



Rapport au Parlement

Le Programme National pour l'Alimentation (PNA) Juillet 2013

Table des matières

Introduction

1^{ère} Partie : Contexte, objectifs et organisation du Programme National pour l'Alimentation

- 1.1. Éléments historiques de la politique de l'alimentation
- 1.2. Contexte de l'alimentation en France
- 1.3. Enjeux et priorités du Programme National pour l'Alimentation

2^{ème} Partie : Évaluation globale et perspectives

- 2.1. Bilan global
- 2.2. Mise en perspective européenne et internationale
- 2.3. Analyse FFOM du PNA
- 2.4. Perspectives

3^{ème} Partie : Moyens, organisation et gouvernance

- 3.1. Budget
- 3.2. Sélection des actions
- 3.3. Gouvernance nationale
- 3.4. Gouvernance régionale
- 3.5. Outils de pilotage
- 3.6. Mobilisation et mise en synergie des acteurs
- 3.7. Suivi des indicateurs
 - 3.7.1. Avancement du PNA
 - 3.7.2. Indicateurs de mise en œuvre
 - 3.7.3. Indicateurs d'efficacité

4^{ème} Partie : Bilan détaillé des actions

- 4.1. Éduquer, informer et comprendre
 - 4.1.1. Éduquer les jeunes
 - 4.1.2. Former les professionnels
 - 4.1.3. Informer les consommateurs
 - 4.1.4. Mieux comprendre les consommateurs
 - 4.1.5. Communiquer et informer le grand public
- 4.2. Améliorer l'accessibilité à l'alimentation pour tous
 - 4.2.1. Aide alimentaire

- 4.2.2. Alimentation particulière
 - 4.2.2.1. Les séniors
 - 4.2.2.2. Les personnes hospitalisées
 - 4.2.2.3. Les détenus et personnes sous main de justice
- 4.2.3. Accessibilité pour tous
- 4.3. Préserver et promouvoir le patrimoine alimentaire et culinaire
 - 4.3.1. Valoriser les métiers de l'alimentation
 - 4.3.2. Valoriser les produits du terroir
 - 4.3.3. Signes d'Identification de la Qualité et de l'Origine (SIQO)
 - 4.3.4. Soutenir les industries agroalimentaires
- 4.4. Améliorer la qualité
 - 4.4.1. Améliorer l'offre en restauration collective
 - 4.4.2. Améliorer l'offre alimentaire générale
 - 4.4.3. Accords collectifs
- 4.5. Tendre vers une alimentation durable
 - 4.5.1. Lutter contre le gaspillage alimentaire
 - 4.5.2. Circuits courts et de proximité
 - 4.5.3. Agriculture biologique
 - 4.5.4. Modes de production écologiques
- 4.6. Recherche

Conclusion

Abréviations

Annexes

Introduction

L'article 1^{er} de la Loi n° 2010-874 de modernisation de l'agriculture et de la pêche, fonde, pour la première fois en France, le cadre de la mise en œuvre d'une politique publique de l'alimentation. Ses orientations sont déclinées au travers d'un programme national interministériel dédié à la qualité de l'alimentation. Créé dans un souci de coordination de l'action publique dans le domaine de l'alimentation, le Programme National pour l'Alimentation (PNA) traduit la volonté des pouvoirs publics de tout mettre en œuvre pour favoriser une alimentation durable et de qualité, accessible à tous, considérant toutes les dimensions de l'alimentation.

Article L.230-1 du Code rural et de la pêche maritime (article 1^{er} de la Loi 2010-874 du 27 juillet 2010) :

« 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 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 le 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. **Le Gouvernement rend compte tous les trois ans au Parlement de son action dans ce domaine.** »*

Comme prévu dans la loi, le présent rapport dresse un bilan au terme des trois premières années de mise en œuvre du PNA et a pour objectif de retracer les avancées réalisées. Le parti a été pris de ne pas réaliser un état des lieux exhaustif des actions, compte tenu de leur grand nombre et de leur diversité, mais de dresser un bilan global par thématiques, agrémenté d'illustrations régionales.

1^{ère} Partie : Contexte, objectifs et organisation du PNA

1.1. Éléments historiques de la politique publique de l'alimentation

La volonté de mettre en place une véritable politique publique de l'alimentation est très récente. Lors de l'installation du Conseil National de l'Alimentation (CNA) en 2003, le Ministre de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales a insisté sur la nécessité d'articuler une politique alimentaire avec les autres politiques publiques et a confié au CNA le rôle de réflexion de fond sur le sujet. Celui-ci, en 2005, a affirmé qu'une « politique de l'alimentation, comme la politique nutritionnelle, doit pouvoir jouer sur de nombreux leviers avec un souci majeur de cohérence, alors même qu'il n'est pas forcément nécessaire que toutes les actions soient sur la même échelle de temps ».

En avril 2008, le Ministère chargé de l'agriculture a lancé un Plan national de l'offre alimentaire, avec pour objectif de rapprocher les producteurs et les consommateurs. Par ailleurs, le Ministère pilote depuis plusieurs années les actions du Programme National Nutrition Santé (PNNS) portant sur l'offre alimentaire, et développe des actions complémentaires en cohérence avec celui-ci (valorisation de la qualité des aliments, aide alimentaire, produits issus de l'agriculture biologique en restauration collective...).

C'est en 2010 que le législateur instaure une véritable politique de l'alimentation à travers la Loi de modernisation de l'Agriculture et de la Pêche, politique publique déclinée au travers du Programme National pour l'Alimentation (PNA). Un premier programme de 85 actions est présenté en septembre 2010 par le Ministère en charge de l'agriculture. Les mesures en faveur d'une bonne alimentation prévues dans le PNA s'inscrivent dans la stratégie de prévention nutritionnelle du PNNS 3 et le volet prévention du Plan Obésité. Elles mobilisent 14 ministères, ainsi que les différents opérateurs (producteurs, industriels, commerçants, restaurateurs, associations et collectivités, établissements scolaires, professionnels de santé) œuvrant dans le domaine de l'alimentation.

1.2. Contexte de l'alimentation en France

Les Français ont toujours eu une relation privilégiée avec leur alimentation. Cette relation a profondément marqué l'histoire, la culture et le mode de vie du pays. Manger n'est pas seulement un acte fonctionnel, c'est un plaisir quotidien et partagé qui obéit à certaines habitudes culturelles : la convivialité, la diversité alimentaire, le respect d'horaires fixes et la structuration des repas autour de trois plats principaux. Les Français aiment parler de ce qu'ils mangent, déjeuner ou dîner à heure fixe et passer du temps à table. Ainsi, 53 % des Français sont à table à 13h00, et l'alimentation occupe en moyenne 2h22 par jour (données 2010¹). Ces habitudes fondent un **modèle alimentaire français** reconnu comme protecteur vis-à-vis des maladies chroniques liées à l'alimentation (diabète, obésité, maladies cardio-vasculaires...). On parle de « paradoxe français » en comparaison avec d'autres pays, notamment anglo-saxons, où le plaisir a laissé place à une vision uniquement nutritionnelle ou fonctionnelle de l'alimentation. Plus de la moitié des Français souhaiteraient d'ailleurs apprendre à mieux cuisiner². En 2010, l'UNESCO a inscrit le repas gastronomique des Français au patrimoine immatériel mondial. Une preuve supplémentaire de l'importance que ce modèle représente en termes de traditions culturelles et de lien social.

Cependant **ce modèle est de plus en plus remis en cause, notamment chez les jeunes**. Ces derniers cuisinent moins, délaissent la table et préfèrent le grignotage à la prise de repas à heure fixe. Plus d'un jeune sur quatre est prêt à sacrifier la qualité et la quantité de son alimentation au profit de son habillement (31%) ou de la téléphonie mobile (25%)³. Or c'est dans l'enfance que s'acquièrent les habitudes alimentaires que l'on conserve toute sa vie.

1 Le temps de l'alimentation en France, INSEE 2012

2 Baromètre des perceptions de l'alimentation, réalisé par le CREDOC pour le Ministère chargé de l'agriculture, 2009

3 Enquête auprès de la population jeune : des habitudes de vie qui exposent au surpoids et à l'obésité, IPSOS 2012

Les distances entre lieu de travail, foyer et activités sociales s'allongent et une partie de la population travaille en horaires décalés, ce qui favorise des comportements alimentaires en rupture avec le modèle français. Par ailleurs, on accorde de moins en moins de valeur à l'alimentation. La part du budget consacré à l'achat de nourriture ne cesse de baisser, passant de 21,5 % en 1959 à 13,4 % en 2010¹. Le budget consacré à l'achat de produits frais a considérablement diminué au profit des plats préparés. A cela s'ajoute le fait que le consommateur connaît de moins en moins l'origine des aliments qu'il mange, qui les a produits ou encore comment ils ont été transformés.

La nourriture a toujours été source d'anxiété pour l'homme. Cet éloignement avec le monde agricole et avec celui qui transforme et cuisine génère des peurs (pesticides, OGM, additifs, crises sanitaires, etc) et un manque de réalisme sur la valeur et la qualité des produits. Les médias dénoncent régulièrement les modes de production et alimentent la crainte du « mal manger » et d'être malade à court ou moyen terme. Le manque de connaissances sur les modes de production, le développement de courants de pensée qui prônent le naturel en l'opposant très souvent au système industriel, accentuent encore la perte de confiance des consommateurs dans leur alimentation. Ces crises médiatiques dans un contexte de **perte de connaissance des consommateurs concernant leur alimentation** ont des répercussions économiques sur les filières, les industries et les distributeurs et des impacts non négligeables sur les comportements. Ce contexte nécessite une **communication** renforcée sur l'alimentation.

Parallèlement, on assiste à un réel engouement pour la cuisine depuis quelques années. La cuisine et ses dérivés sont au cœur d'une explosion médiatique qui met en avant des recettes, des chefs étoilés et des produits (émissions culinaires, magazines, blogs...). La période est donc favorable à la diffusion de messages plus positifs sur l'alimentation.

On connaît par ailleurs de mieux en mieux l'importance de l'alimentation pour le bien-être et la prévention des maladies chroniques. L'alimentation joue à ce titre un rôle primordial en **santé publique**. En 2012, 32,3 % des français adultes étaient en surpoids et 15% étaient obèses. 18 % des enfants étaient en surpoids ou obèses.² Lancé en 2001, le PNNS a pour objectif d'améliorer l'état de santé de la population en agissant sur l'un de ses déterminants majeurs : la nutrition. Ce plan de santé publique vise ainsi à améliorer la qualité nutritionnelle de l'offre alimentaire ainsi qu'à éduquer et informer le grand public, notamment en matière d'équilibre alimentaire et d'activité physique. Il s'articule avec le Plan Obésité, plus spécifique sur les actions à mener pour ralentir ce problème majeur de santé publique. L'alimentation doit répondre à court terme à une obligation de sécurité sanitaire et de satisfaction des besoins énergétiques et sensoriels, mais il ne faut pas négliger son rôle à moyen et long terme sur la santé des personnes et le bien-être des populations. L'Anses rappelle par ailleurs que pour limiter les risques en matière de contaminants alimentaires, il est nécessaire de diversifier au maximum son alimentation³. Contrairement au PNNS, le PNA a une vision plus globale de l'alimentation, dont la nutrition est l'un des volets ; les aspects sociétaux, culturels, environnementaux, le plaisir de manger font également partie de la politique de l'alimentation développée dans le PNA. Ce sont en effet autant de facteurs qui influent directement ou non sur les comportements alimentaires. Il est donc essentiel de les prendre en compte si l'on souhaite modifier durablement certains comportements négatifs pour la santé.

Les problèmes de santé publique liés à l'alimentation pèsent de manière significative sur notre **économie**. Le rapport de l'Inspection Générale des Finances (IGF) et de l'inspection générale des affaires sociales (IGAS) concernant « la pertinence et la faisabilité d'une taxation nutritionnelle », remis à la ministre chargée de la santé en août 2008, évalue entre 10 et 15 milliards par an les dépenses d'assurance maladie liées à l'obésité et au surpoids. A contrario, le modèle alimentaire

1 Évolution des dépenses et des prix d'alimentation dans la consommation des ménages en France et en Europe depuis 1959, DGCCRF, Mai 2012.

2 Étude Roche-Obépi, 2012

3 2ème étude de l'Alimentation Totale, Anses (Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail), 2011

français reste l'un des moteurs les plus dynamiques de notre économie. La France est en effet le premier producteur agricole de l'Union Européenne¹ et le second pour le chiffre d'affaires des industries agroalimentaires, premier secteur industriel national en 2012 avec environ 13 000 entreprises et plus de 495 000 salariés². Et le secteur de l'alimentation concerne également les agriculteurs, les artisans, les commerçants, les distributeurs et les professionnels de la restauration, soit une part très importante des activités économiques françaises. Aussi, développer une politique de l'alimentation s'inscrivant sur le long terme est également un enjeu économique majeur pour demain.

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 saine³. D'après l'étude INCA 2, environ 12,2% des adultes vivent dans un foyer en situation d'insécurité alimentaire. En 2011, 3,6 millions de personnes ont recours à l'aide alimentaire en France de façon ponctuelle, régulière ou permanente⁴, et ce chiffre est en constante augmentation. L'alimentation est ainsi au cœur du problème de justice sociale. On note également que les bénéficiaires de l'aide alimentaire souffrent davantage d'obésité, de diabète et d'hypertension artérielle que le reste de la population, et ne consomment pas suffisamment de fruits et légumes et de produits laitiers. Ainsi, la prévalence de l'obésité chez les usagers de l'aide alimentaire était de 28,8% en 2011-2012⁵. Par ailleurs, l'aide alimentaire est la principale source d'approvisionnement de ces populations pour de nombreux types d'aliments. Le développement d'actions visant à diversifier et améliorer la qualité nutritionnelle des denrées distribuées via l'aide alimentaire est donc indispensable.

L'amélioration de la qualité des aliments s'intègre dans un concept plus général, celui de l'**alimentation durable**. Les pouvoirs publics ont pris conscience des enjeux sociétaux et environnementaux liés à l'alimentation. Le soutien à l'agriculture biologique, aux circuits courts et la volonté de réduire l'utilisation des produits phytosanitaires sont des exemples de grands chantiers menés par le gouvernement depuis quelques années.

La **lutte contre le gaspillage alimentaire** est également l'un des défis majeurs de l'Europe pour les prochaines années (résolution du Parlement Européen du 19 janvier 2012, étude préparatoire sur les déchets alimentaires dans l'UE des 27 de la Commission européenne en 2010) et une des priorités d'actions du Ministère en charge de l'agriculture. En effet, différentes études estiment qu'entre un tiers⁶ et la moitié⁷ des denrées alimentaires produites dans le monde sont perdues ou gaspillées. Le gaspillage alimentaire a lieu à tous les stades de la chaîne alimentaire. En 2010, 7,12 millions de déchets alimentaires ont été jetés⁸. Dans les ménages français, 20 kg des déchets alimentaires par an et par personne seraient du gaspillage alimentaire dont 7 kg de déchets alimentaires encore emballés.⁹

Tous ces enjeux sont à replacer dans un **contexte mondial** où l'alimentation est évidemment un sujet politique et stratégique majeur. Le développement de l'agriculture et l'éradication de la faim ont, depuis 2008, retrouvé la place qui leur revenait, sur la scène internationale, parmi les domaines hautement prioritaires. La transition vers une agriculture durable est vivement souhaitée par la FAO mais n'est néanmoins pas possible sans un afflux massif de nouveaux investissements, destinés à protéger et à améliorer l'utilisation efficiente des ressources naturelles, à produire en quantité et en qualité suffisantes et à réduire le gaspillage. Actuellement, la situation mondiale est caractérisée par

1 Eurostat, Comptes de l'Agriculture, 2012

2 Association Nationale des Industries Agroalimentaires, 2012

3 Définition du Sommet mondial de l'alimentation, 1996

4 Source : Direction générale de l'alimentation (remontées indicateurs associations)

5 Etude ABENA 2011-2012,

6 Global Food Losses and Food Waste, FAO, 2011

7 From Field to Fork, Curbing Losses and Wastage in the Food Chain, SIWI, 2008

8 Réduction du gaspillage alimentaire - État des lieux et pistes d'action, MEDDE, 2012

9 Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Énergie, 2012

des cours internationaux élevés et instables sur le marché des denrées alimentaires. On constate la persistance de la faim et de la malnutrition dans certaines régions du globe et l'augmentation de l'obésité et des maladies cardio-vasculaires dans les pays les plus développés. Cette situation suscite des préoccupations croissantes quant à la durabilité à long terme des systèmes de production agricole et vivrière dans un contexte de croissance démographique exponentielle à l'échelle mondiale.

1.3. Enjeux et priorités du PNA

L'alimentation recouvre un ensemble de problématiques très variées : permettre l'accès de tous à une nourriture suffisante et de qualité, garantir la sécurité des aliments et la santé publique, maintenir des traditions culinaires et des liens sociaux, soutenir notre modèle agricole, nos industries agroalimentaires et les emplois qu'elles génèrent, tout en s'inscrivant dans une perspective de développement durable. Autant d'enjeux sociaux, économiques et environnementaux majeurs qui justifient le renforcement de l'intervention publique en matière d'alimentation. Or, jusqu'en 2010, il n'existait pas d'action publique intégrant toutes ces problématiques de manière cohérente et regroupant les initiatives sectorielles existantes (agriculture et pêche, santé, consommation, environnement, tourisme, commerce, éducation, culture, aménagement du territoire...).

L'enjeu est de montrer que les pouvoirs publics ne s'intéressent pas seulement à la partie production, mais sont également à l'écoute des inquiétudes et des attentes sociétales des consommateurs et désireux d'y apporter des réponses.

L'ambition du Programme national pour l'alimentation est d'offrir à chaque citoyen 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. Le PNA repose sur le principe que « Bien manger, c'est l'affaire de tous » et l'érige en slogan. L'essence même du PNA est le partenariat avec les acteurs privés, les collectivités territoriales et le monde associatif. Favoriser et encourager l'émergence d'actions de terrain, adaptées aux besoins locaux et basées avant tout sur le volontariat des acteurs est l'un des principaux enjeux de ce programme.

Les trois premières années, le Ministère en charge de l'agriculture a établi des priorités annuelles sur la base de circulaires ministérielles. Impliqué auprès du PNNS dans la prévention des maladies chroniques liées à l'alimentation, il a cependant souhaité élargir la problématique de l'alimentation à d'autres aspects. Il a ainsi fait le pari qu'une alimentation riche de sens serait moins anxiogène et moins « obésogène ». Il s'agit notamment de faire de l'alimentation un objectif explicite des politiques agricoles et des systèmes de production.

Le PNA, présenté en 2010 s'articule autour de 4 axes :

- Faciliter l'accès à tous à une alimentation de qualité,
- Améliorer l'offre alimentaire,
- Améliorer la connaissance et l'information sur l'alimentation,
- Préserver et promouvoir le patrimoine alimentaire et culinaire français.

2 axes transversaux s'y ajoutent :

- Innover et développer des outils pour bâtir des modèles alimentaires durables et de qualité,
- Conduire des actions de communication.

En décembre 2012, le Ministre de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt, a souhaité donner un nouvel élan à la politique de l'alimentation en recentrant l'action de l'État sur trois priorités : la justice sociale, la jeunesse et l'ancrage territorial.

2^{ème} Partie : Évaluation globale et perspectives

2.1. Bilan global

Ce rapport constitue un point d'étape de l'avancement des actions qui ont été engagées dans le cadre du programme, mais il est difficile d'évaluer leurs impacts réels sur la population. En effet, qu'il s'agisse de production, de transformation ou de comportements de consommation, en matière d'alimentation, les changements s'inscrivent dans le long terme. Cependant, les premières tendances qualitatives s'avèrent encourageantes.

D'un point de vue **quantitatif**, le bilan global est particulièrement bon, puisque 85 des 86 actions du PNA ont été démarrées ou terminées.

D'un point de vue **qualitatif**, le PNA bénéficie d'une **bonne image** et de la **reconnaissance générale** de son utilité par les acteurs publics et privés qui l'animent. Il fait le pari d'une **approche positive de l'alimentation**, dans un contexte plutôt moralisateur et culpabilisant. Bien manger, c'est l'affaire de tous, et c'est aussi et surtout une question de plaisir, comprenant une dimension sociale importante. Souhaitant lutter contre les dérives de la dévalorisation et de la médicalisation de l'alimentation, le PNA a su porter des messages positifs et fédérateurs, allant dans le sens de la préservation du modèle alimentaire français. L'objectif est de redonner à chacun l'envie de découvrir toutes les facettes des aliments, de la fourche à la fourchette, pour réconcilier le consommateur avec le contenu de son assiette, et notamment les jeunes, qui représentent les consommateurs de demain.

Avec le PNA, l'État se positionne comme un catalyseur et un facilitateur d'actions, ce qui tranche avec ses fonctions plus régaliennes, tout en affichant un modèle du « bien manger », en tenant compte des connaissances actuelles et de la culture alimentaire française. De par sa vision résolument positive de l'action publique, dans laquelle les acteurs locaux sont placés au cœur des initiatives, le PNA a permis la création de **réseaux**, notamment en régions. Ce sont d'ailleurs les actions initiées localement qui sont le mieux relayées au niveau national (exemple du module Blé, Farine, Pain, expérimenté en Ile de France avant d'être exporté avec succès dans les autres régions, et le guide Rhône-Alpes sur la restauration collective de proximité et de qualité, diffusé sur toute la France). Les trois premières années du déploiement du programme ont vu se développer plus de 1200 actions, témoins d'un réel engouement et d'un dynamisme de terrain. Ces actions sont riches d'une grande diversité, reflet des différentes richesses régionales, tout en s'intégrant autour des 4 axes fédérateurs du PNA. Cette diversité s'explique par les spécificités des territoires, des acteurs et des situations locales. Il est à noter également que ce programme a amené de nouvelles compétences dans les pôles « offre alimentaire » des DRAAF et des DAAF, qui représentent aujourd'hui de véritables ambassadeurs de la politique publique de l'alimentation à l'échelle régionale.

En outre, de par son « interministérialité », le PNA a concouru à donner une meilleure cohérence globale à un ensemble de programmes ou plans, jusqu'alors isolés (PNNS, Plan Ecophyto, PAI, Grenelle de l'environnement, etc). Le budget du PNA est loin d'être comparable à ces autres programmes, mais **l'effet levier** qu'il a entraîné a permis d'obtenir des résultats plus qu'encourageants.

Le PNA n'a pas bénéficié d'une réelle stratégie de **communication** et peu de moyens ont été dédiés à celle-ci. La **notoriété** du programme en tant que tel auprès du grand public est de ce fait relativement limitée, notamment en comparaison avec le PNNS. Cependant, il a permis d'apporter une alternative au discours fonctionnel de l'alimentation, s'accompagnant de nouveaux outils tels que le site Alim'gouv qui s'impose peu à peu comme une référence dans les portails d'information grand public sur l'alimentation. Les messages recueillis par ailleurs une adhésion massive auprès

des **partenaires locaux** qui citent de plus en plus ce programme comme une **référence d'action publique pour l'alimentation**.

Il est également à souligner l'**hétérogénéité** de la mise en œuvre des actions : certaines régions sont beaucoup plus actives que d'autres, en fonction de la priorité donnée de cette politique au sein des DRAAF et DAAF, des opportunités locales, de l'importance des réseaux locaux et des moyens consacrés pour les animer.

Enfin, si le très grand nombre d'actions et de thématiques abordées dans le PNA permet d'appuyer la vision globale de l'alimentation qu'il défend, cette **diversité** peut représenter en contrepartie un **obstacle à l'émergence d'un message politique fort et bien identifié** par le grand public. Il est cependant difficile de valoriser à court terme des actions de fond qui s'inscrivent dans un pas de temps d'effet nécessairement long. Force est de constater que le PNA en tant que programme ne constitue pas encore une **référence** incontournable dans le champ de l'alimentation (certaines de ses actions étant quant à elles connues et reconnues), ce qui est étroitement lié à son **manque de visibilité**.

Le PNA ne peut être considéré de manière isolée tant l'alimentation concerne des acteurs et des enjeux variés. Cependant, on peut d'ores-et-déjà constater un certain nombre d'**avancées très encourageantes** liées à son déploiement. Le travail conséquent mené sur l'amélioration nutritionnelle de l'offre alimentaire porte déjà ses fruits : les premiers impacts de la réglementation mise en place dans les restaurants scolaires se sont montrés positifs, tandis que les études Oqali mettent en évidence une diminution significative des teneurs en sel et en sucre dans un certain nombre de produits. Grâce à la politique incitative du PNA, on assiste par ailleurs à une mise en réseau des acteurs locaux qui engagent des démarches autour de l'alimentation. Pour chaque volet de la politique, les acteurs sont clairement identifiés et rapidement mobilisables.

Mais le travail à mener est encore conséquent et l'action publique devra poursuivre ses efforts dans le domaine alimentaire. Ainsi, bien que le système d'aide alimentaire ait été réformé pour aller vers une meilleure structuration, ces améliorations vont de pair avec une augmentation des bénéficiaires, signe que la précarité alimentaire est plus que jamais une préoccupation majeure. Par ailleurs, l'épidémie d'obésité connaît un ralentissement de sa croissance mais reste une réalité, avec une augmentation relative de 3,4 % du nombre de personnes obèses au cours des trois dernières années (Obépi 2012). Il persiste, de plus, un net gradient social de cette maladie. En outre, l'alimentation n'est pas une priorité pour plus d'un jeune sur quatre en 2012, qui se déclare prêt à limiter la qualité, la quantité ou la variété de celle-ci au profit de vêtements de marque ou d'un téléphone portable. Ceci risque de mettre en danger le modèle alimentaire français à plus ou moins long terme et confirme la **nécessité d'inscrire la politique de l'alimentation dans la durée** pour ne pas perdre les bénéfices des ces premières années de mise en œuvre et la dynamique positive engagée.

Le PNA a été construit de manière à rester évolutif, et constitue un outil de pilotage dynamique de la politique publique de l'alimentation. Ainsi, tirant les fruits des trois premières années de mise en œuvre, le Gouvernement a redéfini ses objectifs prioritaires. Depuis la fin de l'année 2012, les priorités en matière de politique de l'alimentation ont effectivement été recentrées sur trois sujets : la **justice sociale**, la **jeunesse** et l'**ancrage territorial** d'une politique au plus près des citoyens. Ces priorités ont été traduites dans la circulaire ministérielle du 16 janvier 2013 (cf. annexe 7).

Par ailleurs, la **cohérence des messages du PNA avec ceux du PNNS** représente un enjeu majeur de l'efficacité de la politique alimentaire en termes de santé publique. Le site du PNNS *mangerbouger.fr* a, depuis début 2013, modifié son message et met désormais en avant la dimension « plaisir » de l'alimentation. Il a également mis en ligne en mars 2013 un nouvel outil, intitulé « La fabrique à menus », qui témoigne d'une volonté de reconsidérer l'alimentation dans sa globalité autour des menus et du repas.

2.2. Mise en perspective européenne et internationale

D'autres pays européens comme le Royaume-Uni ou la Finlande ont également, toute chose égale par ailleurs, bâti une politique de l'alimentation globale. Certains États membres (Belgique, Allemagne, Italie, Espagne) ont, quant à eux, entrepris des actions sectorielles, sans toutefois avoir franchi le pas d'une approche globale.

Dans le monde, le Québec ou le Japon ont développé des politiques publiques couvrant également des thématiques très larges en matière d'alimentation. Les États-Unis ont aussi, avec un objectif de lutte contre l'épidémie d'obésité, mis en place des programmes permettant à la partie la plus défavorisée de la population d'accéder à une alimentation de bonne qualité nutritionnelle.

La France est donc très en avance en la matière, tant au plan européen qu'international.

2.3. Analyse FFOM du PNA

La matrice FFOM (Forces – Faiblesses – Opportunités - Menaces) sert à mettre en évidence les forces, les faiblesses, les opportunités et les menaces du programme.

Principales forces identifiées	Principales faiblesses identifiées
Objectif bien défini et bien ciblé : approche globale et positive de l'alimentation	Budget restreint (en comparaison avec d'autres programmes nationaux)
Création d'une dynamique interministérielle, d'une synergie entre acteurs, de nouveaux réseaux, programme fédérateur et mobilisateur à l'échelle des territoires	Actions nombreuses et hétérogènes (86 au niveau national, des centaines au niveau régional) sur le fond, la forme, la nature et la portée
Champ thématique très large : mise en synergie de moyens publics et privés (co-financements)	Gouvernance peu fédératrice (absence de désignation explicite et formelle d'un pilote interministériel, grand nombre de partenaires, moyens humains limités)
Bilan opérationnel global très positif : 98 % d'actions démarrées ou terminées	Manque de communication, peu de visibilité médiatique
Bonne organisation en régions, déploiement massif d'actions à toutes les échelles, fort effet démultiplicateur d'actions et insufflateur d'un dynamisme de terrain autour de l'alimentation	Articulation avec d'autres programmes, intégrés ou non au PNA (PNNS...) parfois difficilement comprise par les professionnels.
Politique globalement consensuelle : toutes les parties prenantes reconnaissent l'utilité du PNA	Absence d'indicateurs d'impact et d'objectifs quantitatifs définis
Public cible des actions bien identifié, actions emblématiques connues et reconnues par tous les acteurs	Portage politique limité : le PNA n'est pas une référence incontournable dans les actions liées à l'alimentation, certaines initiatives ministérielles n'y sont pas rattachées
Existence d'indicateurs de mise en œuvre et d'outils de suivi (tableau de bord, fiches actions)	Difficulté pour évaluer l'impact des actions car le programme est encore jeune et porte une politique nouvelle
Existence d'autres plans nationaux et européens en lien direct avec certaines actions (PAC, PNNS, Ecophyto...) : synergie	Peu d'implication réelle des partenaires privés et associatifs dans la gouvernance du dispositif au niveau central

Principales opportunités identifiées	Principales menaces identifiées
Changement politique : nouvel élan, nouvelles priorités mises en avant	Recentrage de l'État sur ses missions régaliennes : devenir des actions de la politique de l'alimentation hors actions sanitaires ?
Loi d'avenir : possibilité de procéder aux modifications nécessaires pour faire évoluer le PNA vers plus de simplicité et de cohérence	Question du portage politique
Augmentation de l'autonomie des DRAAF via la circulaire 2013-2017 et la Loi de décentralisation 3 : favorise une plus grande dynamique sur le terrain, au plus près des acteurs	Contexte de la modernisation de l'action publique et de la lutte contre l'inflation normative concernant les Collectivités locales (ex : menace pour les règles nutritionnelles en restauration collective)
Actualité : l'alimentation est au cœur des préoccupations des citoyens et d'une réflexion mondiale (sécurité alimentaire, alimentation durable)	Coût de la réforme des rythmes scolaires pour les municipalités : peut constituer un frein au développement des activités d'éducation alimentaire
Réforme des rythmes scolaires : opportunité pour le développement des activités d'éducation alimentaire en scolaire et périscolaire	Contraintes de moyens, notamment en termes de plafond d'emploi
Réforme de la PAC : évolutions des liens entre agriculture et alimentation	Scandales alimentaires : perte de crédibilité des pouvoirs publics et des professionnels, et donc de confiance des consommateurs, ce qui rend à la fois nécessaire mais difficile le débat public sur ces sujets
Mobilisation de nouveaux partenaires	Risque de démobilisation des partenaires, notamment si portage politique et visibilité faibles

2.4. Perspectives

La pérennité est l'essence de toute politique incitative. Elle est primordiale pour les opérateurs qui se sont engagés dans des projets d'envergure, tous demandeurs d'une **continuité** et d'une **cohérence** de la politique de l'alimentation. Cette continuité doit s'accompagner d'une logique de **simplification**, qui permet d'optimiser les moyens engagés sur des **actions prioritaires**.

L'expérience des premières années du PNA affirme l'importance de l'ancrage territorial, avec un rôle moteur essentiel des collectivités territoriales. C'est en effet à cette échelle que la politique publique de l'alimentation se montre la plus efficace.

En outre, cette politique et ses actions doivent pouvoir jouir d'une **visibilité renforcée**, qui s'appuiera sur une réelle **stratégie de communication**, cohérente et adaptée aux cibles et aux enjeux. Une telle communication doit être au service de la valorisation des actions publiques, afin d'en faire bénéficier le plus grand nombre.

La **future Loi d'avenir pour l'agriculture**, portée par Stéphane Le Foll, est l'occasion de faire évoluer le Programme National pour l'Alimentation en tenant compte des forces et des faiblesses mises en évidence dans ce rapport et en s'appuyant sur les nouvelles orientations de la circulaire ministérielle du 16 janvier 2013. L'enjeu sera d'aller vers **plus de pragmatisme, de lisibilité et de cohérence** de l'action publique en matière d'alimentation, afin d'optimiser les moyens mis à disposition pour améliorer durablement les systèmes, l'offre et les comportements alimentaires en France.

Ces évolutions législatives ont, en substance, pour objectifs de :

- renforcer la lisibilité et l'effectivité des objectifs fixés par loi à la politique publique de l'alimentation : tout en maintenant les objectifs généraux fixés par la loi de 2010, il s'agit de

mettre en cohérence la politique publique de l'alimentation avec les grands enjeux prioritaires que sont la justice sociale, l'éducation alimentaire de la jeunesse, et l'ancrage territorial des actions au plus près des citoyens.

- Clarifier et consolider le cadre d'un débat sociétal sur l'alimentation, condition nécessaire pour rétablir la confiance de l'opinion public à l'égard de l'agriculture et des industries agroalimentaires : ainsi, il est prévu de renforcer le rôle du Conseil national de l'alimentation (CNA) dans l'organisation de débats publics sur les attentes sociétales en matière d'alimentation. Ce conseil s'appuiera notamment sur les avis rendus par le Conseil économique, social et environnemental dans le champ de l'alimentation. Ce débat public sera également organisé en régions par le conseil économique, social et environnemental régional, en cohérence avec les débats et avis du Conseil national de l'alimentation.
- Réaffirmer et renforcer l'action des Pouvoirs publics en faveur de l'éducation et de l'information à l'alimentation des jeunes, les bonnes habitudes alimentaires s'acquérant au plus jeune âge : il est ainsi proposé de modifier le code de l'éducation, afin qu'une information et une éducation à l'alimentation soient dispensées dans les écoles.
- Prévoir un cadre à la fois exigeant et pragmatique pour une réelle amélioration de l'offre alimentaire en restauration collective, en cohérence avec le « choc de simplification » annoncé par le Président de la République .

En conclusion, le PNA a su se faire le vecteur d'une politique publique de l'alimentation nouvelle et ambitieuse, engageant des dynamiques positives autour de l'alimentation des Français.

Les trois premières années de sa mise en œuvre ont montré qu'il est indispensable de construire une action publique cohérente et pérenne, considérant l'alimentation dans sa globalité, afin d'apporter à tous une offre de qualité et préserver le modèle alimentaire français.

3^{ème} Partie : Moyens, organisation et gouvernance

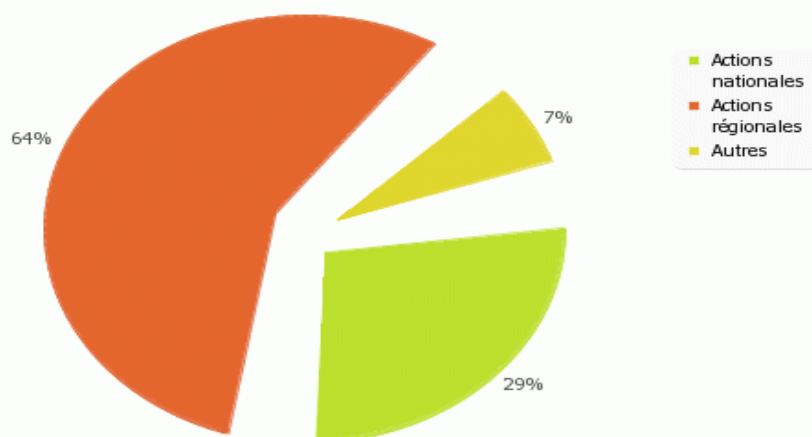
3.1. Budget

Dans la loi organique relative aux lois de finances de 2001, les dépenses liées à la politique de l'alimentation sont incluses dans la mission ministérielle « Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales » et dépendent plus précisément du programme 206 : « Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation ».

Le Ministère chargé de l'agriculture et de l'alimentation a alloué à la mise en œuvre du PNA un budget de 3 à 5 millions d'euros annuels de 2010 à 2013. Ce budget est dédié pour partie au pilotage national et pour partie aux actions conduites en régions et auxquelles participe le Ministère.

Année budgétaire (BOP 206)	AE 2010	AE 2011	AE 2012	AE 2013 (prévisionnel)
Administration Centrale	881 000	1 627 379	1 081 108	998 073
DRAAF	2 080 000	3 410 621	2 373 800	2 530 000
Total (avant gel et réserve parlementaire)	2 961 000	5 182 869	3 686 072	3 935 440
Total disponible	2 961 000	5 038 000	3 454 908	3 528 073

Répartition moyenne des budgets de 2011 à 2013



Par ailleurs, le PNA, via le programme 206, contribue aux documents de politique transversale (DPT) suivants : Outre mer, Politique en faveur de la jeunesse et Inclusion sociale.

Certaines actions spécifiques bénéficient d'un budget propre, ou de subventions extérieures comme par exemple le plan « Ecophyto 2018 », inscrit au PNA, mais pour lequel les financements sont distincts, ou de l'opération « un fruit pour la récré », pour laquelle l'Union Européenne apporte une aide à hauteur de 51%.

Les ressources du PNA ne se limitent cependant pas à ses seules ressources budgétaires : il s'agit d'un programme partenarial, associant des acteurs publics, privés et associatifs et dans lequel l'État joue un rôle de catalyseur d'initiatives variées, mises en œuvre à diverses échelles (nationale, régionale, locale). Dès lors, les crédits accordés ont principalement joué un rôle de levier, permettant de démultiplier les ressources nécessaires à la réalisation de ces actions.

Les 629 000 euros de subvention publique de l'appel à projets national 2011 (environ 40 000 euros par projet) ont par exemple permis de générer un investissement total de 1,8 Millions d'euros, soit un facteur multiplicateur de trois. Il a permis de sélectionner 19 projets dans 12 régions, qui devaient être réalisés dans un temps compris entre 12 et 18 mois, et avoir un caractère exemplaire ou capitalisable (cf. Annexe 5). A ce jour, 13 projets sont terminés, et 6 sont en cours ou en phase de finalisation.

3.2. Sélection des actions

Les actions du PNA sont nombreuses et diverses. Certaines partent d'une initiative nationale et sont ensuite déclinées en régions, d'autres sont le fruit d'initiatives locales. Si un certain nombre d'actions sont pluriannuelles et harmonisées au niveau national, d'autres sont ponctuelles et spécifiques à un territoire donné. Leur financement peut être national, régional, ou alloué dans le cadre d'un appel à projets. Elles sont toutes rattachées à un ou plusieurs axes.

Afin de leur donner une visibilité et une légitimité, l'État apporte une reconnaissance et un soutien aux actions s'inscrivant dans la philosophie du PNA par l'attribution du logo PNA selon un cahier des charges bien précis. Il assure également la promotion de ces actions notamment sur le site internet Alim'Gouv (*alimentation.gouv.fr*).

3.3. Gouvernance nationale

Le cadre juridique du PNA est de nature très différente de celui d'autres programmes nationaux, en ce sens qu'il ne fixe que peu d'obligations précises et ne désigne pas clairement de pilote interministériel. La légitimité du MAAF pour assurer le pilotage interministériel de cette politique publique mériterait d'être mieux définie.

Le PNA est la déclinaison opérationnelle de la politique publique de l'alimentation, pilotée par le Bureau du pilotage de la politique de l'alimentation (BPPAL) appartenant à la Sous-direction de la politique de l'alimentation de la Direction Générale de l'Alimentation (DGAL). En 2011, le bureau comptait 9,5 ETP sur le pilotage national et un poste de référent national pour la nutrition en restauration collective. Il compte aujourd'hui 7,5 ETP.

La gouvernance nationale originelle comprend plusieurs instances : un Comité national d'orientation et de suivi (CNOS), un Comité exécutif interministériel (CEI) et quinze groupes de travail interministériels (GTI). Le CNOS est présidé par le Ministre chargé de l'Agriculture. Il est composé des ministres concernés et de l'ensemble des parties prenantes. Il donne les orientations politiques, arbitre les actions prioritaires et résout les éventuelles difficultés. Le CEI est composé des administrations centrales des différents ministères et des représentants des collectivités locales, en théorie. Il a pour rôle de garantir la cohérence des interventions des pouvoirs publics, d'assurer un suivi régulier à un niveau décisionnel de la mise en œuvre des différents axes du PNA, et de préparer les décisions et éventuels arbitrages du CNOS.

Les GTI sont présidés par un ministère chef de file et co-présidés par un ministère partenaire. Ils sont composés des experts des différents ministères, des organismes publics et agences publiques, et, en tant que de besoin, des différents partenaires privés. Ils doivent décider des priorités parmi les actions, assurer la coordination et le suivi de la mise en œuvre opérationnelle des actions, mesurer les impacts de ces actions, via des indicateurs définis par les pilotes d'action, et rendre compte au CEI. Enfin, au moins un pilote d'action est désigné pour chaque action du programme. La liste des GTI est présentée en Annexe 2.

Cette gouvernance initiale a aidé à la création d'un réseau d'acteurs qui permet aujourd'hui de la faire évoluer vers un cadre beaucoup plus souple.

3.4. Gouvernance régionale

La gouvernance régionale est confiée aux Directions Régionales de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Forêt (DRAAF et DAAF) sous l'autorité des Préfets de régions. Le PNA est décliné par les pôles « offre alimentaire » des Services Régionaux de l'Alimentation (SRAL) dans les DRAAF et DAAF. Cela correspondait à 26 ETP sur tout le territoire en 2011 et 28 ETP actuellement. Les DRAAF et DAAF sont notamment chargées de mettre en œuvre les plans d'action régionaux de l'alimentation depuis 2009.

La gouvernance régionale comprend :

- Un Comité Régional pour l'Alimentation (CRALIM) sous présidence du Préfet de région, qui valide les orientations stratégiques de la politique régionale de l'alimentation et la proposition du plan d'actions issue des groupes de travail et du comité de pilotage. Les partenaires privés et associatifs, ainsi que les directions régionales relevant d'autres ministères concernés prennent part à ce comité.
- Un comité de pilotage composé des correspondants PNA de chaque Direction Régionale, du Rectorat, de l'Agence Régionale de Santé (ARS) et des collectivités territoriales. Il garantit la cohérence des interventions des pouvoirs publics, et prépare les décisions et éventuels arbitrages du CRALIM, en s'appuyant sur la production des groupes de travail.
- Des groupes de travail thématiques, différents selon les régions.

L'efficacité de cette politique ne peut être effective que si elle est largement relayée et adaptée localement. Les collectivités territoriales ont un rôle primordial sur l'alimentation de leurs administrés puisqu'elles sont responsables en particulier de la restauration collective dans les établissements scolaires. Les collectivités peuvent participer à des programmes nationaux (« Un fruit pour la récré », « Plaisir à la cantine », « Mieux manger dans ma petite cantine »...), ou développer des actions particulières en collaboration avec les DRAAF et DAAF.

Au delà de ses 86 actions, le PNA se propose de fédérer toutes les initiatives des partenaires privés et associatifs, tant au niveau national que régional, qui œuvrent en faveur de la qualité de l'alimentation de nos concitoyens. L'État se positionne en facilitateur dans l'accès à une alimentation de qualité et équilibrée, en allouant des moyens financiers, mais également en mobilisant ses réseaux.

3.5. Outils de pilotage

Différents outils de pilotage ont été mis en place afin d'organiser le suivi du PNA :

- Des fiches-action détaillent les objectifs, les pilotes et les indicateurs de chaque action. Elles peuvent être complétées par des fiches de capitalisation pour les actions exemplaires.
- Un tableau de bord régional permet de réaliser un suivi général de la déclinaison du PNA dans une région, il synthétise les actions engagées et leur avancement.
- Une plateforme extranet a été créée pour les régions ; elle représente un espace d'échange doté d'un forum de discussion et d'espaces pour déposer les outils de pilotage au fil de leur actualisation, animé par le BPPAL. Les chefs de pôle régionaux y retrouvent également tous les documents de référence, notamment les circulaires, notes de services et évaluations d'actions.
- Une plateforme extranet a été mise en place pour les groupes de travail interministériels, afin de partager les documents et suivre l'avancement des actions de chaque groupe.

3.6. Mobilisation et mise en synergie des acteurs

Dès son lancement, le PNA a mobilisé des centaines d'acteurs, peu habitués à travailler ensemble et qui ont formé des réseaux aujourd'hui indispensables à la mise en œuvre des actions. De nombreux projets ont permis de créer des synergies entre les administrations publiques (de tous les ministères impliqués), les professionnels, le monde associatif, etc. Plutôt que de se contenter

d'imposer des réglementations et des outils, le PNA a souhaité faire participer et impliquer fortement les acteurs concernés par ses actions.

Une des forces du PNA est ainsi de rassembler un ensemble d'acteurs publics issus de 14 ministères, qui intervenaient jusqu'à présent de manière éparse dans le champ alimentaire, et ainsi traiter de manière transversale les nombreux enjeux liés à l'alimentation. Il s'articule avec les autres programmes et plans gouvernementaux ayant un impact sur l'alimentation, notamment le PNNS et le Plan Obésité (PO), comme le prévoit la Loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche de juillet 2010. A titre d'exemples, le Ministère de l'éducation nationale est ainsi impliqué dans l'élaboration des ressources pédagogiques des « classes du goût » ou du programme « Un fruit pour la récré » et le Ministère chargé du développement durable coopère pour lutter contre le gaspillage alimentaire et réduire l'empreinte écologique.

Les industriels de l'agroalimentaire contribuent, quant à eux, aux travaux de différents groupes de travail, les associations développent les outils d'éducation alimentaire qu'ils vont utiliser, les producteurs et les acheteurs de la restauration collective mettent en place et se rencontrent sur des plate-formes d'échanges virtuelles ou réelles, etc.

Les chefs de pôle « offre alimentaire » des DRAAF sont les premiers moteurs et témoins de l'important travail de mise en réseau qu'il a fallu mener pour lancer le PNA. Les acteurs de l'alimentation de chaque région sont à présent bien identifiés et se rencontrent régulièrement lors des Comités régionaux de l'alimentation (CRALIM). Le PNA a, en ce sens, joué le rôle de facilitateur de la structuration des réseaux d'acteurs.

3.7. Suivi des indicateurs

3.7.1. Avancement du PNA

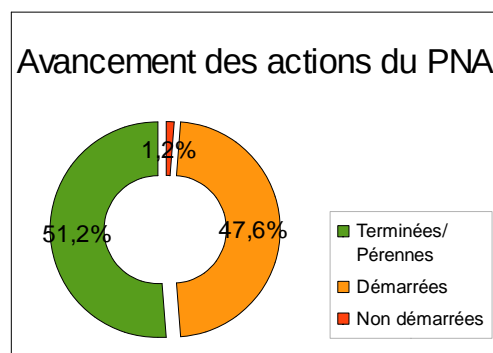
Au niveau national

Nombre d'actions nationales prévues (version de février 2011) : 86

- Actions en cours en 2013 : 41 (47,6 %)
- Actions terminées ou pérennes en 2013 : 44 (51,2 %)
- Actions non démarrées en 2013 : 1 (1,2 %)

soit **98,8 % d'actions terminées ou démarrées**.

Le détail de l'avancement, action par action, est disponible sur le tableau de synthèse.



Au niveau régional

D'après les tableaux de suivi et les fiches actions des DRAAF disponibles au moment de la rédaction de ce rapport, 455 actions en 2009-2010, 439 en 2011 et environ 356 en 2012 ont été recensées, soit **plus de 1 200 actions en régions** relevant du PNA.

Le nombre des actions n'est pas nécessairement représentatif de l'activité d'une région. En effet, certaines régions ont engagé de nombreuses « petites » actions, alors que d'autres ont mobilisé leurs moyens sur deux ou trois actions de plus grande ampleur. Les actions sont diverses de par leur type, leurs objectifs quantitatifs, leur ampleur, leur durée, et dépendent du contexte local. Les chiffres ci-dessus sont donc donnés à titre indicatif.

Un **appel à projet national** lancé début 2011 a permis d'identifier et de soutenir des projets innovants s'inscrivant dans les problématiques du PNA. Après une phase de sélection régionale puis nationale, 19 projets ont été retenus pour leur caractère original et leur vocation à être

démultipliés sur l'ensemble du territoire. A ce jour, 13 projets sont achevés, 6 sont en phase de finalisation (cf annexe 4).

3.7.2. Indicateurs de mise en œuvre

Les indicateurs repris ci-après sont issus de la version du PNA de février 2011 et ne sont, pour la plupart, que des indicateurs de mise en œuvre. Leur pertinence est relativement limitée selon la nature des actions qui ont été mises en place et compte tenu du peu de recul dont nous disposons (moins de 3 ans). L'annexe 1 présente les indicateurs pour lesquels des données sont disponibles. Sans être exhaustive, cette liste permet cependant de se faire une idée des réalisations à travers le spectre initial du PNA.

3.7.3. Indicateurs d'efficacité

Dans sa version de février 2011, le PNA ne présentait que des indicateurs de mise en œuvre, mais pas d'indicateurs d'impact. Des groupes de travail ont été mis en place afin d'en définir, mais, compte tenu de la diversité des domaines et objets d'action, aucun indicateur d'impact pertinent et mesurable n'a pu être déterminé. Il est par ailleurs difficile d'évaluer les impacts d'un programme dont la mise en œuvre date d'à peine trois ans. En effet, les résultats attendus nécessitent des changements s'inscrivant dans une logique de long terme (comportements alimentaires, amélioration des produits industriels, etc).

4^{ème} Partie : Bilan détaillé des actions par grands domaines thématiques

4.1. Éduquer, informer et comprendre

4.1.1. Éduquer les jeunes

Les actions du PNA ciblent majoritairement les jeunes : c'est en effet dès le plus jeune âge que les actions d'éducation sont les plus efficaces en matière de comportement alimentaire.

L'opération « **Un fruit pour la récré** » vise l'amélioration de l'apprentissage des bonnes habitudes alimentaires par la mise en place d'une distribution de fruits frais à l'école. Elle bénéficie d'une aide européenne à hauteur de 51% depuis la rentrée 2009-2010 dans le cadre du programme européen



« School Fruit Scheme ». La part complémentaire est prise en charge par les collectivités, les établissements, ou les professionnels impliqués. Lancé en 2008 à l'initiative de la France, le dispositif a bénéficié d'une simplification du cahier des charges dans un souci de facilitation pour les partenaires. Il est dorénavant possible de participer à l'opération pour un trimestre et pour une seule classe, de la maternelle au lycée. La distribution peut se faire en classe ou dans le cadre du péri-scolaire, moment privilégié pour déguster les fruits. L'inscription se fait auprès de FranceAgriMer. Pour l'année scolaire 2012-2013, 705 399 élèves sont inscrits (contre 92 000 en 2008-2009). La marge

de progression est encore grande au regard des 12 millions d'enfants scolarisés. Le coût moyen d'une distribution de fruits est estimé par les professionnels de la filière à 0,30 euros par élève. Les communes participantes s'engagent à réaliser un minimum de six distributions de fruits frais par trimestre, ainsi qu'une action d'accompagnement pédagogique qui rend la distribution plus efficace.

L'évaluation du programme par l'État est une obligation communautaire. Une première évaluation a été conduite en 2008¹, précisant que les fruits sont appréciés par 96,4% des enfants toutes conditions confondues. L'étude, reconduite en 2011², montre de premiers impacts intéressants : les enfants ont davantage envie de consommer des fruits lorsque leur école participe au programme. Le rapport de la Cour des Comptes Européenne³ souligne cependant les difficultés au lancement du programme (notamment dues aux recherches de co-financement). Des discussions sont en cours au niveau de la Commission Européenne pour faire évoluer le programme, et notamment augmenter la part de la subvention européenne. Le PNA a largement contribué au déploiement du dispositif au niveau national, et a assuré sa promotion via les DRAAF. Le Ministère chargé de l'alimentation, soutenu par le Ministère de l'éducation nationale, a fait appel aux équipes de l'enseignement agricole et à des illustrateurs pour concevoir, en concertation avec les filières professionnelles, des fiches pédagogiques et des jeux sur les principaux fruits cultivés ou consommés en France. Les outils développés sont rassemblés dans une mallette pédagogique envoyée à chaque établissement du primaire inscrit au programme. Ce ne sont pas moins de 5 000 mallettes qui ont ainsi été distribuées aux écoles. Les outils réalisés pour le primaire ont été complétés pour le secondaire par 7 fiches-actions et un guide d'accompagnement pédagogique,

1 Évaluations conduites par le Centre International des Hautes Études Agronomiques Méditerranéennes – Institut Agronomique Méditerranéen de Montpellier (IAMM), mandaté par le Ministère de l'agriculture, en 2008-2009 et en 2011

2 Évaluations conduites par le Centre International des Hautes Études Agronomiques Méditerranéennes – Institut Agronomique Méditerranéen de Montpellier (IAMM), mandaté par le Ministère de l'agriculture, en 2008-2009 et en 2011

3 Les programmes « Lait aux écoliers » et « fruits à l'école » sont-ils efficaces ?, Cour des Comptes Européenne, 2011

téléchargeables. De plus, la prochaine édition sera complétée par des fiches sur les fruits des régions d'Outre Mer et des fiches et jeux sur les légumes.

En Aquitaine, on recense près de 210 établissements scolaires et 106 communes inscrites, soit plus de 28 000 enfants et jeunes bénéficiant des distributions de fruits. Une enquête régionale sur la mise en place de l'opération « un fruit pour la récré » a été réalisée en 2012 par une stagiaire ingénieur. Avec des taux de réponses très élevés de la part des structures inscrites, cette enquête a pu montrer que cette action d'éducation alimentaire centrée sur les fruits était un succès en Aquitaine. L'enquête est disponible sur le site de la DRAAF. D'autre part, deux professionnels de la filière fruits et légumes de la région se sont engagés dans l'opération permettant, d'une part, aux collectivités d'alléger leurs formalités et, d'autre part, à ces producteurs de bénéficier de l'aide européenne pour proposer leurs produits à moitié prix.

Un vaste programme d'éducation au goût intitulé « **les classes du goût** » a été lancé dans le cadre du PNA et s'intègre dans le plan Santé à l'école. Ce programme a été fortement soutenu et promu par les ministères chargés de l'agriculture et de l'éducation nationale. Les enseignants, infirmières ou animateurs des établissements scolaires participants sont formés quatre jours pour être capables d'animer des classes du goût. Celles-ci se déroulent au cours de huit séances d'une heure et demi sur le temps scolaire avec le concours de l'INAO (Institut National de l'Origine et de la Qualité). Ces classes ont pour objectifs de développer les compétences psychosociales de l'élève, d'améliorer la verbalisation des sensations perçues, de diminuer la néophobie alimentaire et de favoriser la participation à la cuisine en famille. Un colloque sur l'éducation au goût, organisé par les ministères en charge de l'alimentation et de l'éducation nationale a lancé, les 27 et 28 janvier 2011, un réseau national pour l'éducation au goût des jeunes. L'Association Nationale pour l'Éducation au Goût des Jeunes (ANEGJ) prend le relais du réseau depuis 2012 et compte 49 adhérents. Un guide de formation des enseignants a été réalisé dès janvier 2011 puis, à titre expérimental, des enseignants volontaires ont été formés dans 6 régions pilotes en 2011 (Ile de France, Nord, Bourgogne, Centre, la Réunion, Alsace). Plus de 500 classes du goût ont eu lieu depuis, impliquant plus d'un tiers des enfants faisant partie du réseau ECLAIR du ministère de l'éducation nationale qui regroupe des écoles où les enfants ont des difficultés scolaires et où la prévalence de l'obésité est élevée. Une évaluation réalisée par l'association Eveil'O'Goût et publiée à la fin de l'année 2012 montre l'efficacité des classes du goût en matière d'augmentation de la néophilie alimentaire chez les enfants concernés. Fort de ce résultat et de l'accueil très positif qu'il reçoit dans les écoles des 10 régions actuellement impliquées, le dispositif gagne à être déployé plus largement au niveau national.

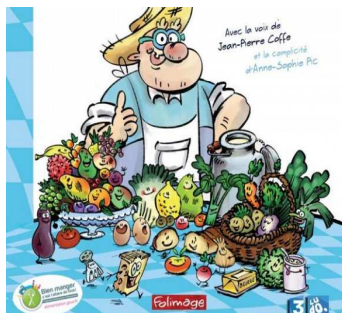
Depuis le premier trimestre 2012, la Franche-Comté a décidé de lancer les classes du goût dans toute la région : au moins une classe par département est ainsi concernée, financée par la DRAAF et le Comité Interprofessionnel du Gruyère de Comté. L'animation est assurée par deux spécialistes régionaux de l'éducation sensorielle et adhérents au réseau national du goût. Une séance concernant la connaissance des produits du terroirs est co-animée avec l'INAO. Les animateurs proposent aux enseignants une sensibilisation préalable à la pédagogie du goût, puis dressent le bilan des classes avec eux. Ces séances permettront aux enseignants motivés de poursuivre la démarche des Classes du Goût de façon autonome les années suivantes, avec l'aide d'outils pédagogiques mis à disposition par le MAAF.

Pour tirer profit des spécificités régionales, chaque classe participant à l'opération bénéficie d'une séance complémentaire sur le thème du Comté, le fromage phare de la région. Les enfants ont pu fabriquer un petit fromage et déguster différents Comté, pour valoriser l'importance des terroirs, des saisons, des maturités, etc.

Afin de retisser le lien entre producteurs et consommateurs et de permettre aux enfants de découvrir les métiers et les produits des filières agricoles, des **guides d'accueil des scolaires chez les professionnels** du frais et du transformé ont été réalisés et diffusés. Ces guides sont constitués d'informations permettant aux enseignants comme aux professionnels d'organiser une visite en toute sécurité ainsi que différentes idées d'animations adaptées à l'âge des enfants pour présenter les métiers. Les guides des filières fruits et légumes, pêche et aquaculture sont en ligne sur le site du Ministère de l'agriculture. Des guides pour d'autres filières telles que la filière céréales ou produits laitiers sont en préparation.

La **mallette pédagogique « Enquêtes d'agriculture »** est née d'une volonté commune des agriculteurs, enseignants et animateurs de la région Languedoc Roussillon de faire de la ferme un support d'exploration pour les élèves. Elle comprend un large panel d'activités de courte durée (45 jeux de 30 minutes à 1h00) pour permettre de diversifier au maximum les approches de l'alimentation. En les rendant acteurs de la visite de la ferme et en stimulant leur esprit critique, les élèves sont amenés à réfléchir à leurs comportements alimentaires et au contenu de leur assiette. La mallette a été conçue de sorte à être évolutive et facilement transférée à d'autres territoires, hors Languedoc-Roussillon. Les fichiers PDF correspondant aux différents livrets d'utilisation pourront en effet être téléchargés gratuitement sur les sites du MAAF et de la FRCIVAM Languedoc-Roussillon, permettant à des agriculteurs, enseignants ou animateurs d'autres régions de s'en emparer. Les premières formations sur les mallettes ont eu lieu dans la région à l'automne 2012 à destination des agriculteurs et des enseignants.

En Rhône-Alpes, la série télévisée ludo-éducative « **C'est bon** », diffusée sur France 3 à partir du 15 avril 2013, a obtenu le label PNA. 26 épisodes de 2 minutes 30 ont été produits pour donner l'envie aux enfants de manger mieux en mettant en scène des aliments ou des nutriments. Le pari est de rendre les fruits et légumes « sympas » et de faire une série « apéritive, décalée et inattendue ».



En plus d'être attractifs, les messages ont été vérifiés en collaboration avec la Direction départementale de la protection des personnes de la Drôme (DDPP 26) et un lycée agricole du département.

Le projet est en outre soutenu par la chef Anne-Sophie Pic et Jean-Pierre Coffe, qui prête sa voix à la série.

Le PNA avait pour ambition de réaffirmer, dans le cadre de la réforme du lycée, la **place de l'enseignement du « fait alimentaire »** pour le baccalauréat « sciences et technologies de l'agronomie et du vivant » (baccalauréat relevant du Ministère de l'agriculture – DGER) afin que les élèves de première et terminale appréhendent la chaîne de l'alimentation. L'écriture du nouveau référentiel du baccalauréat technologique a été lancée le 7 septembre 2011. Les acteurs de l'enseignement (inspecteurs de l'enseignement agricole, système national d'appui, enseignants...) et les professionnels ont été associés à cette écriture. L'application de la réforme débutera à la rentrée 2013.

Des modules pour sensibiliser les jeunes au patrimoine alimentaire et culinaire ont par ailleurs été conçus pour les **formations au BAFA** (Brevet d'aptitude aux fonctions d'animateur) et au BAFD (Brevet d'aptitude aux fonctions de directeur en accueils collectifs de mineurs). Ils permettent aux futurs animateurs d'être capables de proposer des ateliers autour de l'alimentation. Les premières formations ont été proposées en Auvergne au début de l'année 2013.

Le PNA a également encouragé des actions permettant d'**éduquer l'étudiant-consommateur** grâce à la mise en place de bilans de prévention, de consultations spécialisées en nutrition et d'actions de prévention et de promotion de la santé par les services universitaires de médecine préventive et de promotion de la santé. Cette action est inscrite au contrat pluri-annuel du CNOUS. Par ailleurs, une instruction a été donnée par le Ministère de l'enseignement supérieur aux recteurs et aux chanceliers d'université en avril 2011 pour les mobiliser sur le PNA et sur cette action. Différentes initiatives ont ainsi été lancées : « Petit déjeuner à l'université », « Semaine de l'équilibre alimentaire »... En quelques chiffres, 3 923 consultations spécialisées ont été effectuées en 2009-2010, 67 actions d'éducation nutritionnelle ont eu lieu entre 2009 et 2012 et environ 40 000 étudiants ont été sensibilisés lors de la « Semaine de l'équilibre alimentaire » en 2011. Par ailleurs, une campagne de communication a été menée en partenariat avec INTERFEL en 2011, durant laquelle 330 des 600 structures de restauration universitaire ont été sensibilisées. Enfin, le REFEDD (Réseau français des étudiants pour le développement durable) a élaboré un « **guide du manger responsable** »¹ diffusé auprès des étudiants dans les CROUS.

En 2011-2012, des modules de formation spécifiques pour la mise en place de **jardins pédagogiques mobiles** et pour l'**animation d'activités autour du potager en centres de loisirs** ont été créés. Les premières formations de formateurs pour les jardins pédagogiques « Gustaterrium » sont prévues en juin et septembre 2013 à la Bergerie Nationale de Rambouillet

1 Guide téléchargeable sur www.refedd.org

(78). Un site internet² sera mis en ligne au troisième trimestre 2013 ; il apportera les ressources nécessaires à la création d'animations autour des plantes du potager auprès de différents publics.

Un **kit transmédia** spécialement dédié au thème de l'alimentation a été conçu par l'association Le Temps Presse en liaison avec la DRIAAF d'Ile de France. Il comprend un livret de présentation, le jeu de société « Popote Minute », un livret pédagogique, un DVD de l'épisode « Popote chef » issu de la web-fiction L@-KOLOK.com et un kit communication avec une affiche, des flyers et des autocollants. Il s'agit d'un dispositif transmédia innovant et avant tout ludique mettant notamment en scène des jeunes autour des questions de l'alimentation afin de sensibiliser les plus de 10 ans aux questions du gaspillage alimentaire, de la santé et de l'alimentation durable. Le kit est à commander directement sur internet¹.



Les actions d'**éducation nutritionnelle** mises en place dans le cadre du PNNS dès 2001 se sont multipliées partout en France. A titre d'exemple, l'association Passerelles.info a développé deux programmes d'éducation, à destination des classes de 1er et 2nd cycle, pour lesquels le MAAF a accordé son haut patronage. Les enseignants souhaitant organiser des activités pédagogiques sur les thèmes de l'alimentation et du sport peuvent demander gratuitement leur guide « Manger, bouger pour ma santé », téléchargeable sur le portail Alim'Gouv. Environ 15 300 élèves sont actuellement inscrits à ce programme.

De telles actions d'information et d'éducation à l'alimentation à destination des plus jeunes pourront trouver leur place dans les activités péri-scolaires organisées dans le cadre d'un projet éducatif territorial prévues par l'article 66 de la loi n° 2013-595 du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République. En effet, cette loi modifie le premier alinéa de l'article L. 551-1 du code de l'éducation en indiquant que « *des activités périscolaires prolongeant le service public de l'éducation, et en complémentarité avec lui, peuvent être organisées dans le cadre d'un projet éducatif territorial associant notamment aux services et établissements relevant du ministre chargé de l'éducation nationale d'autres administrations, des collectivités territoriales, des associations et des fondations, sans toutefois se substituer aux activités d'enseignement et de formation fixées par l'État* ». Une étude de faisabilité pour la mise en place d'un **métacentre de ressources éducatives** sur l'alimentation a été confiée, dans le cadre d'un marché public lancé par le Ministère en charge de l'agriculture, à l'UNCPPIE (Union Nationale des Centres Permanents d'Initiatives pour l'Environnement). Le rapport a été rendu fin 2012 et des discussions sont actuellement en cours pour décider de la mise en place éventuelle d'un tel centre virtuel. De manière globale, de nombreux **outils pédagogiques** ont été réalisés dans le cadre du PNA, tant au niveau national qu'au niveau régional. Ils visent une **approche non anxiogène de l'alimentation et non centrée uniquement sur la nutrition**. Les jeunes en sont les principales cibles.

4.1.2. Former les professionnels

Les professionnels de l'alimentation sont des relais incontournables de l'information et de l'éducation alimentaire. Près de 300 000 personnels travaillent dans le secteur de la restauration collective. Pourtant, il n'existait jusqu'alors aucun diplôme tenant compte des spécificités de ces métiers. Depuis la rentrée 2011, un **certificat de spécialisation agricole option « restauration collective »** a été développé par le ministère chargé de l'agriculture. Ce titre à finalité professionnelle a été inscrit au répertoire national des certifications professionnelles et créé par décret du 8 juillet 2011. Il complète, par une formation d'une durée d'un an, les compétences et

² Accessible via gustaterrium.org

¹ Kit à commander sur www.popote-minute.com

connaissances déjà acquises dans le cadre d'une première formation de base telle que le CAP « cuisine » ou le brevet professionnel agricole « transformation ». Menée à titre expérimental par la voie de l'apprentissage dans deux établissements la première année, cette formation a accueilli une cinquantaine d'apprentis en 2012 et se développera dans 13 centres de formation à compter de la rentrée 2013 (arrêté du 4 mars 2013).

Les métiers de la restauration commerciale ont par ailleurs fait l'objet de textes visant à renforcer l'hygiène des établissements et des personnels : le décret n°2011-731 relatif à l'obligation de formation en matière d'**hygiène alimentaire** de certains établissements de restauration commerciale publié le 24 juin 2011, l'arrêté du 5 octobre 2011 relatif au cahier des charges de la formation spécifique en matière d'hygiène alimentaire adaptée à l'activité des établissements de restauration commerciale et l'arrêté du 25 novembre 2011 relatif à la liste des diplômes et titres à finalité professionnelle dont les détenteurs sont réputés satisfaire à l'obligation de formation spécifique en matière d'hygiène alimentaire adaptée à l'activité des établissements de restauration commerciale.

Plusieurs dispositifs du PNA ayant pour objectifs d'améliorer l'offre alimentaire ou l'éducation des jeunes passent par des formations des professionnels. C'est notamment le cas des programmes « Plaisir à la Cantine », « Bien Manger dans ma petite cantine » et des « Classes du goût ».

4.1.3. Informer les consommateurs

Le PNA souhaite recréer un lien entre les acteurs de la chaîne alimentaire et les consommateurs afin de redonner confiance en l'alimentation. Cela passe notamment par une information claire sur les produits.

Le **règlement européen relatif à l'information des consommateurs** sur les denrées alimentaires (INCO) traitant notamment de l'étiquetage de l'origine et de l'information nutritionnelle portée sur les produits, a été adopté en 2011 (règlement (UE) n°1169/2011). De nouvelles discussions sont engagées en 2013 pour améliorer l'étiquetage de l'origine des produits entrant notamment dans la composition des plats préparés. A partir du 13 décembre 2016, l'**étiquetage nutritionnel** deviendra obligatoire, conformément aux dispositions du règlement (UE) n°1169/2011. Sur le territoire national, près de 90% des denrées préemballées comportent déjà un étiquetage nutritionnel. Dans le cadre du PNA, il a été souhaité de renforcer la connaissance des consommateurs, en fonction des publics concernés, sur le contenu et la signification des dispositions en vigueur de l'étiquetage nutritionnel. Un dépliant sur ces dispositions à destination des associations de consommateurs, a été élaboré. Il est en ligne sur le site internet de la DGCCRF depuis 2010.

L'**affichage des caractéristiques environnementales** des produits de consommation courante est par ailleurs un engagement du Grenelle de l'environnement et un levier d'action de la stratégie nationale de développement durable 2010-2013. Une expérimentation d'un an a débuté en juillet 2011, mobilisant 168 entreprises françaises et étrangères volontaires. En parallèle, des travaux techniques sur l'évaluation des impacts environnementaux des produits ont été menés. Les premiers enseignements de cette enquête illustrent la grande variété des indicateurs, supports et formats d'affichage possibles, et témoignent de la forte mobilisation des entreprises ainsi que de potentialités d'obtention de données environnementales. Ce premier retour d'expérience indique également de nouvelles collaborations possibles avec des fournisseurs, des distributeurs, voire des entreprises concurrentes. Il rend compte du souhait de la majorité des entreprises participantes de poursuivre dans la voie de l'affichage environnemental. Les principes généraux pour l'affichage environnemental des produits alimentaires ont été publiés en octobre 2012 et sont disponibles sur le site de l'AFNOR (norme X30-323-15).

4.1.4. Mieux comprendre les consommateurs

Afin d'ajuster au mieux la politique de l'alimentation, il est indispensable de connaître les attentes des consommateurs. La sixième édition du **baromètre des perceptions de l'alimentation** a été réalisée, sur demande de la DGAL, par le CREDOC en 2011 et sera reconduite en 2013 dans le cadre de la section socio-économique de l'Observatoire de l'alimentation. Il permet de connaître la vision qu'ont les Français de l'alimentation et d'évaluer leurs changements de perception. Ce type d'étude est complémentaire aux études comportementales des consommateurs. Les résultats sont disponibles sur le site Alim'Gouv.

De nombreuses **études sur les consommateurs** ont été réalisées dans le cadre du PNA : expertise scientifique collective de l'INRA sur les déterminants des comportements alimentaires, comportements en matière de gaspillage alimentaire, attentes des personnes âgées et hospitalisées en matière d'alimentation, impacts de l'étiquetage environnemental des produits alimentaires, enquêtes de satisfaction sur la restauration collective. Elles ont permis d'affiner les connaissances des différents types de consommateurs et leurs attentes afin d'ajuster au mieux les actions les ciblant. Ces études sont pour la plupart disponibles sur les sites internet du MAAF ou des DRAAF.

4.1.5. Communiquer et informer le grand public

Lors du lancement du PNA, une identité visuelle a été créée, avec notamment un **logo** et un **slogan** (« **Bien manger, c'est l'affaire de tous !** »). Une brochure explicative a été éditée par la Délégation à l'Information et à la Communication (DICOM) du MAAF, ainsi qu'un kit alimentation à destination des enfants. La politique de l'alimentation a d'autre part fait l'objet de nombreux articles et dossiers dans le magazine du ministère Alim'Agri, ainsi que dans la presse généraliste et professionnelle. Le MAAF a également communiqué sur ses actions dans le domaine de l'alimentation lors de salons et colloques (SIA, SIAL, Salon des maires, Kid'expo, etc).

Des outils de référence pour informer autour des questions alimentaires ont été développés. Le **portail Alim'gouv** (alimentation.gouv.fr) a ainsi été mis en ligne en mars 2010. Complémentaire avec le site institutionnel du Ministère de l'agriculture (agriculture.gouv.fr) qui s'adresse en priorité aux agriculteurs et aux professionnels, Alim'Gouv propose l'actualité de l'alimentation au quotidien à destination du grand public. Il s'agit du premier site institutionnel contributif, qui s'inscrit de plus en plus comme une référence dans les portails d'information sur l'alimentation. Alim'Gouv connaît une progression constante de son audience et fonctionne avec des comptes associés sur Facebook (plus de 20 000 fans), Twitter (plus de 3 000 abonnés), Tumblr et Pinterest via lesquels les informations sont relayées en temps réel. Le site a ainsi drainé plus de 580 000 visites en 2012, soit 127% d'augmentation par rapport à l'année précédente, avec une moyenne de 1 600 visiteurs par jour. Les articles mettent régulièrement en avant les produits du terroir, les producteurs ou les artisans, et les initiatives locales et nationales qui vont dans le sens du PNA. Deux ETP sont dédiés à la communication sur l'alimentation au sein du MAAF (rédaction de contenus, etc.).

Plus globalement, le MAAF a souhaité prévenir les messages discordants et anxiogènes dans le domaine alimentaire en communiquant régulièrement sur la nature, le nombre, la diversité et les résultats des auto-contrôles et des contrôles officiels. Les actions du MAAF dans ce domaine sont en effet globalement mal connues du grand public. Dans ce cadre, la rubrique « **Vigilance Alimentation** » du portail Alim'Gouv fournit des informations sur la sécurité alimentaire en permanence, et pas seulement en cas de crise. Plusieurs articles s'attachent également à expliquer aux consommateurs l'organisation des contrôles officiels tout au long de la chaîne alimentaire. Le site sert ainsi de base pour informer les médias et les consommateurs dans la transparence.



Conformément à la stratégie de communication numérique du MAAF, une campagne virale a été lancée en 2012-2013 sur la **lutte contre le gaspillage alimentaire**. Des visuels téléchargeables sur Alim'Gouv ont été largement relayés sur les réseaux sociaux et les blogs spécialisés. En effet, plus de 217 millions de vues ont été recensées via Facebook et plus de 20 articles repris par la presse en ligne en seulement quelques semaines. Ce type de campagne de communication sur internet a pour avantage d'être très peu coûteux et de toucher une cible jeune et intéressée. Alim'Gouv accueille d'autre part un espace d'information complet sur la lutte contre le gaspillage alimentaire accessible via www.gaspillagealimentaire.fr (cf paragraphe sur la lutte contre le gaspillage).

Afin de valoriser les actions allant dans le sens du PNA, une démarche de labellisation a été mise en place. Il s'agit d'attribuer le **logo du PNA** « Bien manger, c'est l'affaire de tous ! » aux actions, organismes ou outils qui illustrent le mieux le programme. La procédure de labellisation a été formalisée et est disponible sur le site Alim'Gouv. Un Comité de labellisation mis en place par la DGAL, et dans lequel participent des représentants des différents ministères impliqués dans le PNA, étudie régulièrement les demandes depuis 2011. Ce comité a également établi une passerelle avec le comité logo du PNNS, pour une plus grande cohérence dans l'attribution des labels pour des actions couvrant autant le champ de l'alimentation que celui de la nutrition et de l'activité physique. La procédure est partiellement déléguée aux DRAAF depuis 2013 pour les demandes relevant de leur périmètre. A ce jour (mai 2013), 364 dossiers ont reçu un avis favorable pour la labellisation. Le nombre de demandes a fortement augmenté depuis 2012. Le logo PNA atteste de la reconnaissance de l'intérêt d'une démarche par le Gouvernement, qu'elle soit locale, régionale ou nationale.



L'information du consommateur passe également par la création de lieux dédiés. Le PNA a souhaité développer le concept de « **Maison de l'alimentation** ». Il s'agit d'un espace d'échanges, de sensibilisation, d'information et de formation entre différents acteurs qui permet de promouvoir toutes les dimensions de l'alimentation. Accessible au consommateur, repérable et identifiable, une Maison de l'alimentation peut également prendre la forme d'un espace virtuel pour une partie de ses activités. Le concept englobe aujourd'hui une dizaine de projets dans différentes régions. Deux de ces projets ont notamment été retenus dans le cadre de l'appel à projet national de 2011 : elles sont basées au lycée agricole de Rodez¹ (12) et à la Bergerie nationale de Rambouillet² (78). Certains projets sont en phase de finalisation, comme la Maison de la nutrition à Reims (signature de la charte le 23 mai 2013) ou la Ferme du goût à Pau qui verra le jour à la fin de l'année 2013.

1 Plus d'informations sur : maisondelalimentation12.overblog.com

2 Site internet de la Bergerie Nationale de Rambouillet : bergerie-nationale.educagri.fr



La Maison de l'Alimentation de Rodez (Midi-Pyrénées)

Une dynamique collective a été lancée fin 2011, autour de la mise en place d'une Maison de l'Alimentation sur le territoire aveyronnais (MA12). Elle a été initiée par le lycée agricole de La Roque qui souhaitait partager ses ressources et ses actions avec les acteurs locaux autour de l'alimentation. Le développement de la MA12 fait office de site expérimental national et fait l'objet d'un guide méthodologique à la demande du MAAF. Grâce à une démarche participative ayant associé près de 80 structures et individus, l'objectif général a été fixé comme suit : « Développer les liens entre les acteurs du territoire au service d'une alimentation responsable et durable ». Aujourd'hui cette démarche se concrétise par la création d'une association loi 1901 avec un conseil d'administration.

Le PNA soutient également **Epicurium, le musée vivant des fruits et légumes**¹ d'Avignon, ouvert en juin 2010 et adapté à différents publics. Cet espace de découverte ludique et interactif unique en Europe propose aux classes et au grand public un itinéraire de découverte du monde des fruits et des légumes (verger, serre et potager, espace muséographique, ruche, animations au fil des saisons, ateliers de cuisine et de jardinage, etc). Le musée a accueilli plus de 10 000 visiteurs en 2012.



4.2. Améliorer l'accessibilité à l'alimentation pour tous

4.2.1. Aide alimentaire

L'État est activement engagé d'une part dans l'amélioration de l'aide alimentaire (développement des dons aux associations caritatives, réforme de l'aide alimentaire, etc.) et d'autre part dans la pérennisation du système d'aide alimentaire. Depuis 2010, la **définition de l'aide alimentaire** est inscrite dans le code rural et de la pêche maritime. En effet, l'article 230-6 de ce code indique que « l'aide alimentaire a pour objet la fourniture de denrées alimentaires aux personnes les plus démunies. Cette aide est apportée tant par l'Union Européenne que par l'État ou toute autre personne morale ».

La réforme de l'aide alimentaire

Une réforme du système de l'aide alimentaire français a été engagée en 2012. En effet, la loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche de 2010 met en place une obligation d'habilitation pour les personnes morales de droit privé qui souhaitent recevoir des contributions publiques dans le cadre de la mise en œuvre de l'aide alimentaire. Cette réforme dans l'organisation de l'aide alimentaire s'explique par :

- ✓ la volonté d'améliorer l'adéquation de l'offre en denrées alimentaires aux besoins des usagers,
- ✓ la volonté d'ouvrir l'accès au Programme européen d'aide aux plus démunis (PEAD), géré par le Ministère en charge de l'agriculture et au Programme national d'aide alimentaire (PNAA) géré par le Ministère en charge de la cohésion sociale à d'autres associations, mais sur la base d'un système de désignation plus lisible et transparent,

¹ Site internet d'Epicurium : epicurium.fr

- ✓ la nécessité d'avoir davantage de retours d'information des associations sur leur activité en matière de distribution de l'aide alimentaire,
- ✓ l'évolution prévue en ce sens du cadre communautaire du PEAD pour répondre notamment aux observations de la Cour des comptes européenne.

L'habilitation peut être demandée, en fonction de l'envergure des structures (nationale ou régionale), soit au niveau des ministres chargés de l'alimentation et de la lutte contre l'exclusion sociale, soit au niveau des préfets de région.

Par ailleurs, la réforme met en place un appel à candidatures pour les personnes morales de droit public ou pour les personnes morales de droit privé habilitées qui souhaitent bénéficier des denrées alimentaires obtenues dans le cadre du PEAD et du PNAA.

Enfin, afin d'adapter l'offre en denrées alimentaires aux besoins des usagers, elle prévoit également la transmission de données chiffrées par les personnes morales de droit privé habilitées et par les personnes morales retenues dans le cadre de l'appel à candidatures PEAD/PNAA.

Cette réforme de l'aide alimentaire a été menée en concertation étroite avec les associations et la Direction générale de la cohésion sociale. Le décret d'application de la loi est paru le 19 janvier 2012 et les trois arrêtés correspondants, le 8 août 2012. Ils concernent :

- ✓ la composition du dossier de demande d'habilitation pour recevoir des contributions publiques destinées à la mise en œuvre de l'aide alimentaire ;
- ✓ le cahier des charges et les modalités d'organisation de l'appel à candidature pour bénéficier des denrées obtenues, soit au moyen des stocks d'intervention de l'Union Européenne ou des crédits du programme européen d'aide aux plus démunis, soit au moyen des crédits du programme national d'aide alimentaire ;
- ✓ les données chiffrées de l'aide alimentaire et aux modalités de leur transmission.

Les premières habilitations nationales ont été accordées en mars 2013, douze associations ont donc été habilitées en 2013, pour trois ans : l'Association nationale de développement des épiceries solidaires, la Croix-Rouge française, la Fédération de l'entraide protestante, la Fédération française des banques alimentaires, la Fédération nationale des paniers de la mer, la Fondation de l'Armée du Salut, Imagine 84, Les Restaurants du cœur - Les Relais du cœur, le Réseau Cocagne, Revivre dans le monde, le Secours populaire français, la Société de Saint-Vincent-de-Paul. Les habilitations régionales seront mises en place courant 2014.

En ce qui concerne l'ouverture de l'accès au PEAD et au PNAA à d'autres associations que les quatre historiques (Secours populaire français, Restaurant du cœur, Croix-rouge française et Fédération française des banques alimentaires), se sont également portées candidates Imagine 84, la Fédération nationale des paniers de la mer et l'Association nationale de développement des épiceries solidaires (ANDES) qui ont été retenues. A partir de 2014, sept associations pourront donc obtenir des denrées via des crédits de l'aide européenne ou nationale.

Cette réforme va permettre d'améliorer l'aide alimentaire apportée, grâce notamment à la remontée de données chiffrées. Ces données permettent, d'une part, une meilleure connaissance des publics servis et de l'offre proposée, et d'autre part, une meilleure appréhension de la distribution de cette aide sur l'ensemble du territoire afin d'amoindrir les inégalités territoriales mises en évidence par les différents rapports IGAS-CGAAER¹ et des Cours des comptes française² et européenne³.

Développement des dons des professionnels

1 Pauvreté, précarité, solidarité en milieu rural. Rapport établi par l'IGAS et le CGAAER, septembre 2009

2 Rapport sur les circuits et mécanismes financiers concourant à l'aide alimentaire en France, Cour des comptes française, septembre 2009

3 Rapport spécial n° 6/2009 de la Cour des comptes des Communautés européennes, « L'aide alimentaire de l'Union européenne en faveur des personnes démunies : une évaluation des objectifs, ainsi que des moyens et des méthodes utilisées », septembre 2009

Afin d'augmenter la pratique du don des entreprises agroalimentaires ou agricoles au profit des associations caritatives, la **Bourse aux dons**⁴ a été conçue par le MAAF et lancée en novembre 2011. Ce site internet permet aux professionnels de l'alimentation (industries agroalimentaires, filières agricoles, transporteurs, etc.) de donner facilement des denrées alimentaires, ou du matériel à des associations caritatives ou à des centres communaux d'action sociale (CCAS). Il est également possible de réaliser des dons de transports et des dons de mécénat de compétences via cette plateforme internet.



Différents documents ressource en lien avec les dons sont par ailleurs accessibles sur le site internet : attestations de don, note relative aux souplesses possibles en matière distribution de denrées alimentaires préemballées présentant des défauts d'étiquetage dans le cadre de l'aide alimentaire, etc... En juin 2013, 83 receveurs et 16 donateurs étaient inscrits, et environ 20 dons effectifs avaient été effectués.

Par ailleurs, les différents acteurs de la chaîne alimentaire se mobilisent pour favoriser les dons aux associations caritatives. L'ANIA (Association nationale des industries agroalimentaires) et la FCD (Fédération des entreprises du commerce et de la distribution) ont ainsi réalisé un guide des bonnes pratiques du don alimentaire² qui est en cours d'actualisation.

Développement d'actions d'accompagnement social

Parallèlement, des actions du PNA mettent à profit la distribution de l'aide alimentaire pour aller vers les personnes les plus démunies, rompre leur solitude, proposer un accompagnement et une démarche d'insertion. Le **Programme alimentation et insertion (PAI)** initié en 2003 et renouvelé chaque année avec le soutien des Ministères en charge de l'agriculture, de la cohésion sociale et de la santé, en est un exemple. Ses objectifs sont doubles :

- sanitaire : améliorer l'état nutritionnel et prévenir les carences alimentaires chez les personnes en situation de précarité ou d'exclusion, plus affectées par les déséquilibres alimentaires,
- social : tisser des liens et initier l'insertion de ce public dans la société.

Le PAI repose sur l'élaboration et la distribution d'outils pédagogiques et pratiques : un calendrier annuel comportant des recettes équilibrées à petits prix, des conseils nutritionnels, des jeux ludiques pour apprendre aux enfants à mieux se nourrir et des initiatives d'accompagnement des bénéficiaires par les associations ainsi que des affiches reprenant des conseils nutritionnels qui ont vocation à être disposées dans les locaux des associations et engager des échanges sur des thématiques précises. Chaque année sont diffusés plus de 500 000 calendriers et environ 42 000 affiches.

Le **jeu Légumady** est un autre exemple. Développé dans le cadre des actions visant à améliorer l'accessibilité aux produits bruts et notamment les légumes, il a été conçu spécifiquement pour les publics les plus démunis et est notamment utilisé par les banques alimentaires et les épiceries solidaires. (cf paragraphe 2.3).

En régions, plus de 230 actions ont été mises en place en faveur des plus démunis depuis 2009-2010. Par exemple, les DRAAF participent financièrement à la mise en place de **chantiers d'insertion** pour la récupération, le tri et la redistribution de denrées récupérées aux associations caritatives.

⁴ Accessible via bourse-aux-dons.fr

² Guide de bonne pratique de l'aide alimentaire, 2009. ANIA et FCD. Disponible en ligne sur nouschangeonsavecvous.com

Différents chantiers de récupération de fruits et légumes ou de produits de la mer ont vu le jour en France, à proximité des criées du littoral ou des marchés de gros. A ce jour, il existe des chantiers d'insertion récupérant des invendus en fruits et légumes sur huit marchés de gros.

Ces chantiers récupèrent, trient puis reconditionnent des fruits et légumes invendus. Ces fruits et légumes sont ensuite distribués dans les associations caritatives.

Il existe par ailleurs 5 chantiers d'insertion des Paniers de la mer (membres de la Fédération des Paniers de la Mer) qui récupèrent les invendus de criées du littoral, les transforment puis les livrent à des associations caritatives. Ainsi, en 2012, 166 tonnes de poisson ont été distribués aux associations caritatives partenaires des Paniers. Les Paniers de la Mer sont déjà implantés sur cinq zones littorales (Loctudy, Boulogne-sur-mer, Saint-Malo, Lorient, et La Rochelle). Cependant, la FPLM encourage et accompagne la création de nouveaux Paniers de la Mer. Ainsi des projets d'installation sont à l'étude sur l'ensemble du territoire.

