



**MINISTÈRE
DE L'AGRICULTURE
ET DE LA SOUVERAINETÉ
ALIMENTAIRE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Systèmes alimentaires durables

Le poids de l'offre et de la demande

Rapport n°23034-P

établi par

Loïc EVAIN
Inspecteur général

Daniel NAIRAUD
Inspecteur général

Décembre 2023

CGAAER

CONSEIL GÉNÉRAL

DE L'ALIMENTATION

DE L'AGRICULTURE

ET DES ESPACES RURAUX

« L'avenir de toute vie sur Terre dépend de la façon dont nous nous comportons les uns envers les autres, et de la façon dont nous traitons les plantes et les animaux qui partagent notre monde avec nous. »

(Elisabeth II, Londres - novembre 2019)

Le présent rapport du Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER) est régi par les dispositions du décret n° 2022-335 du 9 mars 2022 relatif aux services d'inspection générale ou de contrôle et aux emplois au sein de ces services. Il exprime l'opinion des membres du CGAAER qui l'ont rédigé en toute indépendance et impartialité comme l'exigent les règles de déontologie qui leur sont applicables en application de l'article 17 du décret sus cité. Il ne présage pas des suites qui lui seront données par le Ministère de l'Agriculture et de la Souveraineté alimentaire.

SOMMAIRE

RESUME.....	5
LISTE DES RECOMMANDATIONS.....	7
INTRODUCTION	9
1 LE LEVIER DE LA DEMANDE ALIMENTAIRE	11
1.1 « MANGER DURABLE » : UNE AFFAIRE D'ALIMENTS, DE REGIMES ALIMENTAIRES ET DE COMPOTEMENTS ALIMENTAIRES DURABLES.....	12
1.1.1 Deux approches de la durabilité alimentaire trop dissociées	12
1.1.1.1 L'approche par les scores alimentaires	12
1.1.1.2 L'approche par le régime alimentaire	13
1.1.2 L'insuffisance de données et de recherche sur les régimes alimentaires	14
1.1.3 La « densité nutritionnelle » : un concept à consolider	15
1.1.4 Développer la recherche sur le microbiote.....	15
1.2 LES PRINCIPAUX CRITERES D'UNE CONSOMMATION ALIMENTAIRE DURABLE	16
1.2.1 Donner la priorité aux aliments les plus durables	16
1.2.2 L'alimentation diversifiée comme rempart aux excès.....	17
1.2.3 La végétalisation du régime alimentaire	17
1.3 ORIENTER LES CONSOMMATEURS VERS DES REGIMES ALIMENTAIRES PLUS DURABLES	18
1.3.1 Par l'éducation à l'alimentation	18
1.3.2 Les autres leviers non tarifaires.....	19
1.3.2.1 La régulation de la publicité.....	19
1.3.2.2 Promouvoir la notion de « co-bénéfices » et le marketing social	19
1.3.3 Les leviers tarifaires.....	19
1.3.3.1 La fiscalité.....	19
1.3.3.2 Une « smart » shrinkflation.....	20
1.3.3.3 Les tickets restaurant	20
1.4 L'ACCES A DES REGIMES ALIMENTAIRES DURABLES	21
1.4.1 Le rôle de la distribution.....	21
1.4.2 Le rôle de la restauration collective	23
1.4.3 Les PAT et le développement des circuits courts	24
1.5 RENFORCER « L'ASSISTANCE ALIMENTAIRE » DURABLE	25
2 LE LEVIER DE L'OFFRE ALIMENTAIRE	26
2.1 LES CRITERES D'UNE PRODUCTION AGRICOLE DURABLE	27
2.1.1 Une agriculture décarbonée, et au service de la décarbonation	27

2.1.2	Une agriculture diversifiée et multifonctionnelle, ancrée dans les territoires	29
2.1.3	Une agriculture sobre	31
2.1.4	Une agriculture viable et vivable, réconciliée avec la société.....	32
2.2	LES CRITERES D'UNE TRANSFORMATION AGROALIMENTAIRE DURABLE	34
2.3	LES SIGNES DISTINCTIFS, FERS DE LANCE DE LA DURABILITE ?	35
2.3.1	Les SIQO et autres mentions officielles	36
2.3.1.1	Agriculture biologique (AB) et haute valeur environnementale (HVE).....	36
2.3.1.2	Les indications géographiques (AOP et IGP) et le Label rouge (LR)	37
2.3.2	Les labels et certifications privés	37
2.3.3	Il est nécessaire d'encadrer durablement	38
2.4	LES PROTEINES ALTERNATIVES : INNOVATIONS ET IMITATIONS	39
2.4.1	Quelques exemples emblématiques	40
2.4.2	Répondent-elles aux critères de durabilité ?	40
3	DIMENSIONS EUROPEENNE ET INTERNATIONALE DE LA TRANSITION VERS DES SAD	42
3.1	LA PREPARATION DU RSAD A BRUXELLES	42
3.2	QUELLE ARTICULATION AVEC LES POLITIQUES UE SECTORIELLES ?	43
3.3	SYSTEMES ALIMENTAIRES DURABLES ET COMMERCE INTERNATIONAL	44
3.3.1	L'OMC devra évoluer	44
3.3.2	En l'absence de mesures-miroirs, l'UE aura du mal à atteindre ses objectifs ...	45
	CONCLUSION.....	48
	ANNEXES	49
	Annexe 1 : Lettre de mission	50
	Annexe 2 : Liste des personnes rencontrées	53
	Annexe 3 : Conférences, webinaires et autres événements auxquels la mission a assisté (année 2023).....	56
	Annexe 4 : Liste des sigles utilisés	58
	Annexe 5 : Liste des textes de référence	60
	Annexe 6 : Bibliographie	62
	Annexe 7 : Problématique.....	68
	Annexe 8 : Objectifs de la Loi EGALIM pour la restauration collective	70

RESUME

La transition vers la durabilité est une œuvre collective qui doit mobiliser tous les maillons de la chaîne alimentaire, depuis le consommateur jusqu'à l'agriculteur et réciproquement. Elle doit garder le cap de la souveraineté alimentaire, dont la dimension stratégique a été révélée par les crises sanitaires et géopolitiques.

