

# Permettre à tous de bénéficier d'une *alimentation de qualité en quantité suffisante*

RAPPORTEURS

Jean-Louis Joseph et Dominique Marmier

2024-010  
NOR : CESL1100010X  
Mardi 22 avril 2025

JOURNAL OFFICIEL  
DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Mandature 2021-2026  
Séance du 22 avril 2025

---

**Permettre à tous  
de bénéficier  
d'une *alimentation  
de qualité en quantité  
suffisante***

Avis et rapport du Conseil économique, social et environnemental sur proposition de la commission Territoires, agriculture et alimentation

---

Rapporteurs :  
Jean-Louis Joseph  
Dominique Marmier

Question dont le Conseil économique, social et environnemental a été saisi par décision de son bureau en date du 1<sup>er</sup> octobre 2024 en application de l'article 3 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 modifiée portant loi organique relative au Conseil économique, social et environnemental. Le bureau a confié à la commission Territoires, agriculture et alimentation, la préparation d'un avis *Permettre à tous de bénéficier d'une alimentation de qualité en quantité suffisante*. La commission Territoires, agriculture et alimentation, présidée par M. Henri Biès-Péré, a désigné MM. Jean-Louis Joseph et Dominique Marmier comme rapporteurs.

# sommaire

## AVIS

**Synthèse** 4

**Introduction** 8

**CHAPITRE 01 - ÉLÉMENTS DE CONSTATS** 11

A. Principales problématiques relatives à l'accès pour tous à une alimentation saine et de qualité 12

① Des dépenses alimentaires devenues une variable d'ajustement dans le budget de nombreux ménages 12

② Une précarité alimentaire qui ne cesse de progresser 14

③ Des pathologies liées à une mauvaise alimentation en hausse particulièrement chez les plus défavorisés 15

④ Des comportements alimentaires et des demandes qui évoluent mais des contraintes financières qui dictent les choix 19

⑤ Une souveraineté alimentaire de plus en plus compromise 20

B. Des politiques publiques et des outils pour répondre aux difficultés 23

① De multiples programmes nationaux 23

② L'aide alimentaire, indispensable mais saturée, et un foisonnement d'autres dispositifs de lutte contre la précarité alimentaire 24

③ De nombreuses actions d'information et de sensibilisation dont les résultats sont encore insuffisants 26

④ Les Projets alimentaires territoriaux (PAT) : des outils pour favoriser la relocalisation de l'alimentation 28

**CHAPITRE 02 - LES PRÉCONISATIONS** 30

A. Mettre en place une véritable politique interministérielle dédiée à l'accès pour tous à une alimentation saine et de qualité et faire de celle-ci une « grande cause nationale » 30

B. Favoriser des régimes alimentaires équilibrés et améliorer la qualité des produits susceptibles de présenter un risque pour la santé 36

C. Soutenir et développer les dispositifs de lutte contre la précarité alimentaire	52
D. Mobiliser la restauration collective pour soutenir et développer des filières locales de qualité	55
<b>Déclarations des groupes</b>	<b>60</b>
<b>Scrutin</b>	<b>78</b>
<b>Annexes</b>	<b>88</b>

# synthèse

## RELEVÉ DES PRÉCONISATIONS

### PRÉCONISATION #1

Coordonner les différents programmes de conduite des politiques publiques ayant trait à l'alimentation, à la nutrition et à la santé – Programme national pour l'alimentation (PNA), Programme national nutrition santé (PNNS), Stratégie nationale pour l'alimentation, la nutrition et le climat (SNANC)... et placer leur mise en œuvre sous l'autorité d'un délégué interministériel

### PRÉCONISATION #2

Décliner au niveau territorial la politique de l'alimentation en s'appuyant sur les Projets Alimentaires Territoriaux (PAT) :

- en les généralisant afin que tout le territoire national soit couvert par des PAT de niveau 2, sur des périmètres géographiques pertinents au regard des spécificités locales, mais au moins à une échelle intercommunale ;
- en intégrant dans le champ d'intervention de chaque PAT l'ensemble des problématiques alimentaires : restauration collective ; lutte contre la précarité ; mise en place, par la contractualisation lorsque c'est possible, de filières agricoles et industrielles locales et de circuits de proximité, en particulier pour les fruits et légumes ; qualité nutritionnelle et sanitaire de l'alimentation ; lutte contre le gaspillage ; impact du système alimentaire local sur l'environnement et la biodiversité... ;
- en associant au sein de chaque PAT tous les acteurs concernés (élus, associations, agriculteurs, coopératives, entreprises et artisans, commerces de proximité, organisations syndicales...)

- en confiant aux CRALIM, via une cellule opérationnelle, un rôle de coordination régionale des PAT ainsi que de recensement et d'évaluation des démarches innovantes pour favoriser leur diffusion dans d'autres territoires ;
- en pérennisant au moins au niveau actuel le financement des PAT pour assurer notamment les fonctions d'animation qui doivent s'inscrire dans la durée.

### PRÉCONISATION #3

Faire de l'accès pour tous à une alimentation de qualité une « GRANDE CAUSE NATIONALE » et fédérer et labelliser de manière pérenne sous une même bannière et avec une coordination nationale, les événements organisés à tous les niveaux territoriaux autour de l'alimentation (Journées nationales de l'Agriculture, Semaine du Goût, Fêtes des PAT...)

### PRÉCONISATION #4

Inciter au niveau national à l'utilisation du Nutriscore, pour tous les produits transformés et vendus préemballés, afin de répondre à la demande des consommateurs, tout en cherchant à l'améliorer, et reprendre les négociations aux niveau européen pour le rendre rapidement obligatoire, malgré la récente décision contraire

### PRÉCONISATION #5

Étendre aux principaux ingrédients végétaux des produits transformés et ultratransformés, vendus préemballés, fabriqués en France et importés, ainsi que des plats servis en restauration hors domicile, la réglementation relative aux viandes obligeant à indiquer le pays d'origine

### PRÉCONISATION #6

Améliorer la qualité nutritionnelle et sanitaire des aliments transformés et ultra-transformés :

- Engager avec les opérateurs économiques, y compris les importateurs, une démarche visant par la contractualisation à réduire, dans un calendrier réaliste et ambitieux à inscrire obligatoirement dans les feuilles de route des stratégies de filières, leur teneur en gras, sel et sucre à des niveaux correspondant aux recommandations nutritionnelles médicales ;
- Mettre en place un dispositif de taxation sur les produits ne respectant pas les objectifs fixés après l'échéance collectivement définie. Ses recettes pourraient abonder le financement des actions en faveur de la lutte contre la précarité alimentaire et de la sensibilisation à des régimes équilibrés ;
- Réévaluer régulièrement la réglementation, au regard des résultats des études scientifiques les plus récentes s'agissant des impacts sur la santé, relative aux :
  - additifs, résidus de pesticides et à leurs effets cocktail ;
  - procédés d'ultra-transformation dont la classification mérite d'être revue

### PRÉCONISATION #7

Fédérer ou articuler les plans existants autour d'un grand plan annuel pour soutenir la création de filières locales de fruits et légumes et de légumineuses, en favorisant les productions agroécologiques et biologiques

**PRÉCONISATION #8**

Former dès le plus jeune âge, notamment dans le cadre des activités extra et périscolaires, à la préparation et à la cuisine des produits bruts non transformés, en particulier les légumes et les légumineuses, et plus largement développer les actions de sensibilisation destinées à tous les âges pour inciter à la consommation de tels produits

**PRÉCONISATION #9**

Simplifier les modalités du programme européen « Lait et Fruits à l'école », mises en place par FranceAgriMer, afin que ce programme soit pleinement appliqué grâce à l'utilisation de la totalité des budgets dédiés, et que des adaptations régionales soient facilitées

**PRÉCONISATION #10**

Encadrer plus strictement aux niveaux national et si possible européen, la publicité à destination des enfants sur les produits trop gras, trop salés et trop sucrés au regard des recommandations nutritionnelles médicales spécifiques les concernant, sur tous les supports : plateformes, applications, influenceurs...

**PRÉCONISATION #11**

Engager avec les distributeurs une démarche visant à modifier le positionnement dans les magasins des produits ultratransformés, trop salés, trop sucrés, trop gras (sucreries, snacks...) pour qu'ils ne soient plus placés près des caisses. Si les résultats ne sont pas atteints grâce à cette méthode à l'issue d'un délai d'un an, adopter les réglementations nécessaires

**PRÉCONISATION #12**

Interdire aux chaînes de magasins les publicités comparatives sur les prix entre des produits qui n'ont pas de caractéristiques principales identiques (score, composition, origine, signe de qualité...)

**PRÉCONISATION #13**

Garantir la pérennité des dispositifs de lutte contre la précarité alimentaire :

- rembourser aux associations habilitées de l'aide alimentaire, la TVA portant sur leurs achats de denrées, en particulier de produits frais de qualité (fruits et légumes...), qui complètent les dons et visent à équilibrer les menus
- renforcer et pérenniser les financements publics destinés à l'aide alimentaire et aux dispositifs alternatifs de lutte contre la précarité alimentaire

**PRÉCONISATION #14**

Organiser des « Assises nationales de la lutte contre la précarité alimentaire », déclinées au niveau régional, en mobilisant l'ensemble des acteurs concernés (pouvoirs publics, notamment collectivités territoriales, associations, bénéficiaires, producteurs, transformateurs, distributeurs...) pour recenser et cartographier les initiatives développées dans les territoires (chèque alimentaire, expérimentations de différentes formes de sécurité sociale de l'alimentation, tarification sociale des cantines, épiceries sociales, maisons de l'alimentation solidaire, « paniers antigaspi » proposés par les commerçants locaux sur des produits à prix réduits), et en évaluer les résultats dans la

perspective de leur diffusion, de leur mutualisation, voire de leur généralisation. Il s'agira aussi de garantir la bonne couverture territoriale par les différents dispositifs pour faire en sorte que tous les bénéficiaires potentiels puissent y accéder

### **PRÉCONISATION #15**

Faciliter l'accès des producteurs ainsi que des artisans et commerçants de proximité à la commande publique locale :

- en intégrant systématiquement cette mission dans le périmètre des PAT de niveau 2
- en accompagnant et en formant les petits acteurs économiques de proximité (producteurs, artisans...) notamment dans la proposition de réponses groupées aux marchés publics, en confiant cette mission aux chambres consulaires et aux organisations professionnelles
- en développant des plateformes régionales de mise en relation entre producteurs, restauration collective, circuits de distribution, restauration commerciale, structures de lutte contre la précarité alimentaire..., sur le modèle d'AgriLocal

### **PRÉCONISATION #16**

Agir sur la commande publique pour l'approvisionnement en denrées alimentaires locales, de qualité et de saison :

- relever, le cas échéant après une phase d'expérimentation suivie d'une évaluation, à l'instar de celle conduite pour les marchés innovants, les seuils de dispense des règles de publication et de passation des marchés publics considérés : soit en valeur absolue (passage de 40.000€ HT à 100.000€ HT maximum), soit en valeur relative du montant annuel HT des dépenses associées
- renforcer la formation des acheteurs privés et publics pour systématiser les pratiques d'achat, en particulier l'allotissement géographique et technique des marchés, facilitant l'accès des petits acteurs économiques à la commande publique et favorisant la prise en compte des considérations de qualité et d'origine locale des produits au-delà du seul critère du prix



# introduction

Que chaque être humain puisse disposer d'une alimentation saine et équilibrée, en quantité suffisante, devrait constituer un droit élémentaire, conformément aux objectifs du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC), adopté en 1966 par l'Assemblée générale des Nations Unies. Cependant, ce droit est loin d'être effectif y compris dans des pays considérés comme riches, dont la France fait partie, où la précarité alimentaire ne cesse de progresser. De plus, on y observe dans l'ensemble de la population, mais avec une acuité affirmée chez les plus défavorisés, une augmentation des pathologies souvent liées à une alimentation déséquilibrée ou de mauvaise qualité : obésité, diabète, cancers, maladies cardiovasculaires.

L'alimentation est progressivement devenue une variable d'ajustement dans le budget d'un nombre croissant de ménages confrontés à une baisse du pouvoir d'achat et à des dépenses contraintes en forte augmentation en première place desquelles les dépenses de logement et, dans une moindre mesure, celles d'énergie et de transport. La récente période d'inflation a aggravé de manière conjoncturelle la situation des ménages aux revenus modestes.

Différents facteurs ont contribué à atténuer l'importance qui doit être accordée à l'alimentation, à sa valeur et à son juste prix, pour garantir sa qualité mais aussi pour permettre une rémunération suffisante des producteurs. Les politiques publiques et la hausse des rendements liée au progrès technique ont permis durant la seconde partie

du 20<sup>ème</sup> siècle une diminution significative des prix agricoles et donc de ceux de l'alimentation. Cette tendance a été renforcée par la course aux prix toujours plus bas qui a été initiée par la grande distribution.

Parallèlement, l'évolution des modes et des conditions de vie a fortement modifié les comportements alimentaires en réduisant le nombre de repas familiaux pris en commun et le temps consacré à leur préparation. Ces changements sont cependant variables selon les lieux et les niveaux de vie.

Enfin, l'industrialisation à grande échelle des process et la publicité de plus en plus offensive visant particulièrement les plus jeunes et les plus démunis, ont largement favorisé la consommation de produits prêts à consommer, peu chers. Ultratransformés, ils peuvent être élaborés, d'une part, avec des procédés modifiant la digestibilité des aliments de base, et d'autre part, à partir d'ingrédients dont l'origine n'est pas toujours clairement indiquée. On note ainsi une augmentation du recours à des produits importés qui peuvent ne pas respecter nos standards sanitaires, sociaux et environnementaux, dégradant ainsi la qualité de l'alimentation proposée et fragilisant nos filières de production nationale.

Ce type d'alimentation s'est progressivement développé au détriment de la cuisine de produits frais, comme les fruits et légumes auxquels l'avis accorde d'ailleurs une attention particulière au regard de leur importance nutritionnelle et des difficultés économiques que rencontrent ces filières.

Ces différentes problématiques constituent autant d'enjeux en termes d'autonomie, de souveraineté<sup>1</sup>, et même de démocratie alimentaires puisque l'accès à une alimentation de qualité en quantité suffisante à des prix socialement acceptables n'est pas assuré à une partie croissante de la population. Pourtant, les consommateurs expriment la volonté d'acheter des produits sains, notamment bios et locaux, qui ne se concrétise que partiellement.

Face à la montée de la précarité alimentaire, différents types d'actions sont déployés. L'aide alimentaire, portée par des associations financées pour partie par des deniers publics, s'est fortement développée mais ne parvient plus à répondre à l'ampleur des besoins, alors que seule une partie de ses bénéficiaires potentiels y a recours. Parallèlement, des dispositifs innovants (caisses alimentaires communes, épiceries sociales et solidaires, groupements d'achat...), destinés à apporter des réponses plus structurelles, ont été mis en place ou sont en cours d'expérimentation. Fruits d'initiatives locales souvent soutenues par les collectivités territoriales, ils demeurent mal identifiés et évalués, ce qui freine leur diffusion.

S'agissant des problèmes de santé publique imputables à l'alimentation, les résultats des mesures engagées depuis plus de vingt ans pour une meilleure information des consommateurs mais aussi pour limiter la commercialisation des produits qui présentent des risques pour la santé, sont loin des objectifs fixés dans les différents plans (PNNS, PNA...).

---

1 La souveraineté alimentaire est un concept développé par Via Campesina lors du Sommet de la FAO à Rome de 1996

Ces différents constats et données sont développés et documentés dans le rapport joint. C'est sur la base de leur analyse que le CESE formule ses préconisations dans le présent avis.

Structurées autour de 4 grands axes, elles ont pour finalité globale de faire de l'accès de tous à une alimentation saine et de qualité une « Grande cause nationale ». Pour cela, notre assemblée appelle à mettre en place une véritable politique interministérielle, avec une attention particulière portée à l'échelon local, à favoriser des régimes alimentaires équilibrés, à améliorer la composition des aliments transformés susceptibles

de présenter un risque pour la santé, à soutenir et développer les dispositifs de lutte contre la précarité alimentaire, dans toute leur diversité, et à mobiliser la restauration collective pour développer des filières locales de qualité.

Pour identifier et approfondir ses préconisations, le CESE s'est appuyé sur la collaboration de nombreux CESER dont la liste figure en annexe. De plus, au regard de l'acuité et des spécificités des problématiques dans les territoires ultramarins, une contribution annexée a été élaborée par la délégation aux Outremer.

# Éléments de constats

## EN BREF : LES PRINCIPAUX CONSTATS EN CHIFFRES

### Une insécurité alimentaire en forte progression

- Les prix alimentaires ont fortement augmenté en raison de plusieurs facteurs dont l'inflation (+12 % contre 5 % d'inflation générale en 2023) consécutive à la crise de la Covid et à la guerre en Ukraine et, malgré la désinflation observée en 2024, n'ont pas baissé pour retrouver leur niveau d'avant crise
- La proportion de la population française se déclarant en situation d'insécurité alimentaire est passée de 9 % en 2016 à 16 % fin 2022. Dans une étude réalisée en 2023, 37 % des personnes ont déclaré avoir déjà réduit les portions ou sauté des repas durant les 12 mois écoulés, par manque d'argent, avec une sur-représentation des femmes (59 %) et des 18-24 ans (41 %) <sup>2</sup>
- Une précarité globale importante et en constante progression : 8 % de la population (soit 5,3 millions de personnes) vivent avec moins de 940€ par mois ; 60 % des personnes accueillies aux Restos du Cœur vivent avec un revenu inférieur à la moitié du seuil de pauvreté
- Le poids relatif des dépenses alimentaires dans le budget des ménages a baissé (de 35 % en 1960 à environ 20 %) mais est remonté de la 4<sup>ème</sup> à la 2<sup>ème</sup> position après le logement (28 %)

### Une aide alimentaire qui peine à répondre à l'ampleur des besoins

- Le nombre de bénéficiaires, parfois occasionnels, de l'aide alimentaire a presque triplé en 10 ans : 3,5 millions en 2014, plus de 9 millions en 2023 avec une forte accélération durant la période récente ; ils ne représenteraient toutefois qu'une petite minorité des personnes (20 % selon une récente étude) qui se déclarent en situation d'insécurité alimentaire, régulière ou occasionnelle
- Un coût global de l'aide alimentaire estimé à plus d'1,5 milliard d'euros par an répartis en trois tiers entre financements publics ; financements privés (dons des particuliers et des acteurs économiques) ; valorisation du travail bénévole dans les associations

### Des pathologies liées à l'alimentation en forte hausse

- 20 millions de personnes ont des pathologies liées à l'alimentation (maladies cardiovasculaires, diabète, cancer)
- 32 % des adultes et 13 % des enfants (6-17 ans) sont en surpoids. Le nombre de personnes en situation d'obésité a été multiplié par 3 depuis 40 ans : 26 % des plus pauvres ; 7 % des plus riches
- 54Mds€ de dépenses (santé publique, impact économique) dont 12Mds€ liés au diabète et à l'obésité

### Une évolution contrastée des comportements alimentaires

- Le nombre de repas hors-domicile a plus que doublé en 10 ans (notamment en restauration rapide)
- La restauration collective représente 40 % des repas hors-domicile
- Un doublement en 45 ans de l'achat d'aliments déjà préparés ou épluchés et de plats préparés ou surgelés
- 90 % des Français affirment vouloir acheter Made in France et 70 % local, mais les circuits courts et de proximité ne représentent que 10 % de la consommation
- 72 % des Français ne consomment pas assez de fruits et légumes et 52 % mangent des légumineuses moins d'une fois par semaine

### Une consommation alimentaire de plus en plus dépendante des importations

- 40 % de la consommation annuelle (en volume) sont importés (75 % pour la volaille en restauration hors domicile et dans les plats préparés et 57 % pour les fruits et légumes)

## A. Principales problématiques relatives à l'accès pour tous à une alimentation saine et de qualité

### 1. Des dépenses alimentaires devenues une variable d'ajustement dans le budget de nombreux ménages

(Cf. partie 3.1 du rapport  
« *La question du prix de l'alimentation* »)

Sur le temps long, on observe une baisse tendancielle de la part du budget des ménages consacrée aux produits alimentaires, du fait notamment des efforts conduits par les politiques publiques pour permettre d'augmenter l'offre alimentaire à des prix abordables. Cette part est de 20 à 22 % depuis les années 2000 (22 % en 2024) contre 35 % en 1960. Elle a cependant récemment augmenté de manière conjoncturelle à cause de l'inflation résultant de la hausse du coût des matières premières (consécutives à la crise sanitaire du

Covid et à la guerre en Ukraine), qu'a connue notre pays durant 3 ans, bousculant ainsi le rapport des Français à leur alimentation. Les produits alimentaires sont en effet ceux qui ont connu la plus forte augmentation des prix : 12 % en 2023 contre 5 % d'inflation générale. En 2022, l'augmentation des prix des produits alimentaires de base a été comprise entre 60 % pour l'huile et 12,2 % pour le riz.

Il en résulte une augmentation récente de la part des dépenses alimentaires dans le budget des ménages, après une longue période où celles-ci étaient contenues. En 2023, selon un rapport du Sénat, l'alimentation arrive ainsi en deuxième position dans les dépenses des ménages après avoir constitué jusqu'à récemment le 4<sup>ème</sup> poste de ces mêmes dépenses (après les dépenses de logement -1<sup>er</sup> poste - et celles qui sont liées à

l'évolution des modes de vie - transport, communications, loisirs, etc.). Selon le Sénat, cette évolution traduit une précarisation inédite des ménages<sup>3</sup> qui subissent la hausse des prix des produits alimentaires, ce qui grève leur budget global.

Plus récemment, la tendance désinflationniste observée en 2023 s'est confirmée : en 2024, l'inflation globale a atteint 2 %, tandis que celle des produits alimentaires est tombée à moins de 1,4 %. Toutefois, cela ne signifie pas une baisse des prix, mais plutôt un ralentissement de leur augmentation, laissant les niveaux de prix toujours supérieurs à ceux d'avant la crise. La tendance devrait se poursuivre en 2025 selon les déclarations des acteurs de la Grande distribution à l'issue des négociations annuelles de prix, le 1<sup>er</sup> mars 2025.

Face à l'augmentation des prix, de nombreux ménages ont ainsi dû réduire leurs dépenses alimentaires, ce poste devenant une variable d'ajustement. Selon les données INSEE, il y a corrélation entre la hausse des prix des denrées de 17 % en deux ans (avril 2022-avril 2024) et la chute des dépenses alimentaires (-5 % entre mars 2022 et mars 2024) qui reflète les restrictions d'achat, en quantité ou en niveau de gamme, opérées par les ménages. Le poids du budget alimentaire s'exprime par ailleurs différemment selon la catégorie sociale<sup>4</sup> ce qui se traduit notamment par une hausse des volumes achetés de 11 % pour les ménages aisés mais une baisse de 11 % pour les ménages modestes<sup>5</sup>.

Une étude conduite par l'Agence Bio sur les habitudes des consommateurs en 2023<sup>6</sup> révèle que toutes catégories sociales confondues (et tous produits, au-delà du bio), 44 % des ménages déclarent se restreindre sur les achats alimentaires (-2 points par rapport à 2022). Cette proportion atteint 60 % pour les foyers dont les revenus sont de 1000€ par mois contre 22 % pour les foyers avec plus de 2500€ par mois.

Les consommateurs cherchent également à réduire leurs volumes d'achat. C'est notamment le cas pour les fruits et légumes, dont la consommation a baissé en volume de 13kg par ménage en 2023, alors que, parallèlement, le budget consacré à ces produits a augmenté de 10,5€, en raison de la hausse de leur prix due à l'inflation.

Ces restrictions alimentaires sont particulièrement problématiques sur le plan qualitatif. Comme l'a souligné lors de son audition Nicole Darmon, Directrice de recherche honoraire à l'INRAe, spécialiste des questions de sécurité alimentaire et d'alimentation durable, les études montrent que les produits les moins favorables sur le plan nutritionnel sont ceux qui sont les moins chers. Or, lorsqu'ils font leurs achats dans les magasins de la grande distribution, les consommateurs, en particulier les plus précaires, privilégient les produits les moins chers. L'attention portée au prix est en effet très forte : 88 % des Françaises et Français comparent toujours le prix des produits alimentaires avant d'acheter. Pour 68%, c'est le premier critère pour leurs achats.

3 [123-128-3301.pdf \(senat.fr\)](#)

4 [L'injuste prix de notre alimentation | Secours Catholique - Caritas France \(secours-catholique.org\)](#)

5 [Quel est le budget alimentation des Français ? État des lieux !](#)

6 Rapport d'analyse « Les leviers de la consommation de produits alimentaires bio » - Agence Bio avril 2023

## 2. Une précarité alimentaire qui ne cesse de progresser

(Cf. partie 3.2 du rapport  
« La précarité alimentaire »)

Selon l'Observatoire des inégalités, en 2023, 8 % de la population, soit 5,3 millions de personnes, vivent avec moins de 940€ par mois, chiffre sans cesse à la hausse depuis le milieu des années 2000.

La précarité affecte davantage les femmes : 21 % d'entre elles sont dans cette situation contre 19 % des hommes. Elle touche aussi particulièrement les étudiants (18 % et même 23 % pour les boursiers). Pour autant, selon l'Observatoire « *en proportion de la population, la pauvreté n'explose pas en France. Notre pays est en Europe l'un de ceux qui parviennent le moins mal à contenir le phénomène. En revanche, comme pour les inégalités de revenus en général, la tendance à la baisse s'est retournée : depuis le milieu des années 2000, la pauvreté repart à la hausse* »<sup>7</sup>.

La précarité alimentaire peut être définie comme l'accès insuffisant en quantité à une alimentation saine et de qualité<sup>8</sup>. C'est la situation dans laquelle se trouve une personne ou un ménage obligé de faire

des arbitrages entre différentes dépenses contraintes au détriment de l'alimentation et, au sein même de cette dernière, entre différents types de produits. Or, il n'y a pas d'outils permettant de la mesurer de manière fiable en France. Elle est estimée à partir des données fournies par les structures de l'aide alimentaire et par des études menées auprès de la population. Ainsi, si le nombre de bénéficiaires de l'aide alimentaire a doublé en 6 ans<sup>9</sup>, (plus de 7 millions en 2020 contre 3,5 millions en 2014<sup>10</sup>), le nombre de personnes en situation de précarité alimentaire est très probablement beaucoup plus important.

Selon le CREDOC en 2022 16 % des Français déclarent ne pas manger assez (contre 9 % en 2016) mais une enquête C-Ways de 2023 indique des proportions plus inquiétantes : 21 % de la population se déclarent en insécurité alimentaire stricte et de manière plus large, 37 % se déclarent en insécurité alimentaire<sup>11</sup>. Parmi ceux-ci, l'enquête C-Ways précise que les plus concernés seraient, sachant que des personnes peuvent simultanément relever de différentes catégories :

→ les 18-24 ans (41 % en insécurité sévère) ;

<sup>7</sup> [La pauvreté en hausse \(inegalites.fr\)](https://inegalites.fr)

<sup>8</sup> La sous-nutrition ou sous-alimentation est l'une des formes de la sous-alimentation qui se caractérise par une insuffisance importante d'apport de nourriture et conduisant à des carences, à un amaigrissement et à un défaut de croissance

L'insécurité alimentaire renvoie, selon la FAO, à un accès limité à la nourriture pour des individus ou des ménages en raison du manque d'argent ou d'autres ressources. L'insécurité alimentaire stricte est, selon Pascale Hébel, le fait de ne pas avoir parfois ou souvent assez à manger

<sup>9</sup> Source : comité national de coordination de la lutte contre la précarité alimentaire

<sup>10</sup> Source : comité national de coordination de la lutte contre la précarité alimentaire

<sup>11</sup> Audition de Pascale Hébel

- les femmes (59 %) ;
- les couples avec enfants (36 %)
- les ouvriers et employés (respectivement 26 % et 27 %).

Les séniors seraient moins affectés par la précarité alimentaire ; « seuls » 7 % des 60-69 ans se déclarent en situation de précarité alimentaire quantitative et 3 % des 70 ans et plus<sup>12</sup>.

Sur le plan qualitatif, 45 % des Français déclarent ne pas avoir toujours les aliments qu'ils souhaiteraient. Les restrictions concernent ainsi à la fois la qualité et, de manière plus aigüe, les quantités consommées. De plus, selon Pascale Hébel qui a mené l'enquête C-Ways, deux-tiers des personnes en précarité alimentaire sont sous-dotées en équipements essentiels pour cuisiner (réfrigérateurs, plaques de cuisson, etc.), ce qui fait obstacle à leur accès à une alimentation équilibrée.

### **3. Des pathologies liées à une mauvaise alimentation en hausse particulièrement chez les plus défavorisés**

(Cf. partie 4 du rapport « *Les impacts de l'alimentation sur la santé et sur l'environnement* »)

Il n'est plus à prouver que la santé est en lien direct avec l'alimentation. Comme le montrent de nombreuses études scientifiques, les problématiques relatives au lien alimentation/santé

revêtent une acuité particulière s'agissant de la surconsommation de produits ultratransformés, souvent qualifiés de malbouffe<sup>13</sup>. Ceux-ci sont définis en référence à la classification NOVA<sup>14</sup> comme des « *aliments ayant subi d'importants procédés de transformation (extrudation, hydrogénation, etc.) ou dont la formulation contient des additifs non nécessaires à la sécurité sanitaire du produit (colorants, émulsifiants, édulcorants, etc.) ou des substances industrielles (huiles hydrogénées, amidons modifiés, malt dextrine, protéines hydrolysées, etc.) pour imiter ou améliorer les qualités sensorielles des aliments (sodas, soupes déshydratées, produits carnés reconstitués, etc.)*. Ils sont conçus pour être à la fois pratiques (prêts à consommer ou facile à préparer, de longue durée de conservation), attrayants sur le plan gustatif et permettant à l'industrie de diversifier et d'accroître son offre ».

Pour l'INSERM, « *les produits ultratransformés sont des préparations alimentaires emballées, prêtes à l'emploi, présentées comme pratiques et rapides à consommer. C'est par exemple le cas des charcuteries avec nitrites, des nouilles instantanées, des nuggets de poulet et autres bâtonnets de poisson, des galettes de légumes, des boissons lactées aromatisées, des pains, brioches ou gâteaux industriels et autres barres chocolatées... Ces*

<sup>12</sup> Précarité alimentaire en France : définition et état des lieux (ouest-france.fr)

<sup>13</sup> Elle est définie par le Larousse comme « *des produits alimentaires de mauvaise qualité, nuisibles à la santé* » ultratransformés » et par le Robert, comme « *nourriture de qualité médiocre, produite industriellement* »

<sup>14</sup> La classification NOVA, développée à partir de 2010 par des universitaires brésiliens (qui ne fait toutefois pas consensus au sein de la communauté scientifique), distingue 4 groupes d'aliments selon leur degré de transformation industrielle : aliments peu ou pas transformés (NOVA1), ingrédients culinaires comme le sucre, le sel, l'huile ou le beurre (NOVA2), aliments transformés (NOVA3), aliments ultratransformés (NOVA4).



*aliments peuvent être assez éloignés de la matière première dont ils sont issus. Leur préparation nécessite en effet d'importantes transformations physiques, chimiques ou biologiques, obtenues par différents procédés, ainsi que l'ajout d'additifs de type émulsifiants, exhausteurs ou encore antioxydants, pour modifier leur texture, leur goût ou leur durée de conservation... Rien de tout cela n'existe en cuisine et les conséquences sur la santé de ces transformations et adjonctions font actuellement l'objet d'évaluations. En outre, ces produits sont souvent riches en sucres et en sel et affichent dans 80 % des cas des Nutri-Scores moyens ou défavorables (C, D ou E) »<sup>15</sup>. Ils peuvent également « contenir des substances provenant des emballages et des matériaux de contact, ainsi que des composés néoformés créés pendant la production, l'emballage ou la cuisson »<sup>16</sup>.*

Michel Duru, ancien directeur de recherche à l'INRAe, spécialiste de l'approche « One Health <sup>17</sup> », a indiqué que l'étude « NutriNet-Santé conduite par l'INRAe et l'INSERM » sur 100 000 personnes a révélé que les aliments ultra-transformés représentent un tiers des calories

ingérées, cette proportion atteignant 40 % pour les adolescents.

Par ailleurs, d'autres études montrent que des régimes alimentaires déséquilibrés, a fortiori lorsqu'ils sont essentiellement basés sur des produits ultratransformés, ont de forts impacts négatifs sur la santé des consommateurs, en augmentant les risques d'obésité, de maladies cardiovasculaires, de diabète et de cancer et en affectant même la santé mentale<sup>18</sup>. Une étude de 2023 met ainsi en évidence qu'une augmentation de 10 % de la proportion d'aliments ultra-transformés dans l'alimentation est associée à une augmentation du risque global de cancer de 13 %, de cancer du sein de 11 %, de cancer du côlon de 30 % et de cancer du pancréas de 50 %<sup>19</sup>.

Quant au surpoids, il concerne en France 32 % des adultes et 13 % des enfants (6-17 ans), l'obésité affectant 17 % des adultes et 4 % des enfants. On compte ainsi trois fois plus de personnes en situation d'obésité qu'il y a 40 ans. L'obésité est reconnue comme une maladie chronique par l'Organisation Mondiale de la Santé. Les personnes en situation de surpoids, ou qui plus est d'obésité, font souvent l'objet d'une forte stigmatisation

<sup>15</sup> [Aliments ultra-transformés : leur surconsommation semble associée à des troubles de la santé mentale - Inserm, La science pour la santé](#)

<sup>16</sup> [Consommation d'aliments ultra-transformés et risque de maladies cardiovasculaires dans la cohorte prospective NutriNet-Santé](#)

<sup>17</sup> Approche intégrée et unificatrice qui vise à optimiser la santé des personnes, des animaux et des écosystèmes, et à trouver un équilibre entre ces dimensions. Elle utilise les liens étroits et interdépendants qui existent entre ces domaines pour créer de nouvelles méthodes de surveillance des maladies et de lutte contre celles-ci

<sup>18</sup> [Graphique: Dans quels pays d'Europe mange-t-on le plus d'aliments ultra-transformés ? | Statista](#)

<sup>19</sup> [Doit-on bannir tous les aliments ultra transformés contre le cancer ? | France Inter](#)

sociale, à l'origine d'un isolement et d'une entrave à l'accès aux soins notamment. Selon le Professeur Nizri, Président du Comité de suivi du PNNS 4 et membre du Conseil National de l'Alimentation<sup>20</sup>, le surpoids et l'obésité sont des facteurs initiant ou favorisant 18 maladies non transmissibles ; 40 % des cancers seraient ainsi évitables. Il ajoute que 40 % des personnes décédées en raison de la Covid étaient en surpoids ou en obésité.

Michel Duru indique pour sa part que les maladies chroniques augmentent par classe d'âge ; ainsi, chez les moins de 45 ans, des maladies aussi communes que le diabète ou l'obésité augmentent à effectif constant.

Globalement, l'alimentation est un facteur de mortalité pour 11 % de la population, alors qu'une réduction de 20 % de l'apport calorique lié à des aliments riches en sucre, en sel, en calories et en graisses saturées permettrait de prévenir 582 000 cas de maladies non transmissibles d'ici 2050 en France. Le caractère addictif du sucre, du sel et du gras est démontré. De plus, pour la fabrication d'aliments industriellement transformés, des ingrédients peu onéreux (fructose, huile de palme...) peuvent être utilisés.

Les populations les plus pauvres sont les plus touchées : les 10 % les plus pauvres ont 2,8 fois plus de risque de développer un diabète que les 10 % les plus riches.

C'est pourquoi, le PNNS (programme national nutrition santé) fixe notamment pour objectif de diminuer de 20 % la fréquence de surpoids et d'obésité chez les enfants et adolescents, de stabiliser le surpoids des adultes et de réduire l'obésité de ces derniers de 15 %.

D'autres produits présents dans l'alimentation peuvent avoir des effets néfastes sur la santé. C'est le cas des perturbateurs endocriniens et des résidus de pesticides utilisés en agriculture. Selon l'OMS, « *les pesticides sont potentiellement toxiques pour les êtres humains et peuvent avoir des effets chroniques et aigus sur la santé, selon le niveau et la voie de l'exposition* <sup>21</sup> ». C'est pourquoi, l'OMS s'est fixé deux objectifs :

- *faire interdire les pesticides les plus toxiques pour l'être humain et ceux qui persistent le plus longtemps dans l'environnement ;*
- *protéger la santé publique en fixant des limites maximales de résidus (LMR) pour les pesticides présents dans les aliments et dans l'eau*<sup>22</sup>.

C'est dans ce cadre qu'a été créée en 1963 la « Réunion conjointe FAO/OMS sur les résidus de pesticides » composée d'experts scientifiques, qui a pour objectif d'harmoniser les exigences et l'évaluation des risques en matière de résidus de pesticides.

En France, une réglementation détermine pour chacun d'entre eux une limite maximale de résidus de pesticides autorisée<sup>23</sup> dans ou sur les denrées alimentaires et les aliments pour animaux. Cela concerne principalement les fruits et légumes. Le règlement (CE) n° 396/2005 harmonise au niveau communautaire les LMR.

20 Il y a présidé les groupes de concertation qui ont élaboré les avis : n°84 sur l'éducation à l'alimentation (2024) et n°81 sur l'alimentation favorable à la santé (2019)

21 Source : OMS *Résidus de pesticides dans les aliments*, 15 septembre 2022

22 Idem

23 Limite maximale de résidus (LMR)

En 2022, l'Autorité européenne de sécurité des aliments (EFSA) a constaté qu'environ 3 % des aliments commercialisés en Europe (provenant de l'Union européenne et hors Union européenne) contenaient des résidus de pesticides supérieurs aux limites légales, quels que soient les types d'aliments transformés ou non. La France se situe à la moyenne en comptant entre 2,3 et 3,7 % de produits commercialisés dont les résidus dépassent leur LMR. La tendance est à la hausse pour certains produits ; entre 4,5 et 6,2 % des produits végétaux et des miels commercialisés en France présentaient en 2022 des résidus de pesticides supérieurs à leurs LMR, contre 3,2 à 3,9 % en 2021<sup>24</sup>.

La production européenne présente de meilleurs résultats, avec en moyenne 1 à 1,8 % d'échantillons au-dessus des LMR, ce qui pose la question de l'exposition des consommateurs européens à des produits alimentaires importés de moindre qualité environnementale et sanitaire.

De plus, l'ingestion de différentes substances chimiques, également présentes dans l'eau destinée à la consommation, qui se combinent entre elles, peut provoquer un « effet cocktail » qui fait l'objet de nombreux travaux scientifiques. Ainsi, en 2018, une étude de l'INRAe réalisée en collaboration

avec l'INSERM<sup>25</sup> a montré que l'ingestion par l'alimentation de pesticides à faibles doses (cocktail de 6 pesticides dans le cadre de l'étude, utilisés pour le traitement des pommes en France et dans l'Union européenne) engendrerait une prise de poids et des perturbations métaboliques (diabète, stéatose hépatique) typiques des complications de l'obésité. L'EFSA conclut pour sa part dans une étude de 2020<sup>26</sup> que la réglementation qui s'applique actuellement, substance par substance, est suffisante pour éviter les effets cocktail.

Au-delà des difficultés de santé individuelle occasionnées par les pathologies liées à l'alimentation, la progression de ces dernières génère un immense problème collectif de santé publique. L'étude de septembre 2024, intitulée « *L'injuste prix de notre alimentation*<sup>27</sup> », évalue ainsi à plus de 11,7 milliards d'euros les dépenses liées aux maladies provoquées par une mauvaise alimentation (obésité et diabète en particulier). Elle met aussi en évidence d'autres coûts indirects : 0,6 Mds€ pour les maladies professionnelles liées à l'usage des pesticides et 3,4 Mds€ pour la compensation et la réparation des dégradations écologiques durant l'année 2021.

<sup>24</sup> [La présence de pesticides dans l'alimentation ne baisse que très légèrement en Europe](#)

<sup>25</sup> [Effet cocktail de pesticides à faible dose par l'alimentation : les premiers résultats chez l'animal montrent des perturbations métaboliques | INRAe](#)

<sup>26</sup> [Cocktail de pesticides dans l'alimentation : la réglementation actuelle est suffisante selon l'EFSA](#)

<sup>27</sup> <https://www.secoures-catholique.org/agir/porter-nos-messages/linjuste-prix-de-notrmessousre-alimentation>, septembre 2024

#### **4. Des comportements alimentaires et des demandes qui évoluent mais des contraintes financières qui dictent les choix**

(Cf. partie 3.3 du rapport « *L'évolution des goûts et des comportements alimentaires* »)

Depuis la seconde partie du 20<sup>ème</sup> siècle, de fortes évolutions sociologiques, économiques et territoriales ont modifié les comportements alimentaires. Ainsi, on a assisté à la généralisation du travail des femmes, à la multiplication des familles monoparentales, à la métropolisation, à l'allongement des durées de transport domicile/travail, à l'augmentation des horaires décalés, à l'essor de la grande distribution et de l'industrialisation d'une partie de l'alimentation.

Ces mouvements, liés entre eux, se sont notamment traduits par un recul de la cuisine à domicile élaborée à partir de produits bruts et destinée à des repas pris en commun et par la montée en puissance de la restauration hors domicile, collective publique et privée, ou commerciale. Ceci constitue sans doute l'évolution la plus notable observée dans l'alimentation des Français avec l'augmentation importante, plus du double en 10 ans, du nombre des repas pris hors-domicile, au bénéfice principalement de la restauration rapide qui a vu son chiffre d'affaires augmenter de 30 % ces 5 dernières années<sup>28</sup>. Parallèlement, la restauration collective (publique ou privée) occupe une place importante avec 40 % des repas pris à l'extérieur. Ainsi de moins en moins de repas sont pris au domicile. Cela se traduit notamment par une perte progressive des compétences culinaires pour une

partie des Françaises et des Français, pourtant nécessaires pour adopter une alimentation comprenant plus de produits frais et moins d'aliments ultratransformés.

Globalement, ces évolutions ont généré une segmentation des comportements alimentaires, à la fois générationnelle, territoriale et bien entendu sociale. S'agissant de ce dernier point, les différentes crises économiques, avec la récente période de forte inflation, ont eu pour conséquence de placer en situation de précarité alimentaire des catégories sociales autrefois épargnées.

Parallèlement, un nombre croissant de consommatrices et de consommateurs souhaitent se tourner vers une alimentation durable, de qualité, produite près de chez eux, plus respectueuse de la biodiversité et des écosystèmes. En témoignent les comportements d'achats pendant la période de la crise de la Covid mais qui ne se sont pas toujours concrétisés dans la durée compte tenu de contraintes financières, de la fin du confinement ou de l'absence d'offre à proximité du domicile.

Dans sa contribution au présent avis, le CESER de Bretagne souligne que deux tendances de consommation, contradictoires, co-existent : d'une part, la recherche de produits locaux plus naturels et, d'autre part, une tendance à la hausse de la consommation d'aliments ultratransformés. Près de 29 % des Français apprécieraient même beaucoup ce type d'aliments. Pratiques, faciles et rapides à préparer, économiques, pouvant se conserver longtemps, les aliments ultratransformés correspondent également aux évolutions des pratiques alimentaires, plus fractionnées et plus solitaires.

En raison de facteurs multiples, la population dans son ensemble a par ailleurs modifié la nature même des produits alimentaires consommés : moins de féculents et de bœuf au profit du porc, de la volaille, des desserts lactés et yaourts, des fruits et légumes frais. Parallèlement, les achats d'aliments prêts à consommer et de plats préparés ou surgelés ont doublé en 45 ans.

Les achats de produits alimentaires sont principalement réalisés en hyper et supermarchés (49 %) puis en magasins spécialisés (12,5 %) et en commerces de proximité et sur les marchés (entre 8 % et 9 %).

Autre préoccupation notable des consommateurs, la demande en produits nationaux, si possible locaux. 9 Français sur 10 souhaitent consommer davantage de produits « Made in France »<sup>29</sup> et parmi les 3 produits « Made in France » les plus achetés, l'alimentation figure en première position (pour 70 % des consommateurs) en soutien aux producteurs locaux et à l'économie nationale ou encore en raison de la qualité intrinsèque attribuée par les consommateurs à ces produits<sup>30</sup>. Il convient de souligner que certains opérateurs économiques, souhaitant profiter de cette préoccupation des consommateurs, développent des pratiques frauduleuses comme la « francisation », visant à tromper

les consommateurs sur l'origine des produits, en particulier des fruits et légumes<sup>31</sup>.

## 5. Une souveraineté alimentaire de plus en plus compromise

(Cf. partie 2.1 du rapport « *L'enjeu de la souveraineté alimentaire et agricole* »)

L'accès permanent de tous nos concitoyens à une alimentation saine, qualitative sur le plan nutritionnel et gustatif, durable et suffisante en quantité, repose sur trois conditions liées entre elles :

- la disponibilité desdits produits ;
- leur accessibilité économique ;
- la garantie de leur qualité sanitaire, nutritionnelle et environnementale attestée par leur traçabilité.

Cette triple condition doit permettre aux consommateurs et consommatrices d'effectuer des choix éclairés, au plus près de leurs besoins et de leurs aspirations dans toute leur diversité, ce qui contribue au respect de la dignité humaine individuelle.

Cela suppose une maîtrise amont des politiques et stratégies agricoles et alimentaires. Cette maîtrise est au service du maintien et du développement des capacités et des moyens de notre pays et de

29 Consommation de produits locaux en France - Faits et chiffres | Statista

30 Enquête : Les Français et le Made in France | CCI - Chambre de commerce et d'industrie ([www.cci.fr](http://www.cci.fr))

31 Les quelque 1800 contrôles menés notamment dans les secteurs des fruits et légumes, de la viande et des alcools, ont mis en évidence un taux d'anomalie de 34 %, conduisant à l'établissement de 1 802 avertissements, 588 injonctions et 562 procès-verbaux Bilan d'activités 2024 de la DGCCRF

l'Europe à produire la majeure partie de son alimentation. En effet, renforcer la souveraineté alimentaire et agricole permet de mieux garantir la sécurité alimentaire de la population.

Or, en 2023, comme le souligne le CESE dans son avis sur la consommation durable, la part des importations alimentaires en France, en volume et toutes filières confondues, atteint 40 % de la consommation annuelle<sup>32</sup>. Ce constat partagé fait craindre au Sénat<sup>33</sup> un risque de crise de souveraineté alimentaire et de crise du pouvoir d'achat résultant, au moins pour partie, d'une érosion continue du potentiel productif agricole dont les 2/3 des pertes de marchés proviennent de la concurrence de produits étrangers de gammes inférieures, c'est-à-dire produits dans des conditions sociales et environnementales dégradées, que ce soit au sein de l'espace européen ou dans le cadre d'accords commerciaux internationaux avec des pays tiers.

Dans le même esprit, le CESE, dans son avis « *Les recommandations du CESE pour un contrat ambitieux entre l'agriculture et la société française* » de juin 2023, rappelle que retrouver un niveau d'autonomie stratégique qui permet d'assurer la sécurité et la souveraineté de la France, particulièrement en termes d'alimentation, est devenu une priorité.

Si l'excédent commercial agricole de la France atteint en 2022 son plus haut niveau depuis 2013, c'est notamment le résultat de la forte hausse des prix des céréales, et non des volumes exportés,

de la dynamique de la filière des vins et spiritueux et plus généralement de tous les produits bruts<sup>34</sup>. Cependant, « *en parallèle, les importations alimentaires en France explosent : elles ont doublé depuis 2000 et représentent parfois plus de la moitié des denrées consommées en France dans certaines familles. La France, « grenier de l'Europe », est désormais déficitaire avec l'Union européenne en matière alimentaire depuis 2015. Hors vins, elle est même déficitaire avec le monde entier* »<sup>35</sup>. Dans sa contribution au présent avis, le CESER de Bretagne considère que cette souveraineté alimentaire ne peut être envisagée qu'à l'échelle européenne mais elle doit d'abord viser le niveau des territoires en termes de volumes de production.

La part des importations dans la consommation domestique reflète ainsi les difficultés de la France à assurer son autosuffisance alimentaire à l'exception des productions céréalières et porcine.

Toutes viandes confondues, en 2022, les importations représentent en moyenne 30 % de la consommation, +11,5 % par rapport à 2021. La hausse la plus spectaculaire concerne la volaille (toutes consommations, au domicile ou hors-domicile) dont les importations passent de 25 % en 2000 à 46 % en 2021, le taux d'importation atteignant même 75 % dans les plats transformés et la restauration hors domicile.

32 [2023\\_21\\_conso\\_durable.pdf](#)

33 [Compétitivité de la ferme France - Sénat](#)

34 WWF France, Guide « Memo Climat-Biodiv, résumé des enjeux et des données clefs à l'usage des parlementaires » (2022). [https://www.wwf.fr/sites/default/files/doc-2022-10/VDEF\\_Guide%20Parlementaires\\_130922.pdf](https://www.wwf.fr/sites/default/files/doc-2022-10/VDEF_Guide%20Parlementaires_130922.pdf)

35 [r21-905-syn.pdf \(senat.fr\)](#)

**LES FRUITS ET LÉGUMES : UNE FILIÈRE EN DIFFICULTÉ POURTANT EMBLÉMATIQUE À DIFFÉRENTS ÉGARDS**

La filière « fruits et légumes » que l'on peut considérer comme « stratégique » au regard de son importance pour des régimes alimentaires équilibrés, est dans une situation particulièrement problématique.

La production est en baisse constante. En 20 ans (entre 2000 et 2022) cette baisse est de 9 % pour les légumes et, plus significatif, de 23 % pour les fruits, même si la France demeure le 4<sup>ème</sup> producteur européen de fruits et légumes frais.

Corollaires de cette baisse de production, les importations augmentent considérablement : +31 % pour les légumes en 2023 en comparaison à la moyenne 2010-2023 et +41 % pour les fruits sur cette même période. Pour ces derniers, l'augmentation de la consommation de fruits exotiques contribue à aggraver le déficit de la balance commerciale.

Il découle de ce diptyque, baisse de la production et hausse des importations, un taux d'autoconsommation en fruits et légumes en baisse constante ; de 65 % en 2000, 51 % en 2020 puis 34 % en 2021 avant de progresser à 43 % en 2022.

L'appétence des consommateurs pour les fruits et légumes frais est pourtant largement attestée et documentée ; les Françaises et les Français sont très majoritaires (plus de 80 %) à en être satisfaits et à en reconnaître les apports nutritionnels. Ils sont plus de 60 % à se déclarer prêts à végétaliser davantage leurs pratiques alimentaires en réponse à leurs préoccupations liées au changement climatique. En particulier, les jeunes générations semblent davantage disposées à de tels changements (82 % des 18-24 ans).

Ainsi, 85 % des Françaises et les Français considèrent important de consommer chaque jour 5 portions de fruits et légumes et 54 % déclarent en consommer tous les jours. Le 1er critère d'achat est la provenance et la saisonnalité, reflétant la recherche par les consommateurs de produits à la fois respectueux de l'environnement, à l'origine traçable et issus de filières françaises. Toutefois, en raison de l'inflation, l'attention portée au prix augmente, 70 % des consommatrices et consommateurs déclarent comparer davantage les prix et près de la moitié achètent moins de fruits et légumes avec labels, logos ou d'origine France ou locale. Il en résulte un recul de la consommation en volumes mais une hausse des dépenses associées. En particulier, les jeunes, les quadragénaires et les familles (avec bébé ou un enfant) sont des ménages « sous-acheteurs ».



## B. Des politiques publiques et des outils pour répondre aux difficultés

### 1. De multiples programmes nationaux

Deux grands outils sont mis en œuvre en matière d'alimentation et de santé : le programme national pour l'alimentation (PNA) et le programme national nutrition et santé (PNNS), tous deux objet d'un document de présentation commun, le PNAN (programme national de l'alimentation et de la nutrition). A ces deux programmes est interfacé le Plan national santé environnement (PNSE) construit autour du concept « Une seule santé » ou « One Health » qui promeut une vision unifiée de la santé publique, animale et environnementale.

Si le PNA, programme interministériel piloté par le ministère en charge de l'Agriculture, représente depuis 2010 le cadre dans lequel est élaborée, en France, la politique publique de l'alimentation, le PNNS, piloté par le ministère de la santé, a comme objectif depuis sa création en 2001, l'amélioration de l'état de santé de l'ensemble de la population en agissant sur la nutrition (alimentation, activité physique et sédentarité). Le PNNS s'articule par ailleurs avec d'autres plans, programmes ou stratégies déployés par les pouvoirs publics : Stratégie nationale sport santé ; Plan vélo ; feuille de route obésité et plan cancer ; stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté ; PNSE (santé environnement), plan Ecophyto, Plan d'action sur les produits phytopharmaceutiques, Stratégie nationale sur les perturbateurs endocriniens, Plan Ambition Bio ; Plan biodiversité...

Les thématiques communes aux PNA et PNNS sont nombreuses :

- amélioration de la qualité nutritionnelle et diversification de l'offre alimentaire ;
- analyse des comportements des consommateurs en vue d'adapter les recommandations nutritionnelles ;
- mobilisation du levier alimentation dans la stratégie protéines françaises en développant les filières de production et la consommation de légumineuses, notamment autour d'actions de sensibilisation des jeunes publics aux recommandations du PNNS ;
- promotion d'actions au bénéfice des publics précaires autour de l'alimentation favorable à la santé ;
- promotion de l'activité physique et de la limitation de la sédentarité ; amélioration de l'alimentation en restauration hors-foyer ;
- encadrement du marketing et amélioration de l'information sur la qualité des aliments ;
- éducation à l'alimentation ;
- soutien aux dynamiques territoriales
- ...

C'est pourquoi, dans le cadre de la future Stratégie nationale pour l'alimentation, la nutrition et le climat (SNANC) dont l'adoption est prévue en 2025, il est envisagé de fusionner ces deux programmes, ce qui confirme l'intérêt d'adopter une approche holistique de l'alimentation dans ses multiples dimensions. L'enjeu d'une telle fusion est la transversalité et la complémentarité entre les différentes approches de l'alimentation, à l'opposé



des démarches cloisonnées et sectorielles de l'alimentation, et l'association renforcée des acteurs en charge de thématiques plus récentes notamment en matière d'alimentation durable et de transition écologique.

Il convient de souligner l'existence de nombreux autres programmes connexes aux PNA et PNNS : Plan Obésité, Plan National Santé Environnement, Programme Alimentation et Insertion...

## **2. L'aide alimentaire, indispensable mais saturée, et un foisonnement d'autres dispositifs de lutte contre la précarité alimentaire**

(Cf. parties 3.2.2 « *L'aide alimentaire* » et 3.2.3 « *Les autres dispositifs pour favoriser l'accès à l'alimentation et prévenir la précarité alimentaire* » du rapport)

On compte en France 21 associations habilitées pour l'aide alimentaire<sup>36</sup>. Toutefois, l'aide alimentaire est principalement organisée autour de quatre réseaux (Croix-Rouge, Banques Alimentaires, Restos du Cœur et Secours Populaire) qui ont directement accès aux denrées achetées grâce au Fonds Européen d'Aide aux plus Démunis (FEAD).

Lors de son audition au CESE, la Fédération française des banques alimentaires (FFBA) a souligné le fort impact entre 2018 et 2023 de l'addition des différentes crises,

avec 30% de personnes accueillies en plus. En 2023, la FFBA et ses 6000 associations ont accueilli 2,4 millions de bénéficiaires, contre 1,8 cinq ans auparavant. Dès 2020, les associations de solidarité qualifiaient ce phénomène de « raz-de-marée de la misère »<sup>37</sup>. Or, selon Pascale Hébel, 80 % des personnes qui se déclarent en insécurité alimentaire et qui donc pourraient au moins occasionnellement recourir à l'aide alimentaire, ne le font pas. Les raisons sont diverses : culpabilité et sentiment de honte, éloignement géographique des centres de l'aide alimentaire, méconnaissance des dispositifs accessibles...

La crise Covid a entraîné une hausse de la fréquentation des centres de l'aide alimentaire par toutes les catégories de publics mais avec des proportions plus fortes pour certains d'entre eux redessinant le profil sociologique de ces populations. Selon les Restos du Cœur, une personne sur deux accueillies dans ses quelque 2300 centres d'aide alimentaire a moins de 25 ans, et 39 % sont des mineurs. 47 % sont des personnes seules, 25 % des familles monoparentales (à 90 % des femmes) et 21 % des couples avec enfants. Ces publics sont particulièrement fragiles ; 94 % des bénéficiaires de l'aide alimentaire sont sous le seuil de pauvreté et en moyenne 60 % vivent avec moins de la moitié du seuil de pauvreté, confirmant le caractère multiple de la précarité.

36 Lutter contre la précarité alimentaire | solidarites.gouv.fr | ministère du Travail, de la Santé et des Solidarités

37 Les associations d'aide alimentaire face à un « raz de marée de la misère » (lemonde.fr)

Le coût global de l'aide alimentaire est estimé dans un rapport du Sénat à près d'1,5 milliard d'euros en 2017 répartis en 3 tiers :

- 31 % de financements publics (aides européennes, dépenses budgétaires de l'État et des collectivités territoriales, dépenses fiscales) ;
- 36 % de financement privés (dons en nature et numéraires des particuliers et entreprises) ;
- 33 % correspondant à la valorisation du bénévolat au sein des associations intervenant dans le domaine de l'aide alimentaire.

Sans le travail des bénévoles et les dons des particuliers et des entreprises, l'État devrait multiplier ses financements par 5 pour mettre en œuvre un dispositif d'aide alimentaire équivalent, pourtant jugé insuffisant dans le contexte de hausse de la demande. Or, les dons de la grande distribution aux associations, qui donnent lieu à défiscalisation, diminuent significativement en raison des mesures de lutte contre le gaspillage, évolution positive sur le plan environnemental mais qui nécessite d'être compensée par d'autres ressources pour l'aide alimentaire.

L'aide alimentaire apparaît ainsi aujourd'hui à la croisée des chemins ; alors qu'elle ne bénéficierait qu'à une partie de ceux qui en ont besoin, elle parvient difficilement à faire face aux demandes croissantes malgré les augmentations des dotations de l'État. Sur un plan plus structurel, et au-delà de la sécurisation d'un financement durable des associations de l'aide alimentaire, il y a lieu de s'interroger sur la nature des politiques publiques de lutte contre la précarité alimentaire dans un contexte où 37 % de la population seraient concernées. Cette précarité alimentaire est notamment liée à une diminution du

« reste à vivre » qui résulte du rapport entre le niveau de revenu du ménage et ses dépenses obligatoires, notamment pour le logement. L'aide alimentaire et les divers autres dispositifs sont indispensables pour répondre à une urgence sociale, mais ils ne peuvent à eux-seuls constituer une réponse pérenne face à la progression de la précarité alimentaire.

La multitude des intervenants en matière de lutte contre la précarité alimentaire se traduit au niveau local, surtout à celui du bloc communal, par un foisonnement d'initiatives, parfois complémentaires mais également enchevêtrées, qui allient bien souvent aide à l'accès à l'alimentation, actions d'éducation et de sensibilisation à l'alimentation et plus largement accompagnement social. Par exemple, d'autres types d'expérimentations ont été engagées comme les chèques alimentaires fléchés vers certains produits comme les fruits et légumes ou encore des formes de « sécurité sociale de l'alimentation » au travers d'expérimentations locales de caisses alimentaires communes. Elles reposent sur trois principes fondamentaux :

- universalité : en visant à offrir à tous les participants, à ce stade généralement volontaires et/ou tirés au sort, indépendamment de leurs revenus, la possibilité de bénéficier d'une allocation alimentaire mensuelle d'un même montant ;
- solidarité : les participants contribuant financièrement selon leurs moyens, généralement entre 1 et 250 euros par mois, pour soutenir le système ;
- démocratie : les points de distribution alimentaire conventionnés étant sélectionnés par un « parlement alimentaire », composé de citoyens participant à l'expérimentation,

pour respecter des critères environnementaux et sociaux définis collectivement.

Ces nouvelles formes d'accès à l'alimentation, auxquelles s'ajoutent les groupements d'achats, les épiceries sociales et solidaires ou les dispositifs inclusifs en AMAP, se sont développées en prenant en compte la diversité des publics concernés, via la mise en place de tarifications différenciées, l'objectif principal étant de réduire les effets de stigmatisation liés à l'aide alimentaire distributive. Malgré une utilité sociale avérée, ces dispositifs, davantage axés sur une logique de droits et d'accessibilité, souffrent d'un flou juridique qui peut les priver de certaines ressources ou avantages notamment fiscaux.

Face à l'urgence de la situation liée à la baisse du pouvoir d'achat d'une partie croissante de la population, les pouvoirs publics ont débloqué des financements supplémentaires. En 2021, ils ont atteint 664M€ (contre 465M€ en 2017). Des moyens supplémentaires ont été alloués au Programme national pour l'alimentation (PNA) pour le financement des projets alimentaires territoriaux (PAT), dans le cadre du volet justice sociale à hauteur de 84,5 M€ en 2021, au lieu de 2 M€ les années précédentes. Les crédits aux associations ont également augmenté (182 millions en 2024, contre 156 millions en 2023) même si le Sénat considère ces montants insuffisants.

### **3. De nombreuses actions d'information et de sensibilisation dont les résultats sont encore insuffisants**

(Cf. partie 4.4 du rapport « *L'information, l'éducation et la sensibilisation du consommateur* »)

L'éducation à l'alimentation et la qualité des informations transmises aux consommateurs sont des actions importantes pour améliorer durablement des pratiques alimentaires bénéfiques en termes de santé publique et au service de filières de production qualitatives, respectueuses de l'environnement, ancrées dans les territoires et rémunératrices pour les producteurs.

Les campagnes d'information et de sensibilisation des consommatrices et consommateurs, notamment en faveur d'une alimentation équilibrée, ne semblent pas avoir atteint leur but. Ainsi, les impacts de celle appelant à « manger 5 fruits et légumes par jour » restent limités, certaines études indiquant même que 53 % des Français estiment que cette incitation est une source de frustration, 29 % d'entre eux jugeant l'objectif difficile à atteindre. Ils sont 19 % à ignorer complètement cette recommandation<sup>38</sup>, pour des raisons diverses, notamment financières.

Parallèlement, c'est à la fois pour améliorer la transparence de l'information sur les produits transformés, améliorer la confiance et orienter les choix des consommateurs vers une

<sup>38</sup> [Étude] Malgré l'inflation, les Français consomment toujours autant de fruits et légumes (smartway.ai)

alimentation de meilleure qualité que les pouvoirs publics ont développé différents dispositifs. Un certain nombre d'entre eux sont, à ce stade, laissés au choix des professionnels de les utiliser ou non. C'est le cas du Nutriscore, développé en France depuis 2017, qui permet d'afficher la qualité nutritionnelle du produit ; 94 % des Français sont favorables à sa présence sur les produits.

Facile à identifier sur les emballages et compréhensible par tous (code couleur du vert au rouge et classe de A à E), les chercheurs considèrent<sup>39</sup> qu'il permet de modifier les choix des consommateurs ce qui se traduit par une amélioration de la qualité nutritionnelle de leur alimentation de 4%, tout en incitant les industriels à modifier la composition de leurs produits en vue d'un meilleur classement. Ainsi, dans la perspective de la modification du mode de calcul qui vient de faire l'objet de l'arrêté signé le 12 mars 2025, le groupe Nutrition et Santé (Gerblé, Gerlinéa, Céréale Bio) a annoncé qu'il allait modifier 150 de ses recettes pour baisser leur teneur en sucre et augmenter les fibres et/ou les protéines afin de garder une bonne notation de ses produits<sup>40</sup>.

Selon l'OQALI<sup>41</sup>, le nombre d'entreprises engagées dans la démarche Nutriscore est passé de 76 en 2018 à 1377 en 2024. Pour celles-ci, la part de marché (en volume de vente des produits Nutriscore) est passée de 21 % à 62 % sur la même période. Cependant, comme l'a indiqué un collectif de chercheurs<sup>42</sup>, de grands groupes agroalimentaires refusent depuis de nombreuses années de le mettre en œuvre (Ferrero, Coca-Cola, Mars, Lactalis, Mondelez, Kraft, ...) et certains,

comme Danone et Bjorg l'ont même supprimé sur certains de leurs produits.

Il existe d'autres types de dispositifs visant à éclairer les consommateurs quant aux impacts écologiques et sociaux des produits alimentaires et de l'ensemble de leurs effets sur la santé, comme le Planet-score. La plupart d'entre eux sont encore en phase d'élaboration ou d'expérimentation.

D'autres informations, au bénéfice de la traçabilité de l'origine des produits, essentiellement d'origine animale, sont obligatoires comme les lieux de naissance, d'élevage et d'abattage pour la viande bovine vendue préemballée ou pas ou servie en restauration hors-domicile, publique ou privée. De plus, les poissons et produits non transformés issus de la mer et de l'aquaculture, doivent mentionner la zone de pêche ou le pays d'élevage. Enfin, pour les fruits et légumes, il est fait obligation de l'affichage de la provenance de tous les fruits et légumes vendus au détail, en caractères d'une taille égale à celle du prix, notamment l'indication de l'origine.

Toutes ces démarches et réglementations, pour être efficaces, reposent sur la capacité des consommateurs à identifier et à comprendre facilement les mentions correspondantes apposées sur les produits et à les décrypter, pour que chacun et chacune, quel que soit son niveau d'intérêt et de compréhension des enjeux alimentaires, puisse s'en saisir sans que cela n'alourdisse la charge mentale associée. A ce titre, rappelons que le déséquilibre dans la réalisation

39 [5 bonnes raisons de généraliser le Nutri-Score | INRAE](#)

40 [Nutri-Score : le propriétaire de Gerblé change 150 recettes | Agra Presse](#)

41 [Suivi du Nutri-Score par l'Oqali - Bilan annuel 2024](#)

42 Source : Le blog Nutri-Score de l'Equipe de Recherche en Epidémiologie Nutritionnelle (EREN) Inserm/Inrae/Cnam/Université Sorbonne Paris Nord

des tâches au sein des familles concentre cette charge mentale sur les femmes qui assurent le plus souvent les achats alimentaires tout en assumant aussi fréquemment les autres responsabilités quotidiennes liées à la gestion du foyer et aux enfants, en plus de leur activité professionnelle.

Les démarches visant à éclairer les consommateurs ne doivent pas être contrecarrées par la publicité et la communication commerciale, considérée par le CESE comme insuffisamment encadrée. Le budget de publicité et de communication du secteur agroalimentaire s'élèverait à plus de 5,5 milliards d'euros en 2023, soit 1000 fois celui du PNNS<sup>43</sup>.

#### **4. Les Projets alimentaires territoriaux (PAT) : des outils pour favoriser la relocalisation de l'alimentation**

(Cf. partie 2.3.2.c du rapport « *Les circuits courts, outils de reterritorialisation des filières alimentaires* »)

Les projets alimentaires territoriaux (PAT), institués par la loi d'avenir de l'agriculture de 2014, ont pour objectif l'ancrage territorial de l'alimentation. Il s'agit de construire, au plus près des besoins des territoires, un « *diagnostic partagé de la production agricole locale et du besoin alimentaire dans un bassin de vie ou de consommation* » et de développer des systèmes alimentaires

territoriaux, de la production à la consommation. Dans ce cadre, l'objectif est d'établir une chaîne de valeur économique, sociale et environnementale du producteur au consommateur. Cela doit permettre de relocaliser l'agriculture et l'alimentation dans les territoires en soutenant l'installation d'agriculteurs et d'industries de transformation, les circuits courts et de proximité et les produits locaux dans la restauration publique, de lutter contre la précarité alimentaire et d'éduquer à l'alimentation, de promouvoir des pratiques respectueuses de l'environnement, etc.

Véritables projets collectifs multi-acteurs (collectivités, entreprises agricoles et agroalimentaires, artisans, acteurs de la lutte contre la précarité alimentaire et de l'économie sociale et solidaire, citoyens), les PAT, au départ empiriques et davantage axés sur la restauration collective ou la seule production agricole, se sont, au moins pour certains, structurés progressivement autour d'une approche plus systémique de l'alimentation en intégrant les dimensions de précarité alimentaire, de santé, d'environnement, d'alimentation et d'aménagement du foncier<sup>44</sup>. Toutefois, selon une étude menée en 2022, sur 132 PAT, seuls 78 intégraient au moins 4 dimensions en lien avec l'alimentation<sup>45</sup>.

43 [L'injuste prix de notre alimentation | Secours Catholique - Caritas France \(secours-catholique.org\)](#)

44 Le rapport joint présente plusieurs exemples de PAT multidimensionnels

45 [Rapport du Sénateur Frédéric Marchand sur les projets alimentaires territoriaux | Ministère de l'Agriculture, de la Souveraineté alimentaire et de la Forêt](#)

Selon l'observatoire national des PAT, le déploiement des PAT s'est fortement accru sur tout le territoire. Ils sont désormais présents dans tous les départements avec une moyenne de 4,2 PAT par département. Selon Laurent Duval, co-président de Terres en villes et vice-président de Lorient Agglomération en charge de l'agriculture, de l'alimentation et de l'aménagement rural, 7 Français sur 10 sont concernés par un PAT, même s'ils sont encore trop peu nombreux à en avoir connaissance. Par ailleurs, un changement d'échelle qualitatif serait nécessaire notamment pour augmenter le nombre de projets de niveau 2<sup>46</sup>, plus structurants. En effet,

nombre de projets restent d'envergure modeste ; sur les 453 PAT reconnus par le MASAF en 2024, seuls 137 sont opérationnels, labellisés de niveau 2<sup>47</sup>, les autres demeurant au stade de projets émergents. Certains acteurs parlent ainsi d'effet d'aubaine, du fait des financements débloqués par France Relance, et déploient l'augmentation du nombre de structures porteuses de plus petite taille, aux moyens réduits, et orientées davantage vers des projets limités et à l'action à court terme, très éloignés des objectifs de structuration d'une véritable stratégie alimentaire territoriale. Il en résulte un enchevêtrement de PAT, de différentes échelles et aux objectifs différents.

---

46 Premier carrefour des PAT : le changement d'échelle maintenant nécessaire

47 Les PAT de niveau 2 mettent en œuvre un plan d'actions effectives sur leur territoire, piloté par une instance de gouvernance établie alors que ceux de niveau 1 ne sont qu'émergents

## CHAPITRE 02

# Les préconisations

Les éléments de constat et d'analyse précédents reprennent de manière synthétisée ceux qui sont développés dans le rapport joint. Ils mettent en évidence différentes problématiques auxquelles les préconisations du CESE s'attachent à apporter des réponses.

Certaines de ces préconisations sont globales et concernent l'ensemble de la population et des secteurs d'activité. C'est le cas de celles qui portent sur les politiques publiques, nationales et territoriales, relatives à l'alimentation. Il en est de même pour celles qui visent à

mieux informer et à sensibiliser les consommatrices et les consommateurs sur l'importance de leurs choix alimentaires au regard des impacts sur la santé publique et sur la souveraineté alimentaire.

D'autres préconisations sont spécifiques à un type de public ou à une activité. C'est dans ce cadre que s'inscrivent celles qui concernent la lutte contre la précarité alimentaire et la restauration hors domicile, en particulier collective.

## A. Mettre en place une véritable politique interministérielle dédiée à l'accès pour tous à une alimentation saine et de qualité et faire de celle-ci une « grande cause nationale »

Comme l'a présenté le Professeur Nizri, aujourd'hui, l'alimentation est reconnue comme un enjeu de santé publique et il y a consensus sur la définition des repères nutritionnels.

Pour le CESE, l'urgence sociale et sanitaire en matière d'accès pour tous à une alimentation de qualité exige de lui consacrer une politique interministérielle pilotée au plus haut niveau et de déclarer ce thème comme Grande cause nationale.

Aujourd'hui, tous les acteurs de la question de l'alimentation dans son acception large – systèmes agricole et alimentaire, accessibilité économique, précarité alimentaire, équilibre nutritionnel et santé publique, impacts sur

l'environnement-, s'accordent sur un constat, celui de l'éclatement des politiques publiques concernées.

Il en résulte une multiplication d'actions sur des enjeux proches, voire identiques, sans mise en cohérence à la fois des moyens alloués et des projets développés, ce qui obère l'efficacité globale des dispositifs déployés. Il en est de même s'agissant de la recherche car, comme l'a souligné Michel Duru il faut « *sortir des approches en silo, dans les politiques publiques, mais aussi dans la recherche. Il faut relier la santé de l'environnement et la nôtre ; on parle d'une approche « une seule santé* », 'one health'.

Pour être efficace, une politique unifiée de l'alimentation en France devrait bénéficier d'un pilote interministériel placé au plus haut niveau, qui aurait pour rôle de concevoir et de coordonner la politique publique de l'alimentation dans toutes ses dimensions (sociale, sanitaire, économique, culturelle, éthique, environnementale et territoriale). Il interviendrait en lien étroit avec les ministères en charge des politiques sectorielles (agriculture, santé, solidarité, éducation, économie, environnement...) et en associant les collectivités territoriales, les acteurs associatifs (lutte contre la précarité alimentaire, éducation populaire, protection de l'environnement, consommateurs, familles, jeunesse...) et les professionnels des secteurs agricole et alimentaire aux différents échelons des filières (producteurs, transformateurs, distributeurs, opérateurs de la restauration publique et privée). Cette analyse rejoint la recommandation de 2018 du Conseil National de l'Alimentation (CNA)<sup>48</sup> rappelée par le Pr Nizri, qui considère que le cadre de référence de conduite d'une politique de l'alimentation devrait imposer l'interministérialité. Toujours selon le Pr Nizri, *« les différentes stratégies ministérielles doivent être réfléchies en amont avec tous les acteurs qui auront à les mettre en œuvre ; elles doivent également être coordonnées afin d'optimiser les moyens humains et matériels dédiés et de potentialiser les résultats attendus. Cassons les silos ! On perd de l'argent, on perd de l'efficacité ».*

Les organismes publics et parapublics pourraient être mobilisés pour produire les éléments et données nécessaires pour éclairer les pouvoirs publics et leur fournir des outils d'aide à la décision dans l'élaboration et la mise en œuvre

de la politique publique de l'alimentation : Conseil national de l'alimentation, Conseil national de la consommation, Conseil supérieur d'orientation et de coordination de l'économie agricole et alimentaire, ANSES, Haut conseil de la santé publique, Observatoire national de l'alimentation, Observatoire de la qualité de l'alimentation (OQALI), INRAe, Observatoire de la formation des prix et des marges, etc.

Les axes de la future politique publique de l'alimentation pourraient être définis, d'une part, sur la base des bilans des principaux outils existants (PNA, PNNS, PNSE) et, d'autre part, sur l'identification de problématiques à prioriser à partir d'un état des lieux de la situation de l'accès à l'alimentation en général et de la précarité alimentaire dans le pays, en particulier.

#### PRÉCONISATION #1

Coordonner les différents programmes de conduite des politiques publiques ayant trait à l'alimentation, à la nutrition et à la santé – Programme national pour l'alimentation (PNA), Programme national nutrition santé (PNNS), Stratégie nationale pour l'alimentation, la nutrition et le climat (SNANC)..., et placer leur mise en œuvre sous l'autorité d'un délégué interministériel.



La mise en œuvre au niveau territorial de la politique de l'alimentation revêt une importance majeure. En effet, c'est à cet échelon, souvent dans le cadre de PAT, que sont généralement initiées et développées des expériences innovantes de toutes natures.

Insuffisamment identifiées au niveau national, elles mériteraient d'être coordonnées voire mutualisées en vue d'en augmenter l'impact et de favoriser leur essaimage.

Les acteurs des PAT que le CESE a rencontrés ont formulé différents souhaits qui vont dans ce sens : meilleure structuration des PAT, renforcement de leur caractère systémique, développement de leur capacité à accompagner tous les acteurs et à répondre aux enjeux fixés par les élus et les documents de planification.

Selon le rapport du sénateur Frédéric Marchand, chargé en 2022 par le gouvernement de conduire l'évaluation du dispositif<sup>49</sup>, les PAT devraient s'appuyer sur les recommandations de la future SNANC et la compétence alimentation des collectivités devrait être reconnue *“pour en faire des autorités organisatrices de l'alimentation durable et résiliente”*, à l'instar de ce qui existe en matière de mobilité.

Ce rapport relève la connaissance assez faible qu'ont les Français de l'existence des PAT, même dans leurs bassins de vie, et l'insuffisante association des acteurs de la transformation (artisans, PME, IAA) dans les projets. Il soutient la

nécessité d'une contractualisation des territoires avec l'État afin de généraliser des PAT systémiques.

