

Accords collectifs d'amélioration de l'offre alimentaire

Cahier des charges (ou référentiel en vue du dépôt de dossiers)

1. Contexte

Les chartes d'engagement volontaire du Programme national nutrition santé (PNNS), signées entre 2008 et 2016, et les accords collectifs du Programme national pour l'alimentation (PNA) signés entre 2013 et 2016 ont permis d'améliorer la qualité nutritionnelle de certains produits alimentaires. Le rapport d'enquête parlementaire sur l'alimentation industrielle, présenté par les députés M. Prud'homme et Mme Crouzet, préconisait de fixer par la loi des objectifs de sel, sucre et acides gras saturés et trans par catégorie de produits. La feuille de route des Etats Généraux de l'alimentation a acté une troisième voie entre les accords volontaires et la réglementation.

Ainsi, le Programme national de l'alimentation et de la nutrition (PNAN), qui porte les politiques mises en œuvre par le Programme national pour l'alimentation (PNA 3) et le Programme national nutrition santé (PNNS 4) prévoit, dès 2020, de proposer aux acteurs du secteur alimentaire de signer des accords collectifs renouvelés. Leur mise en place doit contribuer à l'atteinte des objectifs du PNAN.

Ils concernent deux objectifs complémentaires : l'amélioration de la qualité nutritionnelle de l'offre alimentaire et la promotion de la durabilité des filières.

Pour cela, l'Anses a été saisie par la Direction générale de la santé et la Direction générale de l'alimentation le 2 juillet 2019 pour proposer des seuils de reformulation en sel, sucre, acides gras saturés et en fibres par catégories/famille de produits alimentaires les plus contributrices en ces nutriments. A cet effet, un contrat-cadre pourrait être signé entre les représentants des industries agro-alimentaires et les ministères en charge de l'alimentation et de la santé. Ce document serait annexé sous forme d'avenant au contrat stratégique de filière des IAA. Il serait décliné par des accords collectifs, par grande famille des IAA, visant à atteindre les objectifs définis par les pouvoirs publics sur la base des travaux de l'Anses. Les accords collectifs tiendront également compte des enjeux de durabilité.

Dans l'hypothèse où les objectifs fixés dans le calendrier défini ne seraient pas atteints, ce constat conduirait à une régulation par voie réglementaire.

Le dispositif d'accords collectifs est encadré par les articles L230-4 et R230-36 à R230-38 du code rural et de la pêche maritime.

Ce nouveau dispositif d'accords collectifs met fin aux deux dispositifs préexistants et à toute communication sur ces engagements.

2. Eligibilité

D'après l'article R230-36 du code rural et de la pêche maritime, les accords collectifs concernent « **les organisations interprofessionnelles [...], les fédérations professionnelles ou syndicats professionnels représentants des entreprises de la production, de la transformation ou de la distribution d'une famille de produits agricoles ou alimentaires, ou, le cas échéant, d'une ou plusieurs entreprises qui justifient d'un impact significatif sur une famille de produits** ».

Pour être considéré comme collectif, un accord doit, pour la famille de produits considérée, représenter une **part de marché supérieure à 80% en volume**. Un taux inférieur pourra être considéré dans le cas d'une famille de produits où le marché est fragmenté.

La **nomenclature** utilisée pour **définir la famille de produits** de l'accord collectif est **celle de l'Observatoire de l'alimentation (Oqali)** défini à l'article L. 230-3 du code rural et de la pêche maritime. Un accord collectif pourra porter sur plusieurs familles de produits du même secteur.

L'accord peut porter sur **l'ensemble des étapes de la chaîne alimentaire** (de la production à la distribution), dans la mesure où les engagements ont comme résultat le respect des seuils nutritionnels pour une part de marché supérieure à 80% en volume.

Une entreprise engagée sur une famille de produits s'engage sur un **même seuil pour la totalité des produits** de cette famille (y compris dans les **département et régions d'Outre-Mer**).

3. Nature des engagements

3.1. Engagements nutritionnels

Les engagements nutritionnels concerneront **le respect des seuils nutritionnels retenus par les pouvoirs publics**, à partir du rapport d'appui scientifique et technique de l'Anses¹, pour une famille de produits considérée.

Parmi les seuils simulés dans le rapport de l'Anses, les seuils retenus par les pouvoirs publics correspondent à une **réduction théorique d'au moins 5% de la teneur moyenne pondérée**² d'au moins un nutriment considéré. Des cas spécifiques pourront être analysés au cas par cas pour la fixation de l'objectif de réduction.

Exemple : Pour la famille « Mueslis floconneux ou de type traditionnel », la teneur moyenne en sucre, pondérée par les parts de marché, lors de la dernière collecte en 2018 est de 14,2 g/100g. On atteint une réduction théorique de la teneur moyenne en sucre supérieure à 5% (13,3 g/100g) à partir du 70^e centile, soit en fixant un seuil maximal de 17 g/100g.

Un **calendrier des engagements sur 3 ans sera présenté**, précisant les seuils nutritionnels à atteindre à l'issue des 3 ans et les objectif(s) intermédiaire(s) à mi-parcours.

Les accords **peuvent contenir des améliorations déjà réalisées avant le dépôt du dossier**, étant donné que la moyenne initiale est celle de la dernière collecte de l'Oqali.

Les accords précisent les modalités techniques de l'atteinte des seuils nutritionnels retenus, et notamment le fait que la réduction des teneurs en sel, sucre et acides gras saturés n'est **pas compensée par une augmentation du nombre ou de la quantité d'additifs dans la recette**.

3.2. Engagement sur la durabilité des modes de production

L'accord comprend un engagement en matière **de sélection de produits agricoles ou agroalimentaires** composant la denrée, issus de modes de production, de transformation ou de distribution qui présentent un **intérêt du point de vue de la durabilité** selon les référentiels suivants :

- produits issus de l'agriculture biologique ;

¹ Demande « 2019-SA-0122 seuils de reformulation », Simulation de seuils de reformulation par famille d'aliments transformés et impact sur les apports en sucres, acides gras saturés, sel et fibres de la population française

² L'Anses présente les teneurs moyennes en nutriments pondérées par les parts de marché par famille de produits lors de la dernière année de collecte de cette famille. Le seuil maximal (ou minimal pour les fibres) retenu doit correspondre à un seuil permettant d'atteindre une réduction (ou une augmentation) de la teneur moyenne pondérée d'au moins 5%.

- produits issus d'une exploitation certifiée de niveau 2 ou de niveau 3 (Haute Valeur Environnementale) de la certification environnementale ;
- produits bénéficiant d'un des signes officiels d'identification de la qualité et de l'origine (SIQO) suivants : Label Rouge (LR), Appellation d'Origine (AOC/AOP), Indication Géographique (IGP)
- produits issus de la pêche maritime bénéficiant de l'écolabel « pêche durable » ;
- produits issus du commerce équitable.

Cet engagement doit porter sur une **augmentation d'au moins 10% en volume de la part de produits précités dans les volumes de vente de la famille de produits considérée**. Le pourcentage peut être atteint en agissant sur **l'ensemble de la gamme ou sur quelques produits en particulier**.

Les accords **peuvent contenir des améliorations déjà réalisées durant un maximum de trois ans avant le dépôt du dossier**.

4. Contrôle du respect des engagements

Deux audits sont effectués par un organisme indépendant, à la charge des professionnels :

- Un audit intermédiaire de suivi des engagements remis 18 mois après la signature de l'accord.
- Un audit final trois ans après la signature de l'accord.

Ces audits comprennent notamment des analyses ou calculs de composition nutritionnelle effectuées en accord avec la réglementation en vigueur sur la déclaration nutritionnelle obligatoire³. Ils évaluent la réalité de l'atteinte des engagements sur la base de l'ensemble des données nécessaires (dont celles rendues disponibles par le signataire). Le dossier d'audit doit contenir les éléments présentés en **Annexe 2**.

Les rapports d'audits intermédiaires et finaux sont transmis à l'Oqali, qui réalise le bilan agrégé annuel des accords collectifs, ainsi qu'aux ministères en charge de l'alimentation et de la santé.

En cas de non-conformité évaluée lors de l'audit intermédiaire, les professionnels apportent des justifications et proposent des mesures correctives d'application immédiate. Les pouvoirs publics se réservent le droit de dénoncer l'accord collectif au cas où les mesures de corrections seraient considérées comme insuffisantes. Il ne sera pas retenu de délais supplémentaires pour la finalisation des engagements.

5. Analyse du dossier

5.1. Conditions de recevabilité du dossier de candidature

La DGAL analyse la recevabilité des dossiers (caractère collectif, nombre d'acteurs engagés...) et transmet les dossiers recevables à un comité d'experts. Celui-ci analyse le contenu des dossiers, en portant un regard critique sur le type, la nature et la pertinence de l'engagement et rend un avis. Le comité d'experts peut, lorsqu'un dossier n'est pas jugé satisfaisant, demander une révision du dossier.

³ Article 31 du règlement No 1169/2011 du Parlement Européen et du Conseil, dit Règlement « INCO »

Les experts peuvent solliciter une audition aux professionnels demandeurs pour une présentation du rapport modifié. En cas d'avis négatif sur le dossier révisé, l'accord collectif ne peut être signé.

Ce comité est composé de scientifiques spécialistes de la nutrition, des procédés agroindustriels et de la durabilité de l'alimentation. Les représentants de l'administration y sont présents en tant qu'observateurs. Les experts sont indépendants et renseignent une déclaration publique d'intérêt.

Le comité d'experts se réunit tous les deux mois pour évaluer les dossiers et adresse son avis argumenté à un comité de pilotage. La fréquence pourra être adaptée en fonction du nombre de dossiers.

Le comité de pilotage des accords collectifs est composé de représentants des ministères en charge de l'alimentation, de la santé, de la consommation et de l'environnement. Il est co-présidé par le Directeur général de la santé et le Directeur général de l'alimentation.

Les co-présidents du comité de pilotage, tiennent compte de l'avis du comité d'experts pour accepter ou refuser la signature de l'accord collectif.

5.2. Suivi des engagements

Le comité de pilotage analyse les rapport d'audits intermédiaires et finaux. En cas de non-conformité avec les engagements pris, il peut demander l'avis du comité d'experts sur la justification apportée et les mesures correctives proposées.

En tenant compte de cet avis, le comité de pilotage peut décider la dénonciation de l'accord collectif. Ce retrait est rendu public sur le site internet des ministères en charge de l'alimentation et de la santé.

6. Valorisation

La liste des entreprises engagées au sein d'un accord reconnu sera diffusée sur le site des ministères en charge de l'alimentation et de la santé. Les ministères s'engagent à relayer l'existence du dispositif et les efforts des entreprises et secteurs.

Il existe 2 niveaux de valorisation :

- Après signature de l'accord collectif, la mention suivante peut être utilisée sur les sites internet, application, documents écrits de la filière : « engagé depuis 202... dans une démarche d'amélioration de la qualité nutritionnelle et de la durabilité encouragée par l'Etat » ;
- En cas d'avis positif lors de l'audit final : « Entre 202... et 202... la filière (X) a amélioré la qualité nutritionnelle et de la durabilité des produits dans le cadre d'un accord reconnu par l'Etat ».

La valorisation telle que mentionnée ci-dessus n'est autorisée que pendant la durée de l'engagement et durant 1 année après l'avis positif final.

De plus, l'amélioration de la composition nutritionnelle permettra aux produits concernés de bénéficier d'une meilleure notation au Nutri-Score, ce qui bénéficiera aux entreprises engagées sur le Nutri-Score. Les sites internet des ministères en charge de l'alimentation et de la santé mentionnent et publient le contenu des accords collectifs.

La valorisation est possible par un des membres signataires de l'accord sur son site internet, application ou ses documents écrits, mais il doit faire référence au collectif d'entreprises ou au secteur signataire (exemple : l'entreprise « x » fait partie du collectif d'entreprises qui a pris tel engagement).

La valorisation doit respecter la réglementation nationale et européenne en vigueur, notamment le règlement (CE) n° 1924/2006 du 20 décembre 2006 concernant les allégations nutritionnelles et de

santé portant sur les denrées alimentaires. Elle doit suivre également les recommandations exprimées par le Conseil National de la Consommation dans ses avis rendus en 2010 sur les allégations environnementales, et reprises dans le guide pratiques des allégations environnementales (édition 2012). Les opérateurs devront distinguer, d'une part, ce qui relève de la communication sur l'accord collectif et, d'autre part, la communication collective relevant du régime des allégations.

En cas de non-respect du contenu de l'accord constaté par le comité de pilotage, la valorisation n'est plus autorisée. Cette décision est notifiée par un courrier du Directeur général de l'alimentation et du Directeur général de la santé. Le retrait est rendu public sur le site internet du ministère en charge de l'alimentation et la santé.

7. La procédure à suivre par les entreprises ou le secteur : dépôt du dossier, délais

7.1. La procédure initiale de reconnaissance

Le dossier doit être adressé à la DGAL, par voie électronique au bureau du pilotage de la politique de l'alimentation, à l'adresse électronique bpal.sdataa.dgal@agriculture.gouv.fr, en mettant impérativement en objet « accord collectif ». Le dossier est rempli conformément à l'**Annexe 1**. La DGAL transmet le dossier à l'Oqali, au comité de pilotage, ainsi qu'au comité d'experts. Le comité d'experts, après réception du document et des compléments de dossiers éventuels, dispose de deux mois pour rendre son avis. Le comité de pilotage, sur la base des avis des experts, se prononce sur les dossiers en vue de la signature de l'accord collectif par les Parties. Cette décision est notifiée par courrier des Directeurs généraux de l'alimentation et la santé.

7.2. La procédure de suivi des engagements pendant la durée de l'accord

Un point d'étape transmis à mi-parcours, sur la base de l'audit intermédiaire, mentionne les mesures mises en œuvre pour atteindre chaque objectif, les résultats obtenus et les éventuelles difficultés rencontrées, et permettra un suivi des engagements. Ce point d'étape est adressé à la DGAL qui le transmet pour avis au comité de pilotage. En cas de non-conformité avec les engagements pris, il peut demander l'avis du comité d'experts sur la justification apportée et les mesures correctives proposées. L'avis est rendu au plus tard deux mois après réception du dossier.

7.3. La procédure finale de validation des engagements à l'échéance de l'accord

Le représentant des signataires de l'accord adresse, à échéance, un dossier complet à la DGAL avec les résultats de l'audit final. Le dossier est transmis par la DGAL au comité d'experts et au comité de pilotage après la vérification de sa recevabilité. Le comité rend son avis dans un délai de deux mois après réception. Le comité de pilotage se prononce. L'atteinte des objectifs est attestée par un courrier des Directeurs généraux de l'alimentation et la santé.

Annexe 1 -- Liste des pièces constitutives pour la demande de reconnaissance d'un accord collectif

1. Données générales

1.1. Description du secteur

- Liste des entreprises ou des groupements signataires et leur représentant désigné et, pour les entreprises, les volumes de chacun pour la famille de produits concernée ;
- Description et caractéristiques du(des) secteur(s) demandeur(s) ;
- Famille(s) de produits couverte(s) et produits concernés par l'accord collectif (nomenclature Oqali décrite dans le rapport Anses) ;
- Critères de représentativité du demandeur.

1.2. Nature des engagements

- Description du ou des nutriment(s) et du ou des seuil(s)⁴ sur lesquels portent les engagements pour la famille de produits concernée ;
- Description des engagements en matière de durabilité et du ou des critère(s) de durabilité retenus pour augmenter le volume de produits durables ;

1.3. Modalités de mise en œuvre et de suivi des engagements

- Calendrier de réalisation des engagements avec des objectifs intermédiaires à 1 an et demi.

2. Fiche par engagement

2.1. Données communes

Fiche descriptive précisant :

- Famille(s) et liste de produits concernés ;
- Tendances du marché au cours des 5 à 10 années précédentes pour les familles concernées par des engagements ;
- Objectifs visés ;
- Actions envisagées (techniquement et économiquement faisables) : périmètre, portée, moyens logistiques, techniques, humains, financiers, de communication nécessaires, etc. ;
- Acteurs mobilisés ;
- Délais de réalisation des objectifs et actions ;
- Freins et difficultés éventuels identifiés (contraintes technologiques, sanitaires, économiques et commerciales qui conditionnent la réussite de l'action/objectif), effets indésirables potentiels ;
- Impacts envisagés sur la filière et/ou les acteurs (organisationnels, financiers, humains, techniques, logistiques, communication, etc.) ;
- Critères permettant de mesurer le respect de l'engagement et critères d'évaluation de l'impact des mesures (selon des échéances définies dans l'accord collectif et au terme de cet accord).

2.2. Engagements portant sur la qualité nutritionnelle

⁴ Les seuils sont issus de rapport de l'Anses, et correspondent à une réduction théorique d'au moins 10% de la teneur moyenne pondérée, par rapport à la moyenne pondérée des teneurs d'une famille telle que présentée dans le rapport.

- Seuil(s) visé(s) pour la famille de produits considérée et pourcentage de réduction par rapport à la teneur moyenne dans le rapport de l'Anses ;
- Population en général, populations spécifiques pour les produits concernés ;
- Actions envisagées (sélection végétale ou animale, travail sur les modes d'élevage, nutrition animale ou techniques culturales au stade de la production agricole ; évolution de la formulation des produits composés, création de produits de substitution ; amélioration des recettes et des menus dans la restauration à caractère social, commercial et les métiers de bouche, etc.) ;
- Modalités d'amélioration (composition nutritionnelle initiale du ou des produits, composition nutritionnelle finale du ou des produits, etc.) ;
- Impact sur l'offre, impact sur la consommation ;
- Modification éventuelle de guides, code des usages, adaptations réglementaires nécessaires, etc. ;
- Vérification de l'acceptabilité par les consommateurs.

2.3. Engagements portant sur la durabilité des produits alimentaires

- Objectifs portant notamment sur la valorisation des produits issus de modes de production présentant un intérêt du point de vue de la durabilité ;
- Amélioration(s) proposée(s), définition quantitative (ex : seuil d'introduction en tant qu'ingrédient d'un type de produit présentant un intérêt du point de vue de la durabilité) ;
- Actions envisagées et modalités de mise en œuvre ;
- Méthode de mesure du respect de l'engagement et de son impact.

3. Modalités de valorisation de l'accord

- Supports et lieux utilisés pour la valorisation, y compris les différences qui pourraient exister entre les entreprises engagées par l'accord collectif.
- Actions envisagées et/ou actuelles mises en œuvre par le demandeur ;
- Autres actions (État, actions conjointes, etc.).

Annexe 2 – Rapport d’audit intermédiaire et final

Les rapports basés sur l’audit par un organisme indépendant doivent contenir les informations suivantes :

1. Données générales

1.1. Description du demandeur

- Nom et raison sociale du(des) demandeur(s) ;
- Liste des entreprises ou des groupements signataires et leur représentant désigné ;
- Indiquer les changements intervenus au cours de la période couvrant l'accord ;
- Famille(s) de produits couverte(s) et produits concernés par l'accord collectif ;
- Critères de représentativité du demandeur.

1.2. Nature des engagements

- Description des évolutions obtenues au cours de la période en matière nutritionnelle par rapport aux engagements signés ;
- Description des mesures préservant la qualité gustative des produits ;
- Description des évolutions obtenues au cours de la période en matière de promotion des modes de production, de transformation et de distribution durables ;
- Description des évolutions obtenues au cours de la période sur la consommation des produits.

1.3 Respect de la mise en œuvre des engagements

- Rappeler les écarts au calendrier de réalisation de chaque engagement et leur date de notification à la DGAL ;
- Signifier les modifications intervenues s'il y a lieu.

1.4 Valorisation attendue

- Toutes actions mises en œuvre par rapport à ce qui avait été prévu.

2. Fiche par engagement

2.1. Données pour le secteur

Chaque engagement proposé, quelle que soit sa nature, devra faire l'objet d'une fiche descriptive précisant :

- Famille(s) et produits concernés ;
- Objectifs quantitatifs fixés (niveau d'engagement, rétroactivité, etc.) ;
- Indicateurs ayant permis de mesurer le respect de l'engagement et son impact (selon des échéances définies dans l'accord collectif et au terme de cet accord) ;
- Actions réalisées ;
- Acteurs mobilisés ;
- Délais de réalisation des actions ;
- Freins et difficultés rencontrés (technologiques, sanitaires, culturelles, économiques ou commerciales) ;
- Impacts mesurés sur la filière et/ou les acteurs (organisationnels, financiers, humains, techniques, logistiques, communication, etc.).

2.2. Données par entreprise

Les partenaires doivent fournir l'ensemble des données permettant d'analyser objectivement les engagements, sous la forme d'un tableau Excel regroupant les informations ci-dessous données (en ligne les références produit et en colonne les critères avec la valeur à T0 et la valeur à T1).

- Données nécessaires au suivi des engagements nutritionnels : données de composition nutritionnelle, volume de vente, autres données nécessaires. Les données doivent être désagrégées, au niveau de la référence-produit, non anonymes transmises au format Excel. Les données sur toutes les références impliquées doivent être fournies.
- Données nécessaires au suivi des engagements de durabilité : part des ingrédients issus de modes de production durables dans l'état initial et final, volume de vente, autres données nécessaires. Les données doivent être désagrégées, au niveau de la référence-produit, non anonymes transmises au format Excel. Les données sur toutes les références impliquées doivent être fournies.
- Les données sur toutes les références impliquées doivent être fournies, c'est-à-dire l'ensemble des références incluses dans le périmètre de l'accord collectif (que la recette ait été améliorée ou non). Néanmoins, sur avis argumenté des industriels, le suivi pourra se faire sur un échantillon de ces références dès lors que celui-ci est représentatif de la population de référence.

En accord avec la charte de partenariats de l'Oqali, les données fournies par les professionnels seront rendues publiques, dans la base de données de l'Oqali.