Localisation Géographique	Gestionnaire du chantier d'insertion	Date D'ouverture	Tonnage de fruits et légumes valorisés et redistribués
MIN d'Angers	Jardin de Cocagne Angevin	Mars 2010	100 T (2012)
MIN d'Avignon	Imagine 84	Février 2009	1007 T (2012)
MIN de Lomme	ANDES	Février 2011	69 t (en 2012)
MIN de Nantes	Secours populaire	2001	250 t (en 2008)
MIN de Marseille	ANDES	Novembre 2010	69 t (en 2012)
Marché de Perpignan	ANDES	Septembre 2009	142 t (en 2012)
MIN de Rungis	ANDES	Novembre 2008	259 t (en 2012)
MIN de Toulouse	Restos du Cœur et Secours populaire	Septembre 2010	52 t (depuis sept 2010)

Outre les actions sur les chantiers d'insertion, de nombreuses autres actions sont réalisées au niveau régional par les DRAAF :

- information sur l'aide alimentaire : faire connaître le PEAD et l'aide alimentaire aux acteurs de l'alimentation ;
- sensibilisation des bénéficiaires de l'aide alimentaire sur l'alimentation ;
- mise en place de potagers/jardins solidaires pour permettre l'accès à des fruits et légumes frais aux personnes en situation de précarité ;
- financement d'ateliers cuisine ;
- développement de circuits courts pour permettre un approvisionnement des structures d'aide alimentaire en fruits et légumes frais ;
- etc.

La DRAAF de Corse a participé à la mise en place du « Ramassage des invendus des Grandes et Moyennes Surfaces (GMS) du Grand Bastia pour distribuer aux plus démunis via les associations caritatives ». Les 8 GMS du Grand Bastia participent à cette action et 3 associations distribuent les invendus récupérés par un camion labellisé « PNA ». En 2012, 110 tonnes de marchandises ont été redistribuées aux associations du Grand Bastia.

4.2.2. Alimentation des populations particulières

4.2.2.1. Les séniors

Améliorer l'alimentation des personnes âgées, c'est permettre à ces personnes de vivre plus longtemps en bonne santé et diminuer les dépenses de santé liées à la perte d'autonomie.

Le PNA aide à diffuser les **guides nutritionnels de l'INPES**¹ afin de sensibiliser les séniors et leur entourage. L'information est notamment diffusée aux fédérations de l'aide et du soin à domicile, aux fédérations d'établissements pour personnes âgées ainsi qu'aux fédérations et associations pour personnes handicapées.

D'autre part, trois guides ont été réalisés par la DGAL et les DRAAF en concertation avec la DGCS et les professionnels de santé et de la restauration. Ces guides ont pour objectif d'améliorer l'alimentation des personnes âgées et d'expliquer comment prolonger le plaisir de manger. En effet, une meilleure alimentation (à la fois le contenu des assiettes et l'environnement du repas) permet en effet à ces personnes de vivre plus longtemps en bonne santé et de diminuer les dépenses de santé maladie et de handicap liées à la perte d'autonomie. Ces trois guides, complémentaires, jalonnent les différentes étapes de la perte d'autonomie des séniors qui ne doit pas être synonyme de perte de ce plaisir. **Le premier guide est un dépliant destiné au grand public, il s'intitule « Bien manger chez soi »** et encourage les séniors à continuer de cuisiner. Il rappelle notamment les différentes solutions d'aide possibles en fonction de leurs besoins : se faire accompagner pour les courses, se faire livrer ou demander une aide pour la préparation des repas. Une collaboration avec la mutualité française en a permis le maquettage. **Le second guide est destiné aux collectivités et aux services de portage à domicile pour améliorer les prestations de portage de repas** et faire en sorte que le repas apporté soit aussi l'occasion d'un plaisir et d'un lien social pour les personnes âgées. Les prestations de portage de repas à domicile sont un véritable service qui va au-delà d'une simple livraison (surveillance de la consommation, état du réfrigérateur, lien social...). Ce guide a ainsi été conçu comme un outil pratique destiné aux collectivités territoriales voulant mettre en place un service de portage et aux entreprises responsables du service. En amont de la rédaction de ce guide, les résultats d'une enquête² réalisée par la CLCV (Consommation Logement Cadre de Vie), sur financement DGAL auprès de résidents en maisons de retraite et de clients de services de portage de repas, ont été diffusés en février 2012 et permettent de mieux comprendre les séniors en matière d'alimentation. Un étudiant en sociologie en stage au MAAF a également rédigé un mémoire³ sur le bien-être alimentaire des personnes âgées en maison de retraite. Enfin, **le troisième guide recense des actions exemplaires destinées à améliorer l'alimentation dans les établissements hébergeant les personnes âgées** dans le but de lutter contre la dénutrition (et par voie de conséquence de la perte d'autonomie) et pour favoriser le bien-être de ces personnes. Ces trois guides sont finalisés et téléchargeables sur Alim'Gouv ; leur diffusion est prévue second semestre 2013.

1 Guides disponibles en ligne sur inpes.sante.fr

2 Enquête sur l'alimentation des personnes âgées, CLCV, février 2012. Disponible en ligne sur clcv.org

3 Les effets de l'admission en EHPAD sur le mode alimentaire des personnes âgées, Mohamad-Ali MOKDAD, 2010. Mémoire disponible en ligne sur agriculture.gouv.fr

Par ailleurs, dans le cadre du **programme de sensibilisation et de formation MobiQual** (Mobilisation pour l'amélioration de la Qualité), l'objectif est d'élaborer et de diffuser un outil de formation et d'aide à la pratique sur le thème de la nutrition et de l'alimentation des personnes âgées. Cet outil de formation est destiné aux acteurs intervenant en établissements médico-sociaux et à domicile. Il s'agit d'une mallette contenant des fiches pratiques et des supports d'évaluation nutritionnelle. Les établissements intéressés signent une Charte d'Engagement. Plus de 2 000 chartes ont ainsi été signées en 2012 et 2 576 outils Nutrition leur ont été attribués. Ils sont notamment largement utilisés pour repérer la dénutrition et mieux la prendre en charge.

Complémentaires à l'information nutritionnelle, les conseils du **site internet « Régal et vous »** (www.ateliercuisinesenior.com), conçu en partenariat avec la Société Française de Gériatrie et Gérontologie, ont pour ambition de maintenir la capacité des personnes âgées à préparer des plats avec les ateliers cuisine-senior.

4.2.2.2. Les personnes hospitalisées

Le programme « **Corbeilles de fruits et légumes frais à l'hôpital** » a été un succès. Cette action avait pour but d'évaluer les effets sur le plaisir de déjeuner, le rythme de la journée et le bien-être, de la mise à disposition quotidienne d'une corbeille individuelle de fruits et légumes frais, au sein des hôpitaux. Menée par le MAAF en partenariat avec INTERFEL, une pré-étude pilote a été conduite de juin à août 2009 dans deux services de l'hôpital St Jean de Perpignan (66). L'évaluation socio-économique et clinique a été présentée en septembre 2010. Celle-ci fait apparaître un bilan très positif, en réintroduisant la notion de plaisir. Le choix et le conditionnement des produits ont été identifiés comme l'une des difficultés de l'opération, mais c'est le manque de budget qui freine principalement le développement de ce dispositif au delà de l'expérimentation, qui a avant tout permis de mieux comprendre les comportements alimentaires des patients.

4.2.2.3. Les détenus et personnes sous main de justice

L'objectif est d'améliorer la qualité des repas servis aux personnes détenues. L'action principale a consisté en la mise en place d'un réseau de **référénts restauration** depuis 2009 et la signature d'accords cadres nationaux sur les denrées alimentaires. Les 9 référénts (un par direction inter-régionale des services pénitentiaires) ont bénéficié de deux séances de formation et d'une remise à niveau en matière de réglementation et d'hygiène alimentaire en juillet 2012 et janvier 2013. Les échanges de bonnes pratiques font partie intégrante du réseau qui se réunit au complet deux fois par an.

Une opération de sensibilisation et de **formation à l'hygiène** pour les personnels des établissements pénitentiaires a été mise en place en 2012. L'ensemble des menus en gestion déléguée a fait l'objet d'une intégration progressive des recommandations du GEMRCN (Groupe d'Étude des Marchés de Restauration Collective et de Nutrition). Les menus sont à présent établis sur 4 périodes de 13 semaines afin de privilégier les produits de saison. Les menus en gestion publique font également l'objet d'une validation par une assistance à maîtrise d'ouvrage en diététique et nutrition. Pour éviter le cantinage, pratique très courante consistant à délaissé les plateaux repas pour de la nourriture venant de l'extérieur et souvent peu équilibrée, l'administration pénitentiaire teste depuis plus d'un an l'offre multiple avec 2 plats principaux au choix.

Par ailleurs, l'administration a souhaité développer l'**information sur les métiers agricoles et de l'alimentation** auprès des personnes détenues et favoriser les formations dans ce sens. Plusieurs conventions régionales allant dans ce sens ont été signées depuis 2010, comme par exemple une convention entre la Direction inter-régionale des services pénitentiaires, la DRAAF Franche-Comté et la Direction inter-régionale de la protection judiciaire de la jeunesse signée le 11 janvier 2012.

Des initiatives ont été développées pour les jeunes sous main de justice. Les « **parcours du goût** » s'organisent ainsi chaque année. Sur un thème choisi, les jeunes réalisent une recette qu'ils présentent devant un jury dans la catégorie professionnelle ou occasionnelle. D'autre part, une fois par an, chaque équipe régionale de jeunes présente les spécialités locales en les proposant à la dégustation du public extérieur. D'autres animations et jeux complètent cette manifestation itinérante, organisée annuellement dans une région différente par une direction inter-régionale de la PJJ.

En Languedoc Roussillon, 5 ateliers cuisine avec un chef ont été organisés au sein de la maison d'arrêt de Villeneuve-lès-Maguelonne (34). Ils ont permis aux détenus de s'intéresser aux techniques culinaires et d'innover dans des recettes réalisées uniquement à partir des « produits de cantinage ».

Édités par la DRAAF et le Service Pénitentiaire d'Insertion et de Probation de l'Hérault, 900 exemplaires papier du livret de recettes concoctées lors de ces ateliers ont été diffusés début avril au sein de la Maison d'arrêt de Villeneuve-lès-Maguelonne.



4.2.3. Accessibilité pour tous

L'objectif du PNA est de valoriser les « **pôles accessibilité** » qui permettent de faire émerger, sous le pilotage des interprofessions, des projets innovants pour lever les freins à la consommation des produits bruts. Ces pôles rassemblent les professionnels de la filière, les pouvoirs publics et des représentants des consommateurs et constituent de véritables laboratoires d'idées.

- **Pôle fruits et légumes (depuis 2005)** : Ce pôle est à l'origine de l'opération « un fruit pour la récré » avec la participation à la conception des outils pédagogiques associés. Il a permis d'élaborer un guide d'accueil des scolaires chez les professionnels de la filière, d'expérimenter l'opération « corbeille de fruits à l'hôpital » qui commence à avoir des échos concrets dans certains hôpitaux (Ex. CHU d'Angers) ainsi que du musée Epicurium. Le PNA s'associe d'autre part à Ecotrophelia, le concours annuel d'innovation étudiante en agroalimentaire, qui présente notamment un prix dédié à l'innovation sur les fruits et légumes frais. Ce prix vise à récompenser un produit éco-innovant facilitant la consommation de fruits et légumes. En 2013, Innovafel, le grand prix d'innovation Fruits et Légumes porté par les professionnels de la filière s'est adossé à Ecotrophelia. En 2010, ce travail de concertation a permis d'étendre l'utilisation des tickets-restaurants à l'achat de fruits et légumes (décret du 30/11/2010 relatif aux conditions d'utilisation du titre-restaurant) auprès des commerçants de détail qui peuvent désormais accepter ce moyen de paiement.



Le pôle a également travaillé au développement d'un outil d'animation autour des légumes, imaginé pour rendre leur consommation évocatrice de plaisir, créer du lien et redonner l'envie de cuisiner. Cet outil, « Légumady », a été développé spécifiquement pour les plus démunis et se présente sous la forme d'une boîte de jeux et d'outils pour changer l'image des légumes, souvent peu évocatrice de plaisir. Issu d'un partenariat avec FranceAgriMer, Unilet et INTERFEL, le jeu a été édité en 800 exemplaires en 2013 ; ceux-ci sont distribués dans les banques alimentaires, les épiceries sociales, les autres structures associatives, et les IREPS par le biais des DRAAF.

- **Pôle produits de la pêche et aquaculture (depuis 2010)** : un guide d'accueil des écoles primaires chez les professionnels de la filière a été réalisé et publié en juillet 2011. La conception et

la diffusion ont été co-gérées par France Filière Pêche et les Ministères en charge de l'agriculture et de l'éducation nationale. La création d'une mallette pédagogique à destination des enfants, complémentaire de ce guide, est en cours de réalisation.

- **Pôle produits céréaliers (depuis 2011)** : ce pôle a notamment favorisé la création du module « blé, farine, pain » qui permet aux écoliers de découvrir la fabrication du pain depuis l'épi de blé jusqu'au pain consommé. Outre les outils pédagogiques à destination des professeurs et des jeunes, un classeur de recettes à base de céréales a été créé pour les cuisiniers de la restauration scolaire, afin de leur faire découvrir la grande diversité des céréales et les différentes utilisations possibles.

La DRIAIF Ile de France a été à l'initiative du **parcours pédagogique sur la filière « blé, farine, pain »** en 2010, en partenariat avec l'Observatoire du Pain et Passion Céréales. Il permet d'expliquer aux enfants du primaire la chaîne de transformation des céréales afin qu'ils comprennent d'où vient ce qu'ils mangent. Le module « blé, farine, pain » s'étend aujourd'hui aux autres DRAAF, et le pilotage a été transféré aux professionnels. En s'inscrivant sur le site lecoledescereales.fr, l'enseignant reçoit une mallette pédagogique lui permettant de mettre en place des ateliers de découverte : fiches, cahiers d'activité, dépliants, sachets de graines et de farine, livre de recettes, CD et DVD... Lorsque la région le permet, les enfants visitent une exploitation, un moulin et une boulangerie de leur région.

En 2012-2013, 9 000 enfants ont participé à ce parcours en Ile de France. Au total, plus de 15 000 enfants de 13 régions en ont bénéficié depuis 2010. Ce dispositif doit s'étendre aux autres régions dès 2013-2014.



4.3. Préserver et promouvoir le patrimoine

Le repas gastronomique des Français a été inscrit en 2010 sur la Liste représentative du patrimoine culturel immatériel de l'humanité de l'UNESCO. Il s'agit de la reconnaissance d'une pratique sociale consistant en un repas festif dont les convives pratiquent, pour cette occasion, l'art du « bien manger » et du « bien boire ». Le repas gastronomique met l'accent sur le fait d'être bien ensemble, le plaisir du goût, l'harmonie entre l'être humain et les productions de la nature. Cette inscription au patrimoine culturel immatériel de l'humanité implique la mise en œuvre de mesures concrètes visant à assurer la préservation du repas gastronomique des Français. Les mesures relevant de la compétence du MAAF sont intégrées dans le PNA.

4.3.1. Valorisation des métiers de l'alimentation

La revalorisation de l'alimentation passe avant tout par la valorisation de ceux qui produisent, transforment et cuisinent ce que nous mangeons. Des actions de promotion des métiers de l'artisanat alimentaire sont menées parallèlement aux projets des classes du goût, des maisons de l'alimentation, des modules tels que « Blé, farine, pain », ainsi que sur les sites internet institutionnels (sous forme de fiches métiers) ou via les stands des Ministères dans les salons (SIA, SIAL...).

Les meilleurs professionnels de la restauration traditionnelle peuvent être distingués et valorisés par le titre de « **Maître restaurateur** ». Ce titre est décerné par le Préfet de département et vise à reconnaître l'excellence des meilleurs professionnels de la restauration traditionnelle et des métiers de bouche en général. Un annuaire¹ des restaurateurs récompensés est disponible sur internet et offre ainsi une visibilité aux 2 700 restaurateurs qui se sont déjà engagés dans la démarche.

Pour valoriser la reconnaissance de l'UNESCO, et en accord avec le Ministère de la culture, le PNA prévoit d'**étendre les journées européennes du patrimoine au patrimoine alimentaire et gastronomique**. Cette action, expérimentée en 2010 sur le thème des grands hommes et femmes célèbres, a été également renouvelée en 2011 sur le thème du voyage.

Le monde de la restauration est également mis à l'honneur lors de la **Fête de la Gastronomie**, dont la première édition a eu lieu en septembre 2011, rassemblant plus de 75 000 professionnels, bénévoles et amateurs autour des plaisirs culinaires. Pour l'occasion, de nombreuses animations sont organisées chaque automne sur tout le territoire français et à l'étranger. L'édition 2013 s'étendra pour la première fois sur trois jours, du 20 au 22 septembre, témoignant de la volonté d'étendre l'évènement à tous les publics. Parallèlement, le ministre en charge de l'agriculture lance, pour la première fois en 2013, une nouvelle initiative intitulée « **La grande tablée – Les Rabelaisiennes** » qui s'adresse à tous ceux (particuliers, associations, élus, professionnels, ...) qui souhaitent valoriser la transmission du patrimoine culinaire et rassembler, autour d'une grande table, tous les âges, toutes les générations.

4.3.2. Valorisation des produits du terroir

Par circulaire du 15 mars 2011, la DGAL et la DGER ont conjointement lancé un appel à candidatures pour la mise en œuvre de deux actions portant sur la consolidation d'un **inventaire du patrimoine alimentaire et culinaire** des produits de chaque région et la mise à disposition pour les consommateurs d'informations pratiques sur les produits bruts et peu élaborés. Les objectifs étaient, d'une part de consolider un inventaire de 15 produits emblématiques de chaque région en s'appuyant notamment sur celui du Conseil National des Arts Culinaires et, d'autre part, d'informer le consommateur sur les produits bruts et peu élaborés. 26 établissements agricoles publics et privés ont ainsi contribué au projet. Des fiches produit sont mises en ligne sur un site internet (www.cuisinealafrancaise.com). Les données collectées peuvent également être utilisées à des fins pédagogiques par les services et les établissements d'enseignement agricole. Ce type de projet est typique des partenariats entre lycées agricoles et lycées hôteliers qui se sont développés en régions dans le cadre du PNA, permettant aux élèves de faire le lien entre le champ et l'assiette.

A l'occasion de la fête de la gastronomie, le Ministre de l'agriculture et le Ministre de la culture ont signé la **convention « Alimentation, Agri-Culture »**, le 23 septembre 2011. Elle scelle leurs ambitions communes : valoriser et transmettre le patrimoine gastronomique français, ses traditions culinaires, ses métiers et savoirs-faire aux jeunes générations, et promouvoir l'innovation et la créativité afin que ce patrimoine vivant continue de se développer et de s'enrichir. Six régions se sont portées volontaires pour expérimenter la déclinaison régionale de cette convention dès 2012 (Basse-Normandie, Franche-Comté, Rhône-Alpes, Aquitaine, Bretagne, Haute-Normandie et Languedoc-Roussillon).

¹ Annuaire disponible en ligne sur : maîtresrestaurateurs.com

Certaines actions du PNA ont pour ambition de valoriser la viticulture et de dynamiser l'offre touristique en incitant les acteurs d'un territoire à s'organiser et travailler ensemble autour de l'oenotourisme. A cet effet, les ministères chargés de l'agriculture et du tourisme ont créé le **label « Vignobles & Découvertes »** qui promeut des destinations oenotouristiques. Ce label est complémentaire du Prix national de l'oenotourisme (PNO) qui favorise l'interactivité entre les professionnels du vin et ceux du tourisme et répond à une demande toujours plus grande des consommateurs d'un tourisme de terroir et de qualité. Le prix et le label sont décernés chaque année.



Les **Sites Remarquables du Goût** sont des lieux de production de produits de qualité emblématiques d'un territoire, porteurs d'une notoriété et d'une histoire (exemple : Guérande et son sel). L'objectif est de mettre en synergie les différents acteurs locaux concernés, afin de mettre en place des actions locales pour accroître la notoriété des sites (lecture du paysage, patrimoine et tourisme) et des produits en question, en particulier à l'occasion d'initiatives nationales (fête de la gastronomie, etc.). Le PNA a permis de relancer ce réseau, avec l'initiative d'une réunion des acteurs en 2011 afin d'aller vers une meilleure coordination. Par exemple, une formation « guide du goût » a été initiée, destinée à valoriser toutes les ressources disponibles. On compte plus de 70 sites sur tout le territoire.

La **promotion des produits français à l'étranger** fait partie intégrante de la valorisation des produits du terroir. Cela passe par le développement d'un argumentaire précis à l'attention des pays étrangers sur les qualités des produits français. Diverses actions de promotion sur les produits sont réalisées par UbiFrance, ADEPTA et SOPEXA, notamment l'utilisation de supports communs déclinés par filière. L'image France est déclinée à travers toutes les actions de la délégation de service public attribuée à SOPEXA (salons, formations, concours...). Les messages véhiculés sont établis en cohérence avec l'axe de communication du PNA, valorisant une image des filières agroalimentaires fidèle à des valeurs de convivialité, authenticité, diversité, simplicité, accessibilité.

A noter par ailleurs que le Programme National pour l'Alimentation a remporté les Gastronomades de l'initiative gastronomique 2011. Ce prix est décerné à l'action la plus originale en faveur de la gastronomie lors des Gastronomades, le rendez-vous des produits du terroir et des amateurs de cuisine à Angoulême (16). Cette récompense emblématique souligne l'adhésion du monde de la gastronomie aux valeurs du PNA.

4.3.3. Signes d'identification de la qualité et de l'origine (SIQO)

Les Signes d'identification de la qualité et de l'origine (SIQO) sont gérés par l'Institut national de l'origine et de la qualité (INAO), sous tutelle du ministère en charge de l'agriculture. Cette valeur ajoutée donnée aux produits agricoles et alimentaires est un facteur important pour le développement de la diversité et la typicité des produits que ce soit en lien avec leur qualité (labels rouges), leur mode de production (agriculture biologique) ou leur origine (AOC, AOP, IGP). La valorisation des signes de qualité officiels a été renforcée auprès des professionnels, notamment par la mise en place d'un observatoire économique sur les SIQO et par des actions de communication. L'opération « **Mois de l'origine et de la qualité** » a été poursuivie en 2010, 2011 et 2012 et a évolué progressivement afin de prendre en compte les demandes des partenaires locaux et ainsi améliorer l'impact de cette opération pilotée par l'INAO. Deux plaquettes grand public et des fiches à destination des institutionnels ont été conçues et diffusées auprès des attachés agricoles, lors de séminaires, et sur les sites internet du Ministère, de l'Agence Bio et de l'INAO.

Pour les produits issus de l'Agriculture Biologique, des actions ont été menées dans le cadre du plan Horizon 2012 et sont poursuivies dans le programme « **Ambitions Bio 2017** » lancé par le Ministre de l'agriculture au printemps 2013 (cf partie 2.5.3). Les règles d'utilisation du logo AB ont de même été mises à jour.

Par ailleurs, le PNA veut renforcer la connaissance du signe officiel « **Spécialités Traditionnelles Garanties** » (STG) auprès des producteurs en s'appuyant sur le dispositif déjà en place pour les autres signes d'identification de l'origine et de la qualité. L'objectif est de susciter des demandes de reconnaissance en STG, signe européen qui protège une recette traditionnelle. En France, les Moules de Bouchot sont les premières à avoir obtenu le signe STG¹. D'autres dossiers sont en cours d'étude, notamment l'échalote française.

4.3.4. Soutenir les industries agroalimentaires

Le Ministre de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt, et le Ministre délégué chargé de l'agroalimentaire ont installé le nouveau **Comité stratégique de la filière agroalimentaire** le 19 février 2013. Ce Comité stratégique constitue le lieu privilégié de débats et d'échanges de toute la filière agroalimentaire, de l'amont agricole à la distribution, réunissant représentants des salariés et chefs d'entreprises. Les priorités sont les suivantes : consolider et créer des emplois, associer compétitivité économique et performance écologique et énergétique, stimuler les investissements et l'innovation pour moderniser la filière, perfectionner et promouvoir la qualité des produits et le modèle alimentaire français, améliorer les relations au sein de la filière et créer davantage de valeur ajoutée. Un programme d'accompagnement stratégique des PME de l'industrie agroalimentaire est mis en place.

Des groupes de travail pilotés par des chefs d'entreprise ont été constitués début mars 2013 et ont transmis au Comité leurs propositions, s'appuyant notamment sur les travaux issus des rencontres régionales de l'agroalimentaire en vue de l'adoption d'un Contrat de filière partenarial. Ce dernier a été présenté officiellement le 19 juin 2013 par les trois Ministres en charge, respectivement, de l'agriculture, du redressement productif et de l'agroalimentaire.

Par ailleurs, une page spécifique du site internet du Ministère de l'agriculture a été créée pour les industriels. Elle est accessible via agroalimentaire.gouv.fr

4.4. Améliorer la qualité

4.4.1. Améliorer l'offre en restauration collective

La restauration collective sert plus de 3 milliards de repas par an, des crèches aux maisons de retraite. Comme suite à la LMAP de Juillet 2010, des **règles nutritionnelles** sont progressivement rendues obligatoires via plusieurs décrets publiés en 2011.

Jusqu'en 2010, seule une circulaire interministérielle du 25 juin 2001 édictait des recommandations nutritionnelles pour améliorer la qualité des repas servis en restauration scolaire. Or, en 2007, une enquête de l'agence française de sécurité sanitaire des aliments (devenue Anses au 1er juillet 2010) portant sur les structures de l'enseignement public du second degré pour les années 2005-2006, a montré que ces recommandations nutritionnelles étaient peu ou mal appliquées. Les déséquilibres nutritionnels des repas servis constatés (apports excessifs en lipides et en glucides simples ajoutés, apports insuffisants en calcium, en oméga 3 et en fer) et l'enjeu de santé public poursuivi, ont motivé le choix des pouvoirs publics d'établir une norme en la matière.

Ainsi, l'article 1er de la loi n°2010-874 du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche a introduit une disposition législative portant sur la qualité des repas servis en restauration collective, dont en particulier la restauration scolaire. Le décret et l'arrêté précisant ces exigences en restauration scolaire ont été publiés au *Journal officiel* de la République française le 2 octobre

¹ Règlement d'exécution (UE) n°416/2013 de la Commission du 6 mai 2013 enregistrant une dénomination dans le registre des spécialités traditionnelles garanties [Moules de bouchot (STG)]

2011. L'entrée en vigueur du dispositif s'est faite de manière progressive jusqu'au 1er septembre 2012 afin d'en faciliter la mise en œuvre par les petites structures

Ces nouvelles dispositions visent à améliorer la diversité des repas servis aux élèves des écoles, collèges et lycées, tout en garantissant des apports suffisants en fibres, en vitamines, en calcium et en fer, et en limitant les apports en matières grasses et en sucres simples. Ces mesures concourent ainsi aux objectifs de santé publique poursuivis, mais aussi aux objectifs d'éducation à de bonnes habitudes alimentaires et de socialisation des enfants. Elles concernent l'ensemble des élèves qui fréquentent la cantine scolaire, publique comme privée, et permet donc aussi de toucher les enfants issus des milieux les plus défavorisés, qui sont les plus concernés par les problèmes de surpoids et d'obésité. Pour les collectivités, une étude réalisée par l'Inserm en 2008 montre que le surcoût imposé par le respect des fréquences (+ 10 %) est contrebalancé par les économies réalisées sur les grammages (économie de 18 % du coût des matières premières).

Concernant l'application de ces règles, l'examen de grilles de menus de 68 établissements scolaires, mené de manière expérimentale par les inspecteurs chargés du contrôle sanitaire et nutritionnel en 2012, ainsi que l'analyse par des diététiciennes des grilles de menus de 367 établissements servant moins de 120 repas par jour, dans le cadre de la formation « Bien manger dans ma petite cantine », permettent d'avoir une première appréciation de leur mise en œuvre. Il ressort tout d'abord de ces analyses que les textes rendant obligatoire le respect de règles nutritionnelles ont créé une dynamique sur ce sujet : ainsi, alors que l'étude publiée par l'AFSSA en 2007 montrait que la recommandation pré-existante de proposer un laitage à chaque repas n'était pas respectée, l'examen des menus par les inspecteurs des directions départementales chargées de la protection des populations montre que la majorité des établissements respecte désormais ce point. Cependant, des progrès restent à faire, notamment sur le service des crudités, des fruits, de fromages riches en calcium et de plats permettant un apport suffisant en fer. Par ailleurs, l'accompagnement des services de restauration constitue un facteur important de réussite. L'ensemble de ces résultats a d'ailleurs été confirmé par l'étude sur l'équilibre nutritionnel dans les restaurants scolaires de 606 communes et établissements scolaires de France, publiée par UFC-Que Choisir en mars dernier. Cette étude a notamment montré que la nouvelle obligation réglementaire a un impact décisif au niveau des communes : alors que, en 2005, 16% des villes avaient une appréciation « médiocre » ou « mauvais » concernant l'équilibre des repas, en 2013, 11 des 12 communes de nouveau testées respectent désormais les critères fixés par la réglementation. De même, il apparaît que les critères portant sur les services des féculents, légumes et produits laitiers sont globalement respectés. Des progrès restent à faire et la formation des professionnels gagne à être consolidée.

Le rapport de la mission de lutte contre l'inflation normative, remis le 26 mars au Premier ministre par MM. Lambert et Boulard dans le cadre du comité interministériel de modernisation de l'action publique (CIMAP), identifie néanmoins ces textes comme devant être abrogés. Conformément aux décisions du CIMAP du 2 avril dernier, une évaluation sera réalisée afin de décider de l'opportunité de la suppression ou de l'allègement de l'ensemble des normes identifiées dans ce rapport. Sur cette base, le Gouvernement annoncera sa décision quant au devenir des textes.

De plus, pour faciliter la mise en œuvre de ces règles par les services de restauration scolaire, le ministère chargé de l'agriculture a mis en place différents dispositifs d'accompagnement : une référente nationale « nutrition en restauration scolaire », a été nommée en février 2011 afin de renforcer le dialogue et les échanges entre le MAAF, les collectivités locales et les professionnels. Elle est chargée de sensibiliser les acteurs locaux et de travailler avec le Centre National de la Fonction Publique Territoriale (CNFPT). Parce que les petits établissements scolaires ont des problématiques bien ciblées, le programme de formation « **Bien manger dans ma petite cantine** » a été mis en place. Il est destiné à tous les acteurs des services de restauration scolaire communale de moins de 80 couverts en régie directe et ayant peu de compétences en nutrition. Cette formation vise à sensibiliser aux enjeux de l'équilibre nutritionnel des menus, à accompagner

la nouvelle réglementation relative à la qualité nutritionnelle des repas servis, à fournir des éléments objectifs pour évaluer la conformité des repas par rapport aux règles d'équilibre nutritionnel et à créer des conditions facilitant l'émergence d'un réseau d'entraide. Grâce à l'impulsion donnée par le PNA, le MAAF a financé le dispositif pour le regroupement d'une quinzaine de communes par région, ou département d'outre-mer. En 2011-2012, 19 régions l'ont mis en place pour environ 40 000 enfants bénéficiaires.

Pour les autres services de restauration couverts par la loi (universités, établissements d'accueil des enfants de moins de six ans, établissements de santé, établissements sociaux et médico-sociaux et établissements pénitentiaires), les décrets correspondants ont été publiés le 31 janvier 2012.

Conçu pour la restauration scolaire, « **Plaisir à la cantine** » est un dispositif national se composant d'un programme de formations à destination de l'ensemble des acteurs de la restauration collective comprenant 6 modules interactifs et une journée bilan. Un guide des formateurs, des livrets pour les participants et une boîte à outils complètent ce volet. Des ateliers à destination des collégiens intitulés « à la découverte des coulisses de ma cantine » s'ajoutent au dispositif. De plus, des recherches-actions menées par des sociologues du CNRS/EHESS ont permis d'éclairer la réflexion sur la formation, et de la faire évoluer au cours de l'expérimentation en Île-de-France. Les autres recherches-actions ont exploré des thèmes divers autour du repas. La charte d'engagement « Plaisir à la cantine » peut être signée dans le cadre du programme ou de façon indépendante et témoigne de l'engagement d'un établissement scolaire dans un processus d'amélioration de son service de restauration. La phase d'expérimentation ayant été satisfaisante, le déploiement s'effectue actuellement dans plusieurs régions. Ce dispositif, financé pour moitié par le MAAF, a été décliné dans 5 régions en 2012, puis 17 en 2013.



Un travail a été amorcé dans la **restauration universitaire** pour offrir davantage de denrées peu élaborées aux étudiants, tout en tenant compte des équilibres alimentaires et économiques. Cette action est inscrite au contrat pluri-annuel du CNOUS et plusieurs sous-actions ont ainsi été mises en place. Des restaurants universitaires se sont regroupés pour mutualiser leurs achats alimentaires et favoriser les approvisionnements locaux ; une campagne de communication menée avec INTERFEL a permis de sensibiliser les structures de restauration sur la question de l'équilibre alimentaire ; le concours « Ensemble en cuisine », associant un étudiant et un chef cuisinier CROUS a été organisé ; enfin, une convention cadre CNOUS-CPU a été signée, permettant d'aborder les questions de pause méridienne et de qualité des repas.

Par ailleurs, la prise en compte de l'avis des usagers de la restauration collective et de l'aide alimentaire est un point important du PNA comme du PNNS, comme suite au rapport du groupe de travail sur la qualité gustative des aliments, et se traduit par la diffusion de questionnaires de satisfaction. Les résultats doivent être intégrés aux données de l'Observatoire de l'alimentation (cf ci-après).

4.4.2. Améliorer l'offre générale

Les industries agroalimentaires produisent 85 % des aliments que les consommateurs français achètent et transforment 70 % de la production agricole française. Elles jouent donc un rôle majeur dans l'amélioration des denrées alimentaires. Une grande démarche d'amélioration nutritionnelle des produits transformés a été initiée par le PNNS et relayée par le PNA, complétée par des critères de durabilité.

Ainsi, afin d'améliorer l'offre alimentaire au regard des teneurs en sel des aliments, un groupe de travail dédié réunissant tous les acteurs impliqués (pouvoirs publics, scientifiques, professionnels, consommateurs) s'est réuni à 18 reprises entre décembre 2010 et juillet 2012. A travers notamment l'audition de 12 secteurs professionnels et la réalisation d'un état des connaissances partagé sur le sel, ce groupe de travail a permis de déterminer les actions à réaliser pour **diminuer la teneur en sel des aliments**. Pour cela, le groupe a mené une analyse, une étude rétrospective et prospective sur l'évolution des teneurs en sel avec les impacts associés secteur par secteur. Les résultats de ces travaux sont valorisés dans le cadre des accords collectifs du PNA et des chartes d'engagements individuels de progrès nutritionnel du PNNS. Le groupe de travail a favorisé le partage des données et des connaissances, et a joué un rôle de formateur et d'incitateur dans la démarche de réflexion et d'engagement sur la réduction de la teneur en sel des aliments. Le rapport¹ a été remis au PNNS en décembre 2012.

Par ailleurs, quatre groupes de travail « ingrédients » ont été mis en place en avril 2013 par le Ministre délégué à l'agroalimentaire afin de réfléchir collectivement aux possibilités d'engagements des secteurs sur l'amélioration nutritionnelle de l'offre alimentaire. En effet, partant du constat du manque d'incitativité des outils existants et dans un contexte d'érosion de la confiance entre les consommateurs et les entreprises alimentaires, le Ministre a fixé à la fin de l'année 2013 le **lancement du pacte « qualité ingrédient »** comportant un volet nutritionnel, sans oublier les autres composantes de cette amélioration de qualité (développement durable). Cette initiative inédite appelle des engagements réciproques, de l'État comme de la filière alimentaire, qui ont été inscrits au volet qualité du **Contrat de la filière alimentaire**, signé le 19 juin 2013.

Le pacte « qualité ingrédient » a pour objectifs de :

- valoriser les efforts des entreprises pour porter à la connaissance des consommateurs les améliorations nutritionnelles réalisées et à venir ;
- diminuer dans les recettes, les ingrédients dont la consommation doit être limitée ;
- travailler sur la consommation des fibres en relevant les défis de l'acceptabilité de ces produits par le consommateur et la valorisation des efforts des industriels.

Un premier point d'étape a été réalisé le 25 juin 2013 sous la présidence du Ministre, au cours duquel sept secteurs alimentaires se sont engagés à signer le pacte « qualité ingrédient » avant la fin de l'année 2013 : secteurs des biscuits fourrés, des céréales petit déjeuner pour enfants, des boissons rafraîchissantes sans alcool, des compotes, des plats préparés, de la charcuterie industrielle et artisanale, et du pain artisanal. Leurs engagements concrets seront précisés en septembre.

Outre des études sectorielles ou études ciblées sur quelques produits, il n'existait pas de suivi global de la qualité des aliments transformés en France. Pour pallier ce manque, **l'Observatoire de l'alimentation** a été créé par la LMAP de 2010. Le décret n°2011-778 du 28 juin 2011, modifié le 14 novembre 2012, en précise l'organisation et le fonctionnement. Il a pour mission d'éclairer les acteurs économiques et les pouvoirs publics sur les évolutions de l'offre et de la consommation alimentaires. S'intéressant aux domaines nutritionnel, sanitaire, économique et social, il aide à la définition des objectifs de la politique publique de l'alimentation et à son évaluation. Il a été officiellement installé le 10 décembre 2012 par le Ministre de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt, réunissant son premier Conseil d'orientation technique. Celui-ci a validé deux projets d'études du volet socio-économique (insécurité alimentaire et perception de l'utilisation des nouvelles technologies dans la lutte contre le gaspillage en aval de la chaîne alimentaire). L'étude de faisabilité de l'Anses concernant la section sanitaire doit se terminer courant 2013 et mobilise cinq secteurs pour lesquels des entreprises se sont portées volontaires. C'est également dans le cadre de cette section que le baromètre sur les perceptions des consommateurs va prochainement être relancé.

¹ Rapport sur le Groupe de Travail « sel », mars 2013, disponible en ligne sur agriculture.gouv.fr

La **section nutritionnelle** reprend les missions de l'Observatoire de la qualité de l'alimentation (**Oqali**). Créée en février 2008 par les Ministères chargés de l'agriculture, de la santé et de la consommation, cette section a pour objectif d'exercer un suivi de la qualité nutritionnelle des produits en tenant compte de caractéristiques socio-économiques. Elle est conjointement mise en œuvre par l'INRA (Institut National de la Recherche Agronomique) et l'Anses (Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail). En 2012, l'Oqali assurait le suivi de 23 secteurs. En 2013, l'Oqali dispose de près de 26 000 références, soit 80 % des quantités de produits transformés consommées par jour par un adulte (contre 18 % en 2009). De plus, les derniers secteurs qui ne collaboraient pas avec l'Oqali, ont annoncé leur intention de le faire. Fin 2012, l'Oqali a dévoilé les résultats de cinq études d'évolution portant sur la qualité nutritionnelle des aliments. Ces premières études d'évolution permettent d'observer des tendances encourageantes concernant le détail des informations nutritionnelles présentes sur les étiquetages des produits, mais également pour les compositions nutritionnelles. Menées sur les compotes, les confitures, les conserves de fruits et les céréales pour le petit-déjeuner, ces études montrent des diminutions de teneurs en sel (- 28 % pour les céréales équilibre entre 2008 et 2011) et en sucres (- 2 % pour les compotes allégées entre 2009 et 2010 et - 7 % pour les céréales fourrées entre 2008 et 2011). L'ensemble des résultats est disponible sur le site internet de l'Oqali.



D'autre part, dans le cadre du PNA, le Comité technique permanent pour la **sélection des plantes cultivées** (CTPS) a ajouté des critères d'inscription des variétés végétales portant sur les caractéristiques environnementale, nutritionnelle et organoleptique. Ce travail, effectué en concertation avec les acteurs des filières, permet de fixer des éléments de détermination nouveaux et d'orienter la sélection future, en adéquation avec le plan Ecophyto 2018.

Les démarches d'amélioration nutritionnelle et organoleptique n'occulent pas l'importance de la **sécurité sanitaire des aliments**. La responsabilité de la sécurité sanitaire incombant d'abord aux professionnels, il est important d'accompagner les petites entreprises et les transformateurs à la ferme à intégrer la sécurité sanitaire dans le management de leur entreprise. Pour ce faire, la flexibilité permise par la réglementation communautaire pour les petites entreprises est mise à profit : allègement de la charge administrative liée à la maîtrise sanitaire, développement des guides de bonnes pratiques adaptés à ces entreprises, promotion des outils existants, développement d'outils type prêts à l'emploi. Par exemple, la DRAAF Rhône-Alpes met à disposition des petits producteurs et transformateurs des fiches d'information réglementaire sur la production et la commercialisation des produits fermiers d'origine animale, qui présentent de manière simplifiée les obligations en terme d'hygiène. Ces fiches sont en ligne sur le site internet de la DRAAF.

Cas des départements et régions d'Outre Mer (DROM):

Dans ces territoires, la prévalence de l'obésité mais aussi des autres pathologies associées est significativement plus élevée qu'en métropole (25 % des enfants et adolescents et plus d'un tiers des adultes sont touchés par des problèmes de surcharge pondérale contre 16 % des adultes en métropole). La spécificité de la situation alimentaire en Outre-mer est étroitement liée aux particularités culturelles et économiques mais aussi géographiques et climatiques, donc aux productions agricoles. Les problématiques sont sensiblement différentes de celles rencontrées en métropole, et varient d'un DOM à l'autre : aliments industriels produits localement souvent plus sucrés, prix des produits d'alimentation courante plus élevés, etc. La situation de précarité alimentaire et les enjeux de santé publique associés sont soulevés conjointement par le PNNS et le PNA. On observe ainsi un partenariat très fort entre les DAAF et les ARS (Agences régionales de santé) sur les questions relatives à la nutrition.

La DAAF Martinique a, par exemple, participé au montage du dispositif « Self info repas », une exposition pédagogique itinérante sur l'alimentation équilibrée. Initialement créée en Aquitaine, elle a été adaptée aux spécificités locales par l'association Carbet des sciences. Les DAAF mettent par ailleurs en place des adaptations des outils nationaux du PNA (par exemple, les fiches fruits de la mallette « Un fruit pour la récré », etc.).

Enfin, une proposition de loi visant à prohiber la différence de taux de sucre entre la composition des produits manufacturés et vendus dans les régions d'outre-mer et celle des mêmes produits vendus dans l'hexagone a été votée et promulguée le 4 juin 2013. Elle s'inscrit dans la logique du PNA, qui souhaite améliorer l'offre nutritionnelle des DOM au même titre qu'en métropole.

4.4.3. Les accords collectifs

La LMAP du 27 juillet 2010 a inscrit les accords collectifs du PNA au sein du code rural et de la pêche maritime en l'article L.230-4. Il s'agit d'un dispositif incitatif pour les opérateurs qui vise à faire évoluer favorablement la composition nutritionnelle de l'offre alimentaire et la durabilité des modes de production, de transformation et de distribution. Les organisations interprofessionnelles, les fédérations ou syndicats professionnels pour une famille de produits, une ou plusieurs entreprises peuvent demander la reconnaissance des accords collectifs, au ministère chargé de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt.

Le dispositif des accords collectifs est partie intégrante de la politique de l'alimentation. Il permet d'inscrire les actions des professionnels dans les objectifs nutritionnels du PNNS et dans ceux du Grenelle de l'Environnement. Le décret 2012-80 a prévu le champ de ces accords, ainsi que leurs modalités de reconnaissance. Ces accords collectifs du PNA doivent viser à minima une famille de produits de composition homogène, être chiffrés, contrôlables et s'inscrire dans un calendrier précis.

Deux comités d'experts, un comité « qualité nutritionnelle » et un comité « modes de production, de transformation et de distribution durables », sont chargés de porter un regard critique sur le type, la nature et la pertinence des engagements, au regard de la situation de l'entreprise ou du secteur.



Le **premier accord collectif** a été signé par les Ministres en charge de l'agriculture et de l'agroalimentaire et l'association Bleu-Blanc-Cœur à

l'occasion du Salon International de l'Agriculture en février 2013. L'État reconnaît officiellement l'engagement de cette filière dans l'amélioration nutritionnelle et environnementale des produits animaux. Cet accord vise notamment à accroître la visibilité d'une telle démarche auprès des consommateurs. Le détail des engagements pris est disponible sur le site internet alimentation.gouv.fr.

Le référentiel y afférent a été finalisé en septembre 2012. Une modification de celui-ci, en concertation avec les professionnels, est en cours. Ceci fait suite à la volonté du ministre délégué en charge de l'agroalimentaire Guillaume Garot, de rendre ce dispositif plus accessible aux professionnels, et ce dans un souci d'amélioration de la qualité nutritionnelle des produits.

4.5. Tendre vers une alimentation durable

La notion de durabilité renvoie à une alimentation viable sur le plan économique et social, respectueuse de l'environnement, de la santé et de la diversité culturelle. De nombreux projets favorisant des comportements durables ont été initiés dans le cadre du PNA. La section du portail Alim'Gouv intitulée « Manger durable et local » propose notamment tous les mois un panier de saison aux internautes et relaie les initiatives les plus remarquables.

En Auvergne, la DRAAF et l'association Anis étoilé ont réalisé en 2010 un guide pédagogique intitulé « Atelier cuisine et alimentation durable ». Celui-ci a pour objectif de donner des éléments méthodologiques pour la mise en place d'ateliers cuisine. Il précise les différentes étapes des ateliers et les conditions à réunir (sécurité, hygiène, matériel, ambiance) pour un bon déroulement. Il souligne les éléments à valoriser pour créer un atelier intéressant et constructif et propose des fiches récapitulatives par tranche d'âge. La version numérique du guide est en téléchargement libre sur Alim'Gouv.



Action phare de l'appel à projet national lancé en 2011, un calculateur d'empreinte écologique pour la restauration collective a été mis au point, en partenariat avec l'Agrocampus de Rennes, la région et la DRAAF Bretagne. Celui ci est accessible à tous sur <http://calculateur.rcresponsable.org>. Cet outil, amené à évoluer, a avant tout une vocation pédagogique et permet d'engager une réflexion de fond sur les pratiques de la restauration collective. Il est le fruit d'une large collaboration au niveau local et national, notamment avec avec la participation du lycée agricole du Méné à Merdrignac (22), de la mairie de Trédaniel (22), du centre d'éco-développement de Villarceaux (95) et du CCC (Association pour la restauration collective en gestion directe).

4.5.1. Lutter contre le gaspillage alimentaire

Les études

La lutte contre le gaspillage alimentaire est un sujet majeur, sur lequel les différents gouvernements et organisations internationales se penchent actuellement. De grandes organisations comme la

FAO ont mené des études démontrant qu'entre 30 et 50 % de la production alimentaire est gaspillée, perdue ou jetée tout au long de la chaîne alimentaire. Lors de sa résolution de janvier 2012, le Parlement européen a demandé au Conseil et à la Commission Européenne de déclarer l'année 2014 « Année européenne de lutte contre le gaspillage alimentaire », avec pour objectif la diminution de ce gaspillage de moitié d'ici 2025. L'Organisation des Nations-Unies (ONU) a, quant à elle, lancé en janvier 2013 une campagne mondiale contre le gaspillage alimentaire à laquelle la France est associée.

Pour combler le manque de données existant en France sur la thématique du gaspillage, le MAAF a lancé une étude¹ en 2011. Cette dernière avait pour objectifs de **caractériser qualitativement et quantitativement le gaspillage alimentaire** en France au niveau des métiers de la remise directe au consommateur et de la restauration collective, afin de proposer des actions de lutte contre ce gaspillage.

Un groupe de travail pour la prévention des déchets issu du Conseil national des déchets (CND) a souhaité approfondir les connaissances en matière de gaspillage alimentaire tout au long de la chaîne alimentaire afin de pouvoir proposer des pistes de travail et des solutions pratiques, visant à réduire le gaspillage alimentaire. C'est pourquoi le Ministère en charge de l'écologie a réalisé un état des lieux du gaspillage alimentaire² en France aux différents stades de la chaîne alimentaire, complémentaire de l'étude du MAAF. Cette étude, dont le rapport final a été rendu en novembre 2012, a été réalisée dans le cadre du PNA.

La sensibilisation des consommateurs

La lutte contre le gaspillage alimentaire passe tout d'abord par une prise de conscience de tous les acteurs de la chaîne alimentaire et notamment des consommateurs. Des supports d'information pédagogiques permettent d'expliquer au consommateur comment réduire son gaspillage alimentaire. La mise en avant des économies financières ou environnementales réalisées est un levier fort. Ce travail a été initié en 2010 notamment via le spot télévisuel de l'ADEME, diffusé en novembre et pour lequel le ministère chargé de l'alimentation avait été sollicité afin de valider les messages, et les informations développés dans le cadre de cette campagne « réduisons vite nos déchets, ça déborde³ ».

Fin 2012, le Ministère chargé de l'agriculture a lancé une **campagne de sensibilisation** sur internet



accompagnée de slogans tels que « Qui jette un œuf, jette un bœuf », « Jeter ça craint », « J'aime la nourriture, je la respecte » et des visuels téléchargeables gratuitement. Le relais sur les réseaux sociaux a été un franc succès, sensibilisant des millions d'internautes. Des affiches et cartes postales ont également été imprimées avec les mêmes visuels, et notamment distribuées via les DRAAF et DAAF. Une deuxième vague de visuels attire l'attention du consommateur sur le fait qu'une grande partie des aliments qui finissent à la poubelle sont des fruits et des légumes qui peuvent présenter un léger défaut d'aspect mais que cela n'a pas d'incidence sur la qualité

sanitaire ou organoleptique du produit. Cette nouvelle vague est accompagnée des slogans suivants: « Ma beauté est intérieure » ou encore « Oui je sais, je n'ai pas un physique facile ». La troisième vague, lancée en juin 2013, est axée sur la différence entre les Dates Limites de Consommation (DLC) et les Dates Limites d'Utilisation Optimale (DLUO).

1 Pertes et gaspillage alimentaire, 2011. Étude disponible sur alimentation.gouv.fr

2 Rapports intermédiaire et final de l'étude Gaspillage alimentaire – état des lieux et pistes d'actions . Disponibles en ligne sur developpement-durable.gouv.fr

3 Campagne menée par l'ADEME (agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie). Informations disponibles en ligne sur reduisonsnosdechets.fr



L'emballage peut participer à la réduction du gaspillage alimentaire en augmentant la durée de conservation des aliments. Il est donc important d'identifier les marges de progrès pour **limiter le suremballage** des produits destinés à la consommation alimentaire des ménages tout en garantissant sa fonction première de transport et de conservation des aliments. Les partenaires de cette action participent à la Commission consultative d'agrément de la filière des emballages ménagers. Le nouveau cahier des charges des sociétés agréées Eco-emballage et Adelphe, publié par arrêté du 12 novembre 2010, prévoit des dispositions spécifiques visant à limiter le suremballage. Ces dispositions répondent à de nouveaux objectifs et enjeux environnementaux et financiers dont notamment les orientations ambitieuses adoptées respectivement par les lois n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement et n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant un engagement national pour l'environnement. Le Conseil National de l'Emballage a, par ailleurs, mis à jour son guide¹ méthodologique « Eco-conception & Emballages » en 2012, qui donne des conseils à destination des entreprises.

Le pacte national de lutte contre le gaspillage alimentaire

Pour mobiliser l'ensemble des acteurs et structurer les initiatives, le ministre délégué en charge de l'agroalimentaire a piloté des groupes de travail, réunis régulièrement de décembre 2012 à juin 2013, dans le but d'élaborer un pacte national de lutte contre le gaspillage alimentaire. L'ensemble des acteurs de la chaîne alimentaire a participé à ces échanges : depuis l'amont agricole, représenté par les interprofessions et les syndicats agricoles, jusqu'aux consommateurs, représentés par des associations de consommateurs, et en associant les industriels, la restauration collective, la distribution, les associations caritatives, les pouvoirs publics, etc.

Ce pacte², lancé officiellement le 14 juin 2013, a pour objectif de réduire de moitié le gaspillage alimentaire d'ici à 2025. Il constitue un engagement des différents acteurs de la chaîne alimentaire pour réduire ce gaspillage.

Chaque partie prenante de la chaîne alimentaire s'engage ainsi à mettre en place à son niveau des actions de sensibilisation des consommateurs et des professionnels, ainsi que des actions concrètes de prévention du gaspillage alimentaire.

Cette démarche, engagée sous l'égide du MAAF, a été réalisée en lien étroit avec le Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie. Le Pacte se fonde sur une définition commune du gaspillage alimentaire : toute nourriture destinée à la consommation humaine qui, à un endroit de la chaîne alimentaire, est perdue, jetée, dégradée.

1 Guide Eco-conception et emballages, mars 2012, disponible en ligne sur conseil-emballage.org

2 Pacte disponible en ligne sur <http://alimentation.gouv.fr/pacte-national-lutte-antigasillage>

Fruit d'une réelle volonté politique, alliée à une forte mobilisation de l'ensemble des acteurs de la société, ce pacte est un engagement collectif innovant, fort et inscrit sur le long terme qui adresse un message sans ambiguïté : le gaspillage alimentaire peut et doit être réduit.

Les actions internationales :

Ces actions sont réalisées en lien avec les différents projets européens de lutte contre le gaspillage alimentaire. En effet, le Ministère en charge de l'alimentation participe au projet transnational **Greencook** qui a pour objectif de réduire le gaspillage alimentaire et faire de l'Europe du Nord Ouest un modèle de gestion alimentaire durable en menant un travail de fond sur le rapport du consommateur à la nourriture grâce à un partenariat multi-sectoriel.

Les avancées du projet européen **FUSIONS** sont également suivies de près.

La récupération de fruits et légumes invendus :

Enfin, la lutte contre le gaspillage alimentaire passe également par le développement de certains **ateliers et chantiers d'insertion**. Ces derniers récupèrent les denrées vouées à la destruction, les trient, les transforment et les mettent à disposition des associations d'aide alimentaire. De telles actions permettent à la fois d'amoindrir le gaspillage alimentaire, de lutter contre l'exclusion sociale et d'améliorer l'offre proposée par les associations caritatives. Après une nécessaire phase d'études, le PNA a soutenu différentes actions de récupération d'invendus portées par les associations caritatives, notamment ANDES, Imagine 84 et les Paniers de la mer (cf paragraphe 2.2.1 sur l'aide alimentaire).

Les guides méthodologiques :

L'Union nationale des centres permanents d'initiatives pour l'environnement (UNCPIE) a, à la demande du ministère en charge de l'alimentation, réalisé en 2012 un guide intitulé « Comment réduire le gaspillage alimentaire au sein de sa restauration collective ? », dont l'objectif est de fournir aux Collectivités des éléments de méthode et un recueil de pratiques.

Les DRAAF ont également participé au financement de nombreuses actions sur la lutte contre le gaspillage alimentaire, notamment en restauration collective où les objectifs ont été de quantifier puis de comprendre les causes du gaspillage au sein de différentes structures, de mettre en place des plans d'actions pour le réduire puis de diffuser les bonnes pratiques.

Des outils d'aide à la quantification du gaspillage au sein d'une restauration collective ont notamment été développés par la DRAAF Auvergne. Un guide est disponible sur le site de la DRAAF (<http://www.draaf.auvergne.agriculture.gouv.fr/Limiter-le-gaspillage-alimentaire,360>).

4.5.2. Circuits courts et de proximité

Est considéré comme **circuit court** un mode de commercialisation des produits agricoles qui s'exerce soit par la vente directe du producteur au consommateur, soit par la vente indirecte, à condition qu'il n'y ait qu'un seul intermédiaire entre l'exploitant et le consommateur. Le terme **circuit de proximité** s'applique quant à lui à une distance limitée entre les lieux de production et de consommation. L'appellation circuits court englobe en réalité une très grande diversité de circuits de production et de commercialisation.

Si elle a toujours existé, la vente de produits alimentaires en circuit court et/ou de proximité connaît depuis une dizaine d'années un nouvel essor, en réponse à une demande des consommateurs pour

une production plus locale. Le Ministère en charge de l'agriculture a présenté, en 2009, un plan de soutien aux circuits courts avec l'objectif de mieux valoriser les productions, de créer des emplois et de mettre en place une nouvelle « gouvernance alimentaire » à l'échelle des territoires. Depuis 2010, le PNA a largement favorisé la mise en œuvre de ces circuits, en aidant à développer la connaissance sur ces nouveaux modes de commercialisation (recensement agricole, développement de référentiels technico-économiques, recensement des formations pour les agriculteurs s'engageant dans ces démarches) et en favorisant l'accompagnement des jeunes agriculteurs et pêcheurs dans leur parcours d'installation. Ce mode de production et de distribution bénéficie d'un fort engouement de la part des professionnels et des consommateurs.

Afin de favoriser ce type de circuits en restauration collective, **le Code des marchés publics a été modifié** par décret le 25 août 2011. Il offre aux acheteurs la possibilité de « retenir, parmi les critères de choix de l'offre économiquement la plus avantageuse, les performances en matière de développement des approvisionnements directs de produits de l'agriculture ». Cette mesure doit, dans la pratique, faciliter l'accès des producteurs locaux à la commande publique. Les gestionnaires pourront également, comme auparavant, passer des contrats avec des producteurs locaux pour de petites commandes.

Les projets relatifs à la restauration collective ont fortement mobilisé les acteurs régionaux. Plus de 230 actions ont été menées depuis 2010 (hors actions nationales et règles nutritionnelles). Parmi ces actions, on compte au moins 19 plates-formes physiques ou virtuelles fonctionnelles ainsi qu'une vingtaine de projets de même type en cours de réalisation. Ces plates-formes permettent de mettre en relation les producteurs et les acheteurs d'une région.



La DRAAF Rhône-Alpes a réalisé un guide intitulé « Favoriser une restauration collective de proximité et de qualité ». Celui-ci a bénéficié à toutes les autres régions et fait office de référence dans le domaine. Largement diffusé par les DRAAF en version papier, il est également téléchargeable sur le site Alim'Gouv. Son objectif est de permettre aux gestionnaires des restaurants collectifs d'utiliser au mieux le Code des marchés publics afin de favoriser l'approvisionnement de proximité.

Avec une agriculture diversifiée, un réseau dense de PME, et bénéficiant d'un large bassin de consommation, la région Rhône-Alpes a souhaité passer d'un approvisionnement ponctuel à des achats locaux significatifs. Elle a mis en place un site internet d'informations et d'échanges (www.achatlocal-consorhonealpes.com) qui a pour but de faciliter la mise en relation des structures de la restauration collective avec des fournisseurs Rhône-alpins.

4.5.3. Agriculture biologique

Le PNA a promu le plan d'actions « Agriculture biologique - horizon 2012 » lancé en 2007 par le Ministre de l'agriculture. Afin de mieux répondre à la demande en produits issus de l'agriculture biologique, ce plan s'est fixé pour objectif de tripler les surfaces actuellement cultivées en « bio » et de les porter à 6 % de la surface agricole utile (SAU) d'ici 2012. Il inclut également l'introduction progressive des produits « bio » dans la restauration collective publique d'État, ainsi que l'intégration de l'agriculture biologique dans l'ensemble des référentiels de formation de l'enseignement agricole. Des conférences de sensibilisation ont ainsi été conduites au niveau national et régional (Tech'nBio, Salon de l'Agriculture...).

Fin 2012, 24 425 exploitations agricoles¹ étaient engagées en agriculture biologique, soit une augmentation de 5,6 % par rapport à 2011 (1 290 exploitations supplémentaires) et une proportion de 4,7 % des exploitations agricoles en France. La part de bio en surfaces agricoles utiles (SAU) poursuit son augmentation (+ 8,6 % en un an, avec un passage de 3,5 % en 2011 à 3,8 % en 2012). Début 2013, 56 % des établissements de restauration collective proposaient des produits bio à leurs convives, de manière régulière ou occasionnelle. Le nombre de Français consommant des produits issus de l'agriculture biologique est à la hausse : en 2012, 64 % des Français ont consommé bio au moins une fois dans l'année (contre 60 % en 2011) et 8 % en consomment tous les jours, selon le baromètre annuel de l'Agence Bio et de l'institut CSA.

Fin 2012, le Ministre de l'agriculture a confirmé sa volonté de donner un nouvel élan au développement de l'agriculture biologique, qui se traduit par le programme « **Ambition Bio 2017** », présenté au printemps 2013. Un premier objectif est fixé pour la transition écologique : doubler le pourcentage de surface agricole en agriculture biologique d'ici fin 2017 par rapport à 2012.

La région Provence-Alpes-Côte-d'Azur (PACA) est moteur dans ce domaine avec, en 2012 un taux de pénétration du « bio » dans l'agriculture de 13 % de la SAU certifiée, alors que la moyenne nationale est de 3,6 %. La région a, de plus, décidé de créer un logiciel qui permettra aux gestionnaires de restauration collective de concevoir des menus selon les règles nutritionnelles en vigueur et de quantifier la proportion de produits issus de l'agriculture biologique, de produits bruts et de produits régionaux. Ce projet est l'un des lauréats de l'appel à projets national de 2011. Un tel outil informatique a notamment pour objectif d'aider les collectivités à atteindre 20 % d'approvisionnement en produits « bio », comme inscrit dans le Grenelle de l'Environnement. Une plate-forme web d'offre alimentaire a également été créée et mise en ligne par la fédération régionale des IAA. Accessible via *offre-alimentaire-paca.fr*, cette plate-forme met en relation acheteurs et fournisseurs et permet, entre autres, de faire une sélection de fournisseurs de produits « bio » et locaux.

A cela s'ajoutent de nombreuses initiatives locales visant en particulier à augmenter l'approvisionnement des restaurants scolaires en produits « bio ». Un groupe de travail du Conseil National de l'Alimentation (CNA) en cours a également dans ses missions de faire émerger des propositions pour répondre aux objectifs du Grenelle de l'Environnement à ce niveau.

4.5.4. Modes de production écologiques

95 % des français tiennent à ce que les aliments qu'ils achètent soient produits dans une démarche de qualité et de respect de l'environnement².

Le plan national **Ecophyto 2018** lancé en 2008 a pour objectif la diminution si possible de moitié des pesticides utilisés en agriculture. Dans ce cadre, le réseau DEPHY, lancé en février 2011, mobilise déjà plus de 2 000 exploitations agricoles regroupées par dizaine de fermes. Il vise la diffusion des bonnes pratiques et des systèmes de culture innovants, ainsi que la mutualisation et la valorisation des références acquises. Plus de 200 000 professionnels ont déjà suivi une formation et ont ainsi obtenu leur Certiphyto. Ce certificat atteste de connaissances suffisantes pour utiliser les pesticides de façon sécurisée et en réduire leur usage.



1 <http://www.agencebio.org/la-bio-en-france>

2 Enquête Agri Confiance, IPSOS, 2009.

Le PNA a encouragé la définition des critères pour l'**éco-label des produits de la pêche maritime** prévu dans le cadre de la Loi Grenelle 2. Tous les critères de l'éco-label sélectionnés s'inspirent des directives de la FAO pour l'étiquetage écologique des produits des pêches de captures marines. Le décret n° 2012-104 du 27 janvier 2012, relatif à l'éco-label des produits de la pêche maritime, constitue la Commission de l'éco-label des produits de la pêche maritime, placée auprès du directeur général de FranceAgriMer. Il fixe les modalités d'élaboration, de révision et d'homologation du référentiel qui détermine les conditions auxquelles doivent répondre les produits pour bénéficier de l'éco-label ainsi que du plan de contrôle cadre. Il détaille les procédures de certification des producteurs et opérateurs de l'aval de la filière et définit le rôle des organismes certificateurs et les procédures de contrôle. En février 2013, le dialogue entre représentants des pêcheurs, du commerce, des consommateurs et d'une ONG, instauré au sein de cette commission, a permis de stabiliser l'ensemble du contenu du référentiel et du plan de contrôle cadre.

La mise en place d'une **certification environnementale des exploitations agricoles** est prévue par la loi de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle l'environnement (loi n°2010-788 du 12 juillet 2010). Cette démarche vise notamment à reconnaître et valoriser les efforts déjà accomplis par le secteur agricole dans le domaine de l'environnement, notamment via une mention valorisante pour les produits « issus d'une exploitation de haute valeur environnementale ». Le décret relatif à la certification environnementale et les arrêtés définissant le référentiel pour le niveau 2 et les seuils de performance pour le niveau 3 de la certification environnementale ont été publiés au Journal officiel du 21 juin 2011. La Commission Nationale de la Certification Environnementale (CNCE) chargée du suivi du dispositif a été créée le 25 octobre 2011. Toutes les informations nécessaires pour s'engager dans cette démarche sont disponibles sur le site du MAAF. 19 démarches environnementales de niveau 2 ont été reconnues par la CNCE depuis 2012. Conçu selon une logique progressive sur 3 niveaux, le dispositif de certification représente plusieurs milliers d'agriculteurs. De plus, dans le cadre de la mise en œuvre de la stratégie nationale pour la biodiversité, le ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement mettra en place une aide aux agriculteurs qui s'engagent dans le niveau 3 (Haute Valeur Environnementale).

4.6. Recherche

Un inventaire des thèmes prioritaires de recherche a été réalisé sur la base de divers travaux de prospective¹, ainsi que de séminaires. Organisés en octobre 2011 et mars 2012 sous l'égide de la DGER, ces séminaires ont réuni des experts et des représentants institutionnels des principales organisations contribuant à la recherche et à l'innovation dans le domaine de l'alimentation (agences de financement, organismes de recherche, établissements de l'enseignement supérieur agronomique et vétérinaire, associations professionnelles...).

Ainsi, 3 axes programmatiques ont été identifiés :

- promouvoir la recherche sur l'aliment,
- promouvoir la recherche pour mieux connaître les conséquences pour l'environnement et la santé des modèles alimentaires et développer des modèles alimentaires améliorant la santé des différents groupes de consommateurs, préservant les ressources et valorisant l'environnement,
- créer de nouveaux outils en sciences humaines et sociales pour mieux comprendre l'acte alimentaire et ses déterminants, les modèles alimentaires mis en œuvre par les divers groupes de consommateurs et élargir le champ du dispositif d'évaluation ex-ante des politiques publiques.

Des actions prioritaires ont également été identifiées au sein de chaque axe.

1 Agriculture mondiale horizon 2030-2050 (FAO, 2006), Agri-Monde (INRA, 2009), Dualine (INRA-CIRAD, 2011)

Les travaux du GTI (co-présidé par la DGER et le MESR/DGRI, et réunissant la DGPAAT, DGAL, DGS, DGCIS, CGDD) ont conduit à une actualisation, en mars 2013, du volet « recherche et innovation ». Ils ont ainsi identifié des axes de recherche et d'innovation pragmatiques et fédérateurs, avec pour objectif d'accroître les synergies entre acteurs et d'accentuer la cohérence globale du dispositif national de recherche en alimentation. L'objectif est également d'appuyer la mise en œuvre, par des résultats de recherche et d'innovation, des priorités de la politique de l'alimentation.

Comme suite à l'actualisation du volet transversal, une présentation de ces travaux est en cours auprès des différents acteurs, notamment régionaux, concernés par ces thématiques, avec pour objectif que soient articulés les leviers financiers nationaux et régionaux et que soit assurée une cohérence d'ensemble des actions. Par ailleurs, les membres du GTI assureront la promotion de ces orientations auprès des instances habituelles de financement de la recherche (ANR, FUI, FranceAgriMer, Oséo, Fonds européens, Anses, Ademe, fondations privées...).

L'actualisation du volet transversal est accompagnée d'une cartographie des centres de recherche et d'innovation travaillant sur les thématiques ciblées, ainsi que de l'élaboration d'un calendrier des différents appels à projets permettant de financer des projets en lien avec ces questions.

Ces différents documents seront mis en ligne sur les sites du MAAF.

Liste des abréviations

AFNOR : Association française de normalisation
ANDES : Association nationale des épiceries solidaires
Alim'gouv : alimentation.gouv.fr
Anses : Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail
ARS : Agence régionale de santé
BAFA : brevet d'aptitude aux fonctions d'animateur en accueils collectifs de mineurs
BAFD : brevet d'aptitude aux fonctions de directeur en accueils collectifs de mineurs
CCC : Association de la restauration collective en gestion directe
CEI : Comité exécutif interministériel
CGAAER : Conseil Général de l'Alimentation, de l'Agriculture et des Espaces Ruraux
CIV : Centre d'information des viandes
CLCV : Consommation, logement et cadre de vie (association de consommateurs)
CNA : Conseil National de l'Alimentation
CNFPT : Centre national de la fonction publique territoriale
CNOS : Comité national d'orientation et de suivi
CNOUS : Centre national des œuvres universitaires et scolaires
CNRS : Centre national de la recherche scientifique
CRALIM : Comité régional de l'alimentation
CREDOC : Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie
CTPS : Comité technique permanent de sélection
DAAF : Direction de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Forêt
DGAL : Direction générale de l'Alimentation
DGER : Direction générale de l'Enseignement et de la Recherche
DRAAF : Direction régionale de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Forêt
DRIAAF : Direction régionale et interdépartementale de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Forêt
EPLEFPA : Établissement public local d'enseignement et de formation professionnelle agricole
ETP : Équivalent temps plein
GMS : Grandes et moyennes surfaces
INAO : Institut National de l'Origine et de la Qualité
INSEE : Institut national des statistiques et des études économiques
INPES : Institut national de prévention et d'éducation à la santé
INTERFEL : Inter-profession des fruits et légumes frais
IREPS : Instance régionale en éducation et promotion de la santé
LMAP : Loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche
MAAF : Ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt
ONU : Organisation des Nations Unies
Oqali : Observatoire de la qualité de l'alimentation (section nutritionnelle)
PNA : Programme National pour l'Alimentation
PAI : Programme Alimentation Insertion
PNNS : Programme National Nutrition Santé
PO : Plan Obésité
REFEDD : Réseau français des étudiants pour le développement durable
SIQO : Signes d'identification de la qualité et de l'origine
SRAL : Service régional de l'alimentation
UNCPPIE : Union nationale des centres permanents d'initiatives pour l'environnement
UNESCO : Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture
Unilet : **Interprofession des légumes en conserves et surgelés**

Annexe 1 Indicateurs de mise en œuvre

Axe I : Faciliter l'accès de tous à une alimentation de qualité	
Volume total de dons réalisés : augmentation des dons aux associations caritatives	<p>Les grands réseaux associatifs ont récupéré plus de 81 000 t de denrées alimentaires via les dons d'entreprises en 2012 (ce qui correspond à ¼ de l'ensemble des denrées distribuées).</p> <p>La Bourse aux dons a été développée : cette plateforme est complétée chaque année avec de nouveaux modules pour répondre aux besoins des associations</p> <p>Des documents ayant pour but de développer les dons ont également été mis à disposition du public (note sur les réductions fiscales, attestation de dons, rédaction d'un guide de bonne pratique d'hygiène pour les associations caritatives, etc.)</p> <p>Au niveau régional, de nombreuses actions ont été menées pour sensibiliser de potentiels donateurs et pour inciter les entreprises à donner. Des cartographies d'associations caritatives ont également été développées pour mettre en contact donateurs et receveurs et favoriser les dons locaux.</p>
Publication des textes d'application sur l'aide alimentaire	La réforme de l'aide alimentaire a été mise en œuvre, notamment grâce à la publication des textes réglementaires : Décret du 19 janvier 2012 relatif à l'aide alimentaire et de 3 arrêtés du 8 août 2012.
Nombre d'associations habilitées chaque année	Les premières habilitations ont eu lieu en 2013 : 12 associations ont été habilitées au niveau national en 2013 et par leurs intermédiaires, 1 512 associations locales. Les habilitations régionales seront mises en place en 2014 par chaque région.
Nombre de supports d'information distribués par an (aide alimentaire)	Dans le cadre du Programme alimentation et insertion, 400 000 calendriers et 28 000 affiches sont distribués par an aux bénéficiaires de l'aide alimentaire et aux associations de distribution.
Nombre de départements ou de communes couverts par l'aide alimentaire	<p>L'ensemble du territoire est couvert par l'aide alimentaire. Des subventions ont été accordées aux associations têtes de réseaux pour améliorer le système d'information et la logistique des structures (notamment dans le cadre du plan de relance).</p> <p>La bourse aux dons propose également des dons de transport, des dons de matériel et des dons de mécénat de compétences pour améliorer la logistique des associations.</p>
Nombre de chantiers d'insertion soutenus	<p>Au moins 12 chantiers d'insertion sont soutenus par les DRAAF. Ceux-ci ont permis la récupération de plus de 1 900t de fruits et légumes invendus en 2012. Ces fruits et légumes permettent d'augmenter l'offre en fruits et légumes des bénéficiaires de l'aide alimentaire, qui sont de petits consommateurs de fruits et légumes.</p> <p>Diverses études de faisabilité sont en cours pour développer de nouveaux chantiers de ce type.</p> <p>Le Réseau Cocagne via son programme « 30 000 paniers solidaires » permet depuis 2010 à des publics en situation d'insécurité alimentaire d'accéder régulièrement à une offre de produits biologiques distribués en circuit court</p>
Panel de satisfaction étudiants du CROUS	2010 : 82 % de satisfaction ; 2011 : 81 % de satisfaction ; 2012 : 82 % de satisfaction ; 2013 : 83 % de satisfaction
Indicateurs de suivi du programme MobiQual	1000 exemplaires de la mallette et 30 réunions de formation en 2011 ; 2 000 chartes signées et 2 576 outils Nutrition en 2012
Parution d'un décret ou arrêté sur les	Décret n° 2012-144 du 30 janvier 2012 relatif à la qualité

règles nutritionnelles dans les maisons de retraite	nutritionnelle des repas servis dans le cadre des services de restauration des établissements sociaux et médico-sociaux
Taux d'inscription d'élèves au programme « un fruit pour la récré » au regard du nombre d'enfants scolarisés	705 000 élèves, soit 10,6 % des enfants de primaire scolarisés
Mise en ligne de guides seniors	Guide « Bien manger chez soi, des solutions pour les seniors » disponible sur alimentation.gouv.fr Guide d'amélioration du service de portage de repas à domicile (en cours d'édition, disponible en septembre 2013 sur alimentation.gouv.fr) Recueil d'actions pour l'amélioration de l'alimentation en établissement hébergeant des personnes âgées (en cours d'édition, disponible en septembre 2013 sur alimentation.gouv.fr)
Axe II : Améliorer l'offre alimentaire	
Partie de l'offre alimentaire couverte par l'observatoire de l'alimentation, section nutritionnelle (Oqali)	Plus de 25 600 références suivies par l'Oqali (en février 2013), soit plus de 80 % des produits transformés (seuil maximal atteint au regard de retraits et mises sur le marché nouvelles régulières de produits).
Nombre d'accords collectifs d'engagement de qualité signés	Dispositif créé opérationnel fin 2012 : mise en place du référentiel et installation des comités d'experts pour l'instruction des dossiers. Le premier accord collectif a été signé en février 2013 avec Bleu-Blanc-Cœur, 3 dossiers en cours d'expertise, 9 en préparation.
Nombre de structures disposant d'un outil d'animation sur les légumes	800 boîtes Légumady produites et en cours de distribution aux associations caritatives, ainsi que des fiches dématérialisées téléchargeables par tous sur Alim'Gouv
Nombre de chartes d'engagements de progrès nutritionnel	35 Chartes d'engagement individuelles PNNS signées.
Mesure de l'impact sur les apports moyens journaliers en sel	16 % d'aliments transformés impactés (baisse variable selon les produits). Variations d'apports moyennes, en équivalent sel, de -1,1 % pour les hommes et de -0,9 % pour les femmes. A l'échelle de l'ensemble de la population et d'une année, la mise en œuvre de ces reformulations permettrait des diminutions de 1 649 tonnes de sel.
Mise en place du comité stratégique des IAA	Mis en place en 2010, renouvelé en 2013. Ce comité a présidé aux travaux sur le contrat de filière signé le 19 juin 2013 entre l'État, les régions et toute la filière IAA qui traduit des engagements mutuels et concrets autour de 7 grands thèmes : l'emploi, le financement, l'innovation, le défi vert, l'export, la qualité et la promotion du modèle alimentaire français et les relations au sein de la filière.
Nombre d'exploitants engagés en circuit court (recensement agricole 2010/2011)	21 % des exploitations en 2010
Nombre de consultations du guide de la restauration collective publique sur les circuits courts	6 000 guides papier diffusés + consultations en lignes.
Nombre d'agriculteurs engagés dans la certification environnementale des exploitations agricoles	Plus de 3 500.
Nombre d'agriculteurs certifiés (niveau 2 et	3 500 agriculteurs reconnus niveau 2 et 20 exploitations niveau

3)	3 (haute valeur environnementale).
Nombre d'exploitations engagées dans la réduction des produits phytosanitaires	2 000 exploitations pilotes.
Nombre de nouveaux agriculteurs bio/an	2 531 exploitations bio supplémentaires en 2011, 1 290 en 2012.
Part des produits bio dans la restauration collective publique d'État	67 % des établissements publics de restauration collective ont introduit le bio .
Réalisation d'étude sur le gaspillage	Réalisation de deux études : 2011 : étude du MAAF sur les pertes et le gaspillage alimentaire au stade de la remise directe au consommateur (distribution et restauration) et en restauration collective. 2012 : étude du MEDDE sur le gaspillage alimentaire sur l'ensemble de la chaîne alimentaire : état des lieux et pistes d'action. 2013 : étude lancée dans le cadre de la section économie et sociologie de l'observatoire de l'alimentation sur les leviers d'innovation technologique contribuant à limiter le gaspillage alimentaire. Ces études ont permis de mieux comprendre où se situe le gaspillage au sein de la chaîne alimentaire ainsi que ses causes et de faire émerger des pistes de solutions pour le réduire.
Nombre d'accords volontaires signés	Signature du pacte national de lutte contre le gaspillage le 14 juin 2013. Il s'agit d'engagements de représentants de l'ensemble de la chaîne alimentaire à réduire le gaspillage alimentaire de moitié d'ici à 2025 : actuellement 24 signataires têtes de réseau principalement. De nombreux acteurs ont participé activement à sa conception.
Nombre de visites et de téléchargements des supports de communication sur le gaspillage sur le site	Sur Facebook : plus 217 millions d'impressions et 88 000 clics sur la page. Largement repris sur Twitter et sur les blogs. Plus de 20 articles de presse en ligne (le Monde, etc).
Nombre de supports papier diffusés	Diffusion de 8 affiches différentes de sensibilisation au gaspillage via toutes les DRAAF et les professionnels de la filière alimentaire (sur les dates de consommation des aliments, sur la valeur des aliments, sur le fait de se servir à la juste portion en fonction de son appétit, etc.) 14 clips sonores ont également été diffusés sur les ondes en juillet et août 2013 et sont diffusés sur les radios de nombreux partenaires (notamment GMS).
Axe III : Améliorer la connaissance et l'information sur l'alimentation	
Nombre d'enfants ayant suivi les séances de classes du goût	Plus de 12 500.
Intégration d'un module de formation alimentation au BADA et BAFD	Oui, en expérimentation dans plusieurs régions.
Nombre de connexions sur alimentation.gouv.fr	580 000 visites en 2012.
Nombre de maisons de l'alimentation labellisées	Plusieurs maisons de l'alimentation en phase de finalisation (procédure de labellisation modifiée).
Mise en place d'un centre de ressources de jeux éducatifs (site internet MAAF)	Étude de faisabilité réalisée, projet en cours de finalisation.
Textes d'application de la loi LENE	Décret relatif à la certification environnementale des exploitations agricoles en 2011 ; Décret relatif à l'écolabel des produits de la pêche en 2012.

Nombre de documents publiés et d'études réalisées sur la composition nutritionnelle des denrées	33 études sectorielles et 9 études transversales réalisées par l'Oqali et disponibles en ligne (juin 2013) couvrant l'intégralité des secteurs de produits transformés, 5 études de suivi d'évolution des secteurs.
Axe IV : Promouvoir le patrimoine alimentaire et culinaire français	
Nombre de produits et recettes identifiés dans l'inventaire national du patrimoine alimentaire	173 fiches produit conçues pour 13 régions.
Suivi du nombre de SIQO enregistrés et du nombre de professionnels engagés	450 AOC, 470 labels rouges, 109 IGP 2 nouvelles AOP et 4 nouvelles IGP agroalimentaires enregistrées par la Commission Européenne en 2011 (INAO) En 2010 : 1 exploitation sur 4 est engagée dans la démarche.
Part de marché intérieur et à l'export des SIQO	Part de marché nationale en volume : 88 % des vins, 11 % des volailles, etc.
Nombre de titres Maître Restaurateur	2 000 titres remis fin 2012.
Suivi du nombre de STG enregistrées	Première STG française : Moules de Bouchot, reconnue au niveau européen en 2013.
Nombre de labels oenotourismes et de prix de l'oenotourisme distribués	24 destinations labellisées « Vignobles&Découvertes ».
Nombre de sites remarquables du goût reconnus	71 sites remarquables du goût reconnus et engagés dans une démarche de progrès.
VT1 : Innover et développer des outils pour bâtir des modèles alimentaires durables et de qualité	
Sélection de projets pour mieux connaître et développer des modèles alimentaires durables	7 projets dans le programme ANR (2011) et 6 projets dans le programme ALID (2012).
Élaboration d'un guide méthodologique pour l'évaluation socio-économique des politiques publiques	Guide « Conduire une étude d'impact préalable / Guide méthodologique » élaboré par la DGAL
Finalisation de l'ESE sur la chrysomèle du maïs	Oui (Juin 2012).
VT2 : Conduire des actions de communication	
Nombre de projets labellisés PNA	364 labellisations d'actions ou de structures (en mai 2013).
Audience et nombre d'utilisateurs d'applications de communication institutionnelle.	20 000 fans du compte Alim'agri sur Facebook, plus de 11 700 abonnés au compte officiel du MAAF sur Twitter, plus de 3 000 abonnés au compte Alim'agri sur Twitter.
Système de veille opérationnel sur les attentes des consommateurs	Baromètre de l'alimentation en 2010, 2011 et 2013 ; Observatoire de l'alimentation.

Annexe 2 : Groupes de travail interministériels (GTI) et pilotes

GTI n°1 - Les plus démunis

(Ministère des affaires sociales et de la santé)

GTI n°2 - Les jeunes en milieu scolaire et universitaire

(Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche)

GTI n°3 - Les personnes fragiles

(Ministère des affaires sociales et de la santé)

GTI n°4 - Les personnes détenues et les jeunes sous protection judiciaire

(Ministère de la justice)

GTI n°5 - Les modes de production agricoles

(Ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt)

GTI n°6 - L'amélioration de la qualité des produits

(Ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt)

GTI n°7 - La lutte contre le gaspillage alimentaire et le suremballage des produits

(Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie)

GTI n°8 - Les actions d'éducation en milieu scolaire et universitaire

(Ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt)

GTI n°9 - Les actions hors milieu scolaire et universitaire

(Ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt)

GTI n°10 - L'information des consommateurs

(Ministère de l'économie et des finances)

GTI n°11 - La valorisation des produits et des savoirs-faire culinaires

(Ministère de la culture et de la communication)

GTI n°12-13 - Développement du tourisme et promotion à l'international

(Ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt)

GTI n°14 - Volet transversal 1 - Innover et créer des connaissances pour des modèles alimentaires durables et de qualité

(Ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt)

GTI n°15 - Volet transversal 2 - Conduire des actions de communication

(Ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt)

Annexe 3 : Listes de quelques livrables nationaux issus du PNA

Grand public

Portail d'information Alim'Gouv sur <i>alimentation.gouv.fr</i>
Fiches sur les produits du terroir français sur <i>www.cuisinealafrancaise.fr</i>
Brochure d'information sur le PNA
Visuels, cartes et affiches de la campagne anti-gaspillage alimentaire (sur Alim'Gouv)
Affiches « La carte de France des produits » et affiches régionales des SIQO

Jeunes

Mallette pédagogique « Un fruit pour la récré »
Mallette pédagogique du module « blé, farine, pain »
Guide du « manger responsable » avec le REFEDD (réseau français des étudiants pour le développement durable)
Kit transmédia « Popote minute » sur <i>popote-minute.com</i>
Pack Itinérant Jeunesse, par le Centre d'information des viandes (CIV)

Séniors

Site « Régal et vous » pour la cuisine des séniors, sur <i>ateliercuisinesenior.com</i>
Guide « Bien manger chez soi » pour les séniors
Guide de l'amélioration du service de portage à domicile
Inventaire des actions exemplaires destinées à améliorer l'alimentation dans les établissements hébergeant les personnes âgées dans le but de lutter contre la dénutrition

Professionnels de l'alimentation

Guide pratique : favoriser une alimentation de qualité dans les collectivités. Courrier des maires, 2011.
Mallette pédagogique « Plaisir à la cantine »
Guides d'accueil des scolaires dans les filières fruits et légumes (2009), et produits de la pêche et aquaculture (2011)
Référentiel sur les Maisons de l'Alimentation
Guide pratique : favoriser une restauration collective de proximité et de qualité, 2010, réalisé par la DRAAF Rhône Alpes (194 pages)
Guide UNCPPIE « Comment réduire le gaspillage alimentaire au sein de sa restauration collective ? »

Plus démunis

Bourse aux dons en ligne sur <i>bourse-aux-dons.fr</i> , documents de référence à télécharger
Jeu « Légumady » : fichiers dématérialisés sur Alim'Gouv et boîte de jeu.
Affiches et calendriers du Programme Alimentation Insertion

Annexe 4 : Liste de quelques livrables « exemplaires » régionaux, mutualisables

Grand public

Manuel de la cuisine pour tous, Les Anges Gardins, DRAAF Nord Pas de Calais, 2012. Téléchargeable sur le site des Anges Gardins.

Manuel des jardiniers sans moyens, Les Anges Gardins, DRAAF Nord pas de Calais, 2012. Téléchargeable sur le site des Anges Gardins.

Alimentation particulière

« Cuisiner simple et efficace pour améliorer le quotidien » : livret recette par les détenus pour les détenus, en ligne sur le site de la DRAAF Languedoc Roussillon, 2013

Professionnels de l'alimentation

Guide pratique : favoriser une restauration collective de proximité et de qualité, 2010. DRAAF Rhône Alpes (194 pages) (Annexes rajoutées en 2012 : 2 fiches d'accompagnement des restaurants administratifs pour un approvisionnement en produits bio et locaux, deux fiches de retours d'expérience).

En Franche Comté, des gestionnaires de restauration collective témoignent, résultats 2010. Chambre d'Agriculture de Franche Comté. (19 pages)

Les filières alimentaires de proximité en Ile de France : potentialités de débouchés dans la restauration collective, 2010-2011. DRIAAF Ile de France.

Une pause déjeuner de qualité en école maternelle et primaire, compte-rendu de la journée du 11 mai 2011 au Lycée agricole du Valentin. DDPP et ADES de la Drôme.

Un fruit pour la récré en Franche-Comté : Annuaire des producteurs locaux et mini-guide à l'usage des établissements scolaires, des accueils périscolaires et des collectivités, 2010. CPIE/DRAAF

Étude des besoins des communes pour faciliter la mise en place d'un approvisionnement en produits locaux de qualité, Haute Normandie 2012. Les défis ruraux / DRAAF.

A vos assiettes ! Guide de l'animateur. Un grand jeu modulable pour aborder notre alimentation sous tous les angles, 2012. Starting Block / DRIAAF

Plaquette « Un fruit pour la récré », 2012. DRAAF Languedoc Roussillon.

Guide d'approvisionnement bio et local en Restauration Collective, 2011. Agrobio Poitou-Charentes / Chambre d'agriculture

Approvisionnement de proximité en restauration collective en Poitou-Charentes. Mémoire de master d'E. Cocural, 2012. DRAAF Poitou-Charentes. (140 pages)

Plateforme achatlocal-consorhonalpes.com, annuaire de fournisseurs de la restauration collective, docuthèque, transmission des besoins ou des appels d'offre, 2010-2012, DRAAF Rhône Alpes

Film sur « Un fruit à la récré », 5 minutes, 2011. DRAAF Languedoc-Roussillon.

Film de promotion « Un fruit à la récré », DRAAF Basse Normandie

Fiches réglementaires « production et commercialisation des produits fermiers d'origine animale », 2012. DRAAF Rhône Alpes.

Plus démunis

L'aide alimentaire en Franche Comté : tout le monde y gagne, 2010. DRAAF/SRAL

Rapport d'évaluation du dispositif expérimental : Approvisionnement en fruits et légumes du Languedoc-Roussillon pour l'association départementale des Restaurants du cœur de l'Hérault, 2012. Montpellier SupAgro

A table ! Bien manger à petits prix en Charente-Maritime, 2010. Chambre d'agriculture / DRAAF

Identification des freins et des leviers des dons des industries agroalimentaires et des distributeurs aux associations caritatives pour l'aide alimentaire, DRIAAF Île-de-France

Panorama de l'aide alimentaire dans la région Ile-de-France. Réflexions sur le rôle de l'État dans le dispositif d'aide alimentaire francilien : Quelles implications pour les services déconcentrés du ministère en charge de l'agriculture ? Thèse professionnelle de M. Hure, 2012.

Volontés et pratiques des initiatives alternatives à l'aide alimentaire . Étude réalisée au sein du réseau Voisins & Citoyens en Méditerranée, Octobre 2012. DRAAF Languedoc-Roussillon.

Étude AIDA FEL : Les fruits et légumes des « jardins de la méditerranée » dans le circuit de l'aide alimentaire. 2010. Étude réalisée sur la demande de la DGCS.

Le mécénat dans le cadre de l'aide alimentaire / Quels produits peuvent être donnés dans le cadre de l'aide alimentaire. 2010. DRAAF Poitou-Charentes. (2x4 pages)

Cartographie des associations d'aide alimentaire en Ile de France, DRIAAF Ile de France. <http://aidealimentairepna.cartographie.pro>. Possibilité d'être complétée pour les autres régions.

Étude de faisabilité pour la mise en place d'un libre service d'aide alimentaire, 2013, DRIAAF Ile de France.

Annexe 5 : Résultats de l'appel à projets national 2011

19 projets sélectionnés (sur les 265 présentés) ont ainsi pu bénéficier de financements de l'État.

ACCESSIBILITÉ ET RÉINSERTION

Aquitaine – Chantier de formation atelier de cuisine nomade

Parrainé par Thierry Marx, chef très médiatique, et Maria Nowak, présidente de l'Association pour le Droit à l'Initiative Économique (ADIE), ce projet vise à offrir une formation de courte durée, à des personnes sans emploi, aux métiers de la cuisine de rue et à les accompagner vers la création d'une entreprise. Par ailleurs, l'objectif est de développer une cuisine de rue originale et saine (un projet qui concourt à l'éducation au goût), mais aussi de favoriser les circuits courts (fruits et légumes issus de l'agriculture locale et raisonnée). Enfin, l'idée tient également dans la duplication du modèle pour le diffuser ailleurs sur le territoire.

Rhône-Alpes - Informer : Aliment...Terre

Il s'agit de développer la coopération entre les professionnels de l'éducation à l'environnement et du travail social, afin d'améliorer la connaissance et l'information des familles en situation de précarité sociale sur leur alimentation. Concrètement, l'association souhaite établir une liste de lieux de pratiques liées à l'alimentation (jardinage, cuisine) ainsi qu'un cahier des charges pour permettre à ces lieux de répondre à l'accueil d'actions d'éducation.

Rhône-Alpes – De la Graine à l'assiette, kiffe ton repas

Avec pour objectif principal de favoriser l'autonomie des jeunes vis à vis de leur alimentation, l'Union régionale pour l'habitat des jeunes en Rhône-Alpes (URHAJ) souhaite permettre aux jeunes en difficulté de devenir autonome dans la préparation des repas et leur donner envie de cuisiner avec des produits de saison. Concrètement l'URHAJ va créer un CD-Rom interactif qui accompagnera les jeunes dans leur apprentissage culinaire pendant leur séjour au foyer et après. Voici quelques exemples de modules prévus : cuisinons avec les produits de saison, fabriquons notre pain, créons nos recettes, rencontre avec un chef ...

Languedoc-Roussillon - Fruits et légumes pour tous : « Soutien à l'accessibilité et à la consommation dans le dispositif de l'aide alimentaire »

Le projet consiste en l'analyse des freins et des leviers à l'accessibilité et à la consommation des fruits et des légumes par les bénéficiaires de l'aide alimentaire. Le projet a aussi pour but de soutenir les initiatives locales visant à faciliter cette consommation et en tirer certaines recommandations.

Alsace - École multi-sites inter-générationnelle

Au travers d'ateliers de cuisine favorisant la mixité sociale, les rencontres inter-générationnelles et la valorisation des savoir-faire des familles, l'association EPICES (Espaces de projets d'Insertion Cuisine et Santé) souhaite restaurer cette capacité à transmettre. Le projet consiste ainsi en la création d'une école de cuisine multi-sites ayant pour but une insertion sociale et une éducation au goût, à l'équilibre alimentaire, à l'environnement et au développement durable.

Provence-Alpes-Côte-d'Azur – Jardins potagers

L'objectif de ce projet est de répondre au désir de jardiner d'une partie des habitants de HLM de la région. Pour ce faire, l'association PADES souhaite développer un guide à destination des bailleurs sociaux afin qu'ils mettent en place des jardins potagers à destination des familles et un guide pour les animateurs de ces jardins.

ÉDUCATION

Guadeloupe - Lutte contre l'obésité : les écoles Caramboles

Préoccupante en métropole, la prévalence de l'obésité, notamment chez les enfants, est plus inquiétante encore en Outre-Mer. Le programme « les écoles Carambole », expérimenté de 2005 à 2008 à Bouillante, Cayenne et Gros-Morne, a montré des résultats positifs en matière de réduction du surpoids et de l'obésité chez les enfants de 3 à 15 ans. Centré sur l'éducation à une alimentation équilibrée, il consiste à encourager les enfants, par le biais d'ateliers pédagogiques, à boire de l'eau, pratiquer une activité physique, manger des fruits et légumes... Le développement d'outils pédagogiques sur le web permettra de pérenniser ce programme.

Midi-Pyrénées - Création d'une maison de l'alimentation - EPLEFPA de La Roque

Ces établissements publics locaux d'enseignement et de formation agricole et agroalimentaire représentent des lieux et des sources idéaux pour accueillir, informer et sensibiliser les citoyens. L'objectif du projet est de définir, expérimenter et développer une maison de l'alimentation, c'est-à-dire de formaliser dans un lieu ces initiatives autour de l'alimentation : production, transformation, commercialisation, préparation, consommation et retour à la terre.

Île-de-France - Bergerie Nationale de Rambouillet

La Bergerie Nationale de Rambouillet a été valorisée dans son projet de création d'un espace d'échanges, de sensibilisation, d'information et de formation entre différents acteurs afin de promouvoir une alimentation saine, durable et accessible à tous ; notamment en créant des fiches pédagogiques, en favorisant les débats autour des enjeux des systèmes alimentaires, de l'offre alimentaire ... L'approche laisse une grande place aux expérimentations et aux démonstrations mais aussi à diverses manifestations ou journées portes ouvertes, parallèlement à une diffusion de l'information plus classique (Site Internet, fiches pédagogiques ...).

Île-de-France - L@Kollok : Création d'un épisode dans une web-série interactive

Cette Web-série, qui s'adresse aux jeunes de 14 à 20 ans, a pour projet de créer un épisode consacré à l'alimentation. L'idée est de fournir les clés pour décrypter les enjeux alimentaire d'aujourd'hui. L@Kollok est fondée sur un principe d'autonomie et d'éducation par l'expérience. À chaque épisode sont associés des partenaires techniques : l'idée est donc d'utiliser Internet pour amener les jeunes à s'intéresser aux activités des associations et les inciter à s'y engager.

Auvergne – Formation alimentation pour les formateurs BAFA/BAFD

Afin d'apporter une meilleure connaissance sur l'alimentation dès le plus jeune âge, l'IREPS Auvergne souhaite mettre en place un programme de formation, dans le cadre du BAFA/BAFD, autour d'un socle de connaissances communes sur les aspects multidimensionnels de l'alimentation (dimensions nutritionnelles, culturelles, hédonistes, environnementales, sensorielles).

Alsace – Du grain à moudre

L'axe principal du projet mené par cette compagnie artistique consiste à explorer le sens de l'acte alimentaire et la compréhension du monde qui s'y rattache. L'univers de la cuisine est parfaitement lié au langage du spectacle vivant et des arts plastiques, qui développe une approche fondée sur le sensoriel, l'émotionnel et l'imaginaire et devient ainsi un vecteur d'éducation. Plusieurs outils seront mis en œuvre pour mener à bien ce projet (performance, ateliers, collecte de témoignages, création d'une page Facebook...).

AMÉLIORER LA RESTAURATION COLLECTIVE

Bretagne - Empreinte écologique

L'Agrocampus de Bretagne a créé une plate-forme internet, intitulée « *Restauration Collective Responsable* » afin d'aider les professionnels de la restauration collective à faire évoluer leurs pratiques. Cette plate-forme réunit des guides techniques et pédagogiques, des espaces de partages d'expériences et de témoignages et d'un calculateur d'empreinte écologique. Le projet est de consolider cette dernière fonctionnalité en intégrant au calculateur l'origine des aliments et une diffusion plus vaste pour une utilisation massive.

Centre - Restauration collective saine en Vendômois

L'objectif global du projet repose sur l'amélioration de l'offre alimentaire en restauration collective notamment en sensibilisant tous ses acteurs à la qualité nutritionnelle et gustative des repas, à la lutte contre le gaspillage alimentaire, à l'approvisionnement en circuits courts et en incitant les agriculteurs et les artisans à s'organiser. Concrètement, chaque unité de restauration publique va recevoir un outil, appelé VEGETAL TONIC, des modules de dégustation pour les scolaires, ou encore des fiches pédagogiques.

Provence-Alpes-Côte-d'Azur - Logiciel de restauration collective

Pour aider les entreprises de restauration scolaire à appliquer les règles nutritionnelles en restauration collective afin de lutter contre l'obésité infantile et pour assurer l'approvisionnement de produits issus de l'agriculture biologique à hauteur de 20 %, comme inscrit dans le Grenelle de l'environnement, la région PACA a décidé de créer un logiciel qui leur permettra de concevoir des menus selon ces règles, de quantifier la proportions de produits issus de l'agriculture biologique, de produits bruts et de produits régionaux. Un projet informatique qui a pour objectif final de valoriser l'équilibre et la diversité alimentaire ainsi que le patrimoine gastronomique.

Bourgogne- Développer un plan d'action qui vise à lutter contre le gaspillage dans la restauration collective et gérer les déchets

Où vont les restes des assiettes ? Comment trier les différents déchets ? En restauration collective, le gaspillage est quotidien. Afin de trouver des solutions, six établissements (maison de retraite, pénitencier, collège ...) seront suivis par un comité de pilotage afin d'établir un plan d'action contre le gaspillage alimentaire. Dans chaque établissement pilote, une table de tri des déchets sera financée pour sensibiliser convives et personnels. Ce projet, mené par le comité de coordination des Collectivités (CCC), vise à apporter des solutions concrètes pour valoriser chaque type de déchets (organiques, ordures ménagères et déchets propres et secs) présents en restauration collective.

VALORISER LE PATRIMOINE ALIMENTAIRE

Midi-Pyrénées - Conservatoire des traditions culinaires artisanales « Grand Sud »

L'ambition du conservatoire est de sauvegarder les pratiques pour mieux promouvoir la transmission du savoir-faire et les valeurs culturelles. Le but est de constituer une base de données des recettes traditionnelles régionales du patrimoine culinaire français. Un DVD et un petit livret reprendront l'intégralité des recettes avec leurs origines et les savoir-faire particuliers qui y sont liés. L'objectif final étant de constituer un lieu de mémoire et de transmission du savoir-faire artisanal pour les générations futures.

Bretagne – Création d'outils pédagogiques pour découvrir le patrimoine alimentaire breton.

73 entreprises bretonnes (métiers de bouche, restaurateurs, agriculteurs...) se sont engagées dans une démarche de valorisation de leurs produits et savoir-faire. Afin de mieux les diffuser et d'informer le grand public, la ville de Quimper s'est engagée à concevoir des outils pédagogiques et interactifs, afin d'inciter le consommateur à découvrir des produits qui forment la richesse du patrimoine breton. Un projet qui vise à développer la consommation locale, ainsi qu'à mieux faire connaître les savoir-faire et traditions régionaux.

DES MODES DE CONSOMMATION DURABLES LOCAUX

Languedoc-Roussillon - Éducation au goût et découverte des produits fermiers

Dans un objectif général de développer les circuits courts et de préserver le patrimoine alimentaire français, le FRCIVAM du Languedoc-Roussillon a décidé de concevoir une mallette pédagogique pour aider les agriculteurs à mieux présenter leurs produits et leurs fermes aux touristes. Elle permettra notamment d'aborder de façon ludique et participative les questions relatives aux goûts, à la saisonnalité des produits, à l'origine, aux modes de production, et aussi aux métiers de l'agriculture.



MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE, DE L'AGROALIMENTAIRE ET DE LA FORÊT

Cabinet du Ministre Adresse : 78 rue de Varenne 75349 PARIS 07 SP	CIRCULAIRE CAB/C2013-0001 Date: 16 janvier 2013
---	--

NOR : AGRG1243037C

Date de mise en application : immédiate

Le Ministre de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt
à

Degré et période de confidentialité :

Messieurs les Préfets de région

Nombre d'annexe : 0

Copie : Monsieur le Secrétaire général du Ministère de l'Intérieur

Objet : Orientations pour la mise en œuvre de la politique publique de l'alimentation sur la période 2013-2017

Référence :

- Loi du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche

Résumé : Cette circulaire a pour objet de présenter aux Préfets de région les modalités de mise en œuvre de la politique publique de l'alimentation au niveau régional à partir de 2013.

Mots-clés : politique publique de l'alimentation, programme national pour l'alimentation, plan régional de l'alimentation

Destinataires	
Pour exécution :	Pour information
Mmes et MM. les Directeurs régionaux de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt	Monsieur le Commissaire général et délégué interministériel au développement durable
MM. les Directeurs de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt	Monsieur le Directeur de l'administration pénitentiaire
	Monsieur le Directeur de la protection judiciaire de la jeunesse
	Madame la Directrice générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes
	Monsieur le Directeur général de la compétitivité, de l'industrie et des services
	Monsieur le Directeur général des collectivités locales
	Madame la Directrice générale de l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle
	Monsieur le Directeur général de la recherche et de l'innovation
	Monsieur le Directeur général de l'enseignement scolaire
	Monsieur le Directeur général de la santé
	Monsieur le Directeur général de l'offre de soins
	Madame la Directrice générale de la cohésion sociale
	Monsieur le Directeur de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative
	Monsieur le Secrétaire général du Ministère de la culture et de la communication
	Monsieur le Directeur général des patrimoines
	Madame la Directrice générale de l'enseignement et de la recherche
	Monsieur le Directeur général de la prévention des risques
	Monsieur le Délégué général à l'Outre-Mer
	Monsieur le Secrétaire général du MAAF
	Monsieur le Délégué interministériel aux industries agroalimentaires et à l'agro-industrie
	Monsieur le Vice-président du Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux
	Madame la Directrice des pêches maritimes et de l'aquaculture
	Monsieur le Directeur général des politiques agricole, agroalimentaire et des territoires
	Madame la Déléguée à l'information et la communication du MAAF
	Monsieur le Délégué interministériel à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale
	Mesdames et Messieurs les Directeurs généraux des Agences régionales de santé
	Monsieur le Directeur général de FranceAgriMer
	Monsieur le Directeur général de l'Anses
	Monsieur le Directeur de l'INAO
	Monsieur le Président de l'Agence Bio
	Monsieur le Président du CNA
	Monsieur le Secrétaire général du comité interministériel des villes
	Monsieur le Président du Programme national nutrition santé
	Monsieur le Président du Plan obésité
	Mesdames et Messieurs les Préfets de départements

La politique publique de l'alimentation est définie par l'article L 230-1 du Code rural et de la pêche maritime : « *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 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.*

Les objectifs généraux de cette politique sont :

1/ de défendre le modèle alimentaire français (qui nous préserve en grande partie de l'épidémie d'obésité qui touche tous les pays occidentaux et constitue un facteur important de justice et de cohésion sociale) ;

2/ de mieux répondre aux attentes des consommateurs ;

3/ de contribuer au maintien de la compétitivité du secteur agricole et agroalimentaire français (qui assure un débouché à 70 % de la production agricole française), qui préserve les emplois et contribue au développement des territoires ruraux.

Cette politique est reconnue comme très structurante pour l'ensemble des acteurs. Cependant, si de nombreuses actions ont été engagées jusqu'à présent, il est indispensable de lui insuffler un nouvel élan et de donner une lisibilité accrue au programme national pour l'alimentation (PNA). C'est pourquoi **l'action de l'Etat sera désormais recentrée sur trois priorités** :

- la justice sociale
- la jeunesse, cible prioritaire de cette politique
- l'ancrage territorial d'une politique au plus près des citoyens

Parallèlement, un lien devra être fait avec les modèles agricoles combinant performance économique et environnementale, en cohérence avec la démarche «Agricultures : Produisons autrement» que j'ai souhaité lancer. La réduction des intrants agricoles et le développement des circuits de proximité sont des axes d'actions importants dans ce cadre.

L'objectif sera de sortir d'une approche reposant sur une liste fermée de nombreuses actions pré-définies au niveau national, pour **laisser plus de place aux initiatives de terrain s'inscrivant dans les thématiques prioritaires précitées**. L'Etat définit ainsi les grands objectifs stratégiques, et l'ensemble des partenaires les met en œuvre de façon concrète et opérationnelle au regard des dynamiques et des réalités de terrain. A cet effet, les synergies d'actions avec les Collectivités territoriales seront à développer.

Une attention particulière sera portée au secteur de la restauration collective qui se situe à l'interface de ces priorités thématiques, et qui constitue un levier d'action essentiel. L'approvisionnement de proximité et la lutte contre le gaspillage alimentaire seront des actions à conduire en priorité avec ce secteur.

L'orientation générale sera, dans le domaine des actions éducatives en milieu scolaire ou universitaire, de **privilégier des projets globaux et fédérateurs, en mettant l'alimentation au cœur des projets d'établissements**. Les actions mises en place dans ce cadre pourront en particulier s'appuyer sur celles développées au plan national et pour lesquelles des outils ont été conçus et mis à disposition (tels que ceux concernant « un fruit pour la récré », « plaisir à la cantine », les visites d'élèves dans les exploitations agricoles ou chez les professionnels de la filière pêche et aquaculture, les jardins pédagogiques mobiles...).

Compte tenu de leurs prérogatives, il sera notamment indispensable de pouvoir mobiliser le soutien des Collectivités territoriales, sans lesquelles certaines de ces actions ne pourraient se mettre en place.

Dans le même esprit, en matière de justice sociale, l'accent sera mis sur les projets fédérateurs combinant l'aide alimentaire et les actions d'accompagnement éducatives et sociales. Le développement des chantiers d'insertion sur les marchés d'intérêt national (MIN) et des jardins potagers collectifs sera ainsi à privilégier. Vos actions sur ce thème devront également s'inscrire dans le cadre de la circulaire du Premier ministre du 30 novembre 2012 relative à l'élaboration de conventions d'objectifs pour les quartiers populaires entre le ministre de la ville et les ministres concernés par la politique de la ville. Vous pourrez ainsi dès à présent cibler certaines actions (telles que les classes du goût, Plaisir à la cantine, les jardins potagers, ...) dans ces quartiers.

Cette nouvelle organisation, au plus proche des réalités de terrain, doit néanmoins permettre au ministère :

- de disposer des résultats des actions engagées, à chaque étape et *a minima* dès qu'elles sont menées à leur terme;
- de porter à la connaissance des groupes de travail nationaux les actions les plus emblématiques, afin qu'elles alimentent la réflexion nationale, soient valorisées et débouchent éventuellement sur une mutualisation;
- d'évaluer, dans la mesure du possible, l'impact des actions financées.

Aussi, je vous demande :

- de cibler les actions régionales sur des projets d'envergure suffisante, en limitant leur nombre ;
- d'assurer un suivi régulier, en cours de déroulement, de toutes les actions que vous financez et d'en faire un retour régulier au niveau national ;
- de donner la priorité aux actions cofinancées par les collectivités territoriales et/ou d'autres services de l'Etat.

En cohérence avec la plus grande subsidiarité que je souhaite vous donner pour la mise en œuvre locale de cette politique, la procédure de labellisation « Bien manger, c'est l'affaire de tous ! » vous est transférée dès 2013. Afin d'assurer la nécessaire harmonisation des décisions, les lignes directrices établies par la DGAL et les modalités précises de ce transfert vous seront transmises dans les meilleurs délais. Il importera d'assurer un retour régulier d'information au niveau national sur les actions que vous aurez labellisées.

Dans ce cadre, vous pourrez notamment octroyer le label « Bien manger, c'est l'affaire de tous ! » aux projets de maisons de l'alimentation, en vous appuyant sur le référentiel national les concernant. Vous pourrez mettre à leur disposition la « boîte à outils » conçue par la DGAL et mise en ligne sur la plate-forme extranet du PNA en région.

La légitimité et l'efficacité de votre action seront d'autant plus grandes qu'elles reposeront sur une coopération interministérielle claire dans sa définition et forte dans son expression. A cet égard, les conventions-cadre de partenariats interministériels signés dans certaines régions, associant notamment direction régionale de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt (DRAAF), agence régionale de santé (ARS) et Rectorat, sont des pistes à développer.

Afin de vous donner la stabilité de votre cadre d'intervention et la visibilité y afférente, ces grandes orientations s'inscriront dans un cadre pluriannuel, pour les cinq prochaines années. Elles seront accompagnées d'une circulaire annuelle portant sur les modalités techniques et budgétaires.

En ce qui concerne les moyens budgétaires qui vous sont alloués pour conduire cette politique, je vous confirme qu'ils seront maintenus à l'identique dans le cadre du triennal 2013-2015. Compte tenu du contexte budgétaire, il s'agit d'un signe fort quant à l'importance que j'attache à cette politique.

Il me semble par ailleurs nécessaire, toujours dans un esprit de stabilité et de visibilité, de maintenir les enveloppes forfaitaires dédiées à chaque région au niveau actuel. Si des projets d'envergure plus importante, susceptibles d'avoir une dimension pluri-régionale voire nationale émergent, je vous demande de les présenter à la DGAL afin d'examiner la possibilité de vous accorder un financement supplémentaire, dans la limite des disponibilités budgétaires annuelles. A cet effet, un lien sera à rechercher avec les éventuels projets qui seraient lancés au plan national.

Je sais pouvoir compter sur votre engagement pour porter la nouvelle dynamique que je souhaite instaurer, en cohérence avec les grandes orientations politiques du Gouvernement.

Stéphane LE FOLL



Bernard Vallat, Président du
Conseil national de l'alimentation
à
Monsieur Stéphane Le Foll,
Ministre de l'agriculture, de l'agroalimentaire
et de la forêt

Paris, le 10 octobre 2012,

Objet : Programme national pour l'alimentation (PNA)
Contribution du CNA

La relation spécifique des Français à leur alimentation revêt une grande importance sociétale, politique, culturelle et identitaire. Son rôle fédérateur est doublé de dimensions économiques et sanitaires de premier plan. Cette spécificité fait l'admiration de la communauté internationale et constitue l'un des motifs de l'attrait exercé par notre pays pour une majorité des 70 millions de visiteurs annuels.

Les missions du Conseil national de l'alimentation (CNA) sont centrées sur l'éclairage du Gouvernement en matière de politique alimentaire. Le CNA organise la concertation des acteurs économiques, des consommateurs et des salariés, essentiellement sur des thèmes stratégiques.

A ce titre, le CNA a été chargé, par la loi, de participer à la conception et au suivi du Programme national pour l'alimentation (PNA). Les *propositions du CNA pour la mise en œuvre du PNA*, de juillet 2010, issues d'une large concertation¹, traduisaient le consensus de la société civile et des acteurs publics. Elles ont constitué le socle du PNA, entériné au niveau interministériel par plus de 11 ministères.

En 2012, le CNA a mis en place, comme la loi le lui suggère, un groupe de suivi de la mise en œuvre du PNA. Ce groupe a présenté ses premiers constats devant le CNA plénier le 13 septembre dernier. Bien que les travaux du groupe ne soient pas terminés, les membres du CNA ont estimé utile de vous communiquer dès à présent une synthèse de ces premiers éléments.

1 – Le PNA est reconnu comme utile par tous les acteurs publics et privés, notamment du fait de son caractère structurant et de sa dimension interministérielle. Le PNA a permis d'avoir pour la première fois, en France, une approche globale et positive de l'alimentation, avec une coordination entre tous les ministères impliqués, et un parti pris collaboratif entre acteurs publics et acteurs privés, qui doivent être pérennisés.

Des dynamiques sont engagées (ex. : dans les domaines de l'action sociale, de la recherche), des acteurs de terrain sont mobilisés sur des actions de moyen terme porteuses de sens (ex. : dans la restauration collective).

Le PNA a permis de donner de la lisibilité et de la cohérence aux actions liées à l'alimentation, qui pour certaines étaient auparavant menées sans réelle concertation par les différents ministères impliqués.

¹ Quatre groupes thématiques, pilotés par Bertrand HERVIEU, Eric BRIAT, Henri CHARVET, Pierre COMBRIS, Pierre SANNER et Alain BLOGOWSKI, ont réuni plus de 180 personnes.

2 – Cependant, le PNA ne bénéficie pas encore d'un portage politique suffisamment fort, reflétant la vision d'une politique gouvernementale de l'alimentation affirmée.

Par exemple, le PNA ne constitue pas une référence incontournable lors du lancement d'actions gouvernementales entrant dans son champ.

3 – La gouvernance du dispositif n'est pas encore perçue comme suffisamment fédératrice au niveau interministériel, notamment en termes d'orientations politiques, de coordination et de recherche de transversalité.

Le Programme semble avoir été structuré à partir des objectifs techniques et des actions élémentaires, et les objectifs stratégiques semblent de ce fait avoir parfois été perdus de vue.

4 – La reconnaissance et la visibilité du Programme restent encore insuffisantes, à la fois aux niveaux politique et médiatique.

La mosaïque d'actions menées, soit dans le cadre des 15 groupes de travail interministériels (85 actions listées), soit au niveau régional, peut donner une image d'éparpillement.

Les indicateurs d'impact restent à définir pour mesurer l'efficacité réelle du programme dans son ensemble.

Dans ces conditions, il apparaît approprié de reprendre la réflexion sur le PNA, autour notamment des thématiques suivantes :

- préciser et hiérarchiser les objectifs stratégiques et les publics visés ;
- adosser le Programme à des messages politiques fédérateurs, affirmant son positionnement dans le domaine du savoir manger, de la convivialité, du plaisir quotidien (ré-enchanter l'alimentation, en complémentarité des messages *santé* véhiculés par le Programme national nutrition santé, PNNS) ;
- réfléchir à l'adaptation des organes de gouvernance du PNA, a minima sur les moyens de les faire fonctionner de façon plus lisible et plus dynamique dans un cadre inter-ministériel ;
- privilégier l'efficacité en s'interrogeant sur le maintien ou non, dans le PNA, de l'intégralité des actions actuellement listées ou de la nécessité de hiérarchiser/prioriser ces actions ;
- identifier des indicateurs d'impact au niveau approprié (action, groupe d'actions, axes du PNA ?)
- redéfinir la communication afin d'assurer une meilleure visibilité, autant interne qu'externe (adapter les messages, slogan, dénomination...).

Je suis à votre disposition, ainsi que des autres Ministres de tutelle du CNA, pour vous présenter notre analyse de façon plus approfondie et préciser la contribution que le CNA est en mesure d'apporter à nouveau, si vous le souhaitez.

Bernard VALLAT,



Président du Conseil national de l'alimentation

COPIE



DIRECTION GÉNÉRALE DE L'ALIMENTATION
COURRIER ARRIVÉ / SECRETARIAT

LE 26 JUIN 2013

MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE,
DE L'AGROALIMENTAIRE ET DE LA FORÊT

Conseil général de l'alimentation,
de l'agriculture et des espaces ruraux

Le Vice-Président
bertrand.hervieu@agriculture.gouv.fr

Monsieur le Directeur de Cabinet
Ministère de l'Agriculture,
de l'Agroalimentaire et de la Forêt
78 rue de Varenne
75700 PARIS

Paris, le 24 JUIN 2013

N/réf : CGAAER n° 130658

V/réf : CI0703706

Objet : demande d'une mission d'appui et d'expertise du Programme National pour l'Alimentation (PNA).

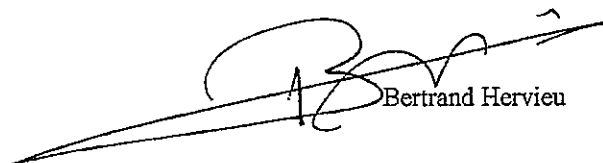
Dans le cadre de la mission d'appui et d'expertise du Programme National pour l'Alimentation (PNA) conduite par le CGAAER, vous avez souhaité disposer d'une note d'étape.

J'ai l'honneur de vous adresser ci-joint la note de synthèse rédigée à ce stade de la mission par Denis Feignier, Éric Bardon et Bernard Charpentier et qui développe en particulier les rapports entre le PNNS et le PNA.

Si le PNA souffre encore d'une insuffisante notoriété, son action commence cependant à être reconnue au niveau régional, que la mission identifie comme étant le plus approprié pour sa mise en œuvre. La gouvernance interministérielle de cette politique et le rôle de coordination attribué au MAAF méritent d'être précisés et renforcés. Enfin, la modestie des moyens dont est doté le PNA ne lui permet qu'imparfaitement de compléter l'action du PNNS, programme plus limité dans son ambition, mais paradoxalement plus riche en ressources.

Par ailleurs, la politique de l'alimentation doit être dictée par des considérations sociales, qui sont les plus déterminantes dans le comportement des consommateurs. Ainsi, le PNA doit d'abord s'adresser aux catégories les plus modestes qui se trouvent être les plus concernées par les déséquilibres alimentaires et les moins réceptives aux messages du PNNS.

En définitive, la différence de moyens considérable entre PNA et PNNS (dans un rapport de 1 à 10 minimum) donne une orientation "santé" trop marquée à la politique de l'alimentation, au détriment de la lutte contre la précarité alimentaire et le gaspillage, du rôle social du repas, des fonctions psychoaffectives de l'alimentation et d'autres facteurs comme l'étiquetage nutritionnel ou les circuits courts... Un rapprochement entre les deux programmes serait donc très profitable à l'efficacité de la politique de l'alimentation.


Bertrand Hervieu

Copie à : - Monsieur le Directeur général de l'alimentation
- Monsieur Bruno FERREIRA, Cabinet du MAAF

2023

CGAAER
Mission d'expertise et d'appui du PNA
Denis Feignier – Bernard Charpentier – Éric Bardon

Note d'étape portant sur l'articulation entre PNA et PNNS

Cette note a été établie à partir des premières observations et conclusions dégagées par la Mission. Elle développe particulièrement les aspects relatifs aux rapports entre le PNA et le PNNS, ce, dans l'attente un rendez-vous fixé le 24 juin prochain avec la Directrice générale de l'INPES.

1.1. CONSTATS - Politique de l'alimentation et PNA : genèse d'une politique et construction d'un plan

Les États généraux de l'alimentation organisés en 2000 par le ministère de l'agriculture sous l'égide du Premier ministre, ont notamment débouché sur la création du «Programme national nutrition santé» (**PNNS**). Alors qu'on pouvait penser que l'attention serait centrée sur la crise de l'ESB qui venait d'éclater, ce grand débat national a paradoxalement révélé des inquiétudes naissantes liées au développement de l'obésité...

La mise en place du PNNS a été confiée au ministère de la santé en 2001.

Trois plans nationaux «nutrition-santé» ont successivement vu le jour en dix ans :

- le premier est fondé sur deux grands principes : réduire les sucres et les graisses dans l'alimentation, augmenter la part des fruits et légumes ;
- le second est davantage orienté vers l'action et confie certains groupes de travail au ministère de l'agriculture (sel, goût); c'est dans ce cadre qu'est mis en place l'Observatoire de la qualité de l'alimentation (OQALI) en 2008 ;
- le troisième est très directement lié au plan de lutte contre l'obésité (PO), avec trois volets : réduction des inégalités sociales, promotion de l'activité physique, dénutrition.

En 2008, le «Plan Barnier» de l'offre alimentaire diversifiée et durable vise à préserver le modèle alimentaire français, reconnu sur le plan de la santé publique et pour ses vertus sociales : promotion des signes de qualité, opération «*Un fruit pour la récré*», création du baromètre des perceptions alimentaires, amélioration de l'offre alimentaire avec les chartes nutritionnelles par exemple.

A l'occasion de la création des DRAAF, les services régionaux de l'alimentation (SRAL) sont incités à constituer un réseau de partenaires et à élaborer des actions.

La Loi de modernisation agricole de 2010 installe le PNA.

Le PNA a été conçu en considération de divers constats. Le traditionnel modèle alimentaire français grâce auquel la France résiste mieux à l'épidémie d'obésité qui sévit dans de nombreux pays, est fragilisé par l'évolution des modes de vie. La confiance des consommateurs dans leur alimentation se perd à mesure que le lien social entre agriculteurs et citoyens se distend. Le caractère injonctif et moral du PNNS génère des effets pervers sur le comportement des mangeurs. Notre alimentation est périodiquement l'objet de remises en cause et de controverses. Le sujet est éclaté entre différents acteurs et institutions, entre différents intérêts et points de vue, parmi lesquels le consommateur s'égaré...

1.2. CONSTATS - La notoriété du PNA

Avec deux premières années d'exercice à son actif et des moyens qualifiés par de nombreux interlocuteurs rencontrés de *«insuffisants au regard des enjeux d'une politique publique de l'alimentation»*, la notoriété du PNA est limitée à ses partenaires nationaux et régionaux, ainsi qu'aux opérateurs locaux qui mettent en œuvre les PRALim. Les actions entreprises localement ne sont pas accompagnées de mesure d'impact. Les retombées presse, locales, sont modestes.

La mission a par ailleurs constaté que le PNA n'était pas cité comme référence dans les colloques scientifiques sur l'alimentation auxquels elle a assisté (*«Colloque du groupe thématique Alimentation AllEnvi»* INRA Paris - 15 février 2013, *«Rétablir la confiance du citoyen dans son alimentation»* Académie d'agriculture Paris - 21 mars 2013, *«Étiquetage nutritionnel face à l'arbitrage Santé-Plaisir»* INRA Paris – 10 avril 2013). Contrairement au PNNS : *«Le PNA n'émerge pas parmi les interventions publiques étudiées»*.

Le slogan du PNA **«Manger c'est l'affaire de tous»** n'a pas fait l'objet d'un test de perception par le public. Son appréciation est cependant bonne auprès des partenaires et des opérateurs locaux car il est **fédérateur**. Ce critère semble bien adapté aux faibles moyens du PNA et à son fonctionnement en réseau d'interlocuteurs issus de divers secteurs (associatif, privé, public) et exerçant une communication de type *virale*.

Enfin, on peut regretter que le ministère de l'agriculture n'ait pas exploité le logo du PNA dans la récente campagne de communication en faveur de la lutte contre le gaspillage.

2.1. ANALYSE - Au bilan

Si ambitieuse que soit la politique de l'alimentation définie par le MAAF avec le PNA, elle **pourrait ne pas être considérée comme prioritaire au vu de la modicité des moyens qui lui sont alloués et de l'absence de fléchage des crédits.**

Elle souffre par ailleurs d'une insuffisante gouvernance interministérielle et d'un défaut de pilotage. A cet égard, la mission a pu constater que cette politique était inégalement mise en œuvre à l'échelon régional, au gré du niveau de motivation personnelle de l'encadrement (Préfet, DRAAF...).

Enfin, elle souffre d'un positionnement défavorable par rapport au PNNS : «La concurrence l'emporte sur la complémentarité».

Alors même que l'antériorité et les moyens considérables du PNNS lui confèrent une vraie notoriété, le programme n'échappe cependant pas à de nombreuses critiques publiques.

Le ton injonctif, voire moral, de sa communication est mal adapté : *«Alimentation par ordonnance», «Effet anxiogène et contreproductif», «Les messages du PNNS ne sont pas compris par ceux qui sont les plus concernés par les déséquilibres alimentaires...», «Le PNNS dit ce qu'il ne faut pas faire, le PNA dit ce qu'il faut faire», «Les politiques publiques sont fondées sur le recours à la volonté, ce qui est illusoire, ou sur la peur, ce qui est contre-productif».* Le slogan *«Manger cinq fruits et légumes par jour »* s'adresse, dans les faits, à ceux qui ont les moyens d'acheter des fruits et légumes, alors que le premier critère d'achat des consommateurs est le prix. Le PNNS est trop qualitatif dans ses prescriptions et pas assez quantitatif (ex : *«Ne pas manger trop gras, trop salé, trop sucré»*). Il lui manque une dimension psychoaffective sans laquelle l'acte de manger est privé de plaisir et peut engendrer des pathologies comme l'orthorexie...

La mission a également constaté la posture hégémonique du PNNS mis en œuvre par l'Agence régionale de santé Nord-Pas-de-Calais.

Pour autant, le PNA commence à s'installer dans le milieu institutionnel. Sa faible notoriété ne semble pas pénaliser son action : *«L'important est qu'il existe une politique de l'alimentation capable de mobiliser un grand nombre de partenaires exerçant un effet de levier et poursuivant un objectif commun».* Il incarne une politique publique de l'alimentation menée par le MAAF, qui complète celle jugée trop restrictive ou inefficace du PNNS. Il mobilise **un réseau de nombreux acteurs locaux** qui enclenche une dynamique vertueuse avec un effet d'entraînement financier allant d'un facteur 2 à 10. Encore une fois, **si le PNA est peu connu, son action est reconnue.**

La mission observe que le **niveau régional est le plus approprié** pour mettre en œuvre le PNA. Les régions ont d'ailleurs déterminé des thématiques prioritaires distinctes, adaptées à leur situation (Alsace : lutte contre l'obésité des jeunes, Nord-Pas-de-Calais + Ile-de-France + Poitou-Charentes : justice sociale et lutte contre la précarité alimentaire, Languedoc-Roussillon : éducation des jeunes...). Si tout le monde adhère aux objectifs généraux du PNA, la construction des PRAlim s'inspire davantage des propositions de terrain faites par les partenaires que de l'actuelle composition du plan avec ses 4 axes et ses 85 actions.

Le principe de **constitution et d'animation d'un réseau de partenaires** par les services régionaux de l'État, est un bon modèle de gouvernance régionale du PNA. La question de l'opportunité d'un pilotage du PRAlim par le binôme «DRAAF - Conseil régional» devrait être posée, pour amplifier la recherche de synergies locales.

Enfin la mission confirme la **pertinence d'une des priorités du PNA exposées dans la circulaire du 16 janvier 2013 : la justice sociale**. Les considérations sociales sont en effet les plus déterminantes du comportement alimentaire des consommateurs. Les publics les plus concernés par les déséquilibres alimentaires sont les plus modestes et les moins réceptifs aux messages du PNNS. Le prix est le premier critère d'achat des denrées alimentaires, suivi par le plaisir.

2.2. ANALYSE - Comment garder le PNA ?

La mission a identifié plusieurs conditions au nécessaire développement du PNA.

- Préserver la pérennité du PNA, condition d'efficacité d'une politique publique de l'alimentation

L'alimentation est un fait culturel. Agir sur l'alimentation revient à faire évoluer des comportements, des habitudes... C'est un processus lent. Une politique de l'alimentation, comme toute politique incitative, s'inscrit donc nécessairement dans la durée. La pérennité d'un outil comme le PNA au service d'une politique de l'alimentation, est la première condition de son efficacité. A cet égard, la mission a constaté les dommages causés par un certain flottement dans les orientations du PNA à l'échelon régional en 2012 (ex : l'avenir des maisons de l'alimentation...?).

Si la question des indicateurs de performance est encore prématurée, il conviendrait en revanche de constituer dès à présent un dispositif de suivi des actions menées.

- Restaurer la gouvernance interministérielle de la politique publique de l'alimentation et conforter la fonction de coordination du MAAF

C'est la condition nécessaire à la mise en œuvre d'une politique publique de l'alimentation efficacement coordonnée entre les différents départements ministériels concernés et entre leur instrument respectif : PNA (Agriculture), PNNS (Santé), Programme d'étiquetage (Consommation).

- Affirmer le pilotage régional du PNA (DRAAF/SRAL, fléchage budget, binôme DRAAF / Conseil régional ?)

- Équilibrer PNA et PNNS

En corollaire des points précédents, les deux programmes doivent être harmonisés au motif que la partie «Alimentation» du PNNS relève du PNA et que, symétriquement, la partie «Nutrition» du PNA relève du PNNS. Le rapport de moyens considérable entre

PNA et PNNS (1 à 10 au minimum) donne une orientation «Santé» trop marquée à la politique de l'alimentation, au détriment des considérations sociales (justice sociale, lutte contre la précarité alimentaire, rôle social du repas...), psychoaffectives (plaisir de manger...), économiques (lutte contre le gaspillage, circuits courts...).

- **Recentrer le PNA sur les objectifs de lutte contre la précarité alimentaire et le gaspillage alimentaire**

La politique publique de l'alimentation doit être dictée par des considérations sociales car elles sont les plus déterminantes du comportement des consommateurs. Le PNA doit s'adresser en priorité aux catégories socioprofessionnelles les modestes qui sont les plus affectées par les déséquilibres nutritionnels et les moins réceptives aux messages du PNNS.

Par ailleurs, la lutte contre le gaspillage alimentaire doit être rattachée au PNA. Fédératrice, elle constitue un point d'entrée de la politique publique de l'alimentation, susceptible de mobiliser tous les acteurs de la filière alimentaire, de la production à la consommation.

- **Prévoir une politique d'étiquetage nutritionnel adaptée aux consommateurs les plus exposés aux déséquilibres alimentaires**

Les chercheurs qui ont étudié l'impact de l'étiquetage nutritionnel sur le comportement comparé des consommateurs et des entreprises de l'agroalimentaire, aboutissent à des résultats paradoxaux. Un étiquetage nutritionnel favorable aux «bons produits» risquerait d'entraîner une augmentation de leur prix et rendrait plus accessibles les «mauvais produits». Effet pervers au regard du premier critère d'achat d'un produit alimentaire (à 78 %) : le prix. Les chercheurs sont cependant unanimes sur deux points :

l'étiquetage nutritionnel doit éviter la culpabilisation des consommateurs dans leur choix, ainsi que l'ostracisme des produits peu chers mais de médiocre qualité nutritionnelle ;

l'enjeu est l'information du consommateur : meilleur est son niveau d'information, meilleur est son comportement alimentaire et plus les entreprises sont incitées à accroître la qualité nutritionnelle de leurs produits.

- **Enrichir le PNA d'une dimension psychoaffective et anthropologique : plaisir de manger, principe du repas en groupe et lien entre agriculture et alimentation**

Le plaisir est le deuxième critère d'achat d'un produit alimentaire après le prix. Pour les anthropologues et les sociologues, «*Le goût, c'est la santé!* » grâce à l'enchaînement vertueux entre plaisir, bien-être, santé et insertion sociale... Ils rappellent par ailleurs que les humains sont des êtres «commensaux» qui doivent, à ce titre, respecter le principe du repas en groupe. Ils plaident aussi que la ré-identification de l'origine agricole des produits est profitable à une alimentation consciente donc équilibrée. Le lien entre l'agriculture et la société, distendu sous l'effet de l'urbanisation, doit être rétabli.

3. PROPOSITIONS PROVISOIRES relatives aux rapports entre PNA et PNNS

S'agissant de l'évolution du PNA 2010 dans la loi d'Avenir, la mission préconise a minima une simplification de sa rédaction (réécriture à la marge du texte de loi pour éviter l'effet énumératif de l'art. L.230-1). **Elle recommande également de refondre la gouvernance du PNA et de rapprocher PNA & PNNS.** Elle propose enfin la méthodologie d'action esquissée dans le cadre des travaux préparatoires à la loi d'Avenir : l'organisation d'un débat public permanent, l'éducation des jeunes à l'alimentation, l'information des consommateurs (*qui deviendrait beaucoup plus performante grâce à un rapprochement entre PNA et PNNS*) et la formation des professionnels de l'alimentation.

Rapprocher PNA & PNNS (rédaction provisoire en attendant le rendez-vous INPES...)

PNA et PNNS participent tous deux à la politique publique de l'alimentation. Mais s'ils sont complémentaires, ils sont également concurrents voire antagonistes (nutrition vs justice sociale), dans un rapport de moyens tellement déséquilibré -au profit du PNNS- que cela pénalise la politique de l'alimentation. Un rapprochement entre les deux programmes est donc souhaitable. Les récentes manifestations d'ouverture de l'INPES à l'égard du PNA peuvent constituer un facteur favorable.

Quatre hypothèses d'école

- La première hypothèse «*Le PNA contre le PNNS*» consiste à doter le PNA des mêmes moyens que le PNNS, soit les multiplier par 10, pour rectifier les dérives du PNNS; ce qui paraît a priori peu réaliste au regard des contraintes budgétaires à l'œuvre aujourd'hui.
- La deuxième hypothèse «*Le PNA dans le PNNS*» propose de fondre les moyens du PNA dans ceux du PNNS; mais au risque de soumettre la prise en compte des objectifs du PNA à un rapport de force entre les autorités de l'Agriculture et celle de la Santé.
- La troisième hypothèse «*Le PNNS dans le PNA*» propose de fondre les moyens du PNNS dans ceux du PNA, ce qui est subordonné à un arbitrage interministériel fort en faveur du ministère en charge de l'alimentation.
- La quatrième hypothèse «*Le PNA + le PNNS*» plaide une fusion des moyens du PNA et du PNNS au sein d'une structure nouvelle rattachée au ministère en charge de l'alimentation, sous la triple tutelle des ministères en charge de l'agriculture, de la santé et de la consommation, qui pourrait s'appeler : **Programme national Alimentation Santé.**



Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux

RAPPORT

Mission d'expertise et d'appui du Programme national pour l'alimentation (PNA)

établi par

Eric BARDON

Chargé de mission au CGAAER

Bernard CHARPENTIER

Ingénieur général
des ponts, des eaux et des forêts

Denis FEIGNIER

Inspecteur général de l'agriculture

Sommaire

Résumé	5
Introduction.....	7
1. Qu'est-ce que le PNA ?	9
1.1. Politique de l'alimentation et PNA : genèse d'une politique et construction d'un plan 2000 à 2010	9
1.2. Le « document » PNA : de la déclaration d'intention au véritable outil de politique publique ?	10
1.2.1. Modalités de conception et de rédaction.....	10
1.2.2. Le document PNA : « Bien manger, c'est l'affaire de tous »	11
1.2.3. Lancement du PNA : mode d'emploi et moyens affectés	12
1.2.3.1. Un programme interministériel, principalement animé par le ministère chargé de l'agriculture	12
1.2.3.2. Un programme ambitieux, mais doté de moyens modestes	13
1.3. Le PNA en actions : implication du niveau central ; pertinence et fragilités du niveau régional.....	14
1.3.1. L'implication de la DGAI au niveau central :	14
1.3.1.1. « Le patrimoine alimentaire et culinaire » : un exemple de GTI dynamique, en dépit des difficultés rencontrées	14
1.3.1.2. Un appel à projet national aux résultats inégaux	15
1.3.1.3. Animation de la plate-forme nationale.....	17
1.3.2. Les enseignements de quatre déplacements en régions	17
1.3.2.1. Le PNA de terrain dans quatre régions : des approches contrastées	18
1.3.2.2. Quelques constats partagés par les interlocuteurs de la mission.....	30
2. Grandeur et servitudes du PNA.....	32
2.1. La grandeur du PNA : naissance d'un réseau et floraison d'initiatives, grandes et petites	32
2.2. Des servitudes à surmonter et le besoin d'une impulsion politique durable	33
2.3. Pourrait-on pour autant se passer du PNA ?.....	36
3. Propositions pour un PNA revivifié	38
3.1. Propositions pour accentuer la dynamique du PNA.....	38
3.1.1. Préserver la pérennité du PNA, condition d'efficacité d'une politique publique de l'alimentation. « Le mal, c'est l'incertitude ».....	38
3.1.2. Réaffirmer le caractère prioritaire de la politique publique de l'alimentation	38
3.1.3. Confirmer le pilotage régional du PNA	39
3.1.4. Accentuer la lutte contre la précarité alimentaire et le gaspillage alimentaire.....	39

3.1.5. Enrichir le PNA d'une dimension psychoaffective et anthropologique : plaisir de manger, principe du repas en groupe et lien entre agriculture et alimentation	39
3.1.6. Accroître les moyens dévolus au PNA, en recourant au mécénat.....	40
3.1.7. Concrétiser le principe des Maisons de l'alimentation	40
3.1.8. Valoriser l'effet mobilisateur des actions patrimoniales.....	41
3.2. Propositions pour la loi d'avenir	41
3.2.1. Refonder le droit à l'alimentation	41
3.2.2. Rapprocher PNA & PNNS	42
3.2.3. Quatre modalités d'action.....	42
3.2.3.1. Le débat public permanent	42
3.2.3.2 - L'éducation des jeunes à l'alimentation	43
3.2.3.3. L'information des consommateurs : renouveler les partis pris de communication et adopter un système d'étiquetage pertinent	44
3.2.3.4. La formation des professionnels de l'alimentation : susciter des vocations et adapter les formations	45
Conclusion.....	46
Annexes.....	46
Annexe 1 : lettre de mission	49
Annexe 2 : liste des personnes rencontrées.....	51
Annexe 3 : liste des sigles utilisés	55
Annexe 4 : liste des textes de références.....	57

Résumé

La loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche du 27 juillet 2010 a instauré une politique publique de l'alimentation, définie par le gouvernement dans le programme national pour l'alimentation (PNA). Après deux premières années d'exécution de ce plan, le ministre de l'agriculture a chargé le Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER) d'en faire l'analyse et d'en dégager des contributions pour les besoins de la loi d'Avenir de l'agriculture, de l'alimentation et de la forêt en cours d'élaboration.

Le PNA se présente comme le principal support de la politique publique de l'alimentation conduite par le ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt (MAAF). A défaut de disposer d'une force juridique contraignante, le PNA se propose principalement de faciliter l'évolution des comportements dans le domaine alimentaire. Sa performance, encore difficile à évaluer, ne peut s'inscrire que dans la durée. Il est donc impératif d'en assurer la pérennité et la visibilité.

Si le PNA répond à un besoin avéré, le rang de priorité et les moyens affectés à la politique nationale de l'alimentation demeurent modestes au regard des enjeux. Il semble à la mission que l'engagement du MAAF dans le PNA n'est pas au niveau de l'effort du ministère de la santé pour le programme national nutrition santé (PNNS). En tout état de cause, en raison de certaines difficultés rencontrées dans le cadre de l'action interministérielle et au vu de l'implication très contrastée des directions régionales de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (DRAAF), la réaffirmation d'une volonté politique forte et organisée paraît indispensable.

L'échelon régional de mise en œuvre du PNA par les DRAAF, en partenariat avec des opérateurs locaux, apparaît cependant comme le plus pertinent. En Alsace, par exemple, la DRAAF est parvenue à mobiliser un grand nombre de partenaires (publics comme privés) et à susciter un effet de levier financier important.

Le PNA souffre d'un défaut de notoriété face à l'écrasante concurrence du PNNS. Il gagnerait à se développer en intégrant le plan de lutte contre le gaspillage alimentaire. Il mériterait d'être enrichi d'une dimension psycho-affective et anthropologique propre au plaisir du « *manger ensemble* », qui contribuerait à la fois à la lutte contre l'exclusion sociale et à la valorisation de la dimension patrimoniale du modèle alimentaire français, illustré par l'inscription du repas gastronomique des français sur la liste du patrimoine immatériel de l'humanité par l'Unesco.

Opérationnellement, la mission suggère d'accroître les moyens et le nombre des acteurs de cette politique publique, notamment par le recours au mécénat. Elle préconise de concrétiser le principe des Maisons de l'Alimentation, et de valoriser plus les actions patrimoniales.

Dans le cadre de l'élaboration de la Loi d'avenir agricole, la mission recommande de centrer la politique publique de l'alimentation sur la lutte contre la précarité alimentaire : le PNA a vocation à s'adresser en priorité aux personnes les plus vulnérables économiquement et socialement, qui se trouvent être les plus affectées par les déséquilibres nutritionnels, et les moins réceptifs aux messages du PNNS. Un dispositif d'étiquetage nutritionnel adapté pourrait y contribuer.

En dépit de la difficulté de l'exercice, la mission préconise de rapprocher PNA et PNNS pour en assurer la cohérence, en évitant les messages contradictoires (concernant, par exemple, la consommation de vin) et pour faire converger les efforts et moyens de la politique publique de l'alimentation.

Elle propose d'organiser un débat public permanent pour restaurer la confiance des consommateurs dans leur alimentation et refonder une culture commune de l'alimentation, qui soit actualisée, partagée et diverse.

Le succès d'une politique publique de l'alimentation passe par un effort soutenu d'éducation des jeunes à l'alimentation, au sein du milieu familial d'abord, puis à l'école. Il requiert aussi de renouveler les partis pris de communication, encore trop marqués par une préoccupation prioritairement sanitaire, pour assurer de meilleures conditions d'information des consommateurs.

Enfin, la mission suggère d'encourager les vocations en renforçant la place des thématiques de l'alimentation au sein de l'enseignement agricole et en l'adaptant mieux aux besoins effectifs de ces professionnels.

Mots clés : politique publique, alimentation, programme

Introduction

« *La destinée des nations dépend de la manière dont elles se nourrissent.* » Brillat-Savarin

Objet de la commande, motif, contexte

La loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche (LMAP) du 27 juillet 2010 a instauré une politique publique de l'alimentation, définie par le gouvernement dans le programme national pour l'alimentation (PNA), présenté le 28 septembre 2010. Deux ans plus tard, le ministre de l'agriculture a estimé nécessaire de pouvoir disposer d'une expertise *in itinere* de ce programme encore récent.

Cette mission, formalisée par une lettre signée du directeur de cabinet du ministre en date du 22 octobre 2012, prolonge et développe une mission initialement confiée au CGAAER par le directeur général de l'alimentation (DGAI).

Il est demandé aux missionnaires de procéder à une analyse des points suivants :

- contenu et champ du PNA ;
- modalités de gouvernance (aux niveaux national et régional) ;
- outils de suivi de la mise en place ;
- bilan de la mise en oeuvre des actions ;
- adéquation moyens/objectifs.

Cette mission doit préfigurer le rapport que le Gouvernement s'est tenu de présenter au Parlement trois ans après la promulgation de la loi de modernisation de l'agriculture, qui fonde le PNA.

Il est également attendu de la mission des propositions susceptibles d'être intégrées dans le projet de loi d'Avenir de l'agriculture, de l'alimentation et de la forêt du gouvernement.

La mission s'est employée à concilier les travaux et rythmes spécifiques à chacun de ces aspects de l'exercice.

Organisation pratique :

L'équipe de conseil était composée de trois membres du CGAAER :

- Eric Bardon,
- Bernard Charpentier,
- Denis Feignier.

En liaison avec la présidente de la section Alimentation et santé du CGAAER, la mission a rencontré régulièrement le cabinet du ministre et l'administration centrale (direction générale de l'alimentation - DGAI), auxquels ont été adressées deux notes d'étapes, les 31 mars et 24 juin.

La première étape a consisté en une analyse documentaire des textes de base que sont la Loi de modernisation agricole du 10 juillet 2010, qui crée le programme national d'alimentation (PNA), du texte même du PNA, publié à l'automne 2010, des fiches actions l'accompagnant, des circulaires d'orientation du ministre et des notes d'applications de la DGAI.

La mission PNA ne pouvait qu'être étroitement corrélée à la préparation du projet de la loi d'Avenir agricole, dont le ministre a confié au Vice-président du CGAAER le soin d'ébaucher les grandes lignes. A ce titre et dans ce cadre, les missionnaires ont, d'octobre 2012 à janvier 2013, pris une part active à l'animation du groupe de travail « Politique publique de l'alimentation » et contribué à la production du document attendu.

La mission a pu se rendre ensuite, entre mars et avril, dans quatre DRAAF, où des rencontres avaient été organisées avec les élus, des partenaires et des opérateurs locaux :

- DRAAF Alsace, les 11 et 12 mars,
- DRAAF Rhône-Alpes, le 26 mars,
- DRAAF Nord Pas de Calais, le 28 mars,
- DRAAF Midi-Pyrénées le 16 avril.

Elle a complété son information par des rencontres avec des représentants du secteur de la Santé dont, notamment, l'institut national de prévention et d'éducation à la santé (INPES).

La mission s'est, naturellement, appuyée sur les documents fournis par ces différents interlocuteurs.

1. Qu'est-ce que le PNA ?

1.1. Politique de l'alimentation et PNA : genèse d'une politique et construction d'un plan 2000 à 2010

Les États généraux de l'alimentation organisés en 2000 par le ministère de l'agriculture sous l'égide du Premier ministre, ont notamment débouché sur la création du « Programme national nutrition santé » (PNNS). Alors qu'on pouvait penser que l'attention serait centrée sur la crise de l'encéphalopathie spongiforme bovine (ESB) qui venait d'éclater, ce grand débat national a paradoxalement révélé des inquiétudes naissantes liées au développement de l'obésité...

La mise en place du PNNS a été confiée au ministère de la santé en 2001.

Trois plans nationaux « nutrition-santé » ont successivement vu le jour en dix ans :

- le premier est fondé sur deux grands principes : réduire les sucres et les graisses dans l'alimentation, augmenter la part des fruits et légumes ;
- le second est davantage orienté vers l'action et confie certains groupes de travail au ministère de l'agriculture (sel, goût) ; c'est dans ce cadre qu'est mis en place l'Observatoire de la qualité de l'alimentation (OQAli) en 2008 pour centraliser et traiter les données nutritionnelles, économiques et sociologiques de l'alimentation ;
- le troisième est très directement lié au plan de lutte contre l'obésité (PO), avec trois volets : réduction des inégalités sociales, promotion de l'activité physique, dénutrition.

En 2008, le « Plan Barnier » de l'offre alimentaire diversifiée et durable vise à préserver le modèle alimentaire français, reconnu sur le plan de la santé publique et pour ses vertus sociales : promotion des signes de qualité, opération « *Un fruit pour la récré* », création du baromètre des perceptions alimentaires, amélioration de l'offre alimentaire avec les chartes nutritionnelles par exemple.

A l'occasion de la création des DRAAF, les services régionaux de l'alimentation (SRAI) sont incités à constituer un réseau de partenaires et à élaborer des actions.

La Loi n° 2010- 874 du 27 juillet 2010 de modernisation agricole crée le programme national pour l'alimentation (PNA).

Le traditionnel modèle alimentaire français grâce auquel la France résiste mieux à l'épidémie d'obésité qui sévit dans de nombreux pays, est fragilisé par l'évolution des modes de vie. La confiance des consommateurs dans leur alimentation se perd à mesure que le lien social entre agriculteurs et citoyens se distend. La mission a entendu certains de ses interlocuteurs regretter que « *Le caractère parfois injonctif et moral du PNNS est susceptible de générer des effets pervers sur le comportement des mangeurs* ». Notre alimentation est périodiquement l'objet de remises en cause et de controverses. Le sujet est éclaté entre différents acteurs et institutions, entre différents intérêts et points de vue, parmi lesquels le consommateur s'égare...

En juillet 2010, pour la première fois, le titre premier d'une loi agricole est consacré à la politique publique de l'alimentation. Le devoir que se reconnaît l'État dans ce domaine est ainsi défini et affirmé : 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 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.* »

A cette fin, la loi crée un programme national pour l'alimentation (PNA), qui « prévoit les actions à mettre en œuvre » dans seize domaines spécifiques. A cet égard, la mission doit observer que cette énumération – visant à circonscrire de manière exhaustive le champ de la politique publique de l'alimentation – souffre en soi de la faiblesse inhérente à toute énumération : elle est à la fois très détaillée, courant ainsi le risque de devenir rapidement obsolète, et potentiellement incomplète, courant le risque de ne pas pouvoir intégrer des aspects nouveaux du sujet. Même s'il n'apparaît pas, au demeurant, que cette rédaction ait effectivement contrarié les efforts des services chargés de la mise en œuvre du plan, on peut cependant penser qu'elle ne facilite pas la compréhension des intentions du législateur.

Le projet de loi d'avenir pourrait contribuer à simplifier la rédaction des dispositions fondant la politique publique de l'alimentation.

1.2. Le « document » PNA : de la déclaration d'intention au véritable outil de politique publique ?

Les travaux de préparation du PNA ont été entrepris de façon quasi concomitante avec la loi de modernisation. Ils se sont initialement traduits par la publication en novembre 2010 d'un cahier de près de 80 pages, puis de deux circulaires aux printemps 2011 et 2013, ainsi que par l'allocation de moyens spécifiques, quoique modestes (budget, personnels).

1.2.1. Modalités de conception et de rédaction

a) Aller au-delà du PNNS

Des enseignements recueillis suite à la mise en œuvre du PNNS, il est d'abord ressorti que ce programme, très prioritairement axé sur des problématiques de santé, n'épuisait pas les attentes nées des États généraux de 2000 qui avaient présidé à sa conception, s'agissant du domaine social.

Pour définir une politique nationale de l'alimentation ne se limitant pas à la politique nutritionnelle, les pouvoirs publics devaient donc pouvoir disposer d'un document spécifique, coordonné avec le PNNS préexistant, mais d'une portée autre, non pas concurrente, mais complémentaire.

Les travaux de conception d'ensemble, animés par la DGAI, ont pris appui sur les recherches d'universitaires, sociologues, historiens..., reconnus comme Jean-Pierre Poulain, Claude Fischler, Faustine Regnier, Estelle Masson ; ils ont impliqué les professionnels de la filière alimentaire et agroalimentaire et sollicité des apports comme celui du CGAAER. Le calendrier n'ayant pas permis la réalisation préalable d'études spécifiques de terrain, la DGAI a recouru aux travaux existants, notamment du centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie (CREDOC).

b) Un objectif pratique prioritaire : constituer un ensemble cohérent à partir d'initiatives diverses

La loi énumérant seize domaines d'intervention du PNA, la conception du programme devait requérir un niveau d'adhésion interministériel élevé. De fait, onze ministères sont concernés, parmi lesquels on distingue santé et cohésion sociale, éducation nationale, enseignement supérieur et recherche, culture (dimension patrimoniale, UNESCO), affaires étrangères, jeunesse et sports, écologie, économie et finances (fraudes). Ils ont contribué par leurs propositions à enrichir le projet en cours d'élaboration. Il était probablement inévitable que cet exercice aboutisse – peu ou prou - à une compilation ordonnée de thèmes de nature et de portée différentes. A cet égard, plus que d'une volonté préalable d'harmonisation, la rédaction des fiches actions témoigne du souci - aux effets positifs - d'impliquer effectivement chacun des contributeurs.

Enfin, l'attention de la mission a été appelée par ses interlocuteurs sur l'importance de l'implication de parlementaires et d'élus locaux, particulièrement engagés dans les domaines de la restauration collective ou de la lutte contre le gaspillage. Cette implication a, notamment, été confirmée par plusieurs intervenants au cours de la Conférence parlementaire « Alimentation et Nutrition », présidée le 13 novembre 2012 par le sénateur Gérard César.

1.2.2. Le document PNA : « Bien manger, c'est l'affaire de tous »

Cadre d'une « action publique intégrant toutes les problématiques de l'alimentation et du modèle alimentaire français et regroupant les initiatives sectorielles existantes (agriculture, pêche, santé, consommation, environnement, tourisme, éducation, culture, aménagement du territoire...) (...), ce programme, animé par le ministre de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche, de la ruralité et de l'aménagement du territoire, mobilise le gouvernement dans son ensemble (...). »

Armé de la devise illustrée « Bien manger, c'est l'affaire de tous », le PNA se présente sous la forme d'un document A4 de 76 pages, dans lequel 85 actions « *concrètes, opérationnelles définies et mises en œuvre de manière coordonnée* » sont décrites dans le cadre fourni par quatre axes :

- faciliter l'accès de tous à une alimentation de qualité ;
- développer une offre alimentaire de qualité ;
- améliorer les connaissances et l'information sur l'alimentation ;
- promouvoir notre patrimoine alimentaire et culinaire.

Et deux transversales :

- innover et développer des outils pour bâtir des modèles alimentaires durables et de bonne qualité ;
- conduire des actions de communication.

Chacune des 85 actions est accompagnée d'une fiche technique qui en désigne le pilote, en décrit les éléments généraux, le public cible et l'échelle géographique de mise en œuvre, en dresse la liste des partenaires (ministériels, établissements publics, collectivités territoriales, autres) et en précise les moyens et le calendrier de mise en œuvre. Indicateurs de résultat et modalités d'évaluation complètent le document.

La mission doit constater que, de même que la loi pêchait par excès de détail et d'énumération, le texte même du PNA, avec ses quatre axes, deux transversales et 85 actions, de nature et d'importance diverses, se présente comme un assemblage intelligent, mais qui résulte cependant plus du mode de construction interministériel (chaque ministère impliqué ayant préparé une ou plusieurs propositions d'actions) que d'un choix purement opérationnel, et que les fiches-action qui l'accompagnent sont d'une intensité variable, aussi diverses que les actions elles-mêmes. Ce résultat était probablement inévitable eu égard aux circonstances de son évolution, mais ne contribue guère à la lisibilité de la politique entreprise, ni à sa cohérence.

Ce caractère un peu touffu et inégal n'a cependant pas empêché les intervenants, pouvoirs publics et partenaires, de tirer parti de ce document où cohabitaient richesse thématique et risque de dispersion. Les modalités de lancement et de mise en œuvre ont contribué à en faire l'outil attendu de la politique publique de l'alimentation.

1.2.3. Lancement du PNA : mode d'emploi et moyens affectés

1.2.3.1. *Un programme interministériel, principalement animé par le ministère chargé de l'agriculture*

La loi de juillet 2010, prolixe en termes de champ d'action, était restée assez laconique quant aux modalités de pilotage et de mise en œuvre du plan, se bornant à préciser que « *la politique publique de l'alimentation est définie par le Gouvernement (...)* ».

De fait, le ministère chargé de l'agriculture, identifié par le décret d'attribution du ministre comme « *l'autorité administrative compétente de l'État* », animant le comité interministériel de pilotage ad hoc, avait engagé dès l'été 2010 une série d'initiatives s'inscrivant dans le cadre du PNA à venir : plate forme nationale ; comité d'orientation et de suivi ; découpage du programme en tranches thématiques ; lancement de quatorze groupes de travail interministériels.

Les modalités de mise en œuvre du PNA n'ont été formalisées qu'ultérieurement, après quelques mois d'exercice de fait, par une circulaire du ministre en date du 2 mars 2011 (CAB/C2011-0001).

Après un préambule assez développé sur la politique de l'alimentation, cette circulaire au caractère fondateur, rappelant le rôle de facilitateur de l'État, mais préparée dans l'esprit de « garder de l'obligatoire et de la cohérence », traitait du pilotage de la politique de l'alimentation (relevé de conclusions du Comité de pilotage (Copil) interministériel du 9 novembre 2010), des actions du PNA pilotées en région en 2011 par le ministère de l'agriculture (plan régional et appel à projet national), ainsi que de la labellisation et de la valorisation de ces actions. Sept annexes en éclairaient les dispositions.

La circulaire prévoyait un triple étage de pilotage au niveau national : un comité national d'orientation et de suivi (CNOS), un comité exécutif interministériel (CEI), quatorze groupes de travail interministériels thématiques, présidés chacun par un ministère chef de file. Le bureau de la nutrition et de la valorisation de la qualité des aliments (BNVQA) de la DGAI (sous-direction de la qualité des aliments (SDQA)) se voyait confier le pilotage et le secrétariat du PNA.

Au niveau régional, les préfets étaient invités à créer un pôle alimentation dans les DRAAF, au sein des services régionaux de l'alimentation (SRAL), ainsi qu'à constituer et réunir un comité régional de l'alimentation (CRAlim) auquel serait confié le soin de préparer un plan régional pour l'alimentation (PRAlim).

La circulaire du 2 mars 2011 a été suivie très rapidement d'une note de service DGAI publiée le 15 mars sur NOCIA. Elle portait appel à candidature pour la mise en œuvre de deux actions du PNA portant sur *la consolidation d'un inventaire du patrimoine alimentaire et culinaire des produits de chaque région* ainsi que sur *la mise à disposition pour les consommateurs d'informations pratiques sur les produits bruts et peu élaborés*. Cet appel à projet national sera examiné plus loin.

En avril 2012 et janvier 2013 les instructions annuelles adressées aux services ont pris la forme d'une circulaire du ministre aux préfets de région, fixant les priorités de leur action, accompagnée d'une note de service DGAI/SDQA complétant le document d'orientation, en précisant le détail des moyens budgétaires alloués.

Il s'avère que si ces derniers n'ont guère évolué, les priorités notifiées en 2013 ont, elles, marqué un infléchissement des orientations, explicitement recentrées sur la justice sociale, la jeunesse « cible prioritaire de cette politique », l'ancrage territorial d'une politique au plus près des citoyens.

1.2.3.2. *Un programme ambitieux, mais doté de moyens modestes*

S'ils peuvent paraître encore limités en nombre, il est apparu à la mission que - en administration centrale comme dans les services déconcentrés - les agents affectés à la politique nationale de l'alimentation, bien choisis, se sont avérés compétents, motivés et de qualité ; leurs formations (ingénieur, médecin, vétérinaire...) et leurs profils individuels témoignent d'un intérêt particulier pour les thématiques liées à l'alimentation. Outre les deux agents affectés en administration centrale (DGA/SDQA), les moyens humains affectés en DRAAF-SRAL seront passés de neuf personnes à l'origine à un ou deux ETP par région au printemps 2013.

Les moyens budgétaires affectés à la politique nationale de l'alimentation apparaissent modestes, ne serait-ce que par comparaison avec ceux dont dispose le PNNS, globalement dix fois supérieurs (et, si l'on ajoute le plan obésité comme en Alsace, l'écart est d'au moins 20 fois plus). Il est rappelé que le financement DRAAF ne pourra excéder 50 % du total de chaque action, à l'exception des actions de communication, pour lesquelles la part DRAAF est limitée à 20 %. Dans le cas des actions envers les plus démunis, le financement DRAAF peut être intégral.

En 2011 :

- programme 206, action 8. Part dédiée aux actions régionales : fixe de 80 000 € + part variable attribuée selon quatre critères. Dotations inscrites dans une fourchette allant de 82 000 € (Guyane) à 120 000 € (Ile de France) ; soit un total de 2 500 000 € ;
- appel à projet national - 550 000 € ;

- autres financements possibles : crédits régionaux issus de plans sectoriels du ministère (programme 154 pour l'animation de la filière de l'agriculture biologique et les plans régionaux de l'agriculture durable ; programme 206 (action 4) pour la qualité nutritionnelle et sanitaire des produits ; fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER ...).

En 2012 :

- diminution de 320 000€, soit 12,8 %, à rapprocher de l'effort budgétaire total du ministère ;

- programme 206, action 8. Part dédiée aux actions régionales : fixe de 65 000€ + part variable attribuée selon quatre critères. Les dotations sont inscrites dans une fourchette allant de 67 379 € (Guyane) à 108 008 € (Ile de France) ; soit un total de 2,18 millions d'€, à quoi s'ajoutent les recherches de co-financements en partenariats.

1.3. Le PNA en actions : implication du niveau central ; pertinence et fragilités du niveau régional

1.3.1. L'implication de la DGAI au niveau central :

S'il n'est pas apparu à la mission que le Comité exécutif interministériel (CEI), réunion de directeurs devant se substituer au comité de pilotage interministériel, ait pris une part active au suivi des opérations, ni même qu'il se soit effectivement réuni, le lancement de l'appel à projets national, la mise en place des groupes de travail interministériels (GTI) – qui se sont régulièrement réunis jusqu'au printemps 2012 – et l'animation de la plate-forme nationale par la sous-direction de la politique de l'alimentation et le BNVQA témoignent de l'implication des services centraux.

1.3.1.1. « *Le patrimoine alimentaire et culinaire* » : un exemple de GTI dynamique, en dépit des difficultés rencontrées

Au delà de l'action décrite par la fiche-action n° IV.1.1 qui est de « *créer un inventaire national des produits et des savoir-faire traditionnels* », la mission effective du GTI N°11 « *Valorisation des produits et des savoirs-faire culinaires* » aura été de « *faire le lien entre les mesures de sauvegarde du patrimoine alimentaire prévues dans le dossier UNESCO et les différentes actions du PNA* ».

Il s'avère en effet que parallèlement à l'élaboration du PNA les pouvoirs publics, à l'initiative de la Présidence de la république, apportaient leur soutien à la candidature du « *repas gastronomique des français (RGF)* » à une inscription par l'UNESCO sur la liste du patrimoine immatériel de l'humanité. Cette candidature était directement portée par une association constituée ad hoc, la mission française pour le patrimoine culinaire et alimentaire (MFPCA), qui en avait constitué le dossier.

A ce titre, plusieurs des mesures de sauvegarde du RGF que la France s'engageait à mettre en œuvre avaient été inscrites dans le PNA. L'une des plus emblématiques était l'inventaire du patrimoine alimentaire et culinaire, mesure inscrite dans l'axe IV du PNA.

Préparée conjointement par les ministères de l'agriculture (DGAI) et de la culture (Direction des patrimoines), la première réunion du GTI a réuni le 1^{er} septembre 2010 des représentants des ministères des affaires étrangères, de l'agriculture, de la culture, des finances, et de la recherche ainsi que de l'INAO. Le GTI s'est ensuite régulièrement réuni pendant près de deux ans, dans les locaux des ministères de la culture ou de l'agriculture, selon une fréquence décidée en fonction de l'ordre du jour. Animé conjointement par deux représentants du ministère de l'agriculture et de la culture, ce groupe a bénéficié de la participation assez systématique des ministères et administrations concernés : affaires étrangères, enseignement supérieur et recherche, commerce extérieur. Aux membres institutionnels se sont ajoutés la MFPCA, qui a été invitée à rejoindre le groupe en novembre 2010 ainsi que des participants invités ponctuellement, pour un sujet donné.

La composition ouverte de ce GTI et l'engagement personnel du sous-directeur concerné, très impliqué dans son animation, ont permis de faire progresser significativement le travail d'inventaire requis à la fois par le PNA et par la sauvegarde du RGF en définissant contenu et modalités de l'exercice à confier aux établissements d'enseignement agricole.

De surcroît, et ce n'est pas sa moindre contribution, le GTI a constitué un moyen concret – quoique modeste - de coordination d'administrations dont les tentations centrifuges leur ont valu un rappel de l'UNESCO (avril 2011) quant aux obligations contractées, s'agissant notamment du respect du caractère non-mercantile des opérations rattachées au RGF.

1.3.1.2. Un appel à projet national aux résultats inégaux

« Doté d'un budget total de 550 000 €, pour une subvention moyenne de 40 000€ par projet, (cet appel) s'adresse à des organismes publics ou privés à but non lucratif oeuvrant dans le domaine de l'alimentation (...) a pour but de faire émerger des projets d'envergure, afin de donner de la visibilité et de la lisibilité à des « actions-phare », destinées à être dupliquées sur l'ensemble du territoire. »

L'appel a été ouvert du 16 mars au 16 mai 2011 ; 80 dossiers présélectionnés par les DRAAF ont fait chacun l'objet d'un examen par un collège de 31 experts multidisciplinaires travaillant en binômes, qui ont ensuite opéré en qualité de rapporteurs devant un comité national ad hoc, réuni le 29 juin et présidé par la DGAI. Sur la base des propositions qui lui ont été transmises, le ministre a arrêté la liste définitive des 30 projets retenus.

L'afflux des candidatures aura constitué en soi un succès. La variété des projets et le sérieux des dossiers témoignent de l'intérêt suscité par cette initiative, ainsi que de sa capacité fédérative. Les résultats effectifs sont cependant contrastés, entre succès et déceptions.

A côté de succès encourageants, notamment en Alsace, comme l'école multi-sites intergénérationnelle, initiative portée par l'association Epices, ou Du grain à moudre, par l'EMthéâtre, qui seront évoqués plus loin, la mission a dû prendre acte d'une déception exemplaire : le cas particulier des Cuisineries gourmandes, qui requiert un examen spécifique. *« Le menu était attractif, mais la cuisine est restée déserte ».*

Parmi les points d'intérêt particuliers que la mission souhaitait évoquer, à Toulouse, figurait l'ambitieux projet des Cuisineries gourmandes porté par le Conservatoire des traditions culinaires artisanales « Grand Sud » (association loi de 1901) qui, présenté par la DRAAF dans le cadre de l'appel national à projet en juin 2011, avait été sélectionné par la commission ad hoc et retenu par le ministre.

Le principe du projet, s'inscrivant dans l'axe patrimonial du PNA, consistait à :

« Contribuer à la transmission à un large public des bases fondamentales de l'art culinaire : donner une dimension culturelle au patrimoine culinaire ; mettre en valeur un terroir, ses hommes et ses traditions autour de l'art culinaire ; valoriser le métier de cuisinier en lui apportant les bases du travail traditionnel ; faire découvrir les savoir-faire des ménagères, des professionnels et des métiers de bouche afin de répertorier et de faire vivre les recettes d'autrefois qui disparaissent ; recenser les principales recettes traditionnelles des régions en utilisant en priorité l'inventaire du patrimoine culinaire soit du centre national des arts culinaires (CNAC), soit du travail des lycées agricoles ; enregistrer le savoir-faire en filmant les personnes réalisant encore aujourd'hui ces recettes ; mémoriser les produits utilisés aujourd'hui ; constituer progressivement un lieu de mémoire et de transmission du savoir-faire artisanal pour les générations futures. »

Eu égard à son ambition, à la notoriété de son opérateur et à son caractère exemplaire (un projet construit sur le même modèle était présenté par la DRAAF Pays de Loire), le projet des Cuisineries gourmandes a obtenu l'attribution d'un budget de 40 000 €.

La mission voyait là une occasion appropriée de juger sur pièces de l'impact d'une des actions emblématiques du PNA. Le résultat n'est pas à la hauteur des espérances initiales.

Sans entrer dans le détail des difficultés rencontrées par la DRAAF et des relances auxquelles il lui a fallu procéder, la mission se borne à enregistrer les éléments suivants, extraits d'une correspondance du 31 juillet 2013, adressée à l'opérateur (annexe) :

« (...) Le rapport d'exécution que vous nous avez transmis suite à nos multiples demandes, a été reçu hors délai et est incomplet. En effet les pièces demandées ci-dessous sont absente du bilan (suit une liste de 7 items, qui représentent la quasi-totalité des éléments demandés). (...) De plus, nous n'avons toujours pas reçu le bilan comptable détaillé de l'action (date butoir 23 juillet 2013), malgré nos multiples relances. (...) »

Estimant que l'opération se traduit par « un vide sidéral », la DRAAF a donc demandé à la DGAI d'engager une procédure de recouvrement des sommes déjà versées.

La mission fait donc, avec la DRAAF, le constat que les réalisations attendues n'ont pas été opérées et que le projet des Cuisineries Gourmandes, pourtant attractif sur le papier, ne saurait être de fait considéré comme un succès.

En termes de méthodologie, il apparaît que le cahier des charges et le calendrier de production, ce qu'il est convenu d'appeler des « livrables », doivent faire l'objet, ex ante, d'un examen minutieux et, tout au long de la réalisation, d'un suivi et d'un contrôle attentif, assortis, le cas échéant, de sanctions financières.

1.3.1.3. Animation de la plate-forme nationale

Le BNVQA organise chaque année une à trois réunions des responsables PNA des DRAAF. Ces rencontres ont pour objet de faciliter la transmission de consignes et l'échange de bonnes pratiques. Consignes : privilégier les plus démunis, l'agriculture bio et de proximité, l'éducation alimentaire ; prendre appui sur le réseau associatif ; recherche de partenariats : pas de financement à 100 % ; privilégier l'action par rapport à la communication (on y reviendra). Résultats : le partage d'expérience est jugé effectif, mais encore trop limité ; les rencontres ont permis de faire le point sur les modalités de mise en œuvre locale d'opérations nationales (un fruit à la récré, plaisir à la cantine...) et de présenter quelques réussites particulières comme la publication d'un guide Rhône-Alpes des achats de proximité (DRAAF Rhône-Alpes).

On sait qu'il incombe à la DGAI de « *piloter, en lien avec l'ensemble des ministères concernés, le Programme National pour l'Alimentation (PNA) qui développe la politique publique de l'alimentation que le Gouvernement a souhaité engager* ». Par ailleurs, c'est la direction générale des politiques agricole, agroalimentaire et des territoires (DGPAAT) qui « *définit les politiques d'organisation économique des productions et des filières agricoles et alimentaires. Elle définit les modalités de gestion des signes officiels de l'origine et de la qualité, veille à la promotion de ces signes. Elle élabore et met en oeuvre les politiques propres à assurer le développement des industries agroalimentaires et à valoriser leurs productions. Elle met en oeuvre les actions de soutien et de financement des entreprises agricoles et alimentaires. Elle anime et soutient le développement technologique et l'innovation des entreprises dans les secteurs agricole et agroalimentaire.* »

Il est dans ce cadre apparu à la mission que l'importance des relations du BNVQA avec les bureaux produits de la DGPAAT, direction à vocation économique, avait pu conduire certains de ses interlocuteurs à s'interroger sur la pertinence du positionnement du BNVQA à la DGAI, direction à vocation sanitaire. Il n'apparaît cependant pas que les échanges entre directions aient constitué un frein ou un obstacle à la mise en œuvre des mesures du PNA. La mission observe, au demeurant, qu'aucune des deux directions générales ne saurait être enfermée dans une spécialisation qualifiée d'économique ou de sanitaire, perceptible mais partiellement artificielle, et suggère, s'il en est besoin, de maintenir le rattachement actuel du BNVQA à la DGAI.

Le site Internet alimentation.gouv.fr édité par le MAAF ne consacre qu'une discrète rubrique au PNA. Les éléments d'information qui y figurent datent pour l'essentiel de 2011 à l'exception d'un focus sur quelques déclinaisons régionales du PNA, produit à l'occasion de la circulaire du 16 janvier 2013. Une lettre électronique « Alim'info » a été récemment proposée en vue d'attirer les internautes sur le site.

1.3.2. Les enseignements de quatre déplacements en régions

La mission ne s'est pas proposé de dresser un inventaire exhaustif des actions initiées ou accompagnées par les DRAAF au titre du PNA, ni de les décrire en détail, cet exercice étant conduit parallèlement par la DGAI.

Le propos qui suit s'attache particulièrement à faire ressortir les thèmes et les enjeux du PNA sur le terrain, tels que perçus dans les quatre DRAAF visitées. Le mode d'organisation des rencontres retenu par les DRAAF aura constitué en soi un premier éclairage sur l'importance attachée à cette politique et la manière de surmonter ce qui a été parfois présenté à la mission comme un « *scepticisme initial* ».

Les thématiques exposées confirment la territorialisation des thèmes du PNA, dont les régions ont su s'emparer en fonction de leurs préoccupations prioritaires.

1.3.2.1. Le PNA de terrain dans quatre régions : des approches contrastées

Sur la base d'un effectif et d'un budget théoriques comparables (1 ETP, entre 70 et 100 000 €) :

- l'Alsace : un modèle de dynamisme et de mise en réseau,
- Rhône-Alpes : des hiérarchies peu engagées,
- le Nord-Pas de Calais : l'accent mis sur la jeunesse et les démunis ; complexité des relations avec les partenaires publics,
- Midi-Pyrénées : un bel effort de rattrapage.

a) L'Alsace : un modèle de dynamisme et de mise en réseau

La mission a été reçue par le DRAAF et la chef du SRAL et accompagnée par la responsable du pôle alimentation ; elle a rencontré, en deux jours, neuf personnes, représentant sept partenaires de la DRAAF, publics et privés.

La mise en œuvre du PNA en Alsace est réalisée par une cadre A, soutenue par sa hiérarchie, animant un réseau qu'elle a créé. En deux journées à Strasbourg, outre les responsables de la direction, la mission a pu rencontrer de nombreux partenaires de la DRAAF, publics (État : rectorat, ARS, ou territorial : conseil général 68), professionnels (chef cuisinier, Mutualité d'Alsace) et associatifs ; au delà de l'état d'esprit apprécié par chacun, l'effet multiplicateur des participations - même les plus modestes - de la DRAAF a confirmé l'importance que revêt l'existence et l'animation d'un réseau dont l'Alsace donne un très bon exemple (572 000 € de dépenses générées à partir d'un budget DRAAF de 78 000 €).

La région Alsace offre un panorama assez complet des diverses possibilités offertes au niveau national et local ; la mise en œuvre du PNA témoigne d'une bonne compréhension de l'exercice et d'actions de toutes taille et dimension, réalisées dans un esprit de partenariat et de réseau, fortement soutenu par la hiérarchie de la DRAAF. En voici quelques exemples.

- Entretien avec le DRAAF, la chef du SRAL et la responsable du secteur alimentation.

Le CRAlim d'Alsace, régulièrement réuni, dont les acteurs majeurs avec la DRAAF sont l'ARS (Agence régionale de santé) et le Rectorat, a élaboré en concertation le PRAlim, programme régional d'alimentation.

L'Alsace est la première région française en matière de taux d'obésité et de surpoids (données de 2006, non encore actualisées), ce qui a conduit le CRAlim à fixer la réduction de ces taux comme priorité absolue du PRAlim. La DRAAF est associée au comité de pilotage du PRAlim et au groupe des financeurs. L'ensemble des administrations régionales y participe, à l'exception, à ce jour, de la direction régionale des affaires culturelles (DRAC).

La DRAAF soutient chaque année une vingtaine de projets, par un appui logistique et d'information et par une contribution financière, souvent modeste [de 1 000 € à 15 000 € avec un budget total de 73 300 €] mais à effet de levier crucial : « Semaine de la qualité alsacienne », « CROQ' plaisir, l'alimentation pour tous », « approvisionnement local de la restauration collective », « colloque ville jardinée et initiatives citoyennes », « événement jardinage biologique », « la route de la santé », « festival de l'origine et de la qualité », « les classes du goût »...etc. Ces opérations utilisent le logo « Bien manger c'est l'affaire de tous », qui est tout à fait bien reconnu.

La DRAAF fonctionne en réseau ; c'est pourquoi les projets d'action soutenus ne font pas l'objet d'une procédure d'appel à propositions mais résultent de demandes spontanées évaluées par les acteurs majeurs tels que l'ARS, le Rectorat, la DRAAF. En 2011, en réponse à l'appel à propositions national du PNA, en Alsace sur un appel à projet régional, trois réponses ont été retenues par la DRAAF et l'ARS, sur 6/7 déposées. Trois des projets non retenus ont tout de même reçu un soutien de la région.

Il existe peu d'actions inter-régionales : cas des services pénitentiaires d'Alsace, Champagne, Franche-Comté, Lorraine, pour des projet de concours de cuisine/recette « origine de la qualité ». Une seule action transfrontalière est réalisée, dans le domaine des produits de l'agriculture biologique.

Perspectives : des réductions budgétaires, d'au moins 10 % en 2014, sont à craindre, d'autant que le PNA ne fait plus l'objet d'une enveloppe spécifique. Il en va de même pour les budgets importants de l'ARS.

- Coopération avec l'Agence régionale de santé : rencontre avec le médecin inspecteur de santé publique du pôle prévention. Les liens entre les deux institutions sont étroits et la coopération efficace. Sont évoqués la thématique « prévention du surpoids et obésité des enfants », le programme « un fruit à la récré », l'élaboration commune du plan stratégique régional ainsi que l'intégration des outils DRAAF dans certains Contrats Locaux Santé.
- Coopération avec le rectorat : rencontre avec l'infirmier conseil auprès de Mme la rectrice, qui est chargé du suivi des personnels infirmiers du rectorat (secteur public), soit environ 230 infirmiers et infirmières. Il fournit un dossier « Education à la santé par l'alimentation ». Si l'Alsace est la première région française en terme de nombre de cas d'obésité, la situation recouvre de grandes disparités locales, et entre collèges. Le taux d'obésité peut atteindre 30 % dans certains collèges alors que la moyenne oscille entre 15 % et 17 %. Toutefois, la situation semble se stabiliser. La prévention est activement conduite par le rectorat depuis 2004/05, à travers notamment un « observatoire de la santé de la région Alsace ».

Depuis 2008, un projet spécifique à l'académie de Strasbourg : l'étude du comportement alimentaire des adolescents – pari de la santé (CAAPS). Le CAAPS, devenu le CAAJAPS en 2013, concerne tous les établissement scolaires publics ; il est en phase d'évaluation par deux inspecteurs d'académie et deux médecins, avec le concours de l'observatoire de la santé. Se met en place une phase de transition avec l'Union nationale du sport scolaire (UNSS) pour le second degré et l'USEP pour l'éducation primaire, sur un projet « vivre ensemble et citoyenneté. »

L'inspection pédagogique régionale (IPR) appuie un programme en lycée pour le développement de la pratique du sport, plus spécialement destiné aux filles. En parallèle un groupe de travail du rectorat entre l'IPR et professeurs de sciences de la vie et de la terre (SVT), travaille à promouvoir un enseignement de l'alimentation et de l'éducation physique. En 2014, avec le soutien de l'ARS (Agence régionale de santé), ces actions devraient se centrer sur le 1^{er} degré et sur le collège, avec une expérimentation sur 20 collèges et 71 écoles : « Education à la santé et à la citoyenneté ».

Au-delà, ce programme vise à rapprocher le collège ou l'école dans un projet de quartier, pour « tous les aspects de la vie » et à mobiliser les collectivités et les associations locales. Le projet de l'académie de Strasbourg a reçu l'accord du ministère de l'éducation nationale pour faire de l'alimentation une priorité, via une circulaire de décembre 2011 « politique éducative de santé dans les territoires académiques (ancien plan quinquennal 2003), qui fixe sept objectifs, dont l'éducation physique et l'alimentation, en faisant référence aux PNA, PNNS, Plan obésité.

En 2004, une étude sur la restauration a donné lieu à une enquête de trois ans dans neuf établissements, conduite par une diététicienne. A la suite de l'évaluation des avis des élèves, équipes éducatives, équipes de restauration, personnels de santé (infirmier(e)s des établissements) et des parents, des recommandations ont été faites en particulier sur :

- la formation des équipes de restauration aux règles de restauration collective [Groupe d'étude des marchés de restauration collective et de nutrition (GEMRCN)]. Ces recommandations couvrent l'ensemble de la restauration collective, y compris scolaire et portent notamment sur les fréquences de service de certains plats ou aliments, ainsi que sur les grammages des portions servies aux convives (Cf. site de la DGAI) ; 90 % des personnels des collèges et établissements primaires ont été formés ;
- 19 diététiciennes ont été chargées de visiter les collèges. Pour l'année 2011/12, les diététiciennes ont rencontré 19 000 élèves, en particulier pour sensibiliser à la lecture/compréhension des messages publicitaires. Une évaluation de l'impact en termes de changement de comportement est assez difficile à conduire à court terme ;
- des outils incitatifs ont été élaborés et fournis, pour des présentations sur la prévention santé-alimentation.

La « collation de 10h » à base de pain au chocolat, qui va constituer une sorte de fil rouge au cours de tous les entretiens sur éducation et alimentation, est présentée comme un des obstacles majeur à l'équilibre alimentaire des élèves. En effet, ces pains au chocolat correspondent, le plus souvent, à une portion très large et si la collation est prise tardivement, vers 11h voire 11h30, les élèves n'ont plus faim pour le déjeuner ; en témoigne le fait que jusqu'à un repas sur quatre n'est pas consommé.

Des expérimentations en écoles primaires (26 000 enfants) sont conduites dans un certain nombre de communes dans la région de Colmar, pour substituer au pain/chocolat un fruit ou produit de fruit (Cf. « un fruit à la récré »). Les résultats obtenus seraient satisfaisants. Une extension est prévue pour les collèges et les lycées. Ces pains au chocolat de la collation sont la plupart du temps vendus par des élèves pour assurer le financement d'un projet. Il faut donc, pour une substitution, permettre le maintien de ce financement des élèves, par exemple proposer des produits à base de fruits.

Une convention est en cours avec l'agence régionale de la santé pour un programme « santé et handicaps » avec une entrée sur l'alimentation.

Deux autres programmes sont conduits avec la DRAAF : « plaisir à la cantine » et « les classes du goût ».

- Plaisir à la cantine, pour le secondaire, fonctionne bien mais la durée des formations est jugé trop long (6-7 jours) pour les personnels des collèges, qui dépendent désormais des collectivités locales, les gestionnaires dépendant de l'Education Nationale.
- L'action « Classes du goût », pour les enseignants du 1^{er} degré, rencontre une difficulté similaire de disponibilité des enseignants pour suivre les formations [une journée de formation, suivie si besoin de compléments + six séances pédagogiques de 1h1/2 ou plus] avec mise à disposition de classeurs de fiches pratiques.

En termes de recensement des outils disponibles, un bon travail est effectué avec :

- la mutualité française d'Alsace,
- l'Institut national de prévention et d'éducation pour la santé (INPES),
- le centre régional de documentation pédagogique (CRDP) qui a élaboré une « mallette pour les parents » avec un thème consacré à l'alimentation et sport. La rencontre avec les parents fonctionne dans le primaire mais est plus rare en collège et disparaît au lycée.

Des liens avec d'autres rectorats fonctionnent bien, par exemple à travers l'école de santé de Nancy, avec un intérêt pour le PNNS et le PNA.

Son représentant tient à faire observer que la Rectrice d'Académie, ancienne professeur d'éducation physique, est particulièrement sensibilisée aux sujets d'alimentation, d'éducation physique et de santé.

- En direction des mêmes publics et en lien avec l'éducation nationale et le ministère de l'agriculture, l'association l'Univers du goût en Alsace œuvre pour l'éducation sensorielle des enfants, en formant des enseignants du primaire. Un partenariat engagé en 2010 a permis de réaliser et multiplier des mallettes pédagogiques, élaborées par l'association en concertation avec des conseillers pédagogiques et mises à disposition des enseignants dans des centres de ressources. L'association prend part également aux Classes du goût, à Plaisir à la Cantine, à Gustatorium.

- Coopération avec le Conseil général du Haut-Rhin : rencontre avec deux représentants du conseil. L'implication du CG 67 est particulièrement marquée dans les formations « Plaisir à la cantine », ainsi que dans des actions mettant en avant les produits de proximité comme « Un fruit, un légume, une saison », organisée avec l'Interprofession des fruits et légumes d'Alsace.

- Coopération avec la mutualité française d'Alsace : ce partenariat est axé sur l'organisation d'événements destinés aux collégiens (Collégiades : journées « alimentation et activité sportive »), aux étudiants (sessions d'ateliers cuisine organisées avec le CROUS, sensibilisation au gaspillage alimentaire) ainsi qu'aux personnes âgées (mallette Légumady).

La DRAAF d'Alsace a proposé avec succès deux dossiers, retenus dans la liste de l'appel à projet national.

- L'Association EPICES bénéficie à la fois de la notoriété internationale du chef Haeblerlin et de l'engagement personnel avéré de son épouse, directrice d'une école maternelle à Colmar, qui préside l'association.

« Espace de projets d'insertion cuisine et santé (EPICES) » : à travers de multiples formes de partages culinaires et de réalisations de jardins (ateliers de cuisine, de jardinage, éducation au goût, actions basées sur les rencontres inter-générationnelles), les objectifs sont de :

- permettre à tous une alimentation de qualité, diversifiée, peu coûteuse, respectueuse de l'environnement, des saisons et ouverte sur d'autres cultures ;

- consolider le lien social, la convivialité et les processus d'insertion et de formation ;

- renforcer de manière originale les liens intergénérationnels et le soutien à la parentalité.

La priorité de santé initialement retenue – plutôt prescriptive - a évolué assez rapidement dans le sens d'un modus operandi plus participatif, facilitant l'implication des populations défavorisées, au départ assez peu réceptives. « Cuisiner ensemble » est rapidement apparu comme une bonne recette : les intéressés peuvent ensuite reproduire chez eux, à petits frais, les recettes expérimentées chez le chef Haeblerlin. L'effet de valoriser les parents devant leurs enfants est positivement accueilli.

- Le projet de l'association EMTHEATRE consiste à explorer le sens de l'acte alimentaire et, à travers ce dernier, la compréhension du monde qui s'y rattache. Utiliser le langage du spectacle vivant et des arts plastiques (théâtre, danse vidéo, expositions etc) comme vecteur d'éducation alimentaire et de santé publique.

Enfin, mais sans que cette énumération prétende à l'exhaustivité, la mission s'est entretenue avec un chargé de projet à l'association Eco Conseil, qui réalise en partenariat avec la DRAAF et la ville de Strasbourg des potagers urbains collectifs (deux actuellement) destinés aux populations les plus fragiles. L'association est également intervenue en soutien pour l'organisation en 2012 d'un colloque « Villes jardinées et initiatives citoyennes ».

b) Rhône-Alpes : des hiérarchies peu engagées

La mission a été reçue par le chef du SRAL, la responsable du pôle alimentation et une collaboratrice, ainsi que par le DRAAF.

La visite de la mission à Lyon aura fortement contrasté avec les journées passées à Strasbourg. Le DRAAF comme le chef de SRAL ne paraissent pas attendre beaucoup de résultats d'une politique publique qu'ils ne présentent pas comme prioritaire. De son côté, le (précédent) préfet de région avait fixé au PNA un objectif économique unique « priorité à la consommation des produits locaux », accompagné de la consigne donnée aux services de l'État d'éviter les coopérations avec les collectivités territoriales. Ces consignes n'ont pas été levées et cet horizon semble perdurer ; il ne paraît pas non plus que les relations avec les autres services publics (Rectorat, ARS) soient particulièrement étroites. Les deux cadres A qui sont en charge du PNA au sein du

SRAL (tous deux à temps partiel : 90 et 40 %), sont motivées mais relativement isolées et prennent plutôt appui sur l'administration centrale et les rencontres de correspondants pour alimenter leur réflexion et leur action que sur un réseau actif de partenaires locaux.

De fait, dans le cadre de sa visite le 26 mars, la mission n'a rencontré aucun partenaire de la DRAAF. On comprend que dans ces conditions la mise en place d'un réseau ait relevé de la gageure. La responsable du pôle a cependant mené à bien la rédaction de deux guides remarquables, dont l'intérêt national est tout à fait évident ; elle poursuit ce travail sur des projets, dont un très innovant, utilisant les nouveaux outils de communication. C'est conforme à l'observation de sa hiérarchie selon laquelle une simple « *approche Budget + effectifs serait dévalorisante* ». C'est sans doute le motif pour lequel le tableau des actions et budgets PNA en Rhône-Alpes demandé par la mission, n'a pas été fourni.

Constats : une situation on ne peut plus contrastée avec l'Alsace.

L'objectif principal du PNA régional (fixé en 2010, par le précédent Préfet de région) est d'ordre économique et exclusivement centré sur l'approvisionnement par des productions locales de la restauration collective : les circuits courts (FEADER / 800 K€). De plus, il a été affirmé à la mission que le Préfet a donné consigne d'éviter les contacts avec les collectivités locales.

1. La crédibilité et la légitimité du ministère de l'agriculture (et de la DRAAF) en matière d'alimentation sont pénalisées par « *son mauvais bilan écologique* ». Toutefois, les éventuels partenaires sembleraient reconnaître un avantage à l'intervention de l'État, en raison de sa neutralité.
2. Pas de portage politique du PNA par le DRAAF (et le SRAL), dont le propos reflète une vision plutôt désabusée et critique sur l'environnement général du PNA. « *Alors que les enjeux sur l'alimentation sont réels, les moyens consentis sont dérisoires avec 100 K€ (comparativement au PNNS)* », « *Manque de légitimité du ministère de l'agriculture sur le volet alimentation à l'exception des circuits courts* », « *La mayonnaise ne prend pas* ».
3. Pas d'appel à projets, pas de PRAlim en 2012.

c) Nord-Pas-de-Calais : l'accent mis sur la jeunesse et les démunis ; complexité des relations avec l'ARS.

La mission a été reçue à la DRAAF par la directrice, la chef du SRAL et les responsables du pôle alimentation ; elle a rencontré sept personnes dont cinq partenaires de la DRAAF, publics et privés : rectorat, conseil régional (CR), Agence régionale de santé (ARS), association « Le sens du goût », banque alimentaire régionale.

Au sein du SRAL, le pôle alimentation - écophyto est animé par deux cadres A (dont un départ prochain à la retraite). Avec le soutien de sa hiérarchie, le pôle a su constituer un réseau actif, tant avec les partenaires publics comme le rectorat, qu'avec les associations intervenant en qualité d'opérateurs. Les entretiens ont fait ressortir trois sujets considérés comme prioritaires : la concurrence du PNA et du PNNS en Nord-Pas-de-Calais ; l'action en faveur des jeunes; l'action en faveur des plus démunis.

c-1 - Le PNA en Nord-Pas-de-Calais : un élément fédérateur, mais en concurrence avec le PNNS

Le PNA : un élément fédérateur...

DRAAF et interlocuteurs extérieurs se retrouvent en Nord-Pas-de-Calais pour considérer que, en dépit des difficultés rencontrées pour mobiliser en interministériel au niveau régional et en interrégional, « *le PNA a permis de repropulser un type d'action* » et que « *Le PNA a servi à favoriser les contacts* ». Ses interlocuteurs se plaisent à reconnaître à la DRAAF la qualité de son contact avec les professionnels et les associations et son rôle de rassembleur. La composition du CRAlim n'a pas été formalisée par un texte ad hoc, mais le conseil se réunit sous la forme d'un groupe de travail et les participants, notamment le Conseil régional, y sont actifs.

La chef du projet « gouvernance alimentaire » au Conseil régional fait observer que celui-ci n'a pas de politique alimentaire propre, mais qu'il opère un travail transversal. Elle insiste sur le risque de dispersion et la nécessité de retrouver de la cohérence. A ce titre, le CRAlim animé par la DRAAF constitue un lieu d'échanges essentiel, réunissant une multitude d'acteurs : production, santé, précarité. Même si les services de l'État ne sont pas perçus comme ensembliers, la DRAAF contribue au décloisonnement entre les services et avec les partenaires extérieurs.

Eu égard au nombre et à la grande variété des programmes et actions, les pouvoirs publics doivent éviter de saupoudrer et, pour cela, rechercher des opérateurs peu nombreux, mais visibles et pérennes. La taille des opérations importe moins que le risque de dispersion. A cet égard, le Conseil régional privilégie le réseau rural et les circuits courts (crédits Union Européenne (UE), État, Région). Pour parer à la tentation éprouvée par certains services de recentrer la politique de l'alimentation sur la santé, le Conseil régional suggère d'impliquer la Chambre d'agriculture.

A cet égard, la représentante du Conseil régional regrette que l'idée des maisons de l'alimentation, lancée en 2011, ne paraisse plus être d'actualité.

Le thème des Maisons de l'alimentation considérées comme une très belle opportunité sera repris par d'autres interlocuteurs de la mission comme l'association « Sens du goût », qui en considère le principe comme « *Un bon support d'une politique de l'alimentation pour une approche transversale et pluridisciplinaire...* ».

Enfin, DRAAF et Conseil régional insistent sur leur coopération bilatérale concernant le plan bio, auquel ne participe pas l'ARS. De fait, collectivité territoriale et service de l'État ont su bâtir une relation de confiance, qui fera dire à un opérateur que : « *Le binôme DRAAF-CR est le plus indiqué pour coordonner le PRAlim et avoir l'effet d'entraînement recherché* ».

Il se trouve que le sujet est peut-être plus complexe.

... en concurrence avec le PNNS

Entre PNA et PNNS, DRAAF et ARS, la ligne de partage est perçue par les opérateurs comme peu claire, alors que la dissymétrie en organisation et moyens n'est que trop visible. De plus, les modalités de coopération de l'ARS avec la DRAAF sont perçues par ce dernier service comme pouvant relever d'une forme d'« impérialisme administratif ».

Au-delà des opérations directement concurrentes du PNA (Fourchettes et baskets / Plaisir à la cantine, Fruities à l'école / Un fruit pour la récré...) et de la disproportion entre les moyens alloués (Budget annuel PNNS-Alimentation et plan obésité = 2 M€), la difficulté tient au projet de l'ARS de construire une cohérence des actions et programmes dont elle assurerait directement la mise en œuvre.

Autant la recherche de cohérence est un objectif partagé par la DRAAF, autant les modalités proposées ne sauraient correspondre à l'esprit du PNA. Les modes d'approche différents de ces deux programmes – l'un prescriptif, l'autre incitatif-suggèrent de la prudence quant à la manière de les coordonner. L'association Les Sens du Goût rappelle que « Il vaut mieux informer les gens pour qu'ils puissent choisir en toute connaissance de cause leur alimentation (l'alimentation est un choix individuel), plutôt que prescrire ce qu'il faut manger ».

L'avenir du PNA en Nord-Pas-de-Calais demeure donc suspendu à la réalisation projetée d'un regroupement formalisé des plans santé de la région, dont l'animation est revendiquée par l'ARS ; un arbitrage du préfet de région aurait entériné ce projet, qui doit donner lieu à une convention. La mission, comme la DRAAF, demeure dubitative quant à l'efficacité de ce type de projet, ne serait-ce qu'en raison du fait que la portée du PNA ne saurait être réduite à un "plan santé", qu'elle excède sensiblement.

c-2 - Les actions en faveur des jeunes : profusion et concurrence des initiatives

Si la coopération de la DRAAF et du rectorat constitue un atout, la réalisation des opérations en faveur de la jeunesse – une des priorités du Nord-Pas-de-Calais – reste pour ces services « *un combat de tous les jours* », en raison notamment de la multiplicité des projets et programmes concurrents et de la difficulté d'assurer leur financement. Dans ce cadre contraint, il a été pris soin, à juste titre pour la mission, d'« *éviter de trop cibler* ».

La représentante du rectorat a mis en avant le fait que, depuis la loi de décentralisation de 2006, l'éducation nationale (EN) n'a plus la maîtrise de la restauration collective en milieu scolaire, transférée à la Région. Le rectorat et son service infirmier restent néanmoins fortement impliqués dans un domaine d'activité intégrant projet alimentaire et activité physique. Le bilan des actions entreprises et réalisées lui paraît inégal, point de vue partagé à la DRAAF.

Il ressort des entretiens conduits à la DRAAF que « Un fruit à la récré » permet d'aménager l'usage de la collation matinale, habitude manifestement autant ancrée dans le Nord-Pas-de-Calais qu'en Alsace. Les « classes du goût », bien réalisées, permettraient de faire évoluer le comportement des élèves bénéficiaires ; elles gagneraient à être accompagnées d'une approche « étiquetage » qui serait sans doute efficace. De fait, elles sont pénalisées par le manque de disponibilité des enseignants pour se former et par leur grande mobilité. L'opération « Un fruit à la récré » souffre d'un manque de financement par les collectivités locales (complément des 50% UE) alors que 46 000 enfants devraient en être bénéficiaires.

Enfin, une tentative de « Journées alimentation Institut Pasteur - rectorat - DRAAF » a échoué, faute de mécène. Le Conseil général du Nord a, de son côté, pu lancer les opérations « diagnostics nutritionnels et Végétal tonique ».

c-3 - Les actions - quantitatives et qualitatives - en faveur des plus démunis

L'aide alimentaire aux plus démunis – au titre du PNA - est une priorité de la DRAAF Nord-Pas-de-Calais. Elle doit se combiner avec le PEAD qui représente près de 75 % des ressources de la Banque alimentaire régionale.

L'action de la Banque alimentaire en faveur des plus démunis comporte trois niveaux : survie - insertion - qualité de vie, auxquels répondent : aide directe, formation, accompagnement.

Outre l'approvisionnement de la Banque alimentaire en denrées, la difficulté de l'exercice tient à la sensibilité particulière de ce public ; la DRAAF est, comme l'opérateur, attentive à l'acceptabilité des dons, à la qualité de l'échange social, à la nécessaire optimisation du budget alimentaire, à l'origine, à la gestion et au recyclage de déchets organiques.

L'association « Les sens du goût » organise des « petits ateliers sensoriels » de formation et d'animation. Elle a mis en place un groupe de réflexion obésité-santé (GROS), organisé des journées d'échanges et de pratiques et un séminaire de l'Université Lille 3 sur le thème : « Qu'est ce que manger ? ». Une des forces du PNA soulignée dans ce cadre a été exprimée par la formule selon laquelle « *il ne faut pas prescrire mais fournir les outils d'un choix* ». Le public démunie est particulièrement sensible à cette marque d'attention.

Parallèlement, la thématique « Lutte contre le gaspillage alimentaire » permet d'aborder beaucoup d'aspects d'une politique nationale de l'alimentation, par une autre entrée que celle de la santé ; la thématique « aide alimentaire » renvoie à la lutte contre le gaspillage qui renvoie elle-même à la qualité de l'alimentation et de la vie.

Enfin, l'entrée « justice sociale » du PNA est de nature à englober tous ses autres aspects (aide alimentaire, accessibilité, gaspillage alimentaire, insertion, bien-être). Les interlocuteurs de la mission ont observé que « *en dépit de l'évolution de sa rédaction, le PNNS s'adresse dans ses messages plutôt aux riches qu'aux plus démunis* ». Ces propos font écho à ceux du Pr Nisri, chargé d'une mission d'évaluation du PNNS: « *Il faut bien de l'argent et des dents pour consommer des fruits et légumes... !* ».

d) Midi Pyrénées : un bel effort de rattrapage

En l'absence du DRAAF, la mission a été reçue par le chef du SRAL et la responsable du pôle alimentation ; elle a rencontré sept personnes, représentant cinq partenaires de la DRAAF, publics et privés.

L'annonce fin février de la visite de la mission peut avoir joué un rôle : la première réaction de la structure avait été de s'abriter derrière le contexte difficile de changements de personnes (arrivée récente du chef de SRAL, mutation du responsable du pôle alimentation, empêchement de l'agent qui lui apportait une aide ponctuelle, départ du DRAAF), qui ne contribuaient pas à faciliter la mise en œuvre du PNA.

En tout état de cause, les éléments présentés à la mission lors de sa visite le 16 avril auront témoigné de la capacité de la structure à se ressaisir et à faire (re)vivre les actions entreprises quelques mois auparavant et momentanément mises en veille entre-temps : reconstitution d'un pôle « nutrition-offre alimentaire », par désignation d'un chef de pôle, d'une chargée de mission à temps partiel et d'un dirigeant technique, reprise des dossiers en cours, peu activés depuis la dernière réunion du CRAlim en septembre 2012, contacts renoués avec les opérateurs, identification de difficultés (cuisineries gourmandes) et mesures correctives.

Enfin, la conception et le renseignement d'un tableau de bord exhaustif 2010-2013 permettent à la DRAAF de disposer d'une vision panoramique des initiatives prises ou relayées depuis le lancement du plan. 68 actions ont été réparties en cinq thèmes (outre la communication), pour une dépense totale directe (État) de 441 469 € :

- favoriser une alimentation équilibrée et diversifiée pour les personnes les plus démunies, contribuer à l'éducation alimentaire des personnes en difficulté, améliorer l'offre alimentaire en produits locaux (19 actions, 68 842 €) ;
- prendre de bonnes habitudes alimentaires dans le cadre scolaire ou périscolaire, promouvoir et accompagner pédagogiquement le programme de fruits dans les écoles, sensibiliser et informer les jeunes enfants (15 actions, 77 450 €) ;
- améliorer la connaissance et l'information sur l'alimentation, être à l'écoute du consommateur et répondre à son besoin d'information (15 actions, 106 313 €) ;
- améliorer l'offre alimentaire : soutenir l'approvisionnement local, améliorer l'offre nutritionnelle, l'offre alimentaire (14 actions, 162 844 €) ;
- améliorer l'alimentation des seniors (2 actions, 5 500 €) ;
- trois actions de communication (200 520 €).

La preuve est faite en Midi-Pyrénées que la détermination et la capacité managériale des hiérarchies peuvent s'avérer au moins aussi déterminantes que l'importance - ou la faiblesse - des effectifs numériques de la structure. Tout en s'interdisant d'entrer dans une évaluation des politiques d'effectifs dans les services déconcentrés (SD), la mission fait le constat de la fragilité de certains secteurs, et de la vitesse avec laquelle peut disparaître une expertise non pratiquée ; à cet égard, les mouvements internes opérés à Toulouse ont certainement permis à cette DRAAF d'éviter une évolution qui aurait pu rapidement devenir irréversible.

La mission observe que si le classement en thèmes retenus par la DRAAF ne décalque pas exactement le cadre défini par le PNA, les actions s'inscrivent clairement dans ses priorités.

Sans revenir sur le détail de ces actions, ou vouloir commenter les plus connues d'entre elles comme l'inventaire patrimonial, les classes du goût, un fruit à la récré..., la mission a retenu de sa visite à Toulouse trois images spécifiques et une question (ainsi que les cuisineries, évoquées plus haut) :

- *Campus gourmand = l'implication du CROUS*

Il existe un centre régional des œuvres universitaires et scolaires (CROUS) par académie. Dispensateur d'aides directes (sommes servies par l'enseignement supérieur), sociales (prêts ou dons), ou indirectes (logement, restaurant universitaire), le CROUS n'a pas de compétence à l'égard de la santé des étudiants ; il ne s'en désintéresse pas pour autant. D'où les opérations auxquelles il apporte son concours en termes de connaissance des règles de l'équilibre alimentaire, de la saisonnalité, de contribution à des ateliers de pratique culinaire (« Panier utile/panier futile »), au choix de menus à thèmes (« Les salades insolites »), toutes opérations conduites en partenariats, présentées et suivies en comité régional pour l'alimentation (CRAlim). En dépit de l'observation désabusée d'un interlocuteur : « *Si personne n'est là pour booster les chefs de cuisine CROUS, il ne se passe plus rien* », l'implication du CROUS paraît bien constituer un moyen efficace d'apporter une aide appropriée à une population qui peut se percevoir encore comme trop peu impliquée dans le choix de son alimentation.

- « *Bleu comme une orange* »

Ce programme a emporté un appel à projet conjoint DRAAF-ARS, lancé en vue d'encourager la consommation de fruits et de légumes par les populations précaires de Midi-Pyrénées. L'éco-alimentation populaire est-elle une gageure ? Les initiatives de Midi-Pyrénées, à rapprocher de ce qui se fait en Alsace ou dans le Nord-Pas-de-Calais, confirment l'importance de la solidité des associations opérateurs et de leur insertion dans le réseau. Le critère de la précarité est identique : revenu et lien social. Bleu comme une orange organise des sorties « achat cueillette », des actions de développement de cultures de plantes aromatiques sur balcons, de transformation « atelier pluche » et tient un centre de documentation/atelier de jardinage. Là aussi, l'opérateur aimerait disposer d'indicateurs de l'efficacité de son action ; il doit, en attendant de pouvoir procéder à des comparaisons à moyen ou long terme, se tenir à l'expression du ressenti des bénéficiaires. Ce besoin de recul apparaît bien comme une donnée constante.

- *L'insuccès de l'IRQUALIM*

Le site Internet lancé à l'initiative de la chambre d'agriculture et de la Région, est dû au manque de vrai modèle économique ; il ne suscite pas assez de connexions.

Question récurrente : comme dans le Nord-Pas-de-Calais, les interlocuteurs de la mission, s'interrogent sur les intentions de l'administration concernant les Maisons de l'alimentation. Les responsables de la Maison de l'alimentation à Rodez, longuement entendus par la mission, ont engagé un important travail de terrain, bien perçu par leurs partenaires. Toutefois, le doute s'instaure quant aux perspectives réelles de cet outil, et au parti que les pouvoirs publics entendent en tirer.

Au-delà des quatre exemples qui précèdent, et pour compléter le panorama ébauché in situ, la mission a consulté **les sites des DRAAF**. Le tableau ci-dessous illustre la visibilité du PNA dans la communication électronique des services régionaux de l'État.

RÉGION	Page d'accueil – Alimentation - PNA, Gaspillage, Dons...	Appel à Projet PNA 2013 Date limite	Informations disponibles et accessibles
Alsace	Lien PNA	Non	Nb. info sur les initiatives de la Région
Aquitaine	Pas de lien direct Voir rubrique Alimentation	Non	quelques infos, dont un lien sur PNNS
Auvergne	Pas de lien direct Voir rubrique Alimentation	Oui 15/05/2013	Liens divers
Basse-Normandie	Pas de lien direct Voir rubrique Alimentation	Oui 15/03/2013	Peu de lien ou d'opérations
Bourgogne	Pas de lien direct Voir rubrique Alimentation	Oui 23/05/2013	Liens souvent anciens 2010/11
Bretagne	Lien « Gaspillage » Ouverture sur PNA...	Non	Ex. régionaux peu actualisés 2010/11 – Liens avec d'autres DRAAF
Centre	Lien « Gaspillage » Ouverture PNA...	Non	Ex. régionaux peu actualisés 2010/11 – Liens avec d'autres DRAAF
Champagne Ardenne	Lien actualité pour Appel à projet	Oui 10/04/2013	Infos du MAAF mais peu d'ex. en région
Franche-Comté	Lien PNA	Oui 30/04/2013	Nb. infos régionales et actualisées
Haute-Normandie	Lien actualité pour appel à projet	Oui 17/05/2013	Info qqs opérations régionales +un bilan 2011
Languedoc- Roussillon	Lien PNA + actualité	Non	Nb. infos régionales et actualisées – ex conf. sur « aide alim... » 21/03/13
Limousin	Pas de lien direct Voir rubrique Alimentation	Oui 10/04/2013	Info du MAAF
Lorraine	Pas de lien direct Voir rubrique Alimentation	Non	Infos réduites, non actualisées (2010)
Midi-Pyrénées	Pas de lien direct Voir rubrique Alimentation	Non	Infos du MAAF, Infos régionales non actualisées
Nord-Pas-de- Calais	Lien PNA	Non	Très nb. infos régionales actualisées

RÉGION	Page d'accueil – Alimentation - PNA, Gaspillage, Dons...	Appel à Projet PNA 2013 Date limite	Informations disponibles et accessibles
PACA	Pas de lien direct Voir rubrique Alimentation	Non	Infos du MAAF Ex régionaux de 2011
Pays-de-la-Loire	Pas de lien direct Voir rubrique Alimentation	Non	Info réduite en un §
Picardie	Lien « Don » « Fruit à la récré »	Non	Infos MAAF et de 2011 – Infos « Dons » 10/2012
Poitou-Charentes	Lien « Dons » « Gaspillage » + actualités appel à projet et Fruits à la récré	Oui 15/06/2013	Bcp. d'info sur les actions dans des autres Régions – mais ?? info sur les projets en Poitou Charentes
Rhône-Alpes	Pas de lien direct Voir rubrique Alimentation	Non	Bcp. d'infos nationales et régionales + réf. Guides
Ile-de-France	Lien PNA	Oui 15/05/2013	Bcp. infos nationales et sur actions en IDF

1.3.2.2. Quelques constats partagés par les interlocuteurs de la mission

Le PNA est perçu par les services de l'État comme un moyen de reconnaissance - assez efficace - auprès de leurs interlocuteurs, qui légitime leur action et structure leurs interventions.

Si la capacité d'action directe du plan demeure limitée, ne serait-ce qu'en raison de la modicité des crédits affectés, ce qui importe est la dynamique résultant de la mise en réseau des acteurs. L'effet d'entraînement financier peut aller jusqu'à un facteur 6, voire au delà. L'importance capitale des petites sommes, lorsqu'elles conditionnent la réalisation même d'actions, constitue un des enseignements majeurs des rencontres de terrain.

D'un point de vue formel, les services, comme les partenaires locaux expriment un intérêt poli pour la construction théorique du PNA en axes et actions, utilisée pour une présentation de leurs actions, mais témoignent surtout d'une bonne compréhension des thématiques et adhésion aux priorités. A ce titre, la présentation des actions conduites s'inscrit avec facilité dans le cadre nouveau des trois priorités exposées par la circulaire ministérielle de janvier 2013, plus proches des attentes de terrain.

Il s'avère que les DRAAF ont pu développer des thématiques prioritaires différentes d'une région à l'autre (Alsace : lutte contre l'obésité des jeunes, Nord-Pas-de-Calais + Ile-de-France + Poitou-Charentes : lutte contre la précarité alimentaire et justice sociale, Languedoc-Roussillon : éducation des jeunes...) : cela confirme la pertinence du niveau régional comme lieu approprié de la décision publique.

Le temps n'est pas venu de l'évaluation. L'inscription des actions du PNA dans la durée, leur imbrication avec celles du PNNS, la conception des indicateurs, qui mesurent plus la réalisation des actions que leur effet sur les habitudes et usages alimentaires, sans parler de la taille et du poids des consommateurs, ne permettent pas véritablement d'évaluer déjà les actions du PNA ; il en va différemment de l'approche opérée en termes de ressenti.

2. Grandeur et servitudes du PNA

2.1. La grandeur du PNA : naissance d'un réseau et floraison d'initiatives, grandes et petites

- Pertinence des enjeux

L'existence du PNA inscrit l'action du MAAF dans un ensemble d'initiatives publiques, interministérielles de surcroît, et privées ; point de convergence des problématiques de production agricole et agroalimentaire et des problématiques de santé publique, le PNA constitue un lieu de rencontre d'exigences parfois contradictoires, et un exceptionnel carrefour d'idées.

La mission insiste particulièrement sur la pertinence d'une des priorités du PNA exposées dans la circulaire du 16 janvier 2013 : la justice sociale. Les considérations sociales sont en effet les plus déterminantes du comportement alimentaire des consommateurs. Les publics les plus concernés par les déséquilibres alimentaires sont les plus modestes et les moins réceptifs aux messages du PNNS. Le prix est le premier critère d'achat des denrées alimentaires, suivi par le plaisir... Les initiatives lancées ou facilitées dans le cadre offert par le PNA représentent une ardente obligation.

- Pertinence du niveau régional

Les visites de terrain ont apporté – si besoin était - la confirmation que le niveau régional est le plus approprié pour mettre en œuvre le PNA. Les régions ont ainsi déterminé des thématiques prioritaires distinctes, adaptées à leur situation. Dans le cadre des objectifs généraux du PNA, la construction des PRAlim s'inspire davantage des propositions opérationnelles de terrain faites par les partenaires qu'elle se conforme à l'actuelle composition du plan avec ses 85 actions-types.

Le principe de constitution et d'animation d'un réseau de partenaires par les services régionaux de l'État, est un bon modèle de gouvernance régionale du PNA. La question de l'opportunité d'un pilotage du PRAlim par le binôme « DRAAF - Conseil régional » a été posée, pour amplifier la recherche de synergies locales. De fait, le fonctionnement harmonieux du CRAlim, là où il est avéré, paraît suffire à apporter la réponse institutionnelle appropriée.

- Emergence d'une dynamique de réseau

Implication des services et motivation des opérateurs : le PNA commence à s'installer dans le milieu institutionnel. Quoique faible, sa notoriété ne semble pas pénaliser son action : « *L'important est qu'il existe une politique de l'alimentation capable de mobiliser un grand nombre de partenaires exerçant un effet de levier et poursuivant un objectif commun* ». Il incarne une politique publique de l'alimentation, menée par le MAAF, riche de contenu, multiforme, incitative, qui vient compléter les préconisations strictement nutritionnelles du PNNS.

Le PNA a permis, ou facilité, la constitution d'un réseau de partenaires locaux publics, professionnels, associatifs à même d'enclencher une dynamique vertueuse aux applications multiples, et dont l'effet d'entraînement financier peut aller d'un facteur de deux à dix. Il a été écrit plus haut que l'importance capitale des petites sommes, lorsqu'elles conditionnent la réalisation même d'actions, constitue un des enseignements majeurs des rencontres de terrain. Il n'est pas indifférent de noter que cette observation recoupe celles des institutions recourant au mécénat.

La différence n'est pas dans la taille des opérations, mais dans le fait qu'elles se réalisent, ou non, et que leurs effets conjugués concourent, ou non, au tissage d'un réseau.

Encore une fois, si le PNA est peu connu, son action est reconnue.

- Effet d'entraînement et floraison de réalisations, de natures et d'importances diverses

Les pages qui précèdent ont évoqué ou décrit les actions entreprises ou réalisées dans les régions. Le premier constat est celui que l'influence du nombre l'emporte sur celle de la taille, le deuxième est celui de leur variété, le troisième de l'importance de leur pérennité.

Small is beautiful. La question de l'importance quantitative des gros projets ne se pose guère : le maillage du réseau et son succès tiennent à la multiplicité de micro-opérations, au profit de publics divers, souvent réalisées par des intervenants qui se connaissent, échangent, partagent expérience et enthousiasme.

L'effet d'entraînement financier s'accompagne évidemment d'un effet d'opinion. A ce titre, la capacité d'animation des « pilotes » des DRAAF constitue le moyen d'action le plus précieux dont disposent les pouvoirs publics dans ce domaine. Si le PNA ne constitue pas le point de départ obligé des initiatives observées, il a contribué à apporter aux animateurs la crédibilité qui leur était nécessaire pour les faire vivre et perdurer.

Le PNA aurait-il ainsi répondu pleinement aux attentes du législateur et des administrations qui le font vivre ?

2.2. Des servitudes à surmonter et le besoin d'une impulsion politique durable

Le tableau qui précède pourrait être enchanteur s'il était complet ; le PNA - porteur de la politique publique de l'alimentation - peine cependant à s'imposer dans le paysage.

D'un strict point de vue juridique, il a été remarqué - notamment par le professeur Diane Roman, de l'Université de Tours - que la nature juridique du PNA ne le qualifie pas pour fonder une recherche en responsabilité de l'État pour manquement éventuel à ses obligations, dès lors que le PNA ne se présente que comme un programme. Sans qu'à la connaissance de la mission le moyen ait été effectivement employé, il n'est pas interdit de penser qu'il y a là une faiblesse susceptible d'amoinrir la crédibilité du plan.

En termes opérationnels, la mission identifie quatre contraintes dont souffre le PNA :

- La modestie des moyens engagés

Si ambitieuse que soit la politique de l'alimentation définie par le MAAF avec le PNA, elle ne parvient pas à apparaître comme prioritaire compte tenu de la modicité des moyens qui lui sont consentis. En dépit des efforts des services, des réalisations effectives et des projets en cours, cette modestie fragilise la crédibilité et la légitimité du ministère en matière d'alimentation. La mission ne peut rester insensible à la convergence de propos récurrents, sans doute excessivement lapidaires, voire caricaturaux, mais non dénués de pertinence : « *Sur le volet alimentaire, le ministère n'est légitime que sur les circuits courts dans le cadre du 2^{ème} pilier de la PAC.* » De même, la légitimité de l'action du ministère est imparfaitement ressentie par certains interlocuteurs, en raison notamment l'image écologique d'un certain monde agricole qu'ils jugent médiocre.

- La difficulté d'appréciation des résultats

De fait, les résultats du PNA s'apprécient en termes de réalisation - ou pas - d'actions correspondant aux objectifs fixés. Les indicateurs retenus par les fiches techniques permettent, le cas échéant, de dénombrer les bénéficiaires de telle action, mais pas d'évaluer l'effet - bénéfique ou pas - de l'action sur le public concerné (exemple : les élèves), ou son extension (aux familles des élèves).

La mise en place d'indicateurs permettant d'évaluer l'effet réel des actions PNA sur leurs bénéficiaires constitue une préoccupation partagée par l'ensemble des intervenants rencontrés, dont les avis convergent également quant à la nécessaire inscription dans le temps d'un exercice qui leur paraît encore prématuré. La mission entend bien cet argument, mais doit observer que la difficulté à se prévaloir de résultats effectifs ne favorise pas l'accroissement de la notoriété du PNA. La question reste posée : les actions du PNA concourent-elles déjà, et à quel point, à faire évoluer le comportement alimentaire des français ?

- Un persistant défaut de notoriété

Avec deux premières années d'exercice à son actif et des moyens modestes « *au regard des enjeux d'une politique publique de l'alimentation* », la notoriété du PNA reste en effet limitée à ses partenaires nationaux et régionaux, ainsi qu'aux opérateurs locaux qui mettent en œuvre les PRAlim. Les actions entreprises localement ne sont pas accompagnées de mesure d'impact. Les retombées presse, locales, sont modestes.

La mission a par ailleurs constaté que le PNA n'était pas - ou n'était qu' incidemment - cité comme référence dans les colloques scientifiques sur l'alimentation auxquels elle a assisté (« *Colloque du groupe thématique Alimentation AllEnvi* » INRA Paris - 15 février 2013, « *Rétablir la confiance du citoyen dans son alimentation* » Académie d'agriculture Paris - 21 mars 2013, « *Etiquetage nutritionnel face à l'arbitrage Santé-Plaisir* » INRA Paris - 10 avril 2013), contrairement au PNNS : « *Le PNA n'émerge pas parmi les interventions publiques étudiées* ».

Le slogan du PNA « *Bien manger c'est l'affaire de tous* » n'a pas fait l'objet d'un test de perception par le public. Son appréciation est cependant bonne auprès des partenaires et des opérateurs locaux car il est fédérateur. Ce critère semble bien adapté aux faibles

moyens du PNA et à son fonctionnement en réseau d'interlocuteurs issus de divers secteurs (associatif, privé, public) et exerçant une communication de type *virale*. Enfin, on peut regretter que le ministère de l'agriculture n'ait pas exploité le logo du PNA dans la récente campagne de communication en faveur de la lutte contre le gaspillage.

On s'étonnera d'autant moins de la discrétion médiatique et universitaire du PNA que le ministère de l'agriculture a fait le choix de privilégier le financement d'actions effectives et a manifesté une grande prudence quant aux actions de communication en DRAAF, exigeant que ces dernières fussent financées au minimum à 80 % par les partenaires du ministère. Il n'en était pas allé de même pour le PNNS.

- L'écrasante concurrence du PNNS

Faire cohabiter deux plans de politique publique concernant l'alimentation, asymétriques mais qui se recoupent partiellement, animés par deux ministères distincts : l'exercice ne manquait pas d'audace. De fait, la concurrence paraît l'emporter sur la complémentarité ; on ne saurait s'en satisfaire.

Si l'antériorité et les moyens considérables du PNNS lui confèrent une vraie notoriété, il n'a cependant pas échappé à de nombreuses critiques publiques, portant particulièrement sur un mode de rédaction parfois ressenti comme par trop injonctif. Le florilège en serait facile à composer : « *Alimentation par ordonnance* », « *Effet anxigène et contreproductif* », « *Les messages du PNNS ne sont pas compris par ceux qui sont les plus concernés par les déséquilibres alimentaires...* », « *Le PNNS dit ce qu'il ne faut pas faire, le PNA dit ce qu'il faut faire* », « *Les politiques publiques sont fondées sur le recours à la volonté, ce qui est illusoire, ou sur la peur, ce qui est contre-productif.* »

Le slogan « *Manger cinq fruits et légumes par jour* » s'adresse, dans les faits, à ceux qui ont les moyens d'acheter des fruits et légumes, alors que le premier critère d'achat des consommateurs est le prix. Le PNNS est trop qualitatif dans ses prescriptions et pas assez quantitatif (Ex : « *Ne pas manger trop gras, trop salé, trop sucré* »). Il lui manque une dimension psychoaffective sans laquelle l'acte de manger est privé de plaisir et peut engendrer des pathologies comme l'orthorexie... L'objet du présent rapport n'est évidemment pas d'énumérer ces faiblesses ou de les déplorer, mais d'insister sur le fait que c'est précisément là que le PNA devrait être davantage présent et identifié comme tel. **Le rééquilibrage des deux plans conditionne le succès de la politique publique de l'alimentation.**

L'un des aspects les plus délicats de la combinaison des deux programmes est celui du risque d'envoi de signaux contradictoires. Ainsi de la politique publique du vin. D'un côté la préoccupation prioritaire du PNNS tient aux ravages de l'alcoolisme. A ce titre, sans en être le seul vecteur, le vin est traité comme un facteur de risque sanitaire. Il convient donc de mettre le public en garde contre cette tentation. Parallèlement, le ministère de l'agriculture ne manquera pas de faire valoir les qualités de ce produit d'exportation. L'organisation de salons de viticulteurs devra donc combiner avec pertinence information sur le goût et les qualités du produit et mise en garde quant aux risques entraînés par une consommation excessive.

- Le besoin d'une impulsion politique durable

Au-delà des difficultés d'ajustements interministériels relevées au niveau national s'agissant, par exemple, de l'exploitation (sic) de l'inscription du repas gastronomique des français sur la liste du patrimoine immatériel de l'humanité, qui aurait pu compromettre la pérennité du classement, le PNA requiert une volonté politique constante et une solide coordination des efforts des parties publiques en présence. Des arbitrages doivent pouvoir être rendus : ainsi de la coordination effective DRAAF-ARS, qui ne va pas systématiquement de soi. **Il n'est cependant pas avéré que le MAAF accorde le même soin au PNA que le ministère de la Santé au PNNS.**

Dans cet esprit, la mission a également pu constater que la politique nationale de l'alimentation n'est pas mise en œuvre avec une intensité uniforme sur le territoire national, les variations entre régions pouvant s'expliquer par le niveau de motivation personnelle de l'encadrement. Quand il ne suscite pas l'indifférence (Rhône-Alpes : le Préfet n'est pas intéressé), le PNA peut devenir source de rivalités entre services (Nord-Pas-de-Calais : ARS vs DRAAF) ; il est pourtant possible de coopérer en bonne harmonie, comme c'est le cas en Midi-Pyrénées ou en Alsace. Ces observations font apparaître le caractère irremplaçable de l'implication des équipes dirigeantes des DRAAF, à l'égard du Préfet qui doit pouvoir impulser et arbitrer en connaissance de cause, envers leurs équipes et avec leurs partenaires.

A défaut, laissé au seul soin du dévouement individuel d'agents de bonne volonté, le PNA pourrait continuer à soutenir ponctuellement telle action locale, mais perdrait sa capacité à apparaître comme l'expression multiforme d'une volonté publique d'améliorer les comportements alimentaires de nos concitoyens.

2.3. Pourrait-on pour autant se passer du PNA ?

Les éléments de bilan qui précèdent témoignent d'un effort de long terme, qui est déjà à l'origine d'heureuses initiatives, mais qui ne se met en place que progressivement et se trouve confronté à de sérieuses difficultés immédiates. Dans un contexte marqué à la fois par l'exigence de l'efficacité immédiate et le besoin reconnu d'une politique publique de l'alimentation, convient-il pour autant de se priver de cet outil dont les résultats effectifs tardent à se concrétiser ?

Une première conséquence de l'interruption du PNA, serait que le MAAF ne pourrait plus que difficilement revendiquer une compétence « alimentation » conforme à la loi et à celle qui est décrite dans son décret d'attribution. Elle serait de nature à remettre en cause son positionnement interministériel déjà délicat en matière d'alimentation. La loi d'Avenir en préparation se priverait d'une porte d'entrée légitime. Ces premiers arguments pourraient à eux seuls suffire à préserver l'existence du PNA.

Mais d'autres viennent en appui. Le soutien à des initiatives locales louables, utiles et appréciées, mais fragiles, notamment dans le domaine social, serait suspendu ou abandonné. Un signe très dommageable pour l'image et l'action de l'État serait ainsi adressé à ses partenaires locaux. Il aurait le double inconvénient de stopper le développement des réseaux d'acteurs dont on a vu qu'il constituait le premier effet immédiat et positif du PNA ; et, ayant porté atteinte à la confiance, il rendrait beaucoup plus difficile toute tentative ultérieure de redémarrage d'un exercice aussi délicat à pratiquer.

Enfin, au-delà de la déconvenue éprouvée par les personnels motivés qui font vivre cette politique publique, le redéploiement des crédits du PNA n'offrirait aux DRAAF que des moyens supplémentaires modestes, tout en les privant de l'effet de levier qu'ils apportaient dans ce cadre partenarial.

Convient-il alors de laisser les choses en l'état, et d'attendre en confiance que la mise en place des réseaux se confirme et s'étende et que les actions engagées s'inscrivent dans une durée suffisante pour qu'on puisse aisément en apprécier - avec recul - toute la pertinence ? La mission ne le pense pas et propose à cet égard deux sortes d'évolutions, les unes propres au PNA en tant que tel, les autres concernant la politique publique de l'alimentation.

3. Propositions pour un PNA revivifié

Le sujet de l'alimentation est aujourd'hui l'objet de remises en cause et de controverses. Il est éclaté entre divers acteurs et institutions, entre différents intérêts et points de vue, parmi lesquels les consommateurs se perdent.

Le sociologue Claude Fischler décrit un phénomène de « *Boîte noire* » : « *On ne sait plus ce que l'on mange !* ». Cette perte de confiance du consommateur à l'égard de son alimentation traduit la perte du lien social à rétablir.

Autrement dit, une culture de l'alimentation est à reconstituer. C'est le préalable. La famille, l'école et l'information publique sont les principaux facteurs de transmission et d'évolution de cette culture.

Après avoir identifié les conditions d'efficacité du PNA, la mission propose un certain nombre de recommandations susceptibles de donner un nouvel essor au PNA dans le cadre de la loi d'Avenir.

3.1. Propositions pour accentuer la dynamique du PNA

La mission a identifié plusieurs conditions au nécessaire développement du PNA.

3.1.1. Préserver la pérennité du PNA, condition d'efficacité d'une politique publique de l'alimentation. « *Le mal, c'est l'incertitude* »

L'alimentation est un fait culturel. Agir sur l'alimentation revient à faire évoluer des comportements, des habitudes... C'est un processus lent. Une politique de l'alimentation, comme toute politique incitative, s'inscrit donc nécessairement dans la durée. La pérennité d'un outil comme le PNA au service d'une politique de l'alimentation, est la première condition de son efficacité.

Si la question des indicateurs de performance est encore prématurée, il conviendrait en revanche de constituer dès à présent un dispositif, local et coordonné, de suivi des actions menées. Le tableau réalisé par la DRAAF Midi-Pyrénées pourrait en constituer un modèle ; la diffusion par la DGAI des résultats - synthétique ou par région - selon une périodicité à définir, permettrait d'identifier par comparaison les points de blocage et les facteurs de succès.

3.1.2. Réaffirmer le caractère prioritaire de la politique publique de l'alimentation

Si le PNA répond à un besoin avéré, le rang de priorité et les moyens affectés à la politique nationale de l'alimentation demeurent modestes au regard des enjeux. Il semble à la mission que l'engagement du MAAF dans le PNA n'est pas au niveau de l'effort du ministère de la santé pour le PNNS. En tout état de cause, en raison de certaines difficultés rencontrées dans le cadre de l'action interministérielle (le traitement du dossier « Repas gastronomique des français » a été opéré par des services ministériels qui se sont, en quelque sorte, auto-coordonnés) et au vu de l'implication très contrastée des DRAAF, la réaffirmation d'une volonté politique forte et organisée paraît indispensable.

3.1.3. Confirmer le pilotage régional du PNA

La mission observe que le niveau régional est le plus approprié pour mettre en œuvre le PNA. Les régions ont d'ailleurs déterminé des thématiques prioritaires distinctes, adaptées à leur situation (Alsace : lutte contre l'obésité des jeunes, Nord-Pas-de-Calais + Ile-de-France + Poitou-Charentes : justice sociale et lutte contre la précarité alimentaire, Languedoc-Roussillon : éducation des jeunes...). Au delà des objectifs généraux du PNA, la construction des PRAlim s'inspire davantage des propositions de terrain faites par les partenaires que de l'actuelle composition formelle du plan avec ses quatre axes et ses 85 actions : on ne peut qu'encourager cette prise de liberté.

3.1.4. Accentuer la lutte contre la précarité alimentaire et le gaspillage alimentaire

La politique publique de l'alimentation doit être dictée par des considérations sociales car elles sont les plus déterminantes du comportement des consommateurs. Le PNA doit s'adresser en priorité aux consommateurs issus des catégories socioprofessionnelles les plus modestes, qui sont les plus affectées par les déséquilibres nutritionnels et les moins réceptives aux messages du PNNS. C'est pourquoi la question de l'étiquetage revêt une importance particulière à cet égard.

On voit bien dans ce cadre combien les populations les plus fragiles sont tributaires de la qualité de l'information qui leur est offerte. A cet égard, le caractère ambigu de la date limite d'utilisation optimale (DLUO) devrait conduire à faire le choix de privilégier l'affichage de la seule date limite de consommation (DLC), donnée à caractère sanitaire et non socialement discriminant. L'association Consommation logement et cadre de vie (CLCV) suggère l'emploi de la formule : « *A consommer impérativement avant le ...* ». Prévoir une politique d'étiquetage nutritionnel adaptée aux consommateurs les plus exposés aux déséquilibres alimentaires, c'est leur assurer une information relative à la fiabilité de l'aliment qu'ils se proposent de consommer. Qui plus est, pour être audible, le message doit se garder de toute condescendance à l'égard de populations sensibles.

Enfin et dans le même esprit, la lutte contre le gaspillage alimentaire gagne à être expressément rattachée au PNA. Fédératrice, elle constitue un point d'entrée de la politique publique de l'alimentation, susceptible de mobiliser tous les acteurs de la filière alimentaire, de la production à la consommation. Le récent Pacte national de lutte contre le gaspillage alimentaire, lancé à l'été 2013, constitue une avancée significative dans ce domaine.

3.1.5. Enrichir le PNA d'une dimension psychoaffective et anthropologique : plaisir de manger, principe du repas en groupe et lien entre agriculture et alimentation

Le plaisir est le deuxième critère d'achat d'un produit alimentaire après le prix. Pour les anthropologues et les sociologues, « *Le goût, c'est la santé!* » grâce à l'enchaînement vertueux entre plaisir, bien-être, santé et insertion sociale... Ils rappellent par ailleurs que les humains sont des êtres « commensaux » qui doivent, à ce titre, respecter le principe du repas en groupe. Ils plaident aussi que la ré-identification de l'origine agricole des produits est profitable à une alimentation consciente donc équilibrée.

Tous les consommateurs de produits alimentaires sont évidemment concernés, y compris les plus démunis. Dès lors que l'on sait que « *L'acte de se nourrir va au delà de la satisfaction d'un besoin biologique* » (Magali Ramel), on ne saurait se contenter de la fourniture de denrées sans ajouter la faculté de choisir. Le PNA ne saurait minimiser l'importance pour les populations les plus vulnérables de la dignité dans l'accès, la prise des repas ou l'information autour de l'alimentation.

Les effets d'une forme d'intimidation culturelle doivent, ici comme ailleurs, être surmontés : chacun doit pouvoir retrouver le sens de son alimentation ; le lien entre l'agriculture et la société, distendu sous l'effet de l'urbanisation, doit être rétabli.

3.1.6. Accroître les moyens dévolus au PNA, en recourant au mécénat

La mission fait le constat qu'alors que le mécénat d'entreprise s'est très fortement développé au cours des dix dernières années (entre 2002 et 2012, le volume des dons des entreprises a été multiplié par sept, et celui des particuliers était cinq fois supérieur en 2012 à celui de 2004), le recours aux possibilités offertes par la loi de 2003 (Loi 2003-709 du 1^{er} août 2003, relative au mécénat, aux associations et aux fondations) n'a pas profité au domaine de l'alimentation, alors même que ses dimensions sociales ou patrimoniales, pourraient s'y prêter particulièrement bien. En rappelant les vertus de « *l'économie présenteielle* » inhérente aux actions de mécénat, les participants aux Journées du mécénat organisées au grand Palais en novembre 2013 ont insisté sur la dynamique créée par des forces vives associées à un territoire. Le renfort de mécènes motivés et fortement impliqués serait assurément de nature à accentuer la dynamique du dispositif. A ce titre, l'image et l'esprit du PNA, comme sa dimension territoriale, devraient lui conférer une attractivité au moins équivalente, voire supérieure à celle du PNNS.

3.1.7. Concrétiser le principe des Maisons de l'alimentation

Des acteurs locaux ont rappelé leur « véritable besoin de centre de ressources sur ces questions ». Pour n'en prendre qu'un exemple récent (novembre 2013), on retiendra le propos des responsables de la Communauté d'agglomération du Pays Voironnais désireux de se doter d'une "Maison Intercommunale de l'Alimentation et du Mieux Manger" (MIAMM), au motif que « *ce type de projet est fédérateur de nombreuses politiques existantes sur le territoire et menées par l'intercommunalité en lien avec les communes et les autres acteurs institutionnels : politiques de filière sport loisirs santé (alimentation et sport par exemple), politique de rénovation urbaine (accès à des produits de qualité, à une alimentation équilibrée pour tous), politique agricole (développement des circuits courts, filières locales pour restauration collective...)*. » et pour qui : « *L'enjeu des semaines qui viennent est de valider un modèle de maison qui réponde à ces différents besoins pour élargir le public bénéficiaire potentiel.* » Pour la mission, ce type de projet s'apparente à un programme local pour l'alimentation, intégrant l'ensemble des composantes des PRALim étudiés plus haut.

3.1.8. Valoriser l'effet mobilisateur des actions patrimoniales

Le quatrième axe du PNA « *Promouvoir le patrimoine alimentaire et culinaire français matériel et immatériel* » présente la double caractéristique d'avoir été largement médiatisé et d'avoir suscité nombre d'initiatives de toutes natures dans le domaine culinaire. S'il s'avère que l'effet médiatique lié à l'inscription par l'UNESCO du RGF sur la liste du patrimoine immatériel de l'humanité résulte assez largement d'un malentendu quant à sa nature réelle (non mercantile), il n'en demeure pas moins que le sujet aura contribué à relancer toutes sortes d'interventions, allant du témoignage individuel à l'étude scientifique, sur la cuisine et les usages alimentaires. Eminemment territorialisées, les initiatives dans ce domaine permettent d'impliquer et de mobiliser localement partenaires ou mécènes de toutes natures. Au delà du sentiment de satiété, ou pire, que pourrait susciter l'afflux d'émissions ou de textes souvent de qualité inégale sur les sujets du patrimoine culinaire, la mission propose de voir là une marque d'intérêt et de curiosité à même d'alimenter le grand débat permanent que requiert le PNA.

3.2. Propositions pour la loi d'avenir

L'agriculture doit aujourd'hui produire autrement en faisant converger performance économique, préservation de l'environnement et santé publique. L'alimentation est un enjeu de société majeur auquel doit répondre l'agriculture. Celle-ci n'est plus prescriptrice de notre alimentation. Une politique de la demande, encore peu relayée par les pouvoirs publics, succède progressivement à une politique de l'offre. Tel est le sens principal du développement du PNA dans le cadre de la loi d'Avenir de l'agriculture, de l'alimentation et de la forêt.

S'agissant de l'évolution du PNA 2010 dans la loi d'Avenir, la mission préconise une simplification de sa rédaction : une réécriture à la marge du texte de loi pour éviter l'effet énumératif de l'art. L.230-1.

Elle propose la méthodologie d'action esquissée dans le cadre des travaux préparatoires à la loi d'Avenir : l'organisation d'un débat public permanent, l'éducation des jeunes à l'alimentation, l'information des consommateurs et la formation des professionnels de l'alimentation.

3.2.1. Refonder le droit à l'alimentation

En tant que programme interministériel, le Programme national pour l'alimentation (PNA) représente la volonté d'une stratégie nationale globale autour de la question alimentaire. Néanmoins, un programme national est dépourvu de toute force juridique. Il n'a donc aucun caractère contraignant pour les pouvoirs publics et aucun recours juridictionnel n'est possible sur la base de ce texte.

Cependant, la question de l'accès à l'alimentation ne fait l'objet que d'une protection juridique faible en droit français, tant au niveau constitutionnel, légal, que juridictionnel. L'alimentation est, notamment, rarement prise en compte dans les textes mettant en œuvre les politiques sociales. De même, si la loi du 27 juillet 2010 reconnaît la sécurité alimentaire comme un domaine d'action du PNA, cette dernière est basée sur une reconnaissance de besoins et non de droits. Une réflexion autour de la reconnaissance et la mise en œuvre du droit à l'alimentation mérite donc d'être approfondie, afin de prendre en compte l'importance du choix, de la non discrimination et de la dignité dans les politiques agricoles et alimentaires.

3.2.2. Rapprocher PNA & PNNS

PNA et PNNS participent tous deux à la politique publique de l'alimentation. Mais s'ils sont complémentaires, ils sont également concurrents voire antagonistes (nutrition vs justice sociale), dans un rapport de moyens tellement déséquilibré -au profit du PNNS- que cela pénalise la politique de l'alimentation. Un rapprochement entre les deux programmes est donc souhaitable. Les récentes manifestations d'ouverture de l'INPES à l'égard du PNA peuvent constituer un facteur favorable.

Quatre hypothèses seraient envisageables :

- la première hypothèse «*Le PNA contre le PNNS*» consiste à doter le PNA des mêmes moyens que le PNNS, soit les multiplier par 10, pour pallier les manques et difficultés du PNNS ; ce qui paraît a priori peu réaliste au regard des contraintes budgétaires à l'œuvre aujourd'hui ;
- la deuxième hypothèse «*Le PNA dans le PNNS* » propose de fondre les moyens du PNA dans ceux du PNNS ; mais au risque de soumettre la prise en compte des objectifs du PNA à un rapport de force entre les autorités de l'Agriculture et celle de la Santé ;
- la troisième hypothèse «*Le PNNS dans le PNA*» propose de fondre les moyens du PNNS dans ceux du PNA, ce qui est subordonné à un arbitrage interministériel fort en faveur du ministère en charge de l'alimentation ;
- la quatrième hypothèse «*Le PNA + le PNNS*» plaide pour une fusion des moyens du PNA et du PNNS au sein d'une structure nouvelle rattachée au ministère en charge de l'alimentation, sous la triple tutelle des ministères en charge de l'agriculture, de la santé et de la consommation, qui pourrait s'appeler : **Programme national Alimentation Santé.**

3.2.3. Quatre modalités d'action

La mission recommande d'engager les quatre modalités d'action suivantes pour inscrire dans la durée l'action du PNA : l'organisation d'un débat public permanent, l'éducation des jeunes à l'alimentation, l'information des consommateurs et la formation des professionnels de l'alimentation.

3.2.3.1. *Le débat public permanent*

La dégradation de l'image de l'agriculture et de l'agroalimentaire auprès de l'opinion publique depuis une vingtaine d'années instruit de nombreuses controverses médiatiques qui renforcent un sentiment d'insécurité rarement justifié. Elle nuit à la compétitivité du secteur alors qu'il constitue un gisement d'emplois important en régions. La mission préconise l'instauration d'un « débat public permanent » pour restaurer la confiance et rétablir le lien entre l'agriculture et l'alimentation.

Les nombreux débats organisés aujourd'hui sur l'alimentation sont limités dans leur portée ou réduits aux instances institutionnelles et professionnelles (CNA, CESE, Recherche, Académie d'agriculture, Fondation ANIA...). Il manque un lieu de synthèse où instruire un débat public permanent, accessible au grand public et servant à établir une culture commune de l'alimentation, partagée et diverse. Le débat public crée le lien social. Son caractère permanent lui assure pérennité et évolutivité.

La mission recommande d'emblée d'exclure le principe d'un débat public physique (trop lourd à mettre en oeuvre) et de mettre à profit les nouvelles technologies d'information et de communication pour organiser un débat public numérique, seul susceptible d'atteindre et de mobiliser le grand public dans son ensemble. A titre indicatif, les experts en ingénierie du débat public consultés par la mission, proposent l'élaboration d'un site Internet de type réseau social, animé par une équipe de trois permanents et reposant sur une ressource d'une soixantaine de correspondants « experts ».

Le rapport intitulé « Citoyens d'une société numérique » remis par le Conseil National du Numérique (CNN) le 26 novembre 2013 à la ministre déléguée à l'économie numérique, vient étayer la proposition de la mission. Aujourd'hui 80 % des français utilisent chaque jour un ordinateur ou Internet. La fracture numérique s'est considérablement réduite grâce au développement des infrastructures et à l'expansion des réseaux sociaux : l'effort des pouvoirs publics doit désormais porter sur les usages du numérique parmi lesquels on peut compter la participation à un débat public virtuel.

Le CELSA (Ecole des Hautes Etudes en sciences de l'information et de la communication) a organisé le 9 décembre 2013 un colloque intitulé « Le débat en question ». La mission en a retenu que :

- le débat public fait désormais l'objet d'un véritable domaine d'expertise,
- il revient à l'Institution (id est le ministère) d'organiser les nouveaux lieux d'expression numérique sur les sujets d'intérêt général.

Incidemment, il est intéressant de constater que le PNNS, issu du grand débat public organisé dans le cadre des États généraux de l'alimentation en 2000, n'a pas prolongé le débat et se trouve aujourd'hui confronté à une certaine contestation.

Il revient aux pouvoirs publics d'engager ce débat public permanent. La conception du projet doit naturellement revenir au ministère en charge de l'alimentation, en lien avec le Conseil national du débat public, le Conseil national du numérique et des experts en ingénierie de débat public. Sa mise en œuvre et sa maintenance pourraient en être confiées au CNA, en tant qu'instance de représentation de l'ensemble des acteurs concernés par la politique publique de l'alimentation. La mission exprime des réserves quant au choix éventuel de confier au CESE le soin d'organiser ce débat, en raison de sa composition qui privilégie la représentation des professionnels. En revanche, il pourrait être chargé, à l'échelon régional et national, de présenter un bilan annuel de l'activité du débat et des enseignements qui s'en dégagent.

3.2.3.2 - L'éducation des jeunes à l'alimentation

L'éducation des jeunes à l'alimentation repose sur la famille et l'école.

La famille d'abord. Les chercheurs du groupe thématique Alimentation d'AllEnvi (Alliance nationale de recherche pour l'environnement, présidée par François Houllier, PDG de l'INRA), rappellent que « *L'apprentissage de l'alimentation se fait d'abord par communautés de pratiques (familles) puis par acquisition de connaissances (école)* », « *La famille est le premier facteur de qualité nutritionnelle de l'alimentation* »...

L'éducation à l'école est l'étape suivante. Mais il n'y a pas d'enseignement sans culture préalablement établie. L'établissement d'une culture de l'alimentation, partagée grâce au débat public permanent (Cf. ci-dessus), devrait encourager l'Education Nationale à s'impliquer davantage dans la conception d'une pédagogie et d'un programme éducatif qui ne sont aujourd'hui pas à l'œuvre.

3.2.3.3. L'information des consommateurs : renouveler les partis pris de communication et adopter un système d'étiquetage pertinent

Le dispositif public d'information des consommateurs est aujourd'hui essentiellement incarné par le PNNS. La mission souligne l'intérêt qu'il y aurait à faire converger les partis pris de communication du PNNS, plutôt prescriptifs, et ceux, plus incitatifs, du PNA.

Ces partis pris de communication gagneraient à s'inspirer davantage des recommandations des chercheurs. Le sociologue Claude Fischler rappelle : « *Les politiques publiques sont aujourd'hui fondées sur le recours à la volonté, ce qui est illusoire, ou la peur, ce qui est contre-productif* », « *Pour changer les comportements, il faut que les mangeurs soient d'accord* »...

L'efficacité d'un dispositif d'étiquetage nutritionnel des produits alimentaires est fonction du niveau d'information des consommateurs. Cependant, les chercheurs qui ont étudié l'impact de l'étiquetage nutritionnel sur le comportement comparé des consommateurs et des entreprises de l'agroalimentaire aboutissent à des résultats qui peuvent paraître paradoxaux. Un étiquetage nutritionnel favorable aux «bons produits» risquerait d'entraîner une augmentation de leur prix et rendrait de fait plus accessibles les «mauvais produits» : effet pervers au regard du premier critère d'achat d'un produit alimentaire (à 78 %) qui est le prix.

Les chercheurs sont cependant unanimes sur deux points :

- l'étiquetage nutritionnel doit éviter la culpabilisation des consommateurs dans leur choix, ainsi que l'ostracisme des produits peu chers mais de médiocre qualité nutritionnelle ;
- l'enjeu est l'information du consommateur : meilleur est son niveau d'information, meilleur est son comportement alimentaire, plus il est exigeant et plus les entreprises sont incitées à accroître la qualité nutritionnelle de leurs produits.

La réflexion sur le sujet doit être prolongée avec les chercheurs avant d'adopter une formule pertinente. Le dispositif à l'œuvre en Grande-Bretagne (feux tricolores, rouge, orange et vert, selon la qualité nutritionnelle des produits) a déjà montré ses limites.

Il serait profitable de s'inspirer des très efficaces techniques de communication commerciale des IAA pour interpeller les publics les plus concernés (lutte contre la précarité alimentaire), en se plaçant par exemple sur les registres du plaisir ou du prix auxquels ils sont le plus sensibles.

3.2.3.4. La formation des professionnels de l'alimentation : susciter des vocations et adapter les formations

L'alimentation est un des rares secteurs économiques à subir un déficit de recrutements. Malgré la crise, trop d'emplois sont encore non pourvus. La précarité et l'image insuffisamment valorisée des métiers de l'alimentation en sont une des causes.

L'harmonisation d'une politique publique de l'alimentation, le développement du PNA et les dispositions proposées pour restaurer la confiance dans le secteur de l'alimentation (ex : débat public permanent) sont de nature à renforcer l'attractivité de ces métiers et à susciter des vocations nouvelles. A cet égard, la mission estime d'ailleurs qu'il serait plus pertinent de chercher à susciter des vocations que de promouvoir directement des métiers.

Enfin, la mission rapporte le souhait des professionnels de l'alimentation de mieux adapter les formations à leurs besoins effectifs.

Conclusion

La mission ne se propose pas de conclure une étude réalisée *in itinere*. Elle souhaite faire partager le sentiment que le PNA, essai de réponse apportée à un besoin avéré, constitue déjà, en dépit de ses faiblesses, un outil indispensable et qui a su faire la preuve de son utilité.

En l'état actuel du sujet, ses résultats s'apprécient en termes d'engagement et de notoriété, préalables à toute analyse quantitative. A ce titre, le PNA a permis de faciliter, d'accompagner, voire de susciter une floraison d'initiatives territorialisées, de nature et de portées diverses, dont les objectifs convergent vers plus de justice sociale et vers la jeunesse. L'exercice de longue haleine engagé par le réseau vivant ainsi constitué, associant des acteurs publics, privés, associatifs, requiert et mérite d'être soutenu dans la durée, condition de base dès lors qu'il s'agit de développer un nouvel état d'esprit quant à la manière de se nourrir.

Cette inscription dans la durée, pour être une condition nécessaire, n'en sera pas pour autant suffisante ; encore faut-il favoriser tout ce qui concourt à une dynamique nationale et locale. La mission espère que les suggestions qu'elle a cru devoir présenter pourront nourrir le débat public permanent qu'elle appelle de ses vœux.

* *

*

Annexes

Annexe 1 : lettre de mission



MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE, DE L'AGROALIMENTAIRE ET DE LA FORÊT

LE DIRECTEUR DU CABINET

LA DIRECTRICE DU CABINET
DU MINISTRE DÉLÉGUÉ
CHARGÉ DE L'AGROALIMENTAIRE

Paris, le 22 OCT. 2012

N/Réf : CI 0703706

à

Monsieur Bertrand HERVIEU
Vice-Président du Conseil Général
de l'Alimentation, de l'Agriculture et des
Espaces Ruraux (CGAAER)
251, rue de Vaugirard
75732 PARIS CEDEX 15

Objet : Demande d'une mission d'appui et d'expertise du Programme National pour l'Alimentation (PNA) par le CGAAER.

La Loi de Modernisation de l'Agriculture et de la Pêche (LMAP) a instauré une politique publique de l'alimentation, définie par le Gouvernement dans le PNA.

Sur base des avis du CSO et du CNC, ainsi que du rapport du Conseil National de l'Alimentation (CNA), le PNA adopté en déclinatoire de cette loi a été présenté publiquement le 28 septembre 2010 devant la séance plénière du CNA. Il comporte 85 actions réparties pour la plupart en quatre axes principaux :

- Faciliter l'accès de tous à une alimentation de qualité ;
- Améliorer l'offre alimentaire ;
- Améliorer la connaissance et l'information sur l'alimentation ;
- Préserver et promouvoir le patrimoine alimentaire et culinaire français.

78 rue de Varenne – 75349 PARIS 07 SP – Tél : 01 49 55 49 55

BH/10/2012 - 266

Pour faciliter la mission des Ingénieurs ou Inspecteurs Généraux que vous désignerez, vous pourrez vous appuyer sur la Sous-Direction de la Politique de l'Alimentation (SDPAL) à la Direction Générale de l'Alimentation.

Le rapport du CGAAER est attendu d'ici fin mars 2013.



Philippe MAUGUIN



Caroline LEBOUCHER

Copie : - Alain BERGER, Délégué interministériel aux IAA

Annexe 2 : liste des personnes rencontrées

Nom Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
Éric ZUNINO	DGAI	Sous-directeur	multiples
Sophie PALIN	DGAI	Adjointe au sous-directeur	multiples
Julia CSERGO	Université Lyon 2	Historienne	multiples
Laure SOULIAC	DGAI		3 octobre 2012
Danièle MISCHLICH	DGAI		30 octobre 2012
Bruno FERREIRA	Cabinet du ministre	Conseiller technique	multiples
Antoine LEBEL	Cabinet du ministre	Conseiller technique	29 mars 2013
Éric MALLET	DRAAF Alsace	Directeur	12 et 13 mars 2013
Isabelle JEUDY	DRAAF Alsace	Chef du SRAL	12 et 13 mars 2013
Marie José AMARA	DRAAF Alsace	SRAL / chef de projet alimentation	12 et 13 mars 2013
Daniel GERING	Rectorat	Infirmier conseil auprès du Recteur	12 mars
Isabelle HAEBERLIN	Association « Epices »	Présidente	
Nadine HUSSER	Association L'Univers du goût en Alsace	Chargée de mission	13 mars
Dr Patrice FERRE	ARS	Médecin inspecteur de santé publique, pôle prévention	

Nom Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
Olivia SPINNER	Mutualité française d'Alsace	Chargée de mission	
Chloé	Mutualité française d'Alsace	Stagiaire	
Pascal NEUVY	Conseil général du Haut-Rhin	Technicien responsable de la restauration scolaire	
M. Michel RUDLOFF	Conseil général du Haut-Rhin	Chef du service des actions éducatives, de la jeunesse (...)	
Serge HYGEN	Association Eco Conseil	Chargé de projets	
Gilles PELURSON	DRAAF Rhône-Alpes	directeur	26 mars 2013
Laurent BAZIN	DRAAF Rhône-Alpes/ SRAL	Chef du service	
Elisabeth MANZON	DRAAF Rhône-Alpes / SRAL	Offre alimentaire	
Marie-Noëlle DUBAR	DRAAF Rhône-Alpes	Offre alimentaire (40%)	
Sophie BOUYER	DRAAF Nord Pas de Calais	directrice	28 mars 2013
Carol BUY	DRAAF Nord Pas de Calais/ SRAL	Chef du SRAL	
Cecilia MATHIS	DRAAF Nord Pas de Calais/ SRAL	Chef du Pôle Politiques alimentaires et phytosanitaires	
François MATHIEU	DRAAF Nord Pas de Calais/ SRAL		
Muriel DEHAY	Rectorat	Service infirmier	

Nom Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
Dominique TRINEL	Conseil régional du Nord Pas de Calais	Chef de projet Gouvernance alimentaire	
Danièle PAUTREL	Association « Les sens du goût »	Directrice	
Pierre WILLEFERT	Banque alimentaire du Nord	Directeur	
Anne-Charlotte COLIN	Banque alimentaire du Nord	Diététicienne, formatrice	
Adèle MARCANT	Banque alimentaire du Nord	Stagiaire	
Dr Sandrine SEGOVIA-KUENY	ARS	Directrice-adjointe	
Pr Daniel NIZRI	Inspection générale des affaires sociales	IGAS	29 mars 2013
Chiara BORTOLOTTA	Historienne, chercheur		12 avril
Yves COCHE	DRAAF Midi-Pyrénées	Chef du SRAL	16 avril
Sandrine KIKOLSKI	DRAAF Midi-Pyrénées/SRAL		
Christian GAY	EPLEFPA de La Roque	SG	
Armelle MOLINIER	EPLEFPA de La Roque	Chargée de projet Maison de l'alimentation	
Agnès X	INRA de Montpellier	Doctorante	
Frédéric GERMAIN	SRDDTR/Toulouse agricampus		
Patrick BLANDEL	CROUS	Responsable du service de communication	
Constance GIONIS	CROUS / service de communication		

Nom Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
Damien LAGRANGE	Association « Bleue comme une orange »		
Ariane GRUMBACH		Nutritionniste	4 juin 2013
Than LE LUONG	INPES	Directrice-générale	24 juin 2013
Jocelyne BOUDOT	INPES		
Stéphanie REGAT	INPES		
Anne-Juliette SERRY	INPES		
Florence CORRE	Vignerons Indépendants	Directrice du développement et de la communication	9 septembre 2013
Christelle JACQUEMOT	Vignerons Indépendants	Directrice des relations institutionnelles	
Frédéric DELATTRE	Communauté d'agglomération du pays voironnais	Directeur du service agriculture, forêt et développement rural.	12 novembre 2013
Pr. Diane ROMAN	Université François Rabelais, à Tours	Professeur de droit public	27 novembre 2013
Magali RAMEL	Université de Paris Ouest Nanterre La Défense	Doctorante en droit public. Thèse en cours sur le droit à l'alimentation	27 novembre 2013

Annexe 3 : liste des sigles utilisés

AIIEnvi	Alliance nationale de recherche pour l'Environnement
ARS	Agence régionale de santé
BNVQA	Bureau de la nutrition et de la valorisation de la qualité des aliments
CAAPS	Comportement alimentaire des adolescents – pari de la santé
CEI	Comité exécutif interministériel
CESE	Conseil économique social et environnemental
CGAAER	Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux
CLCV	Consommation logement et cadre de vie (association)
CNA	Conseil national pour l'alimentation
CNAC	Centre national des arts culinaires
CNN	Conseil national du numérique
CNOS	Comité national d'orientation et de suivi
COPIL	Comité de pilotage
CR	Conseil régional
CRALIM	Comité régional de l'alimentation
CRDP	Centre régional de documentation pédagogique
CREDOC	Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie
CROUS	Centre régional des œuvres universitaires et scolaires
DGAI	Direction générale de l'alimentation
DGPAAT	Direction générale des politiques agricole, agroalimentaire et des territoires
DLC	Date limite de consommation
DLUO	Date limite d'utilisation optimale
DRAAF	Direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt
DRAC	Direction régionale des affaires culturelles
EN	Education nationale
ESB	Encéphalopathie spongiforme bovine
FEADER	Fonds européen agricole pour le développement rural
GROS	Groupe obésité-santé
GTI	Groupe de travail interministériel
INPES	Institut national de prévention et d'éducation pour la santé
IPR	Inspection pédagogique régionale
INRA	Institut national de la recherche agronomique
MAAF	Ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt

MFPCA	Mission française pour le patrimoine culinaire et alimentaire
MIAMM	Maison intercommunale de l'alimentation et du mieux manger
OQALI	Observatoire de la qualité de l'alimentation
PNA	Programme national pour l'alimentation
PNNS	Programme national nutrition santé
PO	Plan contre l'obésité
PRALIM	Plan régional pour l'alimentation
RGF	Repas gastronomique des Français
SDQA	Sous-direction de la qualité des aliments/DGAI
SRAL	Services régionaux de l'alimentation
SVT	Science de la vie et de la terre
UE	Union européenne
UNSS	Union nationale du sport scolaire pour le second degré
USEP	Union nationale du sport pour l'éducation primaire

Annexe 4 : liste des textes de références

- Loi n°2010-874 du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche.
- Programme national pour l'alimentation (PNA).
- Circulaire CAB/C2011-0001 2 mars 2011 : orientations nationales en vue de la mise en œuvre régionale du Programme national pour l'alimentation pour l'année 2011.
- Circulaire CAB/C2012-0001 du 11 avril 2012 : orientations nationales en vue de la mise en œuvre régionale du Programme national pour l'alimentation pour l'année 2012.
- Circulaire CAB/C2013-0001 du 16 janvier 2013 : orientations pour la mise en œuvre de la politique publique de l'alimentation sur la période 2013-2017.
- Note de service DGAL/SDQA/N2011-8064 - DGER/SDI/SDPOFE/N2011-2029 du 15 mars 2011 : appel à candidatures pour la mise en œuvre de deux actions du Programme national pour l'alimentation portant sur :
 - . la consolidation d'un inventaire du patrimoine alimentaire et culinaire des produits de chaque région,
 - . la mise à disposition pour les consommateurs d'informations pratiques sur les produits bruts et peu élaborés.
- Note de service DGAL/SDPA/N2012-8084 du 11 avril 2012 : mise en œuvre par les DRAAF/DAAF du Programme national pour l'alimentation en 2012.

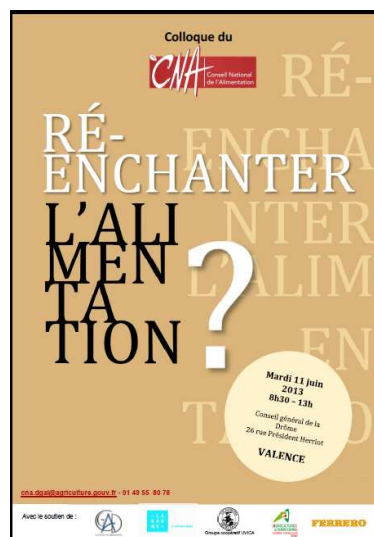


Colloque du 11 juin 2013, à Valence (Drôme) :

Ré-enchanter l'alimentation ?

Résolutions

05/07/2013



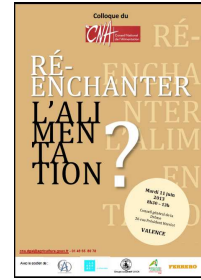
Considérant que :

- (1) l'alimentation véhicule des valeurs sociétales et éthiques, aussi diverses soient-elles ;
- (2) le modèle alimentaire français est caractérisé principalement par trois repas structurés, diversifiés, pris à des heures régulières et partagés ; chez l'enfant goûter le complète¹ ; ce modèle, qui favorise l'équilibre alimentaire et la régulation des prises alimentaires, contribue à un comportement favorable à la santé et à la lutte contre le surpoids ;
- (3) la tradition culinaire, qui sait évoluer pour intégrer les apports des populations immigrées et les évolutions technologiques, est un élément identitaire, structurant, de la société ;
- (4) le repas gastronomique des Français a été inscrit par l'UNESCO au patrimoine mondial immatériel de l'Humanité, reconnaissant ainsi son caractère propre, sa dimension structurante et symbolique, mais aussi la nécessité de le défendre et de le valoriser ;
- (5) les acteurs de la filière alimentaire maillent le territoire national et contribuent à la vitalité économique des territoires ; le modèle alimentaire français est un puissant créateur d'emplois et contribue à faire de la France la première destination touristique mondiale ;
- (6) l'éducation au goût² et la transmission inter-générationnelle sont des vecteurs essentiels pour construire une relation simple et équilibrée à l'alimentation ;
- (7) la restauration collective, notamment scolaire et universitaire, qui concerne les jeunes issus de tous les milieux sociaux, joue un rôle déterminant dans la promotion d'une alimentation saine et équilibrée, ainsi que dans la transmission des cultures alimentaires et la cohésion sociale ;
- (8) au-delà de l'appui économique qu'elle fournit à ses bénéficiaires, l'aide alimentaire permet également de développer des actions de socialisation avec les populations concernées, grâce notamment à une approche positive et à des pratiques favorisant la réappropriation de l'acte culinaire ;
- (9) selon les populations, certaines recommandations nutritionnelles et de santé peuvent avoir des impacts indirects contraires aux objectifs poursuivis, notamment les messages perçus comme culpabilisants³ ;
- (10) la perte de lien des consommateurs urbains avec les producteurs, les produits alimentaires et leur histoire, ainsi que la médiatisation croissante des risques alimentaires, sont vecteurs d'inquiétude et de perte de confiance, pouvant contribuer à des arbitrages défavorables aux dépenses alimentaires dans un contexte de réduction du pouvoir d'achat des ménages ;

1 Sans préjudice des spécificités de l'alimentation du nourrisson.

2 L'éducation au goût commence très tôt et conditionne les choix des adultes.

3 Ce qui ne signifie pas qu'il faille abandonner les actions d'amélioration de la qualité de la ration alimentaire et de la composition des produits, ainsi que d'éducation nutritionnelle.



Le CNA, à l'issue de son Colloque du 11 juin 2013 :

1. **recommande** que la politique publique de l'alimentation, inscrite dans la loi et déclinée, notamment, via le Programme national pour l'alimentation (PNA) et le Programme national nutrition santé (PNNS), s'appuie sur une approche positive et conviviale de l'alimentation, pour tous les publics, et qu'elle vise notamment à promouvoir le modèle alimentaire et le patrimoine culturel alimentaire français, métissés et évolutifs, pour les repas du quotidien ; **prône** pour ce faire de s'appuyer sur les forces de nos cultures, avec le temps consacré aux repas, leur structure, les ingrédients utilisés, leur préparation, leur convivialité, leur séquence qui rythme la journée... ;
2. **souligne** la nécessité de placer le mangeur au centre de la politique publique de l'alimentation et de re-crée le lien entre l'agriculture, l'alimentation et le consommateur ;
3. **insiste** sur la nécessité d'une approche globale de l'alimentation et des contextes de consommation, notamment lors de la définition des repères nutritionnels officiels ; **conseille** en conséquence que les sciences sociales⁴ soient mobilisées lorsqu'il s'agit de concevoir et d'évaluer messages et actions ;
4. **soutient** les initiatives des associations caritatives qui visent à accompagner les bénéficiaires de l'aide alimentaire pour que l'alimentation soit un facteur de socialisation et de partage pour les populations concernées, notamment par les ateliers de cuisine, lieux d'échange et de ré-enchantement de la vie quotidienne⁵ ;
5. **préconise** de prendre en compte les spécificités de la production alimentaire dans le cadre d'une véritable politique publique économique de l'alimentation, et notamment d'envisager, si nécessaire, les évolutions pertinentes du Code des marchés publics ; **recommande** de prendre en compte, dans les politiques alimentaires et les éventuelles évolutions du droit national, européen et international⁶, le fait que l'aliment n'est pas une marchandise comme les autres et que les productions agricoles et alimentaires doivent relever de régulations spécifiques ;
6. **considère** que la notion de prix juste de l'alimentation et des aliments doit prévaloir sur celle de prix bas et le concept de moins disant, en lien avec la création et le partage de valeur sur l'ensemble de la chaîne alimentaire, la juste rémunération des acteurs à toutes les étapes de la filière, ainsi qu'avec la prise en compte des contraintes environnementales, éthiques⁷ et économiques ;
7. **rappelle** l'intérêt de préserver la diversité des races et variétés anciennes et en devenir, issues d'une sélection qui a permis leur adaptation aux terroirs et climats, contribuant à la richesse de la gastronomie en France ;
8. **souligne** l'importance de l'éducation sensorielle, notamment du goût, dès le plus jeune âge et l'importance de conduire des actions au plus près du terrain en direction des futurs et jeunes parents, ainsi que des enfants et des jeunes ;
9. **souligne** l'importance du discours et de la communication dans la sphère publique, qui peut susciter une prise de conscience quant à l'importance de l'acte alimentaire et culinaire et de la transmission des valeurs qui leurs sont liées ; **recommande** de mieux valoriser, dans le pays comme à l'étranger, la reconnaissance par l'UNESCO du repas à la française comme patrimoine mondial immatériel ;
10. **envisage** d'approfondir ses réflexions sur les voies du ré-enchantement de l'alimentation dans le cadre de groupes de travail qui traiteront :
 - de la restauration scolaire et universitaire et son contexte, incluant l'éducation au goût et aux cultures culinaires ;
 - des obstacles, des moteurs et des actions à promouvoir pour ré-enchanter notre alimentation.

4 Incluant les compétences des spécialistes du marketing et de la publicité.

5 Voir l'Avis n°72 du CNA « Aide alimentaire et accès à l'alimentation des plus démunis en France » (22 mars 2012).

6 Voir l'Avis n°59 du CNA « Nouveaux facteurs légitimes de régulation du commerce international des denrées alimentaires » (7 février 2008).

7 Cf. notamment la notion de Responsabilité sociale et environnementale (RSE) des entreprises agroalimentaires.