En décembre 2020, dans l'avis *« Pour une alimentation durable ancrée dans les territoires »*, le CESE considérait que les PAT sont des outils potentiellement très efficaces pour développer sur les territoires de nouveaux types de partenariats autour de l'alimentation entre des acteurs qui, jusqu'alors, ne collaboraient que trop peu. Il préconisait de systématiser les PAT de niveau 2 qui garantissent des projets structurants et de :

- articuler les différentes dimensions d'un système alimentaire territorial : contractualisation avec les filières locales et les circuits courts, de production et de transformation pour la fourniture d'une alimentation de qualité, accessible et bonne pour la santé ; approvisionnement en restauration collective et des structures de lutte contre la précarité alimentaire, éducation et sensibilisation au « bien-manger », etc. ;
- s'assurer que les PAT s'inscrivent dans les grands objectifs des plans nationaux et territoriaux existants, notamment en matière de santé et d'environnement ;
- diversifier les modalités de concertation pour permettre à des acteurs non professionnels (citoyens, AMAP, associations de solidarités, de consommateurs ou d'environnement) de participer à

<sup>49</sup> Rapport du Sénateur Frédéric Marchand sur les projets alimentaires territoriaux | Ministère de l'Agriculture, de la Souveraineté alimentaire et de la Forêt

l'élaboration et à la mise en œuvre du PAT et rendre transparente la liste de ces participants ;

- concevoir pour chaque PAT un dispositif d'évaluation d'objectifs à court terme et d'indicateurs de réalisations et d'impact pour un pilotage à long terme, en y associant l'ensemble des acteurs économiques dont les représentants de la restauration commerciale et les artisans, les associations et les acteurs de l'ESS et des représentants des habitants.

Une gouvernance renouvelée du dispositif apparaît aujourd'hui nécessaire sous certaines conditions :

- l'encadrement global doit rester de la responsabilité des services de l'Etat pour la définition des grands objectifs de la politique alimentaire et celle des critères d'éligibilité des PAT puis leur reconnaissance officielle, l'animation d'un réseau national, comme l'exige la loi Climat et résilience de 2021... ;
- l'échelon territorial doit assurer la conduite des projets, en articulation avec les autres documents de planification relevant de ce niveau (SRADDET, SCOT, PLU, PLUI, PRAD, CRTE, CPER, etc.) ;
- le périmètre de mise en œuvre des PAT doit être suffisamment robuste pour garantir la conduite d'actions transformatrices, à impact sur le territoire, mutualisant les moyens et les cibles. Pour le CESE, ce niveau minimal devrait être celui de l'intercommunalité.

- Le rapport du sénateur Marchand note ainsi que ce sont les EPCI ou des regroupements qui sont les plus plébiscités par les territoires pour la conduite des PAT.

Enfin, une responsabilité particulière pourrait être confiée à l'échelon régional, associant l'Etat et les collectivités :

- coordination pour favoriser les mutualisations et les partages d'expériences en particulier en matière d'innovation ;
- évaluation régulière du fonctionnement et des résultats des PAT, notamment pour éclairer, voire faire évoluer la politique nationale de l'alimentation.

A cet égard, dans son avis de 2020 susmentionné, le CESE avait souligné que « *dans la plupart des régions, le CRALIM [...] est davantage une instance de présentation ou d'expression que de concertation et de décision. Pour le CESE, le Comité Régional de l'Alimentation (CRALIM) doit, pour remplir sa mission de proposition d'actions, disposer d'une composition plus précise et cadrée au niveau national, intégrant toutes les dimensions de l'alimentation, sans se limiter aux acteurs institutionnels, économiques, de la santé et de l'aide alimentaire. Il doit également être chargé, éventuellement via une cellule opérationnelle, de l'animation et de la coordination des PAT présents sur le territoire régional* ». Notre assemblée avait donc déjà préconisé de « *confier aux CRALIM l'animation du réseau des PAT pour leur apporter une assistance technique, les aider à trouver des financements, proposer des échanges de pratiques et d'expériences et faciliter les collaborations inter-EPCI* ».

Par ailleurs, même si le nombre de PAT a progressé de manière significative au fil du temps, de nombreux territoires ne sont toujours pas couverts. Au 31 décembre 2024, les PAT, au nombre de 457, couvraient 63 % de la surface agricole utile en France Métropolitaine<sup>50</sup>.

Dans sa contribution écrite au présent avis, le CESEC Corse recommande ainsi de « *Concevoir un maillage systématique de Projets Alimentaires Territoriaux (PAT) : en dépassant leur émergence spontanée ; en évitant une diversification extrême où on ferait de tout un peu partout, et donc souvent de façon sous-optimale...* ». De plus, on doit souligner l'intérêt de stimuler les interactions de

proximité entre les PAT, au sein des dispositifs dits « Inter-PAT » qui peuvent aider à renforcer les solidarités territoriales et à mutualiser les initiatives locales.

Enfin, s'agissant du financement du dispositif, le sénateur Marchand appelait en 2022 à la poursuite de leur financement pendant 5 ans sur une enveloppe au moins équivalente à celle débloquée par France Relance (80M d'euros) et en définissant, après une évaluation précise, une enveloppe à la hauteur des enjeux portés par les PAT de niveau 2, étant entendu que les budgets alloués par France Relance ont en particulier bénéficié à l'émergence des projets (à date, sur 453 PAT, seuls 137 sont de niveau 2).

<sup>50</sup> Source : Bilan du soutien au déploiement des Projets alimentaires territoriaux en 2024, Février 2025, ministère de l'Agriculture et de la Souveraineté alimentaire

## PRÉCONISATION #2

Décliner au niveau territorial la politique de l'alimentation en s'appuyant sur les Projets Alimentaires Territoriaux (PAT) :

- en les généralisant, afin que tout le territoire national soit couvert par des PAT de niveau 2, sur des périmètres géographiques pertinents au regard des spécificités locales, mais au moins à une échelle intercommunale ;
- en intégrant dans le champ d'intervention de chaque PAT l'ensemble des problématiques alimentaires : restauration collective ; lutte contre la précarité ; mise en place, par la contractualisation lorsque c'est possible, de filières agricoles et industrielles locales et de circuits de proximité, en particulier pour les fruits et légumes ; qualité nutritionnelle et sanitaire de l'alimentation ; lutte contre le gaspillage ; impact du système alimentaire local sur l'environnement et la biodiversité... ;
- en associant au sein de chaque PAT tous les acteurs concernés (élus, associations, agriculteurs, coopératives, entreprises et artisans, commerces de proximité, organisations syndicales...) ;
- en confiant aux CRALIM, via une cellule opérationnelle, un rôle de coordination régionale des PAT ainsi que de recensement et d'évaluation des démarches innovantes pour favoriser leur diffusion dans d'autres territoires ;
- en pérennisant au moins au niveau actuel le financement des PAT pour assurer notamment les fonctions d'animation qui doivent s'inscrire dans la durée.

Faire de l'accès à l'alimentation pour tous une Grande cause nationale implique de sensibiliser et de mobiliser l'ensemble de la population et des acteurs concernés dans tous les territoires. Dans sa contribution, le CESER de Bretagne partage cet objectif de « *faire de l'accès de tous à une alimentation saine et de qualité une cause nationale* ».

Il s'agit de retisser les liens qui ont pu se distendre du producteur au consommateur et, plus globalement, de favoriser une prise de conscience de la valeur de l'alimentation, à la fois de son juste prix, c'est-à-dire suffisamment rémunérateur pour le producteur, de son importance vitale au niveau de chaque individu et de ses impacts environnementaux et climatiques, potentiels.

Dans cet objectif, au-delà des indispensables mesures concrètes, des événements plus symboliques valorisant les multiples enjeux attachés à l'alimentation : plaisir, découverte, santé, durabilité, solidarité, richesse des territoires..., ont un rôle indéniable à jouer.

Or, de nombreux événements sont déjà organisés aux niveaux national et territorial, avec des succès variables dans la durée : Journée mondiale de l'alimentation, Journée nationale de la nutrition, Semaine du goût, Journées nationales de l'agriculture, « A table en 2030... » Leur multiplicité et leur programmation à différentes périodes de l'année nuisent à leur retentissement.

Le regroupement de tous ces événements sous une bannière unique favoriserait une meilleure communication et renforcerait leur visibilité. Leur déclinaison sur tous les territoires en s'appuyant sur les PAT permettrait à la fois la mobilisation des acteurs et une prise de conscience du rôle, du fonctionnement et des apports des PAT.

Inscrites au titre de la politique nationale de l'alimentation, ces journées pourraient prévoir un dispositif pérennisé de reconnaissance et de labellisation des événements organisés sur les territoires. Le cas échéant, des crédits, même symboliques, pourraient leur être accordés.

### PRÉCONISATION #3

Faire de l'accès pour tous à une alimentation de qualité une « GRANDE CAUSE NATIONALE » et fédérer et labelliser de manière pérenne sous une même bannière et avec une coordination nationale, les événements territoriaux autour de l'alimentation (Journées nationales de l'Agriculture, Semaine du Goût, Fêtes des PAT...)

## B. Favoriser des régimes alimentaires équilibrés et améliorer la qualité des produits susceptibles de présenter un risque pour la santé

Le Nutriscore, système d'affichage volontaire initié en France en 2017 et promu par le PNNS, est un outil d'aide des consommateurs pour le choix entre des produits de même catégorie, selon leurs qualités nutritionnelles. 6 autres pays européens l'ont depuis adopté : Allemagne, Belgique, Espagne, Luxembourg, Pays-Bas et Suisse. Ce système est connu et apprécié des consommateurs ; 94 % y sont favorables et 50 % ont déclaré en 2021, avoir changé au moins une habitude d'achat grâce à lui<sup>51</sup>. De plus, 7 adolescents sur 10 ont déjà

acheté un produit avec le Nutriscore et pour plus de la moitié (54 %) d'entre eux, la présence du logo sur l'emballage a été un facteur incitatif<sup>52</sup>.

Au niveau européen, la réglementation de 2011 sur l'information des consommateurs avait interdit aux Etats-membres de rendre obligatoire l'apposition d'un logo nutritionnel synthétique sur la face avant des emballages des aliments. Cependant, en 2020, dans le cadre du Pacte vert et de sa stratégie "de la ferme à la fourchette" la Commission

51 [nutriscorebilan3ans.pdf](#)

52 [Nutri Score : notoriété, perception et impact sur les comportements d'achat déclarés des adolescents en octobre 2021](#)

avait proposé de mettre en place dès 2022 un logo nutritionnel harmonisé et obligatoire au sein des 27. Soutenu par la communauté scientifique, le Nutri-Score faisait figure de favori parmi les autres systèmes mis en place par différents Etats-membres (Traffic lights, Heart symbol, Keyhole...). Dans son avis de 2020 « *Pour une alimentation durable ancrée dans les territoires* », le CESE préconisait d'ailleurs de généraliser le Nutriscore y compris dans la restauration collective. Or, aucune décision opérationnelle n'avait été adoptée.

Selon une étude récente de l'OCDE, « la seule apposition du Nutriscore dans les 27 pays européens permettrait d'éviter près de 2 millions de cas de maladies non transmissibles entre 2023 et 2050. Toujours selon l'OCDE, le Nutriscore français serait le plus efficace des 4 labels nutritionnels européens et le plus transposable à l'échelle européenne.

C'est pourquoi un collectif de 1690 scientifiques et professionnels de santé, soutenu par de nombreuses associations, a lancé en octobre 2024<sup>53</sup> un appel pour rendre obligatoire le Nutriscore à l'échelle européenne, arguant que ce dispositif est un outil de santé publique. De nombreuses études épidémiologiques ont en effet, selon ce collectif, démontré que la consommation d'aliments mieux classés par le Nutriscore contribuait à réduire le risque de développer des maladies chroniques comme l'obésité, le diabète, certaines formes de cancer et les maladies cardiovasculaires et ainsi de réduire la mortalité. Un rapport d'information sénatorial « *La fiscalité comportementale : stop ou encore ?* » de mai 2024 allait dans le même sens.

Or, très récemment, la Commission a annoncé que le Nutriscore ne sera pas rendu obligatoire au niveau européen, décision que le CESE regrette fortement ; il espère qu'elle ne sera que provisoire. Notre assemblée est toutefois consciente que le Nutriscore ne constitue pas un outil parfait et qu'il convient de chercher à l'améliorer.

Pour le Pr Nizri, rendre obligatoire le Nutriscore doit être accompagné de campagnes d'information en direction du public pour expliquer que le dispositif est une « *information sur la composition et l'intérêt nutritionnel, ou le moins grand intérêt nutritionnel, d'un produit, ce n'est pas une interdiction à l'achat et à la consommation* ». Rendre obligatoire le Nutriscore ne doit notamment pas pénaliser les produits traditionnels du patrimoine culinaire, en particulier les produits sous SIQO, et proscrire le caractère « plaisir » de l'alimentation. C'est pourquoi le CESE fait sienne la citation du médecin et alchimiste suisse Paracelse du 16<sup>ème</sup> siècle « *Tout est poison, rien n'est poison c'est la dose qui fait le poison* ». En effet, le classement Nutriscore, entre A et D, est établi sur la base de 100g ou de 100 ml quel que soit le produit. Cette méthode est celle que les scientifiques considèrent comme la meilleure pour établir des comparaisons entre produits de même nature. Pour autant, cette référence ne prend pas en compte les quantités moyennes journalières ou hebdomadaires à respecter pour un régime équilibré ; elles peuvent fortement différer selon les types de produits. Le Nutriscore n'est donc qu'un outil pour éclairer les choix des consommateurs. Il s'inscrit dans une approche globale de l'alimentation

---

53 [Un collectif de scientifiques et professionnels de santé, soutenu par de nombreuses associations, appelle le Premier Ministre à rendre le Nutri-Score obligatoire. Il s'agit d'une urgence de santé publique ! – NUTRI-SCORE](#)

dans laquelle la compréhension des enjeux et la connaissance des règles de base de la nutrition doivent jouer un rôle déterminant.

Enfin, il convient d'indiquer que d'autres démarches visant à élargir l'information des consommateurs au-delà de la qualité nutritionnelle des aliments, en intégrant les aspects environnementaux (Planet-Score) et sociaux, conformément à l'approche de la santé globale « One health », ont été engagées. A ce stade, elles ne sont pas suffisamment stabilisées pour être généralisées.

#### PRÉCONISATION #4

Inciter au niveau national à l'utilisation du Nutriscore, pour tous les produits transformés et vendus préemballés, afin de répondre à la demande des consommateurs, tout en cherchant à l'améliorer, et reprendre les négociations aux niveau européen pour le rendre rapidement obligatoire, malgré la récente décision contraire.

En matière d'obligation d'affichage des ingrédients contenus dans les plats préparés vendus dans les commerces et servis en restauration (collective ou commerciale), seule la traçabilité de l'origine géographique de la viande et du poisson est concernée. Or, les Françaises et les Français, en particulier

depuis la crise COVID, sont très préoccupés par l'origine des produits qu'ils consomment, tout à la fois pour des raisons de soutien aux producteurs locaux, de santé et de protection de l'environnement, les produits alimentaires français étant considérés comme plus sains ou issus de pratiques culturelles et de production plus strictes et mieux contrôlées par rapport aux importations. C'est dans cet objectif, que très récemment, portée par les pouvoirs publics et en concertation avec les acteurs du secteur agro-alimentaire, la démarche volontaire Origin'Info a vu le jour en mai 2024. Elle concerne les produits transformés et a pour objet d'indiquer l'origine de tous les produits agricoles qu'ils contiennent. Cela constitue un premier pas. En effet, au regard de l'importance croissante accordée aux préparations végétales pour un régime équilibré et du souhait largement exprimé de traçabilité et de « consommer français », il apparaît regrettable que, dans les plats qui en contiennent une proportion importante (confiture, compotes, potages, plats végétariens...), l'origine des fruits et légumes ne soit pas obligatoirement indiquée. Il en est de même s'agissant de la restauration hors domicile<sup>54</sup>.

L'adoption puis la mise en œuvre d'une mesure permettant d'apporter aux consommateurs les informations nécessaires doit bien entendu s'articuler avec une consultation des professionnels concernés, s'agissant des modalités et du calendrier.

<sup>54</sup> restauration commerciale et restauration collective publique et privée

## PRÉCONISATION #5

Etendre aux principaux ingrédients végétaux des produits transformés et ultratransformés, vendus préemballés, fabriqués en France et importés, ainsi que des plats servis en restauration hors domicile, la réglementation relative aux viandes obligeant à indiquer le pays d'origine

Les impacts négatifs d'une alimentation de mauvaise qualité et/ou déséquilibrée sur la santé, conjuguée avec une trop grande sédentarité, sont scientifiquement connus et documentés, comme l'a affirmé le Pr Nizri : « *Aujourd'hui, l'alimentation est reconnue comme un enjeu de santé publique et il y a un consensus sur la définition des repères nutritionnels* ».

Ainsi, la consommation quotidienne, qui constitue parfois la seule nourriture, de produits industriellement transformés et surtout ultratransformés, est responsable de nombreuses pathologies qui n'épargnent pas les plus jeunes : surpoids, obésité, diabète, hypertension, maladies cardiovasculaires, développement d'allergies, cancers, symptômes dépressifs, etc.

Une très large gamme de produits est susceptible d'être concernée. En plus de subir des procédés de transformation industrielle (hydrogénation, fractionnement,

extrusion, etc.), ils peuvent contenir des arômes et des additifs (émulsifiants, exhausteurs de goût, antioxydants, etc.) pour modifier la texture et le goût ou pour allonger leur durée de conservation. Certains sont même fabriqués avec des substances augmentant leur palatabilité, c'est à dire modifiant la sensation de satiété, afin d'inciter à en consommer plus. Ils présentent en outre une faible qualité nutritionnelle en fibres et en vitamines et sont souvent trop riches en sel, en sucres et/ou en graisses saturées. Lors de son audition, Karine Jacquemart, Directrice de l'ONG Food Watch France, a indiqué que son organisation, en association avec la Ligue contre le cancer, demandait l'interdiction des additifs à base de nitrites et de nitrates.

Des démarches visant à améliorer la composition des produits transformés en réduisant voire en supprimant certaines composantes, ont déjà été engagées. Certaines sont volontaires et portées par les industriels et les artisans. D'autres présentent un caractère obligatoire découlant de dispositions réglementaires.

Ainsi, la teneur en sel du pain a-t-elle été progressivement réduite de plus de 20 % dans les pains courants entre 2015 et 2022 à la suite d'une démarche initiée par les professionnels. Lors du Salon international de l'agriculture en mars 2022, un accord collectif volontaire visant à réduire les teneurs en sel dans le pain a été signé entre les ministères en charge de l'Alimentation et de la Santé et l'ensemble des acteurs de la filière de la boulangerie<sup>55</sup>. Les professionnels se

55 Les artisans boulangers à travers la Confédération Nationale de la Boulangerie-Pâtisserie Française, les entreprises de la boulangerie à travers la Fédération des Entreprises de Boulangerie, le Syndicat des Biscuits, Gâteaux et Panifications de France et le Syndicat Français de la Nutrition Spécialisée, les distributeurs à travers la Fédération du Commerce et de la Distribution, E. Leclerc et Intermarché ainsi que les meuniers et fabricants de produits intermédiaires à travers l'Association Nationale de la Meunerie Française et le Syndicat national des Fabricants de Produits intermédiaires pour boulangerie, pâtisserie et viennoiserie.



sont engagés dans une trajectoire de réduction progressive des seuils maximaux de sel dans l'ensemble des catégories de pain d'ici 2025, avec comme objectif intermédiaire en juillet 2022 de ne pas dépasser le seuil de 1,5 g de sel/100 g pour les pains courants et tradition (baguette par exemple).

Le rapport d'évaluation réalisé par l'Observatoire de l'alimentation (Oqali) sur les pains courants et tradition vient de montrer que 82,5 % des pains analysés étaient conformes à cet engagement, quels que soient les régions et les circuits de distribution. La teneur moyenne en sel des pains analysés est de 1,34 g/100 g, au lieu de 1,7 g/100 g en 2015. L'accord a fixé de nouveaux objectifs intermédiaires pour 2023 : 1,4 g de sel/100 g pour les pains courants, 1,3 g de sel/100 g pour les pains complets ou céréales et 1,2 g de sel/100 g pour les pains de mie. Réduire la consommation de sel de 30 % d'ici 2025 est un objectif que s'est fixé la France auprès de l'Organisation Mondiale de la Santé (OMS). D'après l'OMS, une consommation de sel de moins de 5 grammes par jour chez l'adulte contribue à faire baisser la tension artérielle et le risque de maladie cardiovasculaire, d'accident vasculaire cérébral et d'infarctus du myocarde<sup>56</sup>.

Le CESE considère que l'amélioration de la qualité nutritionnelle et des modes d'élaboration des produits transformés constitue un enjeu majeur de santé publique. C'est d'ailleurs, une des priorités de la politique nutritionnelle du gouvernement, portée par

le Programme national pour l'alimentation et la nutrition, qui repose sur le Programme national de l'alimentation (PNA 3) et le Programme national nutrition santé (PNNS 4). Dans cet objectif, il souhaite que soient engagées des démarches de contractualisation comme celles qui sont portées dans le cadre des comités stratégiques de filière (CSF) mis en place par le Conseil national de l'industrie et qui visent à instaurer un dialogue concret, performant et régulier entre l'État et les acteurs concernés. Toutefois, à la différence des CSF, le CESE considère que la démarche de contractualisation proposée doit être conduite sous le pilotage des services de l'État dans le cadre de la politique de l'Alimentation.

Pour le CESE, il s'agit alors d'engager un dialogue entre les pouvoirs publics et les professionnels, par exemple dans le cadre d'une reactivation des plans de filières mis en place à la suite de la loi « Egalim », pour définir conjointement les objectifs à atteindre en termes de teneur maximale en sucre, sel et gras dans les produits industriellement transformés ainsi que les délais pour y parvenir. A l'instar de ce qui a été fait pour le sel dans le pain, des cibles intermédiaires, assorties de points d'étape, pourraient être déterminées. A l'issue du calendrier initialement convenu, un dispositif de taxation pourrait être mis en place par l'État pour les produits ne respectant pas les objectifs fixés. Ses recettes pourraient notamment abonder le financement des actions

<sup>56</sup> Source ministère en charge de l'Agriculture

en faveur de la lutte contre la précarité alimentaire et de la sensibilisation à des régimes équilibrés.

S'agissant des additifs, des résidus de pesticides et de certains processus de fabrication, les conclusions d'études scientifiques publiques, relatives à leurs effets sur la santé, doivent systématiquement contribuer aux évaluations des risques qui guident les différentes réglementations élaborées par les autorités internationales (OMS et FAO) et européennes. Ces études peuvent concerner les effets « cocktail », c'est-à-dire les impacts de la combinaison de molécules issues de différentes substances, qui séparément respectent les quantités autorisées. Ainsi, dans une récente étude, l'INSERM « souligne l'importance de réévaluer périodiquement les connaissances dans ce domaine. La confirmation et la mise en évidence de présomptions fortes de liens entre certaines pathologies et l'exposition aux pesticides doivent orienter les actions publiques vers une meilleure protection des populations. Ces questions relatives aux liens entre une exposition aux pesticides et la survenue de certaines pathologies s'inscrivent dans une complexité croissante, la littérature faisant apparaître une préoccupation concernant les effets indirects de certains pesticides sur la santé humaine par le biais des effets sur les écosystèmes »<sup>57</sup>.

De même, les procédés d'ultra-transformation des aliments de base, qui peuvent modifier profondément leur digestibilité et leurs impacts sur notre santé, suscitent des débats. Leur classification aurait donc besoin d'être consolidée, comme le notifie l'ANSES dans son dernier rapport.

## PRÉCONISATION

### PRÉCONISATION #6

Améliorer la qualité nutritionnelle et sanitaire des aliments transformés et ultra-transformés :

- Engager avec les opérateurs économiques, y compris les importateurs, une démarche visant par la contractualisation à réduire, dans un calendrier réaliste et ambitieux à inscrire obligatoirement dans les feuilles de route des stratégies de filières, leur teneur en gras, sel et sucre à des niveaux correspondant aux recommandations nutritionnelles médicales ;
- Mettre en place un dispositif de taxation sur les produits ne respectant pas les objectifs fixés après l'échéance collectivement définie. Ses recettes pourraient abonder le financement des actions en faveur de la lutte contre la précarité alimentaire et de la sensibilisation à des régimes équilibrés ;
- Réévaluer régulièrement la réglementation, au regard des résultats des études scientifiques les plus récentes s'agissant des impacts sur la santé, relative aux :
  - additifs, résidus de pesticides et à leurs effets cocktail ;
  - procédés d'ultra-transformation dont la classification mérite d'être revue .

57 Expertise collective Inserm. *Pesticides et effets sur la santé : nouvelles données*, 2021

En matière d'alimentation équilibrée, la consommation de fruits, de légumes et de légumineuses est à encourager. Le PNNS recommande ainsi de manger 5 fruits et légumes par jour et de consommer des légumineuses, sources de protéines végétales, deux fois par semaine. Le ministère de la santé reconnaît les bienfaits du régime méditerranéen, végétalisé, à la grande variété alimentaire, riche en fibres, en vitamines, en anti-oxydants et en minéraux : légumes secs, légumes, fruits, noix, et céréales peu raffinées. Selon l'INRAe, « *les études sur la population française<sup>58</sup> montrent que les 20 % de personnes ayant le meilleur régime alimentaire, d'un point de vue nutritionnel, consomment moins de viande, charcuterie, boissons sucrées et alcoolisées, et plus de produits végétaux que la moyenne* ».

Consommer des fruits, des légumes et des légumineuses présente en outre la vertu de diminuer la surconsommation de produits ultratransformés, dont les impacts négatifs sur la santé sont reconnus.

Toutefois, les études montrent que les consommateurs sont encore loin de respecter les recommandations du PNNS : 72 % ne consomment pas assez de fruits et légumes et 52 % mangent des légumineuses moins d'une fois par semaine, à l'exception des personnes en situation de précarité qui en

consommeraient plus, attestant du caractère économique de ces types de produits. Ils seraient, selon les Banques Alimentaires auditionnées en juin 2024, 27 % à consommer des légumineuses deux fois par semaine (contre 13 % des Français), données toutefois qui ne représentent qu'une faible proportion de la population. Selon l'ANSES, les recommandations de consommation de 30 grammes de fibres par jour (légumineuses et céréales) ne sont pas respectées par 90 % des Français.

Les deux filières, « fruits et légumes » et « légumineuses », sont par ailleurs caractérisées par une forte dépendance aux importations. A titre d'illustration la France importe, essentiellement du Canada, de Turquie et de Chine, la même quantité de lentilles que la production intérieure (dont la moitié est en bio). Les surfaces agricoles destinées aux légumineuses sont en effet très faibles : 3,6 % contre 70 % pour les céréales.

En France, la consommation de légumineuses est portée pour 50 % par les lentilles, pour 27 % par les haricots, pour 14 % par les pois-chiches, pour 8 % par les pois cassés et pour 1 % par les fèves<sup>59</sup>. La consommation a été divisée par 4 en 20 ans<sup>60</sup>.

Dans le cadre de France Relance, un plan protéines végétales<sup>61</sup>, doté de 100 millions d'euros, a été

58 *Inca 3 2014-2015, expertise collective Anses 2017, Credoc 2013*

59 *Infographie - Les légumineuses, graines d'avenir | Ministère de l'Agriculture, de la Souveraineté alimentaire et de la Forêt*

60 *Une assiette avec plus de lentilles, haricots, fèves et pois chiche | Ministère de l'Agriculture, de la Souveraineté alimentaire et de la Forêt*

61 *Stratégie nationale sur les protéines végétales | Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie et Ministère chargé du Budget et des Comptes publics*

mis en place en 2020. Il vise à réduire la dépendance aux importations, à renforcer l'autonomie des éleveurs pour l'alimentation de leurs animaux et à encourager les Français à augmenter leur consommation de protéines végétales en substitution d'une partie des protéines animales pour veiller à des régimes alimentaires équilibrés, conformément aux recommandations nutritionnelles. Il convient également d'inscrire ces modes de production/consommation dans le cadre de la réponse globale face au changement climatique. L'objectif de ce plan était ainsi de doubler les surfaces en plantes riches en protéines et faire de la France un leader de la protéine végétale en alimentation humaine à horizon 2030.

Pour les fruits et les légumes, les dépendances aux importations sont également préoccupantes, elles atteignent 57 % en 2022. Un plan de souveraineté « Fruits et légumes », doté de 200 millions d'euros, a été lancé en 2023 dans le cadre de « France 2030 » et de « France Nation verte ». Il a pour ambition de réduire la part des fruits et légumes importés parmi ceux consommés en France de 5 points d'ici à 2030, et de 10 points d'ici à 2035, afin de progressivement résorber la dépendance de cette filière aux importations, sachant que celle-ci est davantage orientée vers des modes de production durables.

4 axes sont définis : protéger les cultures ; développer la compétitivité, les investissements et l'innovation en faveur de productions durables, décarbonées et résilientes ; développer la recherche, l'innovation, l'expérimentation et la formation ; dynamiser la consommation de fruits et légumes dans le modèle alimentaire. Ce plan comprend en outre

un volet dédié au soutien à la filière biologique pour laquelle les 4 axes du plan sont appliqués<sup>62</sup>.

Il est à ce stade encore difficile de mesurer les impacts de ces deux plans.

Déjà en 2018 et en 2020, le CESE préconisait d'augmenter la consommation des fruits et légumes de saison, de valoriser les produits peu ou pas transformés, notamment issus de l'agriculture biologique et de circuits de proximité, de promouvoir les légumineuses et de valoriser la cuisine de produits moins onéreux. Il recommandait pour ce faire de relocaliser la production dans le cadre de la transition agroécologique, d'atteindre l'autonomie protéique par un plan « légumineuses » (culture, stockage et transformation) et de construire un modèle économique et social attractif.

En effet, relocaliser la production dans ces deux filières permettrait à la fois de dynamiser les territoires avec des débouchés locaux en réponse aux aspirations des consommateurs, et d'enclencher une stratégie d'augmentation de l'auto-alimentation.

Le CESE soutient donc les actions mises en œuvre dans le cadre de plans structurants pour les filières légumineuses et fruits et légumes en particulier des filières locales durables en s'appuyant sur la restauration collective, notamment scolaire, qui pourrait se voir fixer des objectifs chiffrés d'intégration de fruits, légumes et légumineuses dans les menus proposés dans le respect des recommandations du PNNS.

---

62 26052023\_Plan de souveraineté fruits & légumes.pdf

## PRÉCONISATION #7

Fédérer ou articuler les plans existant autour d'un grand plan annuel pour soutenir la création de filières locales de fruits et légumes et de légumineuses, en favorisant les productions agroécologiques et biologiques

L'éducation à une alimentation de qualité, durable et équilibrée dès le plus jeune âge est fondamentale pour au moins deux raisons. D'une part elle impacte les habitudes de consommation des adultes en devenir, d'autre part elle constitue un levier efficace en matière de santé publique en limitant les pathologies liées à l'alimentation qui surviennent chez les enfants et qui continueront de les affecter une fois adultes. Dès 2004 le CESE avait souligné l'importance de l'éducation à l'alimentation et au goût dès le plus jeune âge comme facteur de santé publique mais aussi d'apprentissage de nouvelles saveurs, d'éveil de la curiosité et de civisme, chaque enfant apprenant à respecter les goûts des autres enfants<sup>63</sup>. Cependant les dispositifs d'éducation à l'alimentation ne suffisent pas à réduire les inégalités sociales en matière de santé. De nombreux programmes ont

inscrit le volet de l'éducation à l'alimentation, en particulier des plus jeunes, à leur plan d'action : PNA, PNNS, programmes européens « Lait et fruits à l'école » et « Lait et produits laitiers à l'école », etc. Ils ciblent les enfants de la maternelle au lycée et ont tous pour ambition de modifier durablement les comportements alimentaires par l'éducation au goût, la découverte de nouvelles saveurs et de nouveaux produits, la compréhension des enjeux de nutrition, de santé et de durabilité dont la lutte contre le gaspillage. Par ailleurs, le développement des potagers participatifs à l'école ou dans les lieux de vie des jeunes et des parents, en particulier en zone urbaine, constitue un levier efficace pour promouvoir une alimentation saine et de qualité. Ils favorisent ainsi des habitudes alimentaires durables en créant un lien direct entre la nature, la culture alimentaire et la santé.

Aux côtés de l'école, lieu privilégié et reconnu pour l'éducation à l'alimentation dans toutes ses dimensions<sup>64</sup>, les temps périscolaires et extrascolaires pourraient être mobilisés, dans le cadre de projets éducatifs territoriaux pour les premiers (comme les classes du goût inscrites au PNA depuis 2012) et de programmes portés par les structures éducatives agréées par les pouvoirs publics (centres

63 [2004\\_01\\_michelle\\_ologoudou.pdf](#)

64 Le code de l'éducation dispose qu'« une information et une éducation à l'alimentation et à la lutte contre le gaspillage alimentaire, cohérentes avec les orientations du programme national relatif à la nutrition et à la santé mentionné à l'article L. 3231-1 du code de la santé publique et du programme national pour l'alimentation mentionné à l'article L. 1 du code rural et de la pêche maritime, sont dispensées dans les écoles, dans le cadre des enseignements ou du projet éducatif territorial mentionné à l'article L. 551-1 du présent code. » (L. 312-17-3).

de loisirs, centres aérés, associations d'éducation populaire, etc.).

Les PAT pourraient également voir leur mobilisation généralisée ; certains sont déjà engagés dans des actions d'éducation à l'alimentation des jeunes. Ils pourraient recenser, coordonner et mutualiser les actions en la matière conduites sur leur territoire et ainsi fluidifier les relations entre les acteurs impliqués et définir un plan pluriannuel d'éducation des jeunes à l'alimentation en identifiant des mesures prioritaires, notamment en direction des jeunes issus des milieux défavorisés. Les PAT pourraient également encourager et soutenir les actions locales visant à informer et sensibiliser les consommateurs de tous âges sur les intérêts du "cuisiné maison" en promouvant des recettes à la fois saines et simples à mettre en œuvre mais aussi avantageuses en termes de budget.

Il convient aussi de mentionner que pour les plus âgés (entre 15 et 17 ans), le Service national universel (SNU), dont le maintien fait actuellement l'objet de débats, propose gratuitement aux jeunes et en dehors des temps scolaires, de s'engager autour des valeurs de la société. L'alimentation est traitée sous le prisme de la consommation responsable, de l'agriculture durable et du changement climatique en combinant connaissances théoriques et mise en pratique (cours de cuisines, visites, etc.).

Dans son avis sur l'éducation à l'alimentation de 2019<sup>65</sup>, le CNA recommande : « *d'insérer l'éducation à l'alimentation dans un continuum éducatif* ». Il considère ainsi « *qu'il est nécessaire de penser des programmes scolaires et autres relais éducatifs (activités périscolaires, centre sociaux)*

*permettant de redonner au grand public le goût des métiers de la terre, en lien avec les enjeux de santé humaine et environnementale d'aujourd'hui. (...) ».*

Plus largement, le CESER Centre-Val de Loire considère « *qu'il est incontournable de s'intéresser aux citoyennes et citoyens qui sont finalement les acteurs centraux du système étant donné leur pouvoir de choisir (même si ce pouvoir reste contraint). Aussi les notions de sensibilisation et d'éducation doivent constituer une des priorités de la réflexion. La notion de culture de l'alimentation tout au long de la vie nous semble être l'approche la plus pertinente. L'idée sous-jacente est de familiariser les enfants au goût dès leur plus jeune âge (à la crèche) et d'y associer les parents qui par méconnaissance, manque de temps... contribuent inconsciemment à la reproduction sociale de dérèglements alimentaires ».*

A cet égard, dans son avis de 2020 déjà mentionné, le CESE indiquait que différentes collectivités avaient créé des maisons de l'Alimentation (parfois qualifiée de « durable ») visant à « *stimuler l'implication des habitants et les démarches partenariales pour élaborer un programme d'éco-citoyenneté alimentaire construit autour des enjeux clés et favorisant des actions concrètes et collectives* :

- *l'augmentation de la consommation des fruits et légumes de saison ;*
- *les atouts des produits peu ou pas transformés, notamment issus de l'agriculture biologique, produits à proximité ;*
- *les bénéfices essentiels des légumineuses afin de faciliter le*

65 [CNA-Avis-84-Education-à-l'alimentation.pdf](#)

*rééquilibrage vis-à-vis des protéines animales ;*

- *le choix des produits d'élevage en fonction de leur mode de production ou des poissons issus d'une pêche durable et les liens avec les enjeux environnementaux ;*
- *la consommation de l'eau du service public et la connaissance des actions locales de préservation de la ressource en eau potable ;*
- *les façons de cuisiner des produits moins onéreux, la réduction du gaspillage alimentaire chez les consommateurs, qui permettent des économies substantielles sur le budget alimentaire ».*

#### PRÉCONISATION #8

Former dès le plus jeune âge, notamment dans le cadre des activités extra et périscolaires, à la préparation et à la cuisine des produits bruts non transformés, en particulier les légumes et les légumineuses, et plus largement développer les actions de sensibilisation destinées à tous les âges pour inciter à la consommation de tels produits

Le programme « Lait et fruits à l'école », financé par l'Union européenne, existe depuis 2017. Il vise la promotion de comportements alimentaires plus sains des élèves, une meilleure connaissance des filières de production, en particulier des filières SIQO, en circuits courts, de produits de saison et issus de l'agriculture durable. Toutes les variétés de fruits et légumes frais, entiers ou pré-découpés, le lait, les yaourts nature, les fromages y compris les fromages frais (lait de vache, chèvre ou brebis) sont concernés à condition qu'ils soient servis nature.

Dans un contexte d'augmentation de la précarité alimentaire d'une part et d'autre part d'aggravation des contraintes budgétaires des collectivités en charge de la restauration scolaire, le programme vise à apporter une solution opérationnelle via un soutien financier. Des aides sont octroyées par FranceAgriMer aux établissements scolaires à la condition que leurs fournisseurs en produits soient préalablement référencés et que soient prévues des actions d'éducation et d'information notamment par voie d'affichage. Des vadémécum et outils pédagogiques sont proposés.

Les aides octroyées correspondent à des montants de commande ne pouvant pas être inférieurs à 400€ et peuvent atteindre par année scolaire jusqu'à 13 000€ pour un établissement de 200 élèves et jusqu'à 50.000€ pour un établissement de 750 élèves.



Or, on constate que 80 % des montants disponibles sur le programme 2017-2023 n'ont pas été consommés<sup>66</sup>. Ainsi sur les 35 Millions d'euros de subvention européenne pour la période 2017-2023 (14,5 millions d'euros pour les produits laitiers et 20,5 millions d'euros pour les fruits et légumes), seuls 16 % ont été consommés sur l'année scolaire 2021/2022.

Cette sous-consommation, dommageable en termes de promotion d'une alimentation équilibrée de jeunes et des enfants et de valorisation des filières locales et de qualité, s'explique par des difficultés de mise en œuvre du dispositif. Parmi les obstacles relevés, on peut noter en particulier<sup>67</sup> :

- une complexité de la procédure pour les bénéficiaires pouvant occasionner un risque de refus de paiement de l'aide pour cause de non-conformité ;
- l'interdiction de tout ajout aux produits (par exemple du miel dans les yaourts ou des matières grasses pour cuisiner les légumes) les rend moins attractifs pour les enfants et en limite la consommation ;
- l'interdiction de remplacer les produits des repas scolaires par les produits aidés par le programme réduit les volumes consommés ;
- la priorité donnée au lait liquide, éligible aux trois moments de la journée, se heurte aux habitudes françaises de consommation ; d'une part les enfants ne consomment que peu le lait nature, d'autre part ils n'en consomment pas du tout à midi. Il en résulte une très faible consommation de lait ;

- l'encouragement insuffisant adressé aux produits SIQO dont seul le surcoût est financé.

Afin d'y remédier, certaines Régions ont proposé de piloter la gestion du programme pour la période 2023-2029. Toutefois, la France a choisi au démarrage du programme une stratégie de gestion au niveau national, en désignant le ministère de l'Agriculture comme autorité de gestion du programme, ce qui, *de facto*, exclut tout autre niveau de gestion conformément aux règles initiales fixées par l'Union européenne<sup>68</sup>.

Face à ce constat, FranceAgriMer a engagé une simplification du dispositif principalement pour limiter les refus de paiement, soutenir davantage les produits SIQO, contribuer davantage au plan pauvreté et simplifier les actions d'éducation prévues.

Les 3 distributions prévues sont ainsi réparties :

- une distribution le matin pour les collèges en REP et REP+ en métropole et les collèges et lycées en Outre-mer : produits laitiers et fruits et légumes SIQO et conventionnels ;
- une distribution le midi pour tous les élèves de la maternelle à terminale : uniquement des fruits et légumes et produits laitiers SIQO dont les produits biologiques ;
- une distribution au goûter pour tous les élèves de la maternelle à terminale : fruits et légumes SIQO et conventionnels.

66 [L'aide FranceAgriMer : le Programme Européen «Lait et Fruits à l'école» - Nona Actualités](#)

67 [Microsoft Word - RGP 3DS programme scolaire MASA sept23\\_vf-4.docx](#)

68 [Les régions ne pourront pas expérimenter le programme «Lait et fruits et légumes à l'école»](#)



En matière d'éducation, il est permis la dispense d'actions spécifiques, les programmes prévus par le code de l'éducation (article L312-17-3) concernant déjà l'éducation à l'alimentation et à la lutte contre le gaspillage<sup>69</sup>. De plus, des supports pédagogiques ont été conçus par le ministère de l'agriculture en collaboration avec les ministères de la santé et de l'éducation nationale.

Ces mesures ont abouti à une meilleure appropriation du dispositif qui se traduit pour l'année 2022/2023 par une consommation de l'enveloppe annuelle de 38 % contre 8 % pour l'année scolaire 2020/2021 et 16 % pour la période 2021/2022. Toutefois, des marges de progression significatives restent possibles en associant les acteurs concernés (responsables des cantines scolaires, membres de la communauté éducative, acheteurs des collectivités et producteurs...) pour envisager de nouvelles solutions et la définition d'objectifs annuels progressifs. Une association plus large de la communauté éducative serait par ailleurs pertinente.

#### PRÉCONISATION #9

Simplifier les modalités du programme européen « Lait et Fruits à l'école », mises en place par FranceAgriMer, afin que ce programme soit pleinement appliqué grâce à l'utilisation de la totalité des budgets dédiés, et que des adaptations régionales soient facilitées

Les enfants et les adolescents représentent une cible privilégiée des publicités en général et pour certains produits alimentaires transformés, en particulier. La catégorie des 4-14 ans constituait en 2017 8,3 millions de téléspectateurs quotidiens, avec une consommation télévisuelle en hausse de 7 minutes en dix ans, pour atteindre environ 2 heures 15 par jour avant de baisser considérablement pour revenir à une heure environ en 2022, au profit notamment d'internet<sup>70</sup>.

69 Selon le ministère de l'Agriculture, chaque Français jette en moyenne 24 kg par an de nourriture évalués à 100 euros par an par habitant

70 Chiffres clés, statistiques de la culture 2023

La situation est encore plus problématique pour les enfants issus des classes défavorisées qui étaient en 2017 60 % à passer plus d'une heure devant la télévision contre 2 % pour les enfants de cadres. Les enfants et les adolescents sont par ailleurs des prescripteurs d'achats pour environ trois-quarts des achats annuels soit 40Mds d'€ par an. Ils étaient 71 % en 2010 à se déclarer influencés par la publicité et selon les parents, un tiers des enfants réclame des produits vus dans des publicités, 40 % des parents considérant qu'il est difficile de résister à ces demandes<sup>71</sup>.

Selon Santé publique France, en 2018, les investissements publicitaires alimentaires sur l'ensemble des médias ont représenté 9,3 % de l'ensemble des investissements nets estimés du marché publicitaire. Ils étaient majoritairement orientés vers la télévision (60 %) et Internet (20 %). La restauration rapide, les chocolats et les boissons sucrées représentent à eux trois un tiers des investissements publicitaires alimentaires, *McDonald's*, *Ferrero* et *Nestlé* étant les 3 premiers annonceurs<sup>72</sup>.

Or, des études ont démontré que bien souvent les publicités pour les produits alimentaires concernaient les produits les plus médiocres sur le plan nutritionnel : trop salés, sucrés ou gras. En particulier parmi les publicités télévisées pour enfants, diffusées principalement le mercredi, 70 % concernent des produits alimentaires et parmi elles, 70 % concernent des produits sucrés (céréales, bonbons...), cette proportion atteignant même 88 % de produits classés D ou E selon l'association UFC-Que Choisir<sup>73</sup>.

Cette forte exposition des enfants et des jeunes au marketing et à la publicité pour ces produits constitue un véritable problème de santé publique ; elle contribue, aux côtés de la baisse de l'activité physique, à l'augmentation de la prévalence du surpoids et de l'obésité et à l'aggravation du facteur de risque de nombreuses pathologies dès le plus jeune âge. Une étude récente<sup>74</sup> établit un lien entre la surconsommation d'aliments ultratransformés et l'apparition du cancer colorectal qui affecte davantage les moins de 50 ans c'est-à-dire précisément ceux qui ont consommé ce type de produits dès l'enfance, à la différence des catégories plus âgées chez qui ce type de pathologie est stable voire diminuée. Par ailleurs, en matière de comportement alimentaire, les habitudes acquises durant l'enfance comme le grignotage en substitution d'un repas, se poursuivent durant la vie adulte.

C'est pourquoi, dès 2004 le PNNS préconisait des mesures d'encadrement strict de la publicité à destination des enfants « *Le Comité de pilotage du PNNS établit que la mesure minimale serait d'assurer une limitation de diffusion de messages publicitaires à destination des enfants. Les mesures de régulation contraignantes, allant de la limitation à l'interdiction de certains messages seraient les plus efficaces. La régulation porte sur le contenu du message mais aussi sur sa fréquence ; elle viserait les spots publicitaires adressés à un public particulier (les enfants), qui présentent une catégorie de produits limitée (gras, sucré salés) et qui sont diffusés dans le cadre de programmes spécifiques*

71 [Enfants et publicité télévisuelle](#)

72 [Chapitre 11. Les enfants et la publicité | Cairn.info](#)

73 [Nutrition - Contre la pub de « malbouffe » ciblant les enfants - Nos combats - UFC-Que Choisir](#)

74 [Les méfaits des aliments ultra-transformés](#)

(*émissions pour enfants*). »<sup>75</sup>. Cette recommandation est confortée par les propos du Pr Nizri qui considère que seule la crainte d'une réglementation permettrait d'aboutir à la signature en fin d'année d'une charte alimentaire, en cours de négociations à l'ARCOM. Karine Jacquemart, a indiqué qu'une enquête conduite par son organisation en 2023 sur 200 produits de grandes marques engagées dans des démarches volontaires d'encadrement de la publicité, révèle que seuls 10 d'entre eux mériteraient de faire l'objet de marketing qui cible les enfants, au regard des critères de l'OMS.

Force est de constater que par manque d'ambition, les mesures en vigueur<sup>76</sup> n'ont pas permis d'atteindre les objectifs qui apparaissent nécessaires compte-tenu des enjeux de santé publique concernés. En effet, si ces textes imposent aux chaînes du service public de supprimer la publicité quinze minutes avant et après les programmes destinés prioritairement aux enfants de moins de douze ans (et durant la diffusion de ces derniers), ils ne prévoient qu'un système d'autorégulation des services de télévision privés. Or, deux-tiers des audiences des programmes pour enfants sont diffusées par les chaînes privées ce qui limite fortement le périmètre des mesures d'interdiction. Cette situation est par ailleurs aggravée par l'évolution des pratiques de consommation

télévisuelle des jeunes de 4 à 10 ans, de plus en plus consommateurs de programmes de télé-réalité, non-soumis à la régulation de la publicité, les programmes jeunesse ne représentant plus que 16 à 20 % environ des programmes regardés par les enfants<sup>77</sup>. Le CESE regrette que la proposition de loi relative à la protection des enfants et des adolescents face aux effets de la publicité télévisuelle de 2017<sup>78</sup> n'ait pas été adoptée. Le texte prévoyait notamment un élargissement du champ de définition des programmes jeunesse et une extension des obligations à tout le secteur télévisuel qu'il soit public ou privé.

Par ailleurs, la mention obligatoire de bandeaux d'information relatifs aux risques liés à la consommation de produits gras, salés ou sucrés n'est pas suffisante.

#### PRÉCONISATION #10

Encadrer plus strictement aux niveaux national et si possible européen, la publicité à destination des enfants sur les produits trop gras, trop salés et trop sucrés au regard des recommandations nutritionnelles médicales spécifiques les concernant, sur tous les supports : plateformes, applications, influenceurs...

<sup>75</sup> [Publicité alimentaire et enfant](#)

<sup>76</sup> [LOI n° 2016-1771 du 20 décembre 2016 relative à la suppression de la publicité commerciale dans les programmes jeunesse de la télévision publique \(1\) - Légifrance](#)

<sup>77</sup> [Enfants et publicité télévisuelle](#)

<sup>78</sup> [Enfants et publicité télévisuelle](#)

Dans le même esprit, et dans l'objectif de diminuer la consommation, en particulier par les plus jeunes, des produits alimentaires néfastes pour la santé, le CESE regrette la persistance du positionnement de ces derniers à des endroits stratégiques dans les lieux de vente, en particulier à proximité des caisses.

Malgré l'engagement pris en 2008 par les enseignes de distribution de retirer les bonbons et autres sucreries de leurs caisses, à la suite d'un accord avec le ministère de la Santé, une enquête récente de UFC-Que Choisir révèle que 86 % des 600 magasins étudiés par l'association ne respectaient pas cet engagement<sup>79</sup>. Cette situation questionne l'efficacité des démarches volontaires. C'est pourquoi, comme pour la suppression dans les produits transformés et ultratransformés des additifs et procédés industriels reconnus scientifiquement néfastes pour la santé, le CESE préconise d'engager avec les acteurs de la distribution une contractualisation ambitieuse dans son échéance d'application (un an) et les engageant à rendre effective la modification du positionnement des produits mauvais pour la santé (sucreries, snackings...) pour qu'ils ne soient plus placés près des caisses.

#### PRÉCONISATION #11

Engager avec les distributeurs une démarche visant à modifier le positionnement dans les magasins des produits ultratransformés, trop salés, trop sucrés, trop gras (sucreries, snackings...) pour qu'ils ne soient plus placés près des caisses. Si les résultats ne sont pas atteints grâce à cette méthode à l'issue d'un délai d'un an, adopter les réglementations nécessaires

Les évolutions des pratiques alimentaires, notamment l'augmentation de la consommation de produits transformés, s'expliquent pour une large part par les contraintes budgétaires que connaissent les Français. Mais pour une autre part, ces pratiques témoignent de la déconnexion entre l'acte de production et l'acte de consommation et de la méconnaissance de la valeur réelle de l'alimentation et des produits agricoles qui la constituent.

De plus, les mécanismes de constructions des prix de l'alimentation au sein de chaque filière, selon son organisation et son fonctionnement, constituent un sujet important, complexe et soumis à la confidentialité. Cette question, qui mériterait un avis à elle-seule, n'est pas l'objet principal du présent avis. Toutefois, le rapport joint comporte des éléments d'analyse sur la répartition de la valeur entre les différents opérateurs économiques qui pour les agriculteurs se traduit bien souvent par des revenus

<sup>79</sup> «Il faut en passer par la loi» : encore trop de bonbons aux caisses de supermarchés, dénonce l'UFC-Que choisir

qui ne leur permettent pas de vivre dignement de leur travail, rappelons que 18 % d'entre eux vivent sous le seuil de pauvreté. Ils font l'objet d'un chapitre intitulé « *La question délicate du lien entre le coût et le prix des produits alimentaires* ».

La guerre des prix qui débute lors des négociations commerciales entre distributeurs, transformateurs et producteurs, se concrétise pour les consommateurs par les publicités comparatives qui ne mentionnent justement que le prix, sans mention de la qualité, des modes de production et de l'origine des produits. Cela occasionne une perte de repères quant à la vraie valeur d'un produit en fonction de ses caractéristiques et véhicule l'image d'une alimentation standardisée.

Cette situation est d'autant plus paradoxale que toutes les études révèlent les préoccupations des Français en matière de consommation durable et locale.

#### PRÉCONISATION #12

Interdire aux chaînes de magasins les publicités comparatives sur les prix entre des produits qui n'ont pas de caractéristiques principales identiques (score, composition, origine, signe de qualité...)

## C. Soutenir et développer les dispositifs de lutte contre la précarité alimentaire

A l'année, et selon les données disponibles sur leurs sites internet, les 4 principaux réseaux (Croix-Rouge, Banques Alimentaires, Restos du Cœur et Secours Populaire) s'appuient sur 305 000 bénévoles affectés au moins en partie aux actions de lutte contre la précarité alimentaire (145 000 bénévoles pour les banques alimentaires et les Restos du cœur). Ils jouent par ailleurs un rôle important dans le repérage par les services sociaux de personnes en précarité à qui un accompagnement global peut alors être proposé.

Leur utilité est reconnue au sein de la population comme en atteste la collecte nationale des Banques alimentaires en 2024 qui a mobilisé 110.000 bénévoles dans plus de

7465 points de collecte en un seul week-end.

Toutes les associations de l'aide alimentaire, auditionnées dans le cadre de la préparation des présents travaux, ont fait part des difficultés financières rencontrées pour mener à bien leurs missions. Ces difficultés se posent avec une acuité particulière depuis la crise Covid et la récente inflation dont les conséquences sont une augmentation inédite des publics en précarité alimentaire en général et des publics en demande d'aide alimentaire en particulier.

Même si dans ce contexte l'aide alimentaire en France s'est fortement accrue pour atteindre 664 millions d'euros en 2021 (dont 21 % de crédits nationaux

et européens, 31 % de dépenses des collectivités locales et 48 % de défiscalisation des dons alimentaires), elle n'est pas parvenue à répondre à la demande, le nombre de personnes concernées ayant doublé en 6 ans en passant d'environ 3,5 millions en 2014 à plus de 7 millions en 2020<sup>80</sup>. Entre 2020 et 2023, la hausse est de 34 % et pour le seul premier trimestre 2023 elle est de 9 %, soit celle constatée durant toute l'année 2022. Pour bien mesurer l'ampleur du phénomène, il faut rappeler que moins de 20 % des personnes en situation de précarité alimentaire auraient recours à l'aide alimentaire alors que ces dispositifs sont déjà proches de la saturation, certaines associations ayant dû refuser pour la première fois de nouvelles inscriptions de bénéficiaires.

En raison des mesures de lutte contre le gaspillage alimentaire mises en œuvre par la grande distribution en application des obligations de la loi anti-gaspillage et économie circulaire, les associations observent une baisse des dons en nature de la part de ces acteurs, autrefois contributeurs importants de l'aide alimentaire. Cet effet ciseau, hausse de la demande et baisse des dons, confronte les structures de l'aide alimentaire à de graves difficultés en termes d'approvisionnement tant quantitatif que qualitatif, ce qui les contraint à un arbitrage délicat entre nourrir le plus grand nombre ou mieux nourrir moins de personnes.

Il convient de souligner que les acteurs de la lutte contre la précarité alimentaire sont en grande partie approvisionnés par les Banques alimentaires et par des dons en nature, notamment issus des

collectes auprès des particuliers. Ceci se traduit par une majorité de produits de longue conservation (conserves, pâtes, riz, biscuits...) au détriment des produits frais, fruits et légumes, viande, poisson, pourtant indispensables pour des régimes alimentaires équilibrés. Pour ces derniers, les associations utilisent les moyens, souvent limités, pour effectuer des achats directs de proximité.

Comme l'a indiqué Franck Le Morvan, l'aide alimentaire demeure aujourd'hui l'élément central des politiques publiques de lutte contre la précarité alimentaire. Il souligne cependant que cette aide alimentaire, basée sur la distribution, et même si depuis la loi EGalim elle est assortie d'une proposition d'accompagnement, ne peut à elle seule suffire à régler les problèmes de précarité de l'alimentation, ni a fortiori à les prévenir, comme le CNA l'a rappelé dans son rapport de 2022 sur la précarité alimentaire<sup>81</sup>. Notons que le programme « *Mieux manger pour tous* », mis en place en 2022, qui vise à améliorer la qualité de l'aide à l'alimentaire (augmentation des volumes, diversification et amélioration de la qualité nutritionnelle des produits, meilleur accompagnement des personnes, etc.) devrait atteindre 100M€ en 2027<sup>82</sup>.

Le soutien à l'aide alimentaire et aux autres actions de lutte contre la précarité alimentaire, doit impérativement être pérennisé et renforcé. Ce peut être grâce à l'augmentation des différentes dotations publiques existantes (FSE+, Etat et collectivités pour créer un fonds permanent de solidarité alimentaire), mais aussi en mobilisant de nouveaux systèmes de financement.

80 Source : comité national de coordination de la lutte contre la précarité alimentaire

81 [CNA\\_Avis91\\_precarite\\_alimentaire.pdf](#)

82 [Programme Mieux manger pour tous ! | solidarites.gouv.fr | Ministère des Solidarités, de l'Autonomie et de l'Égalité entre les femmes et les hommes](#)

## PRÉCONISATION #13

Garantir la pérennité des dispositifs de lutte contre la précarité alimentaire :

- rembourser aux associations habilitées de l'aide alimentaire, la TVA portant sur leurs achats de denrées, en particulier de produits frais de qualité (fruits et légumes...), qui complètent les dons et visent à équilibrer les menus
- renforcer et pérenniser les financements publics destinées à l'aide alimentaire et aux dispositifs alternatifs de lutte contre la précarité alimentaire

La lutte contre la précarité alimentaire mobilise de très nombreux acteurs, de natures et de tailles différentes. Elle prend la forme d'une multitude d'initiatives développées dans les territoires, elles-aussi très hétérogènes quant à leur objet, leur périmètre d'intervention ou encore leur robustesse, notamment financière, dans la durée. Cela s'explique notamment par la diversité des publics et une certaine stigmatisation liée à la pauvreté, amenant des personnes en situation de précarité alimentaire à ne pas la mobiliser pour se nourrir. Ces initiatives peuvent également répondre à des enjeux de mixité sociale, en mélangeant publics précaires et non précaires.

Cependant, certaines de ces initiatives peuvent être très proches, voire concurrentes, à la fois par la nature des missions portées et par leurs zones d'intervention. Il en résulte une impression de dispersion, notamment dans les moyens alloués (humains, matériels et financiers) qui nuit à l'efficacité globale des moyens humains et financiers considérés.

A l'inverse, certains territoires demeurent insuffisamment couverts par les structures de lutte contre la précarité alimentaire, ce qui pose la question de l'équité territoriale dans la lutte contre les inégalités, sachant que des questionnements persistent quant à l'identification précise du nombre réel de bénéficiaires potentiels des dispositifs de lutte contre la précarité alimentaire. De plus, comme l'a souligné Franck Le Morvan, « *il n'existe pas aujourd'hui d'observatoire permanent des dispositifs alternatifs et complémentaires en matière de lutte contre la précarité alimentaire* ».

Face au double constat d'une multiplication d'initiatives très hétérogènes et d'une connaissance insuffisante du nombre réel de bénéficiaires potentiels de l'aide alimentaire, une meilleure visibilité quant au nombre, à la nature et à l'implantation territoriale des actions apparaît fortement utile. De plus, il serait intéressant d'analyser les freins qu'elles rencontrent et les conditions de réussite et de mesurer les résultats obtenus, en particulier pour les plus innovantes d'entre elles. Cela permettrait de faire connaître les bonnes pratiques et ainsi de favoriser leur diffusion, voire leur généralisation.

Julien Adda, directeur du réseau Cocagne, a énoncé différentes questions qui mériteraient d'être examinées collectivement au niveau national : comment articuler la nécessité de gros volumes en réponse aux besoins et

qualité des produits ? Comment mieux valoriser les dimensions servicielles qui entourent l'aide alimentaire et la question de l'accessibilité alimentaire ? Comment penser les alternatives en articulation avec les actions de l'aide alimentaire ?

#### PRÉCONISATION #14

Organiser des « Assises nationales de la lutte contre la précarité alimentaire », déclinées au niveau régional, en mobilisant l'ensemble des acteurs concernés (pouvoirs publics, notamment collectivités territoriales, associations, bénéficiaires, producteurs, transformateurs, distributeurs...) pour recenser et cartographier les initiatives développées dans les territoires (chèque alimentaire, expérimentations de différentes formes de sécurité sociale de l'alimentation, tarification sociale des cantines, épiceries sociales, maisons de l'alimentation, solidaire paniers « antigaspi » proposés par les commerçants locaux sur des produits à prix réduits), et en évaluer les résultats dans la perspective de leur diffusion, leur mutualisation, voire de leur généralisation. Il s'agira aussi de garantir la bonne couverture territoriale par les différents dispositifs pour faire en sorte que tous les bénéficiaires potentiels puissent y accéder

## D. Mobiliser la restauration collective pour soutenir et développer des filières locales de qualité

Avec ses 4Mds de chiffre d'affaires annuels<sup>83</sup>, la restauration collective publique représente des débouchés potentiels importants pour les filières de production de qualité, ancrées dans les territoires. Elle peut ainsi contribuer efficacement à la résilience des systèmes agricole et alimentaire dans notre pays. A cet égard, il apparaît souhaitable de « reterritorialiser » certaines filières traditionnelles, comme le sarrasin en Bretagne ou le blé meunier d'Apt en les aidant à s'organiser pour assurer leur viabilité, ce que de nombreux PAT s'attachent à faire.

Or, on constate qu'aujourd'hui le levier de la restauration collective n'est pas actionné à hauteur de ce qui apparaît envisageable. Plus qu'un défaut de volonté des acheteurs, les résultats EGalim en restauration collective publique témoignent de la nécessité de mieux se faire rencontrer acheteurs et producteurs et du besoin de mieux appréhender les règles de la commande publique, voire de les faire évoluer.

Structurer des filières alimentaires vertueuses, ancrées dans les territoires, nécessite de leur garantir des débouchés sécurisés et sur le long terme. Un de ces

83 source : site du MASA 2024



débouchés est représenté par la commande publique à la condition que les producteurs, artisans (notamment transformateurs) et commerces de proximité sachent répondre (techniquement) aux marchés publics et parviennent facilement à identifier les projets d'achat pour lesquels ils pourraient présenter une offre.

Les chambres d'agriculture, dans leur rôle de conseil et d'expertise en direction des acteurs des filières agricoles, pourraient accompagner et former les producteurs et les autres acteurs économiques locaux à la commande publique, le cas échéant en s'adjoignant les compétences des experts sur le sujet. Cette formation pourrait couvrir différents thèmes : pourquoi répondre aux marchés publics, quel intérêt pour les producteurs ? comment être informé des projets d'achat et des marchés publiés ? comment s'assurer que les capacités humaines et techniques du producteur sont en adéquation avec les exigences du marché et, le cas échéant, pourquoi et comment présenter une offre groupée avec d'autres producteurs ? comment lire et comprendre les cahiers des charges ? comment formuler une réponse ? quelles sont les erreurs à éviter dans la constitution de son dossier de réponse ?

L'objectif de telles formations est de désacraliser les règles de la commande publique perçues comme complexes et de rassurer les producteurs sur l'appétence des acheteurs publics pour les filières locales.

Axe complémentaire à la formation des producteurs, le développement de leur visibilité est essentiel pour une meilleure accession à la commande publique. A ce titre, la conception de supports électroniques, simples et facilement accessibles, permet aux producteurs et aux autres acteurs économiques locaux de se faire connaître et aux acheteurs de les identifier, favorisant ainsi les échanges et le dialogue. Les plateformes telles que « Agrilocal<sup>84</sup> », présentes dans 36 Départements, facilitent ainsi la mise en relation entre acheteurs et producteurs locaux, dans le respect des règles de la commande publique ; les producteurs s'y référencent permettant ainsi à l'acheteur d'identifier, sur le périmètre d'exécution de son marché, l'offre disponible et ses caractéristiques. La Région Bretagne a créé en février 2024, en partenariat avec les quatre Départements, une centrale d'achats « Breizh Achats » au bénéfice de 325 collègues pour atteindre les objectifs de la loi EGalim et renforcer la transparence dans la construction des prix d'achat des denrées alimentaires.

Ces plateformes sont particulièrement utiles pour les marchés inférieurs aux seuils obligatoires de publicité et de mise en concurrence (inférieurs à 40.000€ HT), plus adaptés pour les petits producteurs.

Parallèlement, le CESE recommandait dans son avis de 2020 « *de rendre obligatoire*

84 Agrilocal | Favoriser le circuit court en restauration collective

*dans chaque métropole, un « contrat de logistique » associant l'ensemble des parties prenantes sur le modèle des PAT, pour rééquilibrer les approvisionnements et organiser la résilience alimentaire territoriale. Il s'appuierait sur les Marchés d'Intérêt*

*National (MIN), éventuellement renommés Marchés d'Intérêt Territorial, en leur assignant réglementairement des missions de soutien, en particulier logistique, aux filières locales et aux structures d'aide alimentaire”.*

### PRÉCONISATION #15

Faciliter l'accès des producteurs ainsi que des artisans et commerçants de proximité à la commande publique locale :

- en intégrant systématiquement cette mission dans le périmètre des PAT de niveau 2
- en accompagnant et en formant les petits acteurs économiques de proximité (producteurs, artisans...) notamment dans la proposition de réponses groupées aux marchés publics, en confiant cette mission aux chambres consulaires et aux organisations professionnelles
- en développant des plateformes régionales de mise en relation entre producteurs, restauration collective, circuits de distribution, restauration commerciale, structures de lutte contre la précarité alimentaire..., sur le modèle d'AgriLocal

Mobiliser davantage la restauration collective en soutien aux filières locales de qualité implique une utilisation à la fois simplifiée et optimisée des règles de la commande publique.

Eu égard aux spécificités de la production alimentaire et aux enjeux afférents, de nombreux acteurs et élus territoriaux réclament une « exception alimentaire et agricole »<sup>85</sup> dans les marchés publics. Cela signifie que les marchés publics d'alimentation devraient s'affranchir de certains principes fondamentaux de la commande publique pour faciliter les approvisionnements de proximité. Si les règles de la commande publique

dispensent des obligations de publicité et de mise en concurrence pour les marchés inférieurs au seuil des 40 000€ HT, dès l'atteinte de ce seuil elles deviennent obligatoires.

Afin de développer l'accès des productions locales à la commande publique, la question du seuil réglementaires au-delà desquels il y a obligation pour les marchés publics en matière d'alimentation d'une publicité et d'une mise en concurrence mérite d'être examinée. En effet, à l'instar de ce que demande la région Grand-Est et dans le prolongement de l'expérimentation pour les marchés innovants conduite

85 Il faut introduire l'exception alimentaire et agricole dans nos marchés publics ! - France urbaine

de 2018 à 2021<sup>86</sup> un relèvement de ce seuil pourrait apporter une souplesse appréciable. Il convient de préciser qu'une telle évolution qui impacte des règles européennes, nécessiterait pour être mise en œuvre de manière permanente, un accord à ce niveau. Une phase d'expérimentation pourrait donc être proposée dans un premier temps.

Par ailleurs, les acheteurs publics doivent avoir la capacité de mettre à profit toutes les pratiques d'achat leur permettant, dans le respect des règles de la commande publique, de rédiger des marchés aux exigences claires, lisibles et intelligibles, combinant satisfaction du besoin et capacités de réponse des producteurs et des autres acteurs économiques locaux.

Parmi les pratiques d'achat vertueuses à encourager le sourcing, malheureusement insuffisamment pratiqué, permet à l'acheteur durant la phase de préparation de son marché, de présenter son besoin aux fournisseurs et en retour de dimensionner ses attentes en tenant compte des contraintes et des limites des capacités des producteurs. Grâce au sourcing, l'acheteur pourra allouer finement son marché soit techniquement (produits aux mêmes caractéristiques) soit géographiquement (selon le lieu d'exécution du marché).

Rendre les marchés publics attractifs c'est aussi les faire connaître et donner l'opportunité aux petits acteurs économiques

de s'organiser pour pouvoir y répondre. La publication d'une programmation pluriannuelle des achats, comme le fait la Direction des achats de l'Etat depuis quelques années, est une pratique à encourager et à généraliser. La plateforme APProch<sup>87</sup> publie ainsi les achats des ministères et de leurs établissements publics ; elle permet aux entreprises de faire savoir leur intérêt pour le marché et de contacter d'autres entreprises intéressées en vue de proposer une réponse groupée, solution particulièrement intéressante pour les structures de petite taille comme les producteurs locaux de la filière agricole et alimentaire. De plus, les marchés publics présentant une durée d'exécution en moyenne de 4 ans, la connaissance en amont des projets d'achat permet aux entreprises d'anticiper, en cas d'attribution du marché, l'organisation de la montée en charge de leur activité.

Rendre effectives ces pratiques d'achat vertueuses nécessite de renforcer la formation des acheteurs qu'ils soient publics ou privés. Il s'agit non seulement de développer leurs compétences en matière de pratiques d'achat efficaces (sourcing, benchmark, analyse fine du besoin, allotissement, techniques d'achat, etc.) mais aussi de leur permettre de mieux et de davantage inscrire dans les cahiers des charges des considérations de qualité et d'origine des produits dans une approche équilibrée avec les considérations de prix. Pour les acheteurs publics, il s'agit de

<sup>86</sup> [20210728\\_Rapport-achats-innovants.pdf](#)

<sup>87</sup> [Les projets d'achats publics, accessibles maintenant | APProch](#)

concilier cet objectif avec les règles de non-discrimination de la commande publique, notamment pour ce qui concerne l'origine des produits.

Des formations pourraient être dispensées par les chambres de commerce et d'industrie pour les acheteurs privés et par les principaux organismes de formation des acheteurs publics (IGPDE pour la sphère Etat et CNFPT pour la fonction publique territoriale). Les modules déjà existants et les outils développés par le ministère de l'agriculture pourraient être davantage promus. Des objectifs en ce sens (nombre d'acheteurs formés ou nombre de formations suivies) pourraient être inscrits dans les Schémas de promotion des achats socialement et écologiquement responsables (SPASER) qui s'imposent aux acheteurs publics dès 50M€ d'achats annuels.

## PRÉCONISATION

### PRÉCONISATION #16

Agir sur la commande publique pour l'approvisionnement en denrées alimentaires locales, de qualité et de saison :

- relever, le cas échéant après une phase d'expérimentation suivie d'une évaluation, à l'instar de celle conduite pour les marchés innovants, les seuils de dispense des règles de publication et de passation des marchés publics considérés : soit en valeur absolue (passage de 40.000€ HT à 100.000€ HT maximum), soit en valeur relative du montant annuel HT des dépenses associées
- renforcer la formation des acheteurs privés et publics pour systématiser les pratiques d'achat, en particulier l'allotissement géographique et technique des marchés, facilitant l'accès des petits acteurs économiques à la commande publique et favorisant la prise en compte des considérations de qualité et d'origine locale des produits au-delà du seul critère du prix

## Agir autrement pour l'innovation sociale et environnementale

Des goûts et des couleurs...  
En France, l'alimentation est un sujet passionnel... mais qui doit répondre à des enjeux nouveaux.

Trois nouveautés :

- Les modes de vie qui conduisent à faire de l'alimentation une variable d'ajustement du budget des ménages ; sa part a baissé de 15% à 8% en une génération ; or l'alimentation, c'est vital !
- Les problèmes de santé associés non pas à une alimentation insuffisante, mais à une alimentation excessive, mal équilibrée voire de qualité insuffisante ;
- Les pratiques agricoles ont des effets reconnus sur les sols, le climat, la biodiversité, l'eau et notre santé.

Les préconisations sont dans l'ensemble bien ajustées, en particulier

- Celle sur l'éducation : l'éducation à l'alimentation est une éducation à l'environnement, à la diversité, à la santé... et à la gestion budgétaire ;
- La communication avec et vers les consommateurs, thème essentiel ; la publicité si coûteuse favorise la bière par rapport aux petits vins, les grands flux mondiaux par rapport au local, bio et de saison, bien en peine de s'aligner en termes de présence dans nos imaginaires.
- Le décloisonnement des politiques de santé, d'environnement et agricoles

- Le soutien aux populations précaires ;

Dommage seulement que les préconisations votées dans l'avis « biomasse » n'aient pas été reprises et utilisées. Nous préconisons de fixer des limites à la quantité de certaines denrées mises sur le marché alimentaire : viandes, mais on peut aussi penser au sucre, si utile en chimie du végétal. Cela répondrait à plusieurs enjeux de l'avis d'aujourd'hui : la surconsommation de protéines carnées et celle de sucre, le revenu des agriculteurs, la diversification des cultures vers la qualité.

Malgré ce point, nous avons voté cet avis.

## Agriculture

L'alimentation est un de nos biens les plus précieux ; tout doit être mis en œuvre pour assurer sa disponibilité en quantité et en qualité mais aussi son accessibilité économique par tous les publics.

Les bouleversements et les incertitudes économiques et géopolitiques actuels nous obligent à une vigilance accrue. Nous ne pouvons pas déléguer à d'autres notre alimentation ; nous devons renforcer notre souveraineté. Ce sujet aurait mérité des réflexions plus approfondies : la question du prix de l'alimentation et du partage de la valeur, tout au long de la chaîne alimentaire est à ce point fondamentale qu'elle ne pouvait être traitée au détour de cet avis ; elle mérite que lui soit consacrée un travail spécifique.

Cet avis et le rapport sont éclairants sur l'ampleur de la précarité alimentaire et plus précisément sur les difficultés d'une trop grande part de la population à se nourrir correctement, c'est-à-dire à se nourrir de manière équilibrée pour préserver sa santé.

En 100 ans, l'espérance de vie a augmenté en partie grâce à une alimentation plus variée, plus équilibrée, plus riche en vitamines et minéraux ; nous sommes aujourd'hui à un point de bascule.

Les maladies cardiovasculaires et les cancers du système digestif augmentent de façon inquiétante et l'obésité devient une épidémie.

Le groupe de l'agriculture en est convaincu : il faut engager une politique publique forte en matière d'éducation à l'alimentation, des plus jeunes aux plus âgés. Le Nutri-score ne peut pas, à lui seul, être considéré comme suffisant.

Il faut plus d'informations générales sur le lien entre alimentation et santé, sur l'importance de la notion de portion car, comme le relève l'avis, c'est la dose qui fait le poison. Le rôle des familles est fondamental dans la manière de se nourrir et de partager les repas mais pour ceux qui ont perdu toute structure sociale et qui sont confrontés à la précarité, le groupe veut souligner l'importance des actions des associations d'aide alimentaire qui accompagnent les dons de moments de partage et d'insertion. Manger ensemble c'est aussi apprendre ou réapprendre à vivre ensemble.

Le groupe de l'agriculture se satisfait de la convergence entre les préconisations de l'avis et le projet de la Stratégie nationale pour l'alimentation, la nutrition et le climat (SNANC) et que cette stratégie privilégie, comme nous l'avons dit aussi, une politique incitative. Les dispositifs punitifs nous paraissent voués à l'échec dans le domaine alimentaire.

Nous sommes convaincus que la réussite tient à une politique alimentaire ambitieuse qui embarque l'ensemble des acteurs dans une démarche contractuelle, et qui se décline au plus près des territoires.

Le groupe a voté pour.

## Alternatives sociales et écologiques

Aujourd'hui, 8 millions de Français-es sont en insécurité alimentaire, 1 agriculteur sur 5 vit sous le seuil de pauvreté, et en 15 ans, près d'un tiers des oiseaux des champs ont disparu. Ces chiffres sont alarmants. On nous dit souvent qu'il faut choisir : soit une alimentation accessible, soit des revenus décentes pour les paysan-nes, soit le respect de l'environnement. En réalité, le système qui prive les plus modestes d'une alimentation choisie est aussi celui qui précarise nos paysan-nes et détruit nos écosystèmes, mettant en péril notre capacité à produire demain.

Bien que parfois trop timidement, le travail présenté souligne avec justesse ces liens. En revanche, il met parfois trop l'accent sur des réponses de court terme comme les dispositifs d'aide alimentaire, évidemment essentiels pour répondre à l'urgence sociale, mais ne permettant pas de repenser en profondeur le système agricole et alimentaire à l'origine de cette détresse.

Permettre à tou-ttes de bénéficier d'une alimentation de qualité, en quantité suffisante – et nous ajoutons : de manière durable et dans le respect de la dignité – implique de replacer l'humain-e au centre. Cela nécessite une véritable démocratie alimentaire. En ce sens, les expérimentations de caisses alimentaires communes, qui préfigurent ce que pourrait être une sécurité sociale de

l'alimentation, méritent un soutien plus affirmé.

Et pour que chacun-e puisse faire des choix éclairés, cette démocratie alimentaire appelle davantage de transparence : sur notre alimentation, sa composition et ses effets sur la santé, bien sûr, mais aussi sur la répartition de la valeur. Malgré l'opacité entretenue, de récentes études démontrent que moins de 7 % de ce que nous dépensons pour nous nourrir revient aux agriculteur·rices. Ce chiffre diminue d'année en année, tandis que les marges des industriels et des distributeurs ne cessent d'augmenter.

Nous regrettons vivement que la commission ait refusé de formuler une préconisation sur ce sujet. Car la transparence des prix, c'est un levier essentiel : pour limiter les surmarges, notamment sur les produits biologiques, souvent les plus touchés, et surtout pour reconstruire la confiance entre tous les acteur·rices de la chaîne, des consommateur·rices aux producteur·rices.

Pour autant, l'avis contient plusieurs préconisations fortes, que nous soutenons vigoureusement. La n° 10 par exemple, qui recommande d'encadrer plus strictement la publicité à destination des enfants sur les produits trop gras, trop sucrés ou trop salés – même si nous aurions préféré que le CESE appelle clairement à son interdiction – est cruciale pour transformer l'environnement alimentaire et encourager des pratiques de consommation plus saines.

De même, la n° 2, qui s'appuie sur les Projets Alimentaires Territoriaux pour décliner la politique de

l'alimentation, est fondamentale : son application permettrait de favoriser la relocalisation de notre alimentation tout en retissant des liens essentiels entre les acteur·rices d'un même territoire.

Ainsi, bien que cet avis demeure incomplet, il comporte des avancées notables et a évolué dans la bonne direction. C'est pourquoi nous avons voté Pour. Nous avons remercié les rapporteurs pour leur écoute attentive, ainsi que l'équipe administrative pour la qualité de son travail.

## Artisanat et Professions libérales

Le lien entre nos habitudes alimentaires et notre santé est clairement établi. Ainsi, depuis déjà plusieurs années, les politiques publiques visent à promouvoir une alimentation à la fois saine, variée et équilibrée, en plus d'une activité physique régulière.

Les résultats ne sont toutefois pas au rendez-vous, comme le montrent par exemple les chiffres sur l'obésité et le surpoids.

Nos modes de vie sont en cause avec une forte consommation de plats tout préparés et une hausse des repas pris hors domicile, mais aussi un attrait accru avec l'inflation de ces dernières années pour les produits alimentaires les moins chers, souvent ultra transformés.

Faire évoluer les comportements est selon nous une priorité et cela implique de mobiliser les leviers de l'information, de la sensibilisation et de l'éducation autour d'une alimentation au service de la santé de chacun.

A ce titre, l'échelon territorial - à travers les Projets alimentaires territoriaux - nous semble crucial, en permettant à la fois de développer des filières locales, avec une vraie collaboration entre tous les acteurs de l'amont à l'aval, mais aussi de redonner de la valeur à l'alimentation auprès des habitants, tout en s'appuyant sur le souhait, largement partagé, de consommer local. Une évolution des pratiques de la commande publique pourrait également y contribuer, en favorisant les produits locaux dans les achats pour la restauration collective.

De plus, les actions d'éducation à l'alimentation doivent être renforcées : à destination des plus jeunes, en activant pleinement le programme européen « Lait et Fruits et légumes à l'école », mais également auprès de tous les âges, en valorisant « le cuisiné maison ». Nos artisans et commerçants alimentaires spécialisés s'y emploient, en proposant à leurs clients des produits et des quantités adaptés à leur budget, ainsi que des idées de recettes simples.

Sur tous ces points, notre groupe partage les préconisations de l'avis, tout comme celles appelant à faire de l'accès à une alimentation de qualité un objectif interministériel ou encore celles visant à soutenir les actions de lutte contre la précarité alimentaire.

Nous partageons également l'objectif d'améliorer la qualité de l'offre alimentaire et en particulier la composition des produits transformés et ultra transformés.

Les acteurs des filières alimentaires sont prêts à se mobiliser en ce sens, comme l'ont fait volontairement et avec succès, ceux de la boulangerie.

En revanche, nous nous opposons à l'idée de taxer les produits qui, à l'issue d'une échéance fixée, ne respecteraient pas la teneur en gras, sel et sucre à des niveaux correspondant aux « recommandations nutritionnelles médicales ».

Selon nous, une telle approche n'est ni réaliste ni constructive.

Elle revient à considérer d'une part, que les filières ne pourraient agir que sous la menace, et d'autre part, que chaque produit isolément devrait être parfait sur le plan nutritionnel, au mépris de l'enjeu unanimement reconnu d'une alimentation diversifiée et équilibrée qui promeut une consommation adéquate de différents types d'aliments.

Enfin, selon cette logique, de nombreux produits transformés du terroir, devraient à l'avenir être supprimés ou taxés !

Le groupe Artisanat et Professions Libérales ne pouvant partager une telle approche, il a été conduit à renoncer à un vote favorable sur cet avis.

## Associations

Au début de notre mandature, l'INSEE dénombrait 9 millions de personnes en situation de pauvreté. Aujourd'hui, il en reconnaît 11,2 millions et le baromètre régulier du CNLE montre une réalité qui s'aggrave de vague en vague.

Pourtant, par son inscription à l'alinéa 11 du Préambule de la Constitution de 1946, notre bloc de constitutionnalité impose à l'État de garantir à chacune et chacun le droit à des moyens convenables d'existence. Parmi eux : boire, dormir, manger, mais surtout être reconnu comme citoyen acteur de sa vie. Ces besoins fondamentaux sont le socle de la dignité humaine.

Cet avis montre que la réalité est bien différente. Notre système alimentaire creuse les inégalités avec un impact aussi désastreux sur la santé que sur l'environnement et les politiques publiques actuelles sont insuffisantes pour inverser cette tendance d'une société qui s'appauvrit.



Privés du droit de choisir ce qu'ils consomment, ce sont les plus pauvres qui mangent le moins et les moins bons produits, contraints de consommer des denrées alimentaires de premier prix, souvent les plus transformées et dépourvues des nutriments essentiels, ce qui a des conséquences graves sur leur santé.

La thématique de cet avis est alors essentielle : comment garantir le droit à une alimentation de qualité, choisie, en quantité suffisante et préservant la santé pour tous et toutes ?

Pour notre groupe, le soutien aux distributions alimentaires n'est pas une solution satisfaisante et en particulier, les aides fiscales accordées de façon inadaptée. Les distributions alimentaires doivent se limiter aux situations d'urgence et non constituer une solution structurelle. Le développement d'initiatives alternatives doit être privilégié comme les épiceries sociales et solidaires ouvertes à tous et toutes qui sont plus respectueuses de la dignité de chacun. L'association Cagettes et Fourchettes, mentionnée par un avis du Conseil « Pour une alimentation durable ancrée dans les territoires » de 2020, constitue par exemple une de ces initiatives à développer, proposant de relier les producteurs et les maraîchers à la restauration collective.

Surtout et afin de garantir l'effectivité et l'accès au droit à l'alimentation, il est nécessaire de mettre en place une véritable politique globale de lutte contre les exclusions et l'éradication de la grande pauvreté co-construite avec les personnes concernées à partir

de leurs savoirs et leurs besoins. La réalisation de cet objectif passe à la fois par la lutte contre l'ineffectivité des droits sociaux, l'accès pour tous et toutes à un revenu digne et la mise en œuvre d'une gouvernance réunissant tous les acteurs du système alimentaire.

Enfin, la garantie d'un droit à l'alimentation passe aussi par la refonte de nos systèmes agricoles. Comment déverrouiller le système agro-alimentaire actuel et donner accès à une alimentation saine, choisie et produite dans le respect des écosystèmes ? Le passage vers des modes de production respectueux de la nature, des sols et de la santé est nécessaire et implique une réduction drastique des produits phytopharmaceutiques dont l'autorisation doit respecter le principe de précaution et faire l'objet d'un débat démocratique, non pas substances par substances, mais par classe de produit et classe de dangers. La transition vers une agriculture régénératrice et de conservation des sols est un impératif qui au-delà de la préservation de l'environnement est fondamental pour préserver notre santé, comme l'avait rappelé l'avis « Pour une politique publique nationale de santé environnement au cœur des territoires ».

Par ailleurs, il est regrettable que l'avis ne présente pas de réflexion sincère et profonde autour de l'agriculture et du rapport entre la grande distribution et les agriculteurs. Le déséquilibre en défaveur des agriculteurs dans leur relation avec les grands distributeurs constitue un frein majeur à la démocratisation d'une alimentation de qualité et en quantité suffisante pour toutes et tous.

Notre groupe appelle à reconnaître le droit à l'alimentation comme un droit fondamental, guidant une transition vers un système plus juste et durable.

Le groupe des Associations remercie les rapporteurs pour leur travail et a partagé ses voix.

## CFDT

L'avis présenté s'est appuyé sur un rapport détaillé de la situation actuelle mettant en évidence des évolutions préoccupantes en termes de santé publique, de solidarité, de démocratie, d'impact environnemental et social.

C'est pourquoi tout en prenant en compte les avis déjà produits par le CESE sur l'alimentation ce travail réinterroge fortement le sujet.

Comme l'ensemble complexe et systémique de l'organisation alimentaire ne pouvait être abordé dans sa totalité, la commission a dû faire des choix.

Nous saluons le fait que dès la 1<sup>ère</sup> ligne, cet avis réaffirme le droit élémentaire de chaque être humain à disposer d'une alimentation saine et équilibrée et ce, en quantité suffisante.

Et pourtant la réalité est tout autre. La précarité alimentaire a fortement augmenté chez les plus fragiles socialement, notamment les jeunes et les foyers monoparentaux. Outre la problématique du montant insuffisant de revenu, le budget des ménages est lourdement impacté par l'inflation et le poids des dépenses contraintes comme le logement, le transport et l'énergie. Sous ce double effet, l'achat alimentaire devient alors trop souvent une variable d'ajustement.

Si les dispositifs d'aide alimentaire sont indispensables et méritent évidemment d'être soutenus et pérennisés, ils sont saturés et ne peuvent répondre à eux

seuls au besoin d'accès à une alimentation suffisante et davantage encore à une alimentation saine et équilibrée.

De nouveau, la CFDT appelle à la cohérence des politiques publiques, au soutien à des filières essentielles comme celle des fruits et légumes et à réaffirmer l'importance du rôle des projets alimentaires territoriaux.

Nous soutenons les préconisations courageuses et pragmatiques portées ici, telles que l'obligation d'un Nutriscore européen, la taxation des produits ultra transformés nuisibles à la santé des populations, l'encadrement renforcé de la publicité à destination des enfants et l'interdiction des publicités comparatives des prix par les chaînes de magasins.

La CFDT a voté cet avis.

## CFE-CGC

En préambule, nous adressons nos félicitations et remerciements au président de la commission, à l'administration, aux rapporteurs ainsi qu'à l'ensemble des membres ayant participé à ces travaux.

Le groupe CFE-CGC partage l'analyse et les problématiques soulevées par cet avis et tient à mettre en exergue plusieurs points.

Le premier concerne la transparence de la composition nutritionnelle des produits et des filières. Les liens entre alimentation et santé ne sont plus à démontrer et posent à ce titre un problème de santé publique. Les consommateurs en ont pleinement conscience et exigent, encore plus aujourd'hui qu'hier, une information simple et claire. A ce titre, le nutriscore est un outil qui doit être pleinement soutenu et développé car il permet de restaurer la confiance entre consommateurs et producteurs grâce à une information nutritionnelle fiable.

Notre groupe insiste par ailleurs sur la nécessité d'une transparence renforcée sur la traçabilité du produit tout au long de la filière agroalimentaire. Celle-ci est déjà partiellement imposée par de nombreuses certifications pour maîtriser les dangers et abaisser les niveaux de risques sanitaires mais mérite d'être encore davantage renforcée.

En second, notre groupe tient aussi à soutenir les préconisations concernant le développement de l'information et de l'éducation à l'alimentation, ainsi qu'à l'équilibre nutritionnel. C'est, en effet, dès le plus jeune âge que se profilent les comportements alimentaires à venir. L'éducation des enfants à une alimentation saine et équilibrée revêt par conséquent un caractère primordial, encore plus dans un contexte où le pouvoir d'achat des consommateurs baissent et alors que de nombreux français sont en situation d'insécurité alimentaire, le poids des contraintes économiques impactant fortement les choix alimentaires.

Enfin, notre groupe rappelle l'importance de développer des filières de proximité, de garantir une souveraineté alimentaire française et européenne et de soutenir l'emploi de la filière agroalimentaire en France. Pour ce faire, il est essentiel de promouvoir des pratiques agricoles durables, d'encourager et de financer la recherche et l'innovation technologique dans le secteur agroalimentaire et de renforcer les partenariats entre producteurs locaux, transformateurs et distributeurs. En favorisant les circuits courts, nous réduisons notre empreinte carbone, améliorons

la traçabilité des produits et soutenons l'économie locale. De plus, comme le rappelle l'avis présenté, il est primordial d'investir dans la formation et l'éducation pour attirer de nouveaux talents dans le secteur et assurer une main-d'œuvre qualifiée. Ces initiatives contribueront à la résilience et à la compétitivité de notre filière agroalimentaire, tout en répondant aux défis environnementaux et sociaux actuels.

Le groupe CFE-CGC a voté cet avis.

## CFTC

Tout le monde sait que le temps de l'abondance est derrière nous et que ce n'est certainement pas une nouvelle réalité pour beaucoup de nos concitoyens. Mais que dire d'une situation dans laquelle il faut renoncer à son besoin de bien manger pour pouvoir régler son loyer et sa facture d'énergie ? Pire encore, d'une situation où il n'y a pas d'autre choix que de recourir à l'aide alimentaire ? Parler ici de pauvreté relèverait presque de l'euphémisme tant la situation des plus modestes s'est aggravée en quelques années.

Et puis, à quoi bon l'abondance si celle-ci ne rime qu'avec un étalage de produits dangereux pour la santé, pour l'environnement et qui, bien souvent, rémunèrent mal producteurs et salariés du secteur ? Il faut à tout prix sortir de ce dilemme qui revient à choisir entre manger peu ou manger mal. Cela ne peut se faire que par le rééquilibrage d'une stratégie alimentaire dont les choix ont été longtemps dictés par une politique de l'offre ayant appauvri les travailleurs et qui, paradoxalement, n'a pas endigué la

précarité alimentaire d'un grand nombre de ménages.

C'est donc avec une stratégie qui tient davantage compte des aspects sociaux, sanitaires et environnementaux qu'il sera possible de permettre à chacun de bénéficier d'une alimentation de qualité et en quantité suffisante. Ainsi, la logique de territorialisation accrue, la valorisation des produits locaux non transformés et l'éducation des plus jeunes à la bonne alimentation sont des préconisations pertinentes au regard du diagnostic posé. Toutefois, ces préconisations devront aussi s'inscrire dans une politique commerciale protectrice de nos filières à l'heure où certains de nos partenaires économiques font peu de cas du social et de l'environnement.

La CFTC remercie les rapporteurs et a voté en faveur de l'avis.

## **CGT - Environnement et nature**

Aujourd'hui, les questions agricoles et alimentaires sont au cœur des débats et confirment les multiples enjeux posés, notamment celui de l'accès à une alimentation de qualité en quantité suffisante et des enjeux de santé publique et d'environnement.

Précisément expliqués dans le rapport qui précède ce projet d'avis, ces états de fait doivent nous inquiéter.

Qu'en 2025, une part importante de la population française ne puisse pas se nourrir suffisamment ni choisir sa nourriture est inacceptable. Les études sur les inégalités sociales et leurs répercussions sur l'alimentation insistent sur le fait que les revenus et le prix des produits alimentaires sont des déterminants essentiels des comportements alimentaires. Le choix de la commission s'est volontairement axé

sous l'angle de la santé, considérant que les problèmes liés au pouvoir d'achat et à la fixation des prix ne pouvaient rentrer dans le périmètre de cet avis, et renvoie au rapport joint sur ce sujet dans un chapitre intitulé « la question délicate du lien entre le coût et le prix des produits alimentaires ». Nous regrettons qu'aucune préconisation n'aborde ces questions pourtant majeures. Le constat est édifiant, aujourd'hui en France, 37% de personnes sont en situation de précarité alimentaire.

Le lien entre l'alimentation et la santé est évident, comme l'a souligné le professeur Nizri. Chaque jour, nous mangeons des produits dont nous ne connaissons ni l'origine, ni le mode de production et de fabrication.

De nombreuses études scientifiques précisent que certains types d'aliments, ou procédés de fabrication, sont néfastes pour notre santé et peuvent provoquer des maladies graves, chroniques comme le diabète ou l'obésité, ou aiguës comme certains cancers ou AVC.

Les modes de production jouent sur la qualité, ainsi des vaches nourries à l'herbe fourniront du lait et de la viande dont l'équilibre oméga 3/oméga 6 est favorable à la santé humaine, alors qu'une alimentation à base de concentré produit l'inverse.

Les produits de base « crakés », décomposés, le lait, les œufs, le sucre, ultra-transformés, ne sont plus assimilables par nos organismes. Et à ceux-ci sont ajoutés des additifs, pour la conservation, pour la couleur, le goût, ou même pour augmenter notre appétit !

Sans parler des pesticides, perturbateurs endocriniens et autres, qui se retrouvent aussi dans l'eau potable, notre corps devient le réceptacle d'un ensemble détonnant de substances conçues pour tuer des cellules vivantes. Le devoir de mise en œuvre du principe de précaution

ne s'applique pas en matière d'alimentation et cela devient un grave problème de santé publique. Un exemple particulièrement douloureux est celui du chlordécone, insecticide utilisé sur les bananes pendant des décennies, et présents dans les corps des antillais, dans les sols et l'eau, comme une pollution invisible et irrémédiable.

Lors de nos travaux, la souveraineté alimentaire était au cœur des discussions. Selon la définition internationale, la souveraineté alimentaire désigne le droit des populations, à définir leur politique agricole et alimentaire, sans dumping vis à vis des pays tiers. Elle inclut la priorité donnée à la production agricole et artisanale locale pour nourrir la population, l'accès à la terre pour les travailleurs, à l'eau, aux semences. Mais aussi le droit des paysannes et des paysans à produire des aliments et le droit des consommateurs à pouvoir décider de ce qu'ils veulent consommer.

Un pays doit maîtriser de façon démocratique sa politique agricole et alimentaire pour ne pas être soumis à l'arme alimentaire, ne pas subir la domination politique, économique, sociale, culturelle... des intérêts privés bafouant le droit des peuples à se nourrir eux-mêmes, à l'accès à une alimentation saine, équilibrée et diversifiée à des prix socialement acceptables. Notre pays doit utiliser pleinement ses capacités agricoles et alimentaires nationales par la valorisation des potentialités naturelles et humaines.

Nous remercions les rapporteurs, Jean-Louis et Dominique, pour leur écoute lors des débats, parfois vifs, que nous avons eu, ainsi que pour les auditions passionnantes.

Nos groupes ont voté ce projet d'avis.

## CGT-FO

Le droit à l'alimentation est un droit vital pour tous, note l'Unicef. Elle constitue un enjeu de santé publique et d'égalité entre les citoyens. Une alimentation saine et équilibrée permet de lutter contre certaines pathologies et facilite l'accès à une meilleure qualité de vie. L'alimentation doit être une préoccupation forte pour les politiques publiques. Elles doivent s'assurer que chaque citoyen puisse satisfaire ses besoins nutritionnels mais aussi accéder à des produits de qualité qui ne constituent pas un risque pour sa santé. Le groupe FO soutient donc la préconisation pour faire de l'accès de tous à une alimentation de qualité une grande cause nationale.

La dégradation de la situation sociale a en effet des répercussions fortes sur les comportements alimentaires, avec une tendance des plus démunis à se rabattre sur les produits les moins chers, dont la qualité n'est pas assurée en plus de constituer un risque pour leur santé. S'installe ainsi une société à plusieurs vitesses, où la baisse du pouvoir d'achat, la précarisation de l'emploi, la stagnation des salaires et des retraites, etc. tirent des millions de foyers vers une alimentation de mauvaise qualité.

Pour le groupe FO on ne peut pas dissocier le modèle d'alimentation du modèle économique et social et des politiques mises en place qui permettent ou non de favoriser la justice sociale dans notre pays. Comment en effet agir pour

« Permettre à tous de bénéficier d'une alimentation de qualité et en quantité suffisante » avec un SMIC qui stagne depuis plus de 10 ans et qui décroche par rapport à celui d'autres pays européens comme l'Allemagne ou les Pays Bas. Il faut donc augmenter le Smic et l'ensemble des revenus, les indexer sur l'évolution de l'inflation, pour maintenir le pouvoir d'achat et avoir des politiques actives de lutte contre la pauvreté qui touche des millions de personnes.

Pour le groupe FO il est également important de sensibiliser aux avantages d'une alimentation de qualité, d'améliorer les informations sur les produits pour permettre aux consommateurs de connaître les dégâts que certains peuvent avoir sur leur santé, de lutter contre les aliments ultra-transformés, de privilégier une restauration collective de qualité et d'aider les cantines scolaires à être aussi des lieux d'apprentissage de la bonne nourriture. Ces actions doivent s'inscrire dans le cadre d'une politique nationale qui vise l'amélioration qualitative de notre alimentation et le développement de produits bio et raisonnés accessibles à tous. Mais pour ne pas « être les dindons de la farce » le préalable est la mise en œuvre de clauses miroirs sur les produits importés, transformés ou non, de manière à ne pas s'imposer des conditions qui tuent l'attractivité des produits de qualité de notre agriculture et de l'industrie agroalimentaire française. Un tel virage constituerait une opportunité de valorisation d'une agriculture moins intensive et créatrice de plus d'emplois et le renforcement d'une industrie agroalimentaires qui privilégie la qualité des produits.

Le groupe FO remercie les rapporteurs pour ce travail et a voté en faveur de l'avis.

## Coopération

Le groupe de la Coopération salue l'engagement de toute la commission et des rapporteurs sur cet avis. Malgré un cadrage initial ouvert, ils ont tenté un exercice de consensus difficile, merci.

La santé des plus précaires et de nos enfants est aujourd'hui fragilisée par des habitudes alimentaires à faire évoluer, sans affaiblir notre industrie agroalimentaire française. Le groupe de la Coopération a essayé de proposer des solutions en ce sens.

Plusieurs préconisations méritent d'être saluées :

- La territorialisation de la politique de l'alimentation, s'appuyant sur des PAT ouverts à plus d'acteurs (dont les coopératives) et facilitant l'accès des producteurs à la commande publique locale.
- L'éducation des plus jeunes à la cuisine de produits non transformés.
- L'interdiction de la publicité comparative pour les distributeurs : l'alimentation ne doit plus être perçue comme simple variable d'ajustement budgétaire, au détriment de notre souveraineté alimentaire et de la rémunération des agriculteurs.

Nous avons cependant de grandes réserves :

- La définition précise et scientifique d'un produit trop gras, trop sucré, trop salé, reste un sujet d'expertise et d'ajustement continu. Encadrer trop strictement sa publicité est une mauvaise solution. Le groupe de la Coopération explorerait d'autres leviers, notamment en faire un outil de pédagogie alimentaire à destination des enfants.
- Sur le Nutriscore, le groupe de la Coopération regrette l'absence dans

la préconisation d'une mention claire en faveur de sa réforme profonde, pour mieux prendre en compte la dimension quantitative de la consommation des produits, avant une adoption à l'échelle européenne.

- Enfin, le groupe de la coopération alerte sur l'augmentation des contraintes réglementaires et fiscales pesant sur l'industrie agroalimentaire. Avec une compétitivité fragilisée, on importe des produits de moindre qualité.

Derrière chaque nouvelle réglementation ou taxation, des réalités économiques sont ici insuffisamment prises en compte. Malgré la qualité des débats, et pour les réserves évoquées, le groupe de la Coopération s'abstiendra.

## Entreprises

Cet avis soulève des questions éminemment importantes de santé, de production globale et agricole et de distribution. Il s'agit ni plus ni moins que de faire de l'accès de tous à une alimentation saine et de qualité une « Grande cause nationale » et donc de s'intéresser à plusieurs axes de développement :

- favoriser des régimes alimentaires équilibrés,
- améliorer la composition des aliments,
- soutenir et développer les dispositifs de lutte contre la précarité alimentaire,
- mobiliser la restauration collective pour développer des filières locales de qualité...

Ces objectifs sont naturellement indiscutables et partagés, consommateurs comme acteurs économiques. Le champ est vaste et l'avis perd sans doute en lisibilité. Le groupe Entreprises doute de la faisabilité et de l'efficacité de certaines préconisations qui peuvent s'avérer impossibles en raison de la mise en œuvre des procédés complexes et coûteux dans un contexte européen concurrentiel. De plus, l'avis semble peut prendre en compte les engagements très récents des professionnels, notamment du secteur de la distribution. Pourquoi ne pas mettre en avant les progrès réalisés par les différents acteurs de la filière alimentation, du producteur agriculteur au distributeur ? Pourquoi ne pas s'interroger sur un soutien aux acteurs de ces filières et la question tout aussi cruciale de leur rémunération ? Pourquoi ne pas reconnaître les efforts constants réalisés par les entreprises de ce secteur pour justement nourrir la population ? Le groupe Entreprises le regrette et rappelle que la grande distribution reste le principal vecteur pour offrir aux publics des produits de première nécessité, de qualité, à des prix attractifs. L'inflation, l'augmentation de la précarité, les changements de mode de vie qui influent sur les comportements alimentaires, la montée en puissance de la restauration hors domicile, sont autant de facteurs qui impactent directement les entreprises et l'offre de produits qu'elles peuvent mettre sur un marché désormais globalisé. Le paradoxe, souligné dans l'avis, est le suivant : la volonté accrue de consommer local et la consommation alimentaire de plus



en plus dépendante des importations. Face à l'augmentation des prix, la distribution continue à offrir des produits de qualité à des prix raisonnables et en grande quantité (vente de lots, promotions...). Les consommateurs ne s'y trompent d'ailleurs pas et continuent de privilégier ce mode d'approvisionnement. Les achats de produits alimentaires sont réalisés en hyper et supermarchés à 49% puis en magasins spécialisés (12,5%) et en commerces de proximité et sur les marchés (entre 8% et 9%). Le groupe Entreprises ne peut valider une rhétorique globalement stigmatisante contre les entreprises (exemple, dans l'avis, du « name and shame » dénoncé et pourtant maintenu). Le secteur de l'alimentation n'est pas exempt de toute réglementation ! Cette approche prend corps dans certaines préconisations : réglementations, sanctions, taxations sont les leitmotivs de ces propositions faites pour répondre au problème vrai de l'accès de tous à une alimentation de qualité. Comme si d'autres réponses ne pouvaient exister ? Tout ce qui a trait à l'alimentation en France est réglementé, qu'il s'agisse des additifs ou de la traçabilité de l'origine des produits notamment d'origine animale...

L'information sur les produits peut être améliorée comme en témoigne la mise en œuvre du Nutriscore par un nombre croissant d'entreprises dès lors que les dispositifs visant à éclairer les consommateurs quant aux impacts possibles, sont mis en œuvre en concertation avec les professionnels. La seule question sur ce sujet est l'adoption au niveau européen...

Le groupe Entreprises s'oppose à la notion d'aliment dit « ultra-transformé ». Ce terme stigmatise, une grande partie des aliments produits par les industriels. L'ANSES vient d'ailleurs de publier un rapport en décembre dernier qui souligne les limites de la classification NOVA,

rejoignant ainsi, la position de différentes instances scientifiques européennes d'évaluation. Cette classification, ni aucune autre étudiée, ne peut servir directement de base à la construction d'outils de prévention des maladies chroniques non transmissibles.

Les grands enjeux de santé sont multifactoriels. Le surpoids, certaines maladies non transmissibles sont dues à de multiples causes (sédentarité, alimentation, comportement, génétique...). Les opérateurs économiques sont engagés depuis de nombreuses années à l'optimisation des recettes sur un plan nutritionnel et environnemental. Ce dernier aspect représente un coût de six milliards pour la décarbonation. Cela implique un besoin de soutien des industries agro-alimentaires et de visibilité pour pouvoir anticiper et amortir des investissements ainsi qu'une stabilité réglementaire.

Depuis 2008, les entreprises du secteur alimentaire sont engagées à réduire l'exposition des plus jeunes aux publicités alimentaires, sous l'égide de l'ARCOM, du ministère de la Santé, de l'Agriculture et celui de la Culture au travers d'une charte spécifique. Le précédent bilan souligne le respect constant des engagements des signataires qui pratiquent une autorégulation reconnue. Les acteurs professionnels (industriels de l'alimentaire, annonceurs, chaînes de télévision et leurs régies publicitaires, auteurs et producteurs audiovisuel, l'ensemble de la filière publicitaire, et l'autorité de régulation professionnelle de la publicité) se sont impliqués pour la promotion d'une alimentation et d'une activité physique favorables à la santé dans les programmes et les publicités diffusées à la télévision, dans le cadre d'une démarche d'engagements volontaires et d'actions concrètes et constantes depuis plus de dix ans.



L'ARCOM a d'ores et déjà montré qu'en 2020, seules 2,4% des publicités diffusées avant, pendant et après les tranches destinées à la jeunesse sont relatives à des denrées alimentaires ou des boissons. Une nouvelle charte ARCOM vient d'être signée en 2025 pour des engagements encore plus forts :

- Extension du périmètre aux plateformes numériques et aux créateurs de contenus ; création d'un comité de suivi de la Charte ; signature du syndicat nationale de la restauration rapide (SNARR), et du ministère de la Santé
- Programmes courts à venir sur l'éducation aux bons comportements et équilibre alimentaire / activité physique.

Les défis pour permettre à tous de bénéficier d'une alimentation de qualité en quantité suffisante sont complexes. Il convient de privilégier une réponse globale, placée sous l'égide de l'information, de l'éducation, de la pédagogie, de la transparence et d'une politique plus active de prévention. Sur ces sujets, les entreprises sont prêtes à travailler encore plus. Alors que la Stratégie nationale pour l'alimentation, la nutrition et le climat vient d'être soumise à consultation, espérons que le dialogue et la concertation entre toutes les parties prenantes l'emporteront.

Le groupe Entreprises regrette le manque de concertation et vote contre cet avis.

## Familles

L'alimentation est au carrefour de beaucoup d'enjeux et de politiques publiques pour y répondre : de la santé publique à l'aménagement durable des territoires mais aussi la lutte contre la précarité. Le présent avis apporte sa pierre à l'édifice pour éclairer la décision publique de cette nécessaire approche transversale.

Le droit à l'information et la transparence sur la qualité nutritionnelle des produits alimentaires sont des leviers d'action sur les déterminants de santé. C'est la raison pour laquelle pour lutter contre l'obésité des enfants et des adultes, l'interdiction de la publicité dans les programmes de jeunesse à la télé comme sur internet doit enfin aboutir. Et aussi, continuer le combat pour que le Nutriscore devienne obligatoire en France comme en Europe.

La place faite à la famille dans la préconisation visant à former dès le plus jeune âge à une alimentation saine et équilibrée est importante. Les parents ont un rôle essentiel et les expériences alimentaires de l'enfance sont un facteur déterminant des habitudes alimentaires à l'âge adulte. Le lien étroit entre famille et alimentation permet aussi la construction de la relation parent-enfant. Tout converge donc pour constater la forte imbrication de la construction familiale et sociale de l'acte alimentaire et des effets familiaux et sociaux de l'alimentation.

La préconisation appelant à une généralisation des Projets Alimentaires Territoriaux de niveau 2 sur tous les territoires est un puissant moteur d'intégration sociale au bénéfice des familles et des habitants. Avec des projets structurants rassemblant de nombreux acteurs, c'est l'assurance d'un approvisionnement en produits locaux et de qualité pour les cantines scolaires et la restauration collective, ce sont des associations, des épiceries solidaires permettant aux populations défavorisées d'avoir accès à des fruits et légumes et à des produits de bonne qualité nutritionnelle.

Le groupe Familles a adopté l'avis.

## Non-Inscrits

Nous saluons d'abord l'audace des rapporteurs de s'être lancés dans un tel sujet. L'alimentation est le pilier du maintien en vie et en bonne santé. Elle suscite de l'appétit qui n'est pas que celui des consommateurs. Elle mêle des enjeux sanitaires et économiques, mais aussi environnementaux, sociaux et de souveraineté.

Le CREDOC estime qu'environ un français sur 6 ne mange pas à sa faim, ou n'a pas accès à une alimentation équilibrée.

Comment sortir d'un cercle vicieux dans lequel les prix de l'alimentation ont grimpé en flèche, tandis que l'offre de produits ultra transformés, néfastes pour la santé, n'a jamais été aussi abondante.

Deux déterminants :

D'abord la formation des prix. Sujet où règne l'opacité la plus complète sur les marges des intermédiaires. Le rapport évoquait le sujet, mais le présent avis fait l'impasse. La grande distribution représente près de 60% des ventes de produits alimentaires. La cherté d'une

alimentation de qualité devrait ainsi être questionnée. Comment accepter, par exemple, que la marge pratiquée sur le bio au stade de la distribution soit le double de celle pour des produits conventionnels ? Est-ce étonnant dans ces conditions que le bio peine à se développer ?

Ensuite la nature de l'offre. Là aussi culture historique de l'opacité, et bataille homérique pour obtenir une information claire sur la réalité de l'alimentation industrielle, doublée d'un marketing effréné à destination des enfants portant sur les produits les plus déséquilibrés. A cet égard, la préco 4 affirmant la nécessité de rendre obligatoire le nutriscore au plan européen, ou les 10 et 11 concernant les incitations à consommer des produits peu recommandables sur le plan nutritionnel sont salutaires.

L'avis affiche une réelle ambition pour améliorer la qualité de l'offre alimentaire, prévoyant des objectifs par contractualisation, avec sanction financière en cas de non-respect. Certains pourront s'en émouvoir, c'est pourtant dans la simple logique de tout contrat, et c'est indispensable à la crédibilité du dispositif.

Au final, un avis qui peut laisser sur sa faim à certains égards, ou sur sa soif, je pensais à la question de l'eau, mais qui jette des bases précieuses d'amélioration d'une situation préoccupante, qui touche bien évidemment les populations précaires, mais aussi de plus en plus de catégories sociales.

Notre groupe n'a pas adopté de position commune.

## Organisations étudiantes et mouvements de jeunesse

Il y a celles et ceux qui se plient en 4 pour nourrir la population.

Il y a celles et ceux qui se plient en 4 pour nourrir leur famille.

Entre les deux, tout un continuum de métiers, d'intermédiaires et d'enjeux partagés : protéger le vivant et l'environnement dans lequel leurs enfants grandiront, protéger leur santé et celles de leurs proches, et s'assurer de ne pas finir dans le rouge trop tôt dans le mois. Si l'on souhaite recréer du lien tout au long de la chaîne, il nous faut penser ces trois piliers 'écologie, santé et justice sociale' en synergie.

Pour permettre à tout le monde de bénéficier de produits de qualité, il faut d'abord permettre à celles et ceux qui les produisent de pouvoir en vivre, puis à celles et ceux qui les consomment de pouvoir y accéder. La question du prix, de sa fixation et des marges opérées fait toujours l'objet de vifs débats dans notre commission. Si ce n'est pas le centre de cet avis; il est indissociable de la réussite de ses ambitions.

Le groupe des Organisations Étudiantes et Mouvements de Jeunesse espère porter un message avec cet avis : la manière dont notre société se saisit des enjeux de précarité alimentaire et la chaîne de distribution sont des reflets de l'ensemble de notre chaîne de cohésion sociale.

C'est dans cette perspective que des systèmes de démocratie alimentaire et de solidarité se mettent en place au niveau local et méritent d'être soutenus et pérennisés. Ce ne sont plus des "expérimentations innovantes à regarder de près" éparpillées ici et là, ce sont de véritables dispositifs qui ont fait leur preuve et qui doivent arrêter d'être perçus comme des 'démarches hippies utopistes à la marge', ceci non sans rappeler les quolibets concernant certains modèles de développement agricole et démocratique larzacois. Ce sont bien ces fameuses "marges" qui nous apparaissent aujourd'hui les plus sérieuses et pérennes.

Caisses alimentaires communes, groupements d'achats, épiceries sociales et solidaires, dispositifs inclusifs en AMAP, c'est un système bien plus large qui prend corps. La complémentarité de ces formes d'alimentation redonne du pouvoir d'agir à toutes et à tous, et fait de la chaîne alimentaire un maillon essentiel de la cohésion sociale et du vivre ensemble.

Merci aux rapporteurs et à la commission pour nos échanges. Nous espérons, avec cet avis, semer quelques graines pour notre futur : un semi de vivre ensemble par-ci, quelques amendements sur la transparence des prix par-là, pas mal d'engrais pour prendre soin du vivant et des personnes qui travaillent avec... et en attendant d'en voir les fruits, nous voterons pour cet avis !

## Outre-mer

Bénéficier d'une alimentation de qualité, en quantité suffisante, à un prix abordable, voilà le triptyque majeur auquel sont confrontés les territoires des Outre-mer.

La cherté de la vie y crée de fortes tensions sociales, mais aussi un sentiment d'injustice et d'exclusion parmi les populations les plus démunies.

Mieux que de longs discours, voici quelques chiffres illustratifs (qui datent de 2022 et qui sont malheureusement toujours d'actualité) reflétant en moyenne les écarts de prix pour les produits alimentaires entre nos collectivités et la France hexagonale.

- + 40 % en moyenne dans les Antilles, en Guyane et à la Réunion ;
- + 45 % pour la Polynésie française ;
- + 47 % à Saint-Martin ;
- La palme revient à Saint-Pierre-et-Miquelon (+70 %) et à la Nouvelle-Calédonie (+78%).

Ces chiffres expliquent mieux pourquoi le coût de la vie est au cœur de violentes manifestations qui secouent régulièrement nos territoires.

La précarité alimentaire est bien un sujet préoccupant en Outre-mer, qui demande des réponses urgentes.

Aussi, il convient d'aborder le sujet du scandale des taux de sucre anormalement élevés contenu dans beaucoup de produits alimentaires industriels, proposés à la vente en Outre-mer, par rapport à des denrées similaires distribuées en France hexagonale. Conséquence directe : les pathologies liées à l'alimentation sont très présentes en Outre-mer, où il y a davantage de diabète et de problèmes de surpoids qu'au niveau national.

D'autres sujets sont à développer cependant, vous les trouverez en parcourant le travail réalisé par la délégation aux Outre-mer qui accompagne cet avis. On y trouve, cinq pistes de réflexion pour tenter d'améliorer la situation « désastreuse » que nous connaissons.

Dernière remarque : au moment où le Ministre d'Etat, Ministre des outre-mer érige la baisse du coût des produits de première nécessité dans les Outre-mer en priorité d'Etat, les acteurs de Saint-Pierre et Miquelon ont plaidé pour une baisse significative de la grille tarifaire sur les produits de première nécessité, dans le cadre de la prochaine concession de service public pour la desserte maritime internationale en fret de cet Archipel.

Cette baisse de la grille tarifaire serait une réponse concrète et efficace pour lutter contre l'augmentation du coût de la vie dans ce territoire.

Le groupe Outre-mer a voté cet avis.

## Santé & citoyenneté

L'accès à une alimentation de qualité et en quantité suffisante pour toutes et tous répond à des enjeux sociaux, économiques et environnementaux dont celui de la santé.

L'alimentation est un déterminant majeur pour le maintien en bonne santé : mal manger en quantité comme en qualité, est souvent un révélateur d'inégalités sociales qui a des conséquences sur la santé, par exemple en termes d'obésité, de carence, de diabète de type 2 ou de maladies cardiovasculaires.

De plus, l'augmentation de la précarité alimentaire est une réalité. Par exemple, en 2023, ce sont près de 30 % de nouvelles personnes qui ont poussé les portes des structures d'aide alimentaire de la Croix-Rouge française, dont 47 % avaient moins de 25 ans.

Aussi, le groupe Santé & Citoyenneté soutient la préconisation qui vise à renforcer les financements publics destinés à l'aide alimentaire et rappelle l'avis sur le financement des associations qui avait déjà pointé les difficultés de ce secteur.

Autre source d'inégalité, en l'absence de ciblage, les messages de prévention sont moins bien reçus et intégrés par les personnes défavorisées. Aussi, l'éducation et l'information doivent être adaptées et portées dès le plus jeune âge, dans tous les lieux de vie. La famille, l'école, mais aussi toutes les organisations qui sont représentées au CESE, jouent ici un rôle, dans un continuum éducatif.

Concernant la restauration collective, notre groupe souhaite insister sur l'enjeu de la qualité de l'offre alimentaire notamment dans les établissements sanitaires et médico-sociaux. Aussi, osons aller vers une réglementation exigeante sur les aliments transformés au regard de leur impact sur la santé.

Parce que l'alimentation est un enjeu de santé publique, les plans et stratégies portées par les pouvoirs publics, au niveau national et territorial, doivent concrètement répondre à l'ensemble des problématiques visées dans l'avis que le groupe S&C a voté.

## UNSA

Les liens de causalité entre une mauvaise nutrition et certaines maladies (hypertension artérielle, surpoids, diabète, certains cancers) sont démontrés. Ces constats nous obligent à repenser nos fonctionnements car l'alimentation est un déterminant majeur de la santé et du bien vieillir. Donc, il faut permettre à toutes et à tous un accès digne à une alimentation suffisante adaptée

Les politiques publiques de prévention et de lutte contre la précarité alimentaire sont structurellement centrées sur l'aide alimentaire et ne permettent pas de répondre à tous les enjeux. En effet la précarité alimentaire est une facette de la précarité, multidimensionnelle, et devient un phénomène massif.

Être à la recherche de mesures structurantes et systémiques paraît être une bonne chose car l'accueil des travailleurs pauvres dans les associations d'aide alimentaire se confirme. Ce phénomène doit interpeler afin de mettre en cohérence avec d'autres objectifs généraux des politiques publiques

Les plans alimentaires territoriaux axent notamment leurs actions vers l'accompagnement de la transition de la restauration collective qui est reconnu comme un puissant levier transversal puisqu'il impulse des changements en matière d'approvisionnement, de lutte contre le gaspillage alimentaire, de valorisation des biodéchets, de végétalisation des assiettes. C'est également un outil pédagogique aux enjeux agricoles et alimentaires.

Elaborer démocratiquement les types de produits et les critères de qualité auxquels nous aspirons collectivement ainsi que les modes de production permettant d'y accéder nécessitent débat et expérimentations. Sous prétexte des inégalités alimentaires, ne nous laissons pas enfermer dans un modèle improprement appelé Sécurité Sociale de l'alimentation. Fortement dépendante de la personne, de la culture, l'accès à l'alimentation doit faire l'objet d'adaptation par conventionnement plutôt qu'être assimilé à un risque.

L'UNSA a voté l'avis.

# Scrutin

**Scrutin sur l'ensemble de l'avis.  
Le CESE a adopté.**

**Nombre de votantes  
et de votants : 123**

**Pour : 94**

**Contre : 18**

**Abstentions : 11**

## Ont voté pour

GROUPE	COMPOSITION
<b>Agir autrement pour l'innovation sociale et environnementale</b>	Mme Djouadi, M. El Jarroudi, Mmes Roux de Bezieux, Tutenuit.
<b>Agriculture</b>	M. Biès-Péré, Mme Blin, MM. Dagès, Durand, Férey, Mme Fournier, M. Gangneron, Mmes Pisani, Sellier, Vial, M. Windsor.
<b>Alternatives sociales et écologiques</b>	Mmes Calmels, Gondard-Lalanne, Groison, M. Meyer.
<b>Associations</b>	MM. Bobel, Boivin, Deniau, Deschamps, Mmes Jourdain-Menninger, Martel, M. Miribel, Mme Monnier, M. Thomasset, Mme Thoury.
<b>CFDT</b>	Mme Blancard, M. Cadart, Mmes Caillet, Duboc, Gresset Bourgeois, M. Guihéneuf, Mmes Meyling, Pajarès y Sanchez, M. Ritzenthaler, Mme Thiéry, M. Tivierge.
<b>CFE-CGC</b>	MM. Nicoud, Souami.
<b>CFTC</b>	Mmes Chatain, Coton, MM. Heitz, Lecomte.
<b>CGT</b>	Mme Belghazi, M. Fontanié, Mme Gallet, MM. Le Corre, Michaud, Oussedik, Rabhi.
<b>CGT-FO</b>	M. Busiris, Mme Marot, M. Quillet, Mme Veitl.

<b>Environnement et nature</b>	MM. Abel, Boucherand, Mme Claveirole, MM. Compain, Gatet, Mmes Grimault, Journé, Lelièvre, Marsaud, Martinie-Cousty, MM. Mayol, Métais, Mme Ostria, M. Richard.
<b>Familles</b>	Mmes Balducci, Bigot, MM. Desbrosses, Erbs, Mme Gariel, M. Marmier, Mme Picardat.
<b>Non-inscrits</b>	M. Bazot, Mme Beaufls, MM. Bonnefond, Breton, Joseph.
<b>Organisations étudiantes et mouvements de jeunesse</b>	M. Eyriey, Mme Hamel, M. Occansey.
<b>Outre-mer</b>	Mme Arlie, MM. Cambray, Yan.
<b>Santé et Citoyenneté</b>	Mme Joseph, M. Raymond.
<b>UNSA</b>	MM. Darwane, Truffat, Mme Vignau.

## Ont voté contre

GRUPE	COMPOSITION
<b>Artisanat et Professions libérales</b>	M. Guihard.
<b>Entreprises</b>	MM. Asselin, Blachier, Mme Carlac'h, MM. Cavagné, Chevée, Mme Couderc, M. Creyssel, Mme Dubrac, MM. Gardinal, Goguet, Julier, Kling, Mmes Pauzat, Ruin, M. Salleron, Mme Ullern, M. Vidor.

## Se sont abstenu.e.s

GRUPE	COMPOSITION
<b>Artisanat et Professions libérales</b>	M. Fourny, Mmes Munoz, Niakaté, M. Repon, Mme Vial.
<b>Associations</b>	Mmes Dorese Dewas, Sivignon.
<b>Coopération</b>	MM. Grison, Landriot, Mme Lienemann.
<b>Environnement et nature</b>	Mme Popelin.





2024-010  
NOR : CESL1100010X  
Mardi 22 avril 2025

JOURNAL OFFICIEL  
DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Mandature 2021-2026  
Séance du 22 avril 2025

---

**Permettre à tous  
de bénéficier  
d'une *alimentation  
de qualité en quantité  
suffisante***

Avis et rapport du Conseil économique, social et environnemental sur proposition de la commission Territoires, agriculture et alimentation

---

Rapporteurs :  
Jean-Louis Joseph  
Dominique Marmier

Question dont le Conseil économique, social et environnemental a été saisi par décision de son bureau en date du 1<sup>er</sup> octobre 2024 en application de l'article 3 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 modifiée portant loi organique relative au Conseil économique, social et environnemental. Le bureau a confié à la commission Territoires, agriculture et alimentation, la préparation d'un avis *Permettre à tous de bénéficier d'une alimentation de qualité en quantité suffisante*. La commission Territoires, agriculture et alimentation, présidée par M. Henri Biès-Péré, a désigné MM. Jean-Louis Joseph et Dominique Marmier comme rapporteurs.















# Annexes

1

## Composition de la commission/délégation Xxxxxx à la date du vote

**Président/Présidente**  
Xxxx

## 2

## Listes des personnes auditionnées et rencontrées

Xxxx

**M. Xxx,**  
Fonction

**M. Xxx,**  
Fonction

**M. Xxx,**  
Fonction

Xxxx

Xxxx

## 3

## Bibliographie

### ADEME

Eqinov Demand Side Management,  
*Étude et analyse de l'impact des certificats d'économies d'énergie (CEE) sur les projets d'efficacité énergétique en industrie*, 2020 Etude et analyse de l'impact des certificats d'économies d'énergie (CEE) sur les projets d'efficacité énergétique en industrie - La librairie ADEME

### AEF Info

Sabrina Dourlens, « *Reporting de durabilité : l'Efrag soumet sa proposition de normes à la Commission européenne* », Dépêche n° 682564,  
21 novembre 2022 Reporting de durabilité : l'Efrag soumet sa proposition de normes à... (aefinfo.fr)

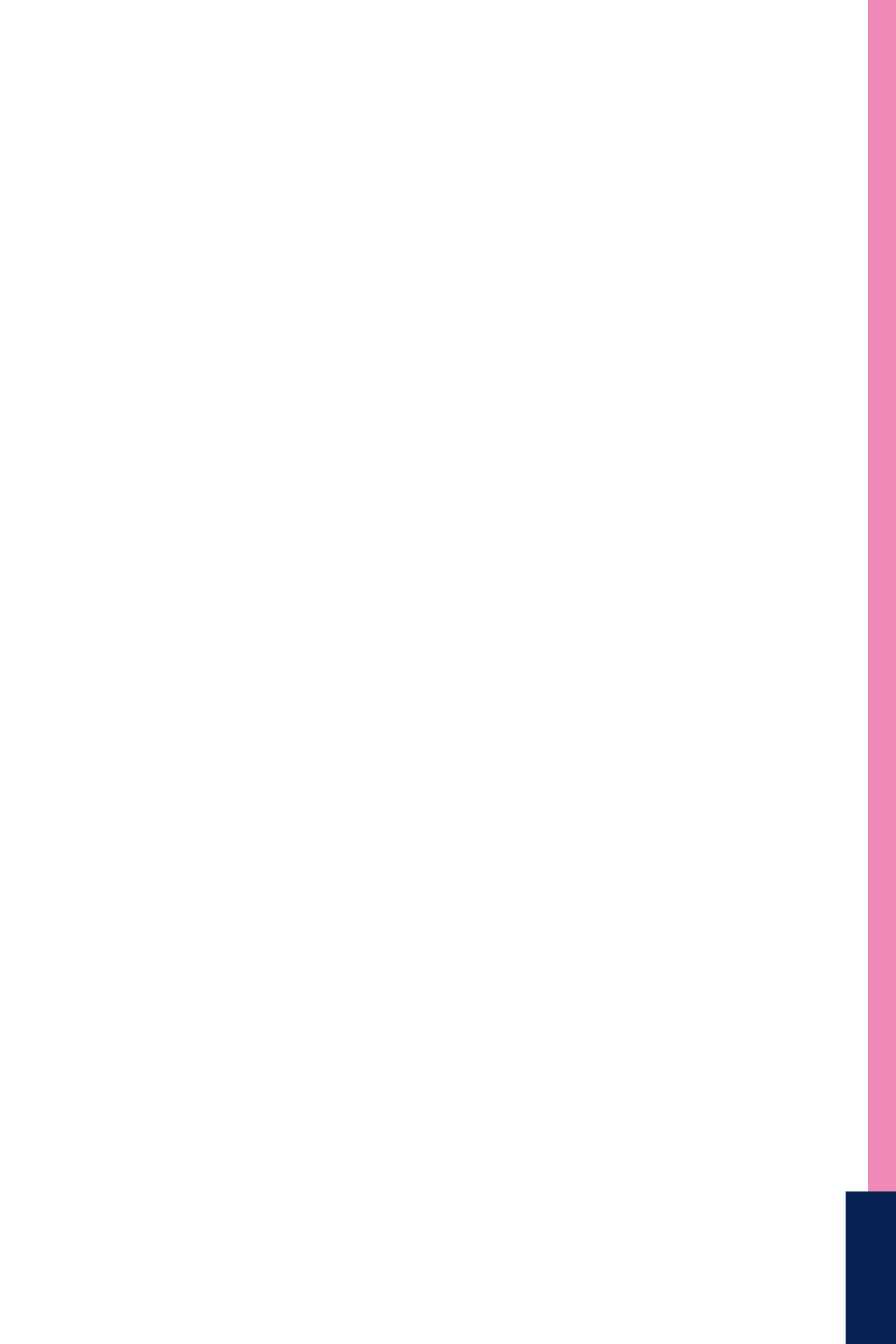
# 4

## Table des sigles

- ADEME Agence de l'environnement  
et de la maîtrise de l'énergie
- AMF Autorité des marchés financiers







# Dernières publications du Conseil économique, social et environnemental



Retrouvez l'intégralité des travaux du CESE sur le site

[ecese.fr](https://www.ecese.fr)



## Retrouvez le CESE sur les réseaux sociaux



Imprimé par la Direction de l'information légale et administrative, 26, rue Desaix, Paris 15<sup>e</sup>, d'après les documents fournis par le Conseil économique, social et environnemental • N° 411230010-000425 - Dépôt légal : avril 2025 • Crédit photo : Dicom

lecese.fr

9, place d'Iéna  
75 775 Paris Cedex 16  
01 44 43 60 00



**PREMIER  
MINISTRE**

*Liberté  
Égalité  
Fraternité*

Direction de l'information  
légale et administrative



*Les éditions des*  
**Journaux officiels**

N° 41125-0010

ISSN 0767-4538 ISBN 978-2-11-077581-8



9 782110 775818