microbiologique de l'alimentation s'est globalement améliorée grâce aux progrès de l'hygiène et à la réglementation
 - La production agricole a augmenté après guerre, mais ne garantit notre sécurité alimentaire que de manière relative (dépendance à certaines importations)
- Dans les années 2000, deux programmes nationaux sont mis en place
 - Le PNNS (2001), un temps salué comme d'avant-garde en matière de santé publique
 - Le PNA (2010), initialement très transversal puis progressivement recentré sur les acteurs agricoles et agroalimentaires



... vers une approche intégrant de multiples dimensions

- La loi climat et résilience consacre (art. 265) une approche intégrant de multiples dimensions dans une approche « systémique » de l'alimentation par ses objectifs et ses instruments :
 - Objectifs santé, environnement (gaz à effet de serre, biodiversité), économie (souveraineté alimentaire), justice sociale, d'éducation alimentaire de la jeunesse, de promotion des produits locaux et de saison, de qualité nutritionnelle et organoleptique...
 - Instruments : une stratégie nationale pour l'alimentation, la nutrition et le climat, encadrant les orientations du programme national pour l'alimentation et du programme national nutrition-santé



Aller vers une meilleure conduite des politiques pour une alimentation saine et durable (1)

- Faire de la stratégie nationale alimentation – climat – santé prévue par le loi climat-résilience une stratégie globale de long-terme
 - La transition d'un système alimentaire s'inscrit dans un horizon plus long que celui des PNA et PNNS, et dans un environnement plus global que celui des politiques nationales (importance des politiques européennes – PAC – et des échanges internationaux). Elle appelle une programmation pluriannuelle dépassant le cadre d'une mandature, reposant sur des jalons clairs et une évaluation ex ante.
 - Déployer une stratégie d'ancrage des programmes opérationnels nécessite par ailleurs de mobiliser des expertises extrêmement variées et d'organiser un débat ouvert et transparent, associant tous les acteurs, reposant sur des instances reconnues pour leur indépendance.



Aller vers une meilleure conduite des politiques pour une alimentation saine et durable (2)

- Asseoir les programmes ministériels sur de bonnes pratiques communes
 - Concevoir les actions de manière à garantir qu'elles soient évaluables
 - Tenir compte encore davantage des expertises scientifiques françaises et des expériences à l'étranger
- Améliorer l'animation des politiques locales
 - Au-delà des nécessaires outils d'échange de pratiques, se pose la question de l'incitation des acteurs à les utiliser, et de l'identification des évaluateurs.
 - Dans le cas des PAT, construire un référentiel méthodologique et d'évaluation qui fait défaut avec les acteurs porteurs, pour viser la montée en gamme et l'amélioration continue



Des marges de progression des politiques existantes

- S'agissant du PNA
 - Absence d'indicateurs de résultats faisant obstacle à l'évaluation, qui reste sporadique
- S'agissant du PNNS
 - Prise en compte uniquement depuis peu des déterminants sociaux et culturels (« environnement alimentaire »), d'où un manque de recul
 - Certaines options demeurent en-deçà des avis d'experts (arbitrage engagements volontaires/mesures réglementaires, modalités d'encadrement de la publicité, taxes « comportementales »)
- S'agissant de l'aide alimentaire
 - La qualité nutritionnelle resterait inégale
 - La connaissance des publics est à parfaire
- S'agissant des politiques éducatives et des projets alimentaires territoriaux
 - Un manque de pilotes et d'outils dans le partage et l'évaluation des initiatives



Des leviers nouveaux pour progresser

- S'agissant des enjeux économiques
 - La perspective d'un « ajustement carbone » aux frontières de l'UE, évoqué dans le cadre du Green Deal, peut contribuer à limiter certaines importations.
- S'agissant des enjeux de santé publique et d'environnement
 - Le déploiement du Nutriscore, qui se poursuit en France et dans plusieurs pays européens, impacte les choix des consommateurs, au même titre que l'affichage environnemental
- S'agissant des enjeux sociaux (aide alimentaire)
 - Les 100 M€ prévus dans le cadre du plan de relance pour soutenir les associations, notamment sur le volet de la lutte contre la précarité alimentaire



Des évolutions souhaitables des politiques alimentaires (1)

- En matière environnementale
 - Œuvrer à un rééquilibrage de la PAC plus favorable à l'environnement notamment pour réduire la consommation d'engrais et de pesticides
- En matière économique
 - A la faveur de la transition, accroître notre souveraineté alimentaire en facilitant la relocalisation de productions sur lesquelles nous sommes aujourd'hui déficitaires (fruits et légumes, alimentation animale).
 - Poursuivre et renforcer les actions visant à mieux répartir la valeur ajoutée dans la chaîne de production, transformation et distribution



Des évolutions souhaitables des politiques alimentaires (2)

- **En matière sanitaire**

- Recourir à des obligations réglementaires pour limiter l'offre de produits à faible qualité nutritionnelle dont la consommation concourt aux inégalités de santé (et/ou à des chartes d'engagements plus exigeantes et contraignantes)
- Evaluer l'intérêt et la faisabilité du projet examiné au Parlement européen de modulation de TVA fondée sur la qualité nutritionnelle (teneurs en sucre, gras, sel) et l'empreinte carbone des aliments
- Rappeler plus explicitement les enjeux sanitaires, y compris nutritionnels, associés à la consommation d'alcool (mention des apports énergétiques et renforcement des messages sanitaires)



En bref

- Pour aller vers une alimentation saine, les politiques publiques se sont d'abord concentrées sur la sécurité sanitaire, pour que les aliments ne soient pas contaminés ou toxiques, puis sur l'équilibre nutritionnel du régime alimentaire :
 - L'objectif d'aliments qui ne soient pas « toxiques » a été largement atteint, même si l'attention se tourne aujourd'hui vers de nouveaux types de risques sanitaires
 - L'objectif d'une alimentation saine a fait des progrès notables, et la France y obtient de bons résultats en comparaison internationale
 - Mais ces résultats sont fragiles et doivent être consolidés et complétés, notamment pour lutter contre les différences sociales dans l'alimentation
 - La France est beaucoup moins bien placée en ce qui concerne la consommation d'alcool, dont l'impact négatif sur la santé est d'un ordre de grandeur comparable à celui de l'ensemble de l'alimentation (hors alcool)



En bref

- Les politiques publiques s'orientent désormais explicitement vers l'objectif que l'alimentation ne nuise pas à la planète :
 - La FAO et l'OMS ont adopté une définition commune des principes directeurs d'une alimentation qui soit à la fois saine ET durable ; c'est une inspiration similaire que porte la loi climat et résilience ;
 - Quelques sujets spécifiques sont déjà bien identifiés : ainsi, la réduction de la part de la viande bovine et des produits laitiers, accompagnée d'une évolution des pratiques d'élevage, peut contribuer à la réduction des émissions de gaz à effet de serre tout en étant favorable à la santé
 - Demain, notre régime alimentaire évoluera en tenant compte de notre santé et, de plus en plus, de celle de la planète.





FRANCE STRATÉGIE

ÉVALUER. ANTICIPER. DÉBATTRE. PROPOSER.

Annexes



La récente stabilisation observée en matière de surpoids/obésité

- Enquête Esteban (2015) vs enquête ENNS (2006)

18-74 ans	2006	2015
Surpoids + obésité	49,3	49,0
Obésité seule	16,9	17,2

- Enquête Eurostat relative à l'indice de masse corporelle

Plus de 18 ans	2014	2019
Surpoids + obésité	47,2	47,2
Obésité seule	15,3	15,0