De multiples initiatives, publiques et privées, sont prises en France pour réduire l'empreinte carbone des systèmes alimentaires, action prioritaire si l'on veut atteindre les objectifs fixés par l'Union européenne eux-mêmes dictés par l'Accord de Paris. La dimension environnementale ne doit cependant pas éclipser les deux autres volets de la durabilité, économique et social. Sans une bonne combinaison des trois, il ne peut y avoir de transition juste donc efficace.

L'adaptation de nos régimes alimentaires est nécessaire et doit être fortement encouragée, y compris par des mesures contraignantes sur la fiscalité ou la publicité. Elle ne sera pas seulement bonne pour notre santé et par conséquent pour la société, elle sera aussi bénéfique pour la planète. Le maître mot est « équilibre », qu'il s'agisse de la consommation de viande, de produits transformés ou innovants, d'aliments sucrés, gras ou salés. L'analyse de données et le développement d'outils numériques peuvent aider le consommateur à optimiser son régime alimentaire. Une attention particulière doit être portée aux populations fragiles confrontées à la précarité alimentaire.

En France, la transition agro-écologique est en marche, confortée par la planification écologique et accompagnée par les diverses aides gouvernementales. Elle nécessitera des efforts dans la durée, qui devront être équitablement répartis entre les maillons des filières. A cet égard il pourrait être intéressant de créer en Europe un marché obligatoire du carbone pour la chaîne de valeur agricole, et de mettre en place comme pour l'industrie un mécanisme d'ajustement carbone aux frontières. La résilience et la durabilité des productions animales et des productions végétales passent sans doute par une réassociation de l'agriculture et de l'élevage dans les territoires où la spécialisation liée à l'intensification de l'agriculture a atteint ses limites. Les produits sous signe de qualité et autres labels publics ou privés doivent être, plus et plus vite que tout autre, au rendez-vous de la durabilité. La réglementation doit aider le consommateur à s'y retrouver dans le foisonnement d'allégations flatteuses, car n'est pas durable qui veut.

Les substituts protéiques aux produits animaux sont prometteurs mais la nouveauté ne les rend pas *de facto* durables. Ils ne peuvent être évalués (et cela vaut aussi pour les nouvelles technologies), avant autorisation de commercialisation, à travers le seul prisme de la sécurité sanitaire : une étude d'impact et une analyse coûts-bénéfices complètes, associant le public, sont indispensables. A défaut, ces innovations viendront les unes après les autres nourrir les polémiques qui agitent la société. Par ailleurs, les substituts devront assumer pleinement leur composition et trouver leur public sans avoir besoin de plagier les produits animaux.

L'Union européenne est à la pointe du combat pour la durabilité au niveau mondial. Toutefois les élections au Parlement diront si les priorités du Pacte vert affichées en novembre 2019 par l'actuelle Commission sont toujours d'actualité en juin 2024. Il n'est pas sûr que le règlement annoncé sur les systèmes alimentaires durables voie le jour. Il ne serait pas simple, économiquement et socialement, pour la France de continuer à avancer seule. Les efforts de durabilité demandés aux producteurs

français et européens seront d'autant plus difficiles que ces derniers seront confrontés à la concurrence d'importations non contraintes. Nous devons donc convaincre à Bruxelles.

Mots clés : agriculture, alimentation, carbone, commerce international, distribution, durabilité, environnement, gaz à effet de serre, innovations, labels, mesures-miroirs, nutrition, pesticides, précarité alimentaire, protéines, régime alimentaire, SIQO, souveraineté, systèmes alimentaires, transformation alimentaire, Union européenne.

LISTE DES RECOMMANDATIONS

- R1.** Constituer une plateforme souveraine de données massives sur les aliments et les régimes alimentaires qui permettra :
- de développer des outils numériques de nouvelle génération pour aider les consommateurs à orienter leur régime alimentaire dans un sens plus favorable à leur santé et à l'environnement, et à encourager l'achat de produits alimentaires locaux et de saison ;
 - de générer des progrès importants en épidémiologie nutritionnelle à partir de données d'achats et de consommation portant sur de très grandes cohortes.
- R2.** Saisir l'ANSES en vue d'aboutir à des recommandations officielles sur le rapport protéines animales/protéines végétales, ainsi que sur les stratégies autres que l'éviction de la viande à promouvoir pour améliorer le bénéfice nutritionnel des consommations alimentaires individuelles.
- R3.** Prévoir un programme complet, massif et coordonné, d'actions visant à améliorer notre environnement alimentaire :
- ancrer, par les enseignements scolaires, les savoirs qui permettent de mieux appréhender les besoins, ainsi que les impacts des choix sur la santé et sur l'environnement ;
 - faire reposer le Nutri-Score sur la portion moyenne consommée de chaque aliment et limiter l'accès à la publicité aux aliments présentant un profil nutritionnel favorable. Transformer l'ARPP en GIP ;
 - agir sur la fiscalité pour infléchir la demande d'aliments aux impacts défavorables pour la santé; promouvoir le développement d'une « smart » shrinkflation transparente ; pérenniser l'utilisation des tickets-restaurant pour l'achat en magasin d'aliments durables (liste positive) ;
 - engager la grande distribution à garantir une durabilité plancher de toute son offre, premiers prix comme les autres, et quelle que soit l'origine des produits ;
 - accompagner les efforts de la restauration collective en organisant une campagne de communication sur le thème : « *Ici, on élargit la palette de vos goûts !* »
 - mettre en place une assistance alimentaire durable, ciblée sur des critères sociaux et de revenus, permettant aux consommateurs défavorisés d'accéder à une alimentation durable.
- R4.** Promouvoir à Bruxelles un marché obligatoire du carbone pour la chaîne de valeur agricole de sorte que, dans une logique de filière bien comprise, l'aval contribue aux efforts de TAE de l'amont. Etendre en conséquence le périmètre de l'ajustement carbone aux frontières (voir R7). Favoriser pour les transactions foncières, le diagnostic de qualité biologique des sols. Orienter les politiques de soutien de façon à freiner l'hyperspécialisation territoriale en réassociant agriculture et élevage dans une approche multifonctionnelle, économiquement viable. Apaiser la relation agriculture-société, en organisant un dialogue sincère, débarrassé des postures et des dogmes.

- R5.** Organiser une campagne d'information sur les mérites respectifs des productions AB et HVE, pour mieux assoir leurs coexistence et complémentarité. Fixer une doctrine sur l'usage de l'allégation « durable », au niveau national si le RSAD européen tarde trop. Compléter l'article 276 de la Loi Climat et résilience avec une procédure de reconnaissance des labels privés par des organismes tiers indépendants. Travailler sur l'articulation de la labellisation produit avec les démarches et labels RSE des entreprises.
- R6.** Promouvoir à Bruxelles une révision de la procédure d'autorisation des innovations significatives de façon à les soumettre, au-delà du volet sanitaire, à une évaluation à 360° de leurs impacts socio-économiques (analyse coûts-bénéfices). Améliorer la qualité nutritionnelle et la transparence de l'offre de produits transformés ou ultra-transformés.
- R7.** La transition globale vers des SAD ne peut réussir sans une évolution significative du droit du commerce international. L'OMC devra intégrer les enjeux couverts par les Accords de Paris (climat) et de Kunming-Montréal (biodiversité), et le concept « une seule santé ». L'UE doit faire preuve de cohérence interne en faisant converger ses politiques sectorielles vers les objectifs de durabilité, et externe en adoptant des mesures-miroirs et en négociant des ALE compatibles avec lesdits objectifs.

INTRODUCTION

Cette mission se situe dans la perspective d'un possible¹ futur règlement de l'Union européenne (UE) sur les systèmes alimentaires durables (SAD) tel qu'annoncé par la Commission dans la stratégie « Farm to fork » (F2F) issue du Pacte vert. Elle s'inscrit également dans le contexte de la planification écologique lancée par le Président de la République le 25 septembre 2023, avec ses nombreuses déclinaisons² pour les politiques agricoles et alimentaires de notre pays.

Le « système alimentaire » s'entend comme « *la manière dont les hommes s'organisent dans le temps pour obtenir et consommer leur nourriture* »³. Il s'agit ainsi d'une construction humaine dont l'objectif primordial est de permettre à la population de se nourrir pour subsister.

Le système alimentaire peut concrètement s'envisager comme une boucle qui commence par la production agricole (sols, intrants, productions végétales, productions animales), se poursuit par la transformation (conditionnement des récoltes, abattage, industrie alimentaire), la distribution (emballage, transport, entreposage/conservation, vente de gros, vente de détail, marketing/publicité, restauration), puis par la consommation alimentaire (achat des aliments, préparation, ingestion, élimination des déchets) et se referme par la gestion et la valorisation des déchets (revalorisation des déchets alimentaires, recyclage des emballages).

Depuis plus de soixante-dix ans, les modes de production, transformation, distribution, consommation des aliments n'ont eu de cesse d'évoluer. Ces évolutions, telles que le principe du « tout sous le même toit » de l'hypermarché ou du « prêt à manger », ont longtemps été perçues comme d'incontestables progrès car tous les aliments sont désormais toujours disponibles et partout.

Les politiques publiques qui sont mises en œuvre depuis plus de soixante ans, en France comme en Europe, ont donné un cadre à ces évolutions. La politique agricole fut la première à apparaître dans un objectif de sécurité alimentaire (celle des approvisionnements) mais d'autres politiques s'y sont ajoutées, en particulier celle qui vise à garantir un niveau de sécurité sanitaire aussi élevé que possible aux consommateurs, et celles qui ont trait aux qualités spécifiques des produits agricoles et alimentaires, à l'information des consommateurs, à la nutrition. La politique environnementale a également pris une place considérable, de même que la politique commerciale qui agit sur les flux de marchandises entre l'UE et les pays tiers, encadrée par l'OMC.

Toutefois dans ce contexte d'abondance de l'offre alimentaire, des crises sanitaires à répétition, des thèmes fortement relayés par les médias comme les impacts de l'agriculture sur l'environnement et le dérèglement climatique, la malbouffe, le gaspillage, la précarité alimentaire, ont progressivement fait de l'alimentation une source de préoccupation de la population depuis près de trente ans.

Dans le même temps, un consensus scientifique s'est dégagé sur les liens de causalité entre l'évolution des comportements alimentaires et la trajectoire très préoccupante de la prévalence des maladies métaboliques non transmissibles (maladies cardio-vasculaires, diabète, cancers), et le même consensus se dégage aujourd'hui sur les liens entre les comportements alimentaires et le

¹ Initialement programmé pour l'automne 2023, ce règlement ne fait pas partie du programme de travail de la Commission pour 2024. Il sera probablement réévalué par la Commission qui sera nommée postérieurement aux élections européennes de juin 2024.

² SNANC, SNBC3, SNB, PLOAA notamment.

³ Malassis, 1994.

dérèglement climatique.

Face à un risque de crises systémiques imputables à des défaillances majeures des systèmes alimentaires, la FAO a défini, en 2010, la notion de SAD. Un SAD « assure la sécurité alimentaire et la nutrition pour tous, de telle sorte que les bases économiques, sociales et environnementales permettant de générer la sécurité alimentaire et la nutrition pour les générations futures ne soient pas compromises »⁴.

Le Conseil national de l'alimentation (CNA) a proposé une grille d'analyse intéressante de la durabilité des systèmes alimentaires dans sa contribution pour la future Stratégie nationale pour l'alimentation, la nutrition et le climat (SNANC)⁵. La mission s'en est inspiré en considérant que les SAD présentent deux versants auxquels correspondent des leviers d'actions : celui de **la demande** qui renvoie aux conditions dans lesquelles les aliments sont distribués et consommés, celui de **l'offre** qui renvoie aux conditions dans lesquelles les aliments sont produits et transformés.

La mission s'est donc attachée à travers l'audition des principaux acteurs de la chaîne alimentaire, sa participation à plusieurs conférences et webinaires et une veille réglementaire et bibliographique (cf. annexes 2, 3, 5 et 6 respectivement), à identifier et analyser les critères de durabilité successivement au niveau de la demande et au niveau de l'offre alimentaires. Elle a considéré les dimensions économique, sociale⁶ et environnementale, de la durabilité. La mission a appréhendé les niveaux national, européen et international sans prétendre à l'exhaustivité compte tenu du foisonnement actuel de travaux sur la durabilité des systèmes agricoles et alimentaires.

⁴ Systèmes alimentaires durables. Un manuel pour s'y retrouver, Food and Agriculture Organization, 2020, p.24

⁵ Le CNA a proposé 6 axes regroupant 17 objectifs stratégiques : 1. Gouvernance : mise en cohérence des politiques agricoles et alimentaires / donner des objectifs chiffrés et des moyens pour atteindre les trajectoires vertueuses / garantir l'accès à une alimentation saine, sûre et durable / reconnaître un droit à l'alimentation. 2. Mieux produire : pérenniser les emplois et valoriser les métiers de l'alimentaire / préserver le foncier agricole / accélérer la transition vers l'agroécologie et l'agriculture biologique. 3. Mieux transformer : augmenter la sobriété et la durabilité des modes de transformation / améliorer la qualité nutritionnelle des produits / végétaliser l'alimentation / réduire le gaspillage alimentaire / développer des outils de transformation de proximité et territorialiser les SAD. 4. Mieux distribuer : favoriser les approvisionnements de proximité / engager la restauration commerciale sur la voie d'une offre plus durable / développer l'offre bio origine France / modérer l'offre de produits carnés et laitiers / réduire les emballages et améliorer leur recyclabilité. 5. Mieux consommer : éduquer sur l'empreinte carbone, sur la consommation alimentaire saine, sûre et durable / informer les consommateurs sur l'impact de l'alimentation sur la santé, la planète et le bien-être animal. 6. Recherche : développer des méthodes pour évaluer les impacts de l'alimentation / lancer des prospectives sur des scénarios de rupture de configuration du système alimentaire / renforcer les relations entre recherche publique et privée, aux niveaux national et territorial. (avril 2023).

⁶ Au sens large c'est-à-dire y compris la santé et les préoccupations dites sociétales.

1 LE LEVIER DE LA DEMANDE ALIMENTAIRE

Le système alimentaire désigne la manière dont la nourriture est produite et consommée, et les effets délétères des consommations alimentaires individuelles résultant du système alimentaire conventionnel, tant dans les pays développés que dans les pays en développement, sont considérables et parfaitement documentés :

- Une personne sur trois dans le monde souffre d'au moins une forme de malnutrition : 828 millions de personnes souffraient de la faim en 2021⁷, 2 milliards ont un accès insuffisant aux vitamines et minéraux, 1,9 milliards d'adultes sont en surpoids, dont 650 millions sont obèses (annexe 7).
- En France, le rapport récent « Mieux prévenir et prendre en charge l'obésité⁸ » chiffre les coûts directs et indirects de l'obésité, et des pathologies associées (diabète de type 2, cancers), à plus de 20,4 milliards d'euros par an.

Ces chiffres vertigineux montrent que les consommations alimentaires individuelles, et donc l'action sur la demande alimentaire, sont particulièrement importantes. Toutefois, à l'inverse de la manière de produire la nourriture qui peut facilement être réglementée et l'a d'ailleurs été abondamment (cf. partie 2), la manière de se nourrir est un acte libre sur lequel il n'est possible d'agir que très indirectement, et en toute hypothèse, pas de manière coercitive.

En France, deux courants de pensée distincts^{9,10} se sont développés en ce qui concerne le rôle que doit jouer la puissance publique pour orienter la demande alimentaire : celui qui prône la responsabilité de l'individu et milite pour la liberté du marché ; celui qui réclame la protection des individus compte tenu des risques de toute nature qui les menacent, incluant la publicité, une présentation sans cesse plus attractive des aliments dans les linéaires de la grande distribution à laquelle il serait impossible de résister. Le deuxième courant en appelle à la force contraignante de la loi et de la réglementation.

Ce second courant serait plus développé en France que dans d'autres pays en raison d'une culture étatique qui conduit à légiférer quand d'autres sociétés résolvent leurs difficultés par la voie contractuelle. De nombreux ONG et médecins¹¹, demandent donc, pour lutter contre la prévalence croissante de l'obésité infantile, d'encadrer strictement la publicité, d'interdire toute publicité par l'image pour les produits alimentaires transformés, d'instaurer pour les produits riches en sucres, en sel ou en graisses, un taux de TVA plus élevé, etc. Le premier courant avance que le contexte est celui d'une surenchère de la demande sociale pour une intervention renforcée de la puissance publique parce que les individus guidés par leurs désirs et leurs appétits n'ont plus la volonté de se diriger par eux-mêmes. Ses tenants considèrent que la réponse aux dérives du comportement alimentaire se trouve dans la restauration des rapports de civilité comme se tenir à table, savoir se

⁷ « D'après un rapport de l'ONU, la faim dans le monde progresse et pourrait avoir touché jusqu'à 828 millions de personnes en 2021 » [archive], sur who.int, 6 juillet 2022.

⁸ <https://sante.gouv.fr/ministere/documentation-et-publications-officielles/rapports/sante/article/mieux-prevenir-et-prendre-en-charge-l-obesite-en-france>.

⁹ <https://hal.science/hal-02182263/document>.

¹⁰ A.-G. SLAMA, 2^{ème} Colloque des anciens élèves de l'Institut national agronomique Paris-Grignon, de l'ENA et de l'Ecole Polytechnique, Synthèse, Actes, janvier 2006, p.43-45.

¹¹ https://www.lemonde.fr/idees/article/2023/10/28/sante-il-faut-mettre-fin-au-matrasage-publicitaire-des-industriels-de-la-malbouffe-sur-nos-enfants_6196999_3232.html

modérer. Cela s'apprend à l'école, dans la famille, mais ne procède pas de la loi. Ils sont strictement défavorables à l'instauration de mesures qui auraient pour objectifs de normaliser les conduites alimentaires et de remédier aux défaillances individuelles.

Le levier de la demande alimentaire ne peut donc être examiné qu'en ayant pleine conscience de l'existence de ces deux courants de pensée. Il devra également l'être en parfaite connaissance des limites de la politique nutritionnelle de santé publique qui, en près de vingt-cinq ans, a seulement permis de légèrement infléchir la progression de l'obésité comme l'a montré un rapport de l'IGAS¹². Non sans malice, un expert de la demande alimentaire a d'ailleurs encouragé la mission à trouver des solutions qui ne permettent pas seulement « *de faire maigrir les maigres !* ».

1.1 « MANGER DURABLE » : UNE AFFAIRE D'ALIMENTS, DE REGIMES ALIMENTAIRES ET DE COMPORTEMENTS ALIMENTAIRES DURABLES

1.1.1 Deux approches de la durabilité alimentaire trop dissociées

1.1.1.1 L'approche par les scores alimentaires

Le Nutri-Score, développé en 2013 par l'Unité de recherche en épidémiologie nutritionnelle (UREN) de l'INSERM, a été le premier système d'évaluation des caractéristiques substantielles des aliments. Son usage a fait l'objet d'une recommandation du Gouvernement le 31 octobre 2017, après une évaluation en conditions réelles d'achat. Concrètement, une formule de calcul pondérant des critères favorables et défavorables de composition pour une quantité standard (100ml ou 100g) est appliquée à chaque aliment en lui attribuant un score visualisé sur une échelle chiffrée ou sur une échelle colorielle à plusieurs classes. Ce système est dit « simplifié » en ce sens que le consommateur peut voir en un coup d'œil si le produit est plutôt bien ou mal noté en termes de valeur nutritionnelle.

Ce système a été conçu pour permettre aux consommateurs d'appréhender facilement la qualité d'un produit donné au moment de l'acte d'achat, et de le comparer aux autres produits de la même catégorie présents dans le linéaire. Il a également été imaginé pour inciter les fabricants à améliorer la composition de leurs produits, sous l'effet de la concurrence, en les reformulant dans un objectif de changement de classe. Le Nutri-Score fait l'objet de critiques de la part de plusieurs organisations professionnelles¹³, notamment parce que la quantité standard à partir de laquelle le score est calculé ne correspond pas à la portion moyenne consommée, et parce qu'il n'est pas pertinent pour les ingrédients¹⁴. Le projet d'arrêté modifiant l'algorithme du Nutri-Score a été soumis à l'ANSES qui conclut dans une note du 5 décembre 2023 que cette évolution ne permet pas d'orienter les choix pour une meilleure couverture de certains nutriments dont les apports sont insuffisamment couverts (vitamine D, ALA, EPA, DHA) et que le Nutri-Score ne peut régler, à lui seul, les déséquilibres nutritionnels de la population s'il n'est pas associé à d'autres mesures fortes (accompagnement, formation, prise en compte de la portion, relation avec l'activité physique). L'Agence recommande

¹²<https://www.vie-publique.fr/rapport/36927-evaluation-du-programme-national-nutrition-sante-2011-2015-et-2016-pnns>

¹³FICT, CNIEL, UNIJUS notamment.

¹⁴Par exemple, la connaissance du Nutri-Score de l'huile d'Olive et de celui du vinaigre, ne donne aucune indication sur celui de la vinaigrette qui sera incorporée aux carottes râpées préparées pour le dîner familial, et encore moins sur le Nutri-Score des carottes râpées assaisonnées.

que des travaux de recherche soient menés pour déterminer, sur la base d'observations scientifiques de données de terrain, les forces et faiblesses du Nutri-Score afin de faire progresser l'efficacité de la politique nutritionnelle de santé publique.

Sur le même principe d'une échelle colorielle à cinq classes, l'ADEME développe actuellement à titre expérimental l'Eco-Score, dans le cadre de l'affichage environnemental prévu par la loi climat et résilience¹⁵. La formule de calcul repose sur l'ACV (analyse du cycle de vie) pondérée par des bonus et malus. Une autre échelle dite NOVA a été développée par des chercheurs brésiliens s'agissant du gradient de transformation des aliments. Elle distingue en quatre classes les produits peu ou non transformés des produits ultratransformés. Enfin, la loi EGALIM 2 a prévu l'expérimentation du « Rémunéra-score »¹⁶ qui, par une échelle colorielle en sept classes (A à F), entend informer le consommateur du revenu de l'agriculteur tiré du produit. En France, l'application YuKa, qui revendique 46 millions de téléchargements, donne, en scannant le code-barres d'un aliment donné, l'ensemble des scores disponibles.

1.1.1.2 L'approche par le régime alimentaire

A l'inverse de l'approche aliment par aliment des scores alimentaires, la FAO considère que ce sont les régimes alimentaires qui sont durables ou ne le sont pas. Elle a ainsi proposé en 2010 la définition suivante des régimes alimentaires durables : « *les régimes alimentaires durables sont des régimes alimentaires ayant de faibles conséquences sur l'environnement, qui contribuent à la sécurité alimentaire et nutritionnelle ainsi qu'à une vie saine pour les générations actuelles et futures* ». Toujours selon la FAO, « *une alimentation durable repose sur quatre grands principes : elle est nutritionnellement adéquate, saine et sûre ; protectrice et respectueuse des écosystèmes ; économiquement viable, accessible et abordable ; culturellement acceptable* ».

Ces définitions recouvrent bien les trois dimensions du développement durable (économique, sociale, environnementale) mais elles ont une portée très générale et il paraît difficile d'en déduire directement des principes généraux d'action susceptibles d'orienter tant les politiques publiques que les initiatives privées des exploitants du secteur alimentaire, ou bien encore les comportements alimentaires individuels.

Le régime alimentaire d'un sujet donné comprend concrètement trois dimensions : le répertoire alimentaire personnel (fait des aliments consommés et des aliments jamais consommés), la fréquence de consommation, et la taille de la portion, chaque fois qu'un aliment est consommé. Alors que les consommateurs disposeront demain d'un panel d'outils leur permettant de choisir les aliments les plus durables, il n'y en aurait aucun pour évaluer leur régime alimentaire, caractériser ses forces et faiblesses nutritionnelles et apprécier les écarts aux recommandations officielles.

Ces deux approches de la durabilité, par les aliments et par le régime alimentaire, gagneraient à être rapprochées. De nouveaux outils prenant appui sur les technologies numériques telles que l'IA ou le jumeau numérique¹⁷, commencent à être développés¹⁸. Ils permettront de mieux connaître les

¹⁵Loi du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et le renforcement de la résilience face à ses effets.

¹⁶ Mission CGAAER n°22042 – Comment informer les consommateurs des conditions de rémunération des producteurs agricoles ?

¹⁷ Modèle virtuel d'un objet du monde réel reposant sur le recueil de données en temps réel et sur un outil d'analyse appliqué aux données : un jumeau numérique nutrition permettra de calculer en temps réel l'ajustement des consommations alimentaires de l'utilisateur aux recommandations nutritionnelles.

¹⁸ Certains prototypes sont actuellement en phase de test. Exemple : Projet NutriTwin de Dassault Systems déposé à Bpifrance dans le

régimes alimentaires individuels observés en conditions réelles, de personnaliser les conseils, d'avoir un historique des consommations, etc. Toutefois, seule une plateforme de données massives, de préférence souveraine¹⁹, sur la composition de tous les aliments mis en marché, avec ou sans code-barres, sur les achats alimentaires individuels, permettra le développement de ces nouveaux outils numériques et la constitution d'un écosystème entre opérateurs du numérique et opérateurs de la filière alimentaire.

1.1.2 L'insuffisance de données et de recherche sur les régimes alimentaires

En France, la connaissance des consommations alimentaires individuelles est principalement tirée des études INCA, la dernière (INCA3)²⁰ ayant été conduite entre février 2014 et septembre 2015²¹. Les consommations détaillées d'aliments et de boissons ont été recueillies sur 3 jours non consécutifs (2 jours de semaine et 1 jour de week-end) répartis sur environ 3 semaines. L'étude INCA3 a été réalisée en lien étroit avec Santé Publique France qui a réalisé l'étude de santé sur l'environnement, la biosurveillance, l'activité physique et la nutrition (Esteban) sur la même période. Une enquête INCA4, conjointe ANSES-SPF, doit être menée en 2024-2025 sur 10.000 consommateurs avec suivi des paramètres biologiques. Il reste que ces études, qui correspondent à des photographies du comportement alimentaire d'un effectif réduit de sujets, ne permettent pas de recueillir des données suffisamment détaillées et précises sur les régimes alimentaires.

Au plan international, l'étude EAT-Lancet Diet²² publiée en novembre 2021 est la première à s'inscrire vraiment dans une approche globale de l'alimentation mais elle a été menée par des végétariens/végétaliens, ce qui conduit de nombreux scientifiques à considérer qu'elle est entachée d'un biais d'opinion. Dans cette étude, l'objectif de réduction des protéines animales a été étudié au sein de la population suédoise avec une cible beaucoup plus basse que dans les modèles étudiés en France où la consommation de viande et de produits animaux est davantage ancrée dans la culture alimentaire.

En matière de recherche, celle sur la durabilité des systèmes alimentaires est récente²³. Différentes méthodes de recherche sur la durabilité ont été mises au point dont l'objectif consiste à évaluer comment les différentes dimensions définies par la FAO interagissent, alors qu'elles ne sont pas forcément convergentes ou compatibles. Ce qui est bon pour la santé n'est pas forcément bon pour l'environnement et réciproquement²⁴.

- **L'épidémiologie observationnelle** : elle consiste à mettre en relation des données individuelles de consommation alimentaire et des données de statut nutritionnel. Les données de consommation des foyers sont en accès libre (ex. données INCA) ou pas (ex. données Kantar payantes).

cadre de l'appel à projets @-démo.

¹⁹ Les opérateurs de collecte de données en temps réel sont américains ou chinois. Collecter permet de contrôler l'usage de la donnée.

²⁰<https://www.anses.fr/fr/content/inca-3-evolution-des-habitudes-et-modes-de-consommation-de-nouveaux-enjeux-en-mati%C3%A8re-de>

²¹INCA 3 a porté sur 5.855 individus répartis en 2.698 enfants de la naissance à 17 ans et 3.157 adultes âgés de 18 à 79 ans.

²² https://eatforum.org/content/uploads/2019/07/EAT-Lancet_Commission_Summary_Report_French.pdf

²³En 2010-2011, l'expertise collective INRA/CIRAD DuALine (Durabilité de l'alimentation face à de nouveaux enjeux) a préfiguré l'UMR MoISA (Montpellier interdisciplinary center on sustainable agri-food systems)

²⁴ Exemple : les pâtes/chips/biscuits : bon Eco-Score, mauvais Nutri-Score.

- **La modélisation sous contrainte** : elle vise à identifier les choix possibles pour le consommateur dans le but d'atteindre une recommandation d'impact environnemental ou nutritionnel en tenant compte des contraintes qui peuvent le concerner, notamment budgétaires. Cette méthode est utilisée pour étudier les inégalités sociales en matière d'alimentation.
- **La recherche interventionnelle** : elle consiste à tester des dispositifs en milieu de vie et contribue au développement des méthodes permettant de jouer sur l'environnement du consommateur pour orienter ses choix (nudge, marketing social)²⁵.

Actuellement, et c'est le principal problème, l'épidémiologie observationnelle repose sur des cohortes beaucoup trop réduites. Seule la plateforme de données massives citée au point 1.1.1 permettra de cartographier les régimes alimentaires des Français à partir de très grandes cohortes²⁶ et d'étudier leurs effets différenciés, tant en matière de santé (voir 1.1.4) qu'en matière d'impacts environnementaux.

1.1.3 La « densité nutritionnelle » : un concept à consolider

La recherche devra également permettre de préciser et d'opérationnaliser le concept de « densité nutritionnelle ». Avec l'avènement du Nutri-Score, un aliment est réputé bon pour la santé s'il ne contient pas de sel, de sucre ou de gras saturé en excès. Cela tient au fait que l'algorithme du Nutri-Score a été mis au point pour restreindre l'accès à la publicité des aliments les plus gras, les plus salés et les plus sucrés et qu'il ne prend pas en considération les micronutriments (minéraux et vitamines)²⁷.

Or, si la consommation des aliments à « calories vides » doit être découragée, celle des aliments à forte « densité nutritionnelle », qui est en elle-même profitable à la santé, doit être encouragée. Il convient de rappeler que beaucoup d'aliments sont bénéfiques parce qu'ils apportent des nutriments indispensables²⁸ à l'Homme qui ne sait pas les fabriquer²⁹.

Au surplus, diverses études³⁰ commencent à montrer que certains modes de production agricoles durables (travail du sol limité, rotation des cultures allongée intégrant des légumineuses) améliorent la densité nutritionnelle des aliments. Il s'agit donc d'un des tous premiers critères relevant de l'approche « Une seule santé » et, sous la réserve expresse d'être davantage documentés par des travaux de recherche, le critère de « densité nutritionnelle » a vocation à devenir un élément central de la construction du prix des aliments et des outils de politique publique.

1.1.4 Développer la recherche sur le microbiote

Chacun de nous possède un microbiote aussi unique que son empreinte digitale. Il joue un rôle très important sur la santé, en particulier sur le système immunitaire. La recherche s'emploie par son

²⁵ Exemples : projet Passerelle de MOiSA avec Action contre la faim pour sortir de l'aide alimentaire et projet Opticourses.

²⁶ Le projet NutriTwin prévoit une cohorte d'1 million d'utilisateurs fin 2024.

²⁷ En 2013, lorsque le Nutri-Score a été mis au point, les données de composition des aliments en minéraux et vitamines n'étaient pas disponibles.

²⁸ Les acides gras essentiels (omega 3, 6, 9) sont dits essentiels car ils ne peuvent pas être synthétisés par l'organisme.

²⁹ Les mécanismes de l'anti-oxydation (qui limite le rôle délétère des radicaux libres dans le vieillissement et la genèse des maladies) et de l'anti-inflammation (qui permet la « résolution » des excès d'inflammation) dépendent de molécules que nous ne savons pas fabriquer et que nous devons trouver dans notre assiette.

³⁰ <https://observatoire-des-aliments.fr/qualite/la-densite-nutritionnelle-boussole-de-l'alimentation>

étude à comprendre l'origine de nombreuses maladies³¹. Le système alimentaire conventionnel semble être à l'origine d'une très nette diminution de la biodiversité du microbiote et la recherche explore les conséquences de cette perte de biodiversité³².

Il reste qu'en raison de l'insuffisance de données, l'influence des régimes alimentaires sur le microbiote n'est pas documentée, à l'exception du régime méditerranéen (en particulier du régime crétois) qui exerce un effet favorable. Renforcer la recherche sur les effets différenciés des régimes alimentaires serait de nature à une personnalisation de l'alimentation qui serait favorable à la santé. Il convient également de signaler le programme « Ferments du futur » qui a pour objectif d'accélérer la recherche et l'innovation sur les aliments fermentés, et la biopréservation, pour faire émerger des aliments et une alimentation plus durables, en particulier par le renforcement du microbiote.

R1. Constituer une plateforme souveraine de données massives sur les aliments et les régimes alimentaires qui permettra :

- de développer des outils numériques de nouvelle génération pour aider les consommateurs à orienter leur régime alimentaire dans un sens plus favorable à leur santé et à l'environnement, et à encourager l'achat de produits alimentaires locaux et de saison ;
- de générer des progrès importants en épidémiologie nutritionnelle à partir de données d'achats et de consommation portant sur de très grandes cohortes.

1.2 LES PRINCIPAUX CRITERES D'UNE CONSOMMATION ALIMENTAIRE DURABLE

Manger sain et durable est une aspiration d'une part croissante de la population mais les tensions qui s'exercent sur le budget alimentaire, renforcées par une longue période d'inflation, peuvent donner l'impression qu'elle est inaccessible. En réalité, améliorer la durabilité de son alimentation dans le cadre d'un budget maîtrisé est possible en prenant appui sur les critères suivants.

1.2.1 Donner la priorité aux aliments les plus durables

Les produits bruts n'incorporent pas ou peu d'additifs et auxiliaires technologiques et se distinguent en ce sens des produits ultra-transformés. Ils maintiennent les savoir-faire culinaires domestiques car ils doivent faire l'objet d'une préparation pour être servis. Ils tendent ainsi à préserver la cuisine populaire et la multitude des recettes qui font la richesse du patrimoine alimentaire français.

Il existe un consensus scientifique³³ sur le fait que la cuisine des produits bruts au domicile est profitable tant à la santé qu'à la protection de l'environnement. Faire revenir les consommateurs en cuisine est donc très logiquement un objectif transversal de nombreuses politiques publiques et l'encouragement à consommer des produits bruts peut en être le moteur.

Pour l'approvisionnement en produits bruts, les produits locaux et de saison ont un triple intérêt : ils sont en règle générale d'un prix plus accessible, ont un meilleur bilan carbone et contribuent à la dynamique économique territoriale en offrant des débouchés aux producteurs locaux. Les produits

³¹ <https://www.inserm.fr/dossier/microbiote-intestinal-flore-intestinale/>

³² INRAE participe à un métaprogramme 2021-2028 sur l'impact de l'offre et de la demande et l'importance du « food environment » sur le microbiote (certaines banlieues sont dominées par les fast-food).

³³ <https://www.mangerbouger.fr/manger-mieux/se-faire-plaisir-en-mangeant-equilibre/cuisiner-maison/pourquoi-privilegier-le-fait-maison>

porteurs d'un SIQO ou bien d'un label public ou privé faisant référence à la durabilité sont également à privilégier dès lors que leur promesse est bien comprise. La mission se penche sur leur durabilité au 2.3.

Enfin, même si les scores alimentaires présentent des limites, il convient de choisir au sein d'un même rayon, les produits qui présentent les scores les moins défavorables.

1.2.2 L'alimentation diversifiée comme rempart aux excès

Après le choix des aliments en fonction de son budget et de ses préférences, vient le moment où chaque consommateur construit son propre régime alimentaire selon des règles que la sociologie³⁴ de l'alimentation a explorées en profondeur. Sont également à l'œuvre les goûts et dégoûts, très faiblement documentés, qui aboutissent au répertoire alimentaire personnel de chacun. Plus le mangeur a une palette de goûts étendue, plus son alimentation est diversifiée et plus son répertoire alimentaire est large. La diversité alimentaire présente deux avantages : celui de limiter le risque de carence en micronutriments et celui de limiter le risque d'une consommation excessive d'un même produit une d'une même catégorie de produits. La diversité alimentaire est ainsi source de modération et d'équilibre alimentaires.

A l'inverse, un répertoire étroit débouche sur la monotonie alimentaire et accroît le risque de carences et celui d'une consommation excessive, en règle générale des produits sucrés. Les mangeurs porteurs de maladies métaboliques (obésité notamment) mangent souvent une catégorie d'aliments en excès (gâteaux, sodas).

1.2.3 La végétalisation du régime alimentaire

Santé Publique France conseille³⁵ d'augmenter la consommation des fruits et légumes, des légumineuses (pois chiches, lentilles, haricots en grains, etc.), des céréales complètes, et de diminuer la consommation de viande rouge pour des raisons de santé publique. Il se trouve que les régimes alimentaires végétaux sont également les plus durables³⁶. En France, l'ADEME estime que la viande et les produits laitiers totalisent 85 % de l'empreinte carbone de notre alimentation³⁷. Le discours, y compris scientifique, sur la durabilité de l'alimentation se focalise presque exclusivement sur le rapport protéines animales / protéines végétales. Un rapport compatible avec les autres recommandations nutritionnelles est de 50/50 en moyenne avec cependant quelques variations : 45 % de protéines animales pour les jeunes hommes, 55/60 % pour les personnes âgées et les femmes en âge de procréer.

Les cliniciens³⁸ rappellent que si la question du rapport protéines animales / protéines végétales est importante, celle des nutriments apportés par la viande l'est tout autant (fer hémunique, vitamine A, vitamine B12, zinc, etc.). Ils estiment qu'il est impossible de généraliser le végétarisme sans exposer la population à des risques de carence à grande échelle, en particulier de carence martiale. Une

³⁴<https://www.agrobiosciences.org/archives-114/agriculture-monde-rural-et-societe/les-controverses-europeennes-de-marciac/article/claude-fischler-quand-les-crisis-alimentaires-reveillent-les-utopies>.

³⁵ https://www.santepubliquefrance.fr/content/download/197811/document_file/244900_spf00001365.pdf

³⁶ F. Mariotti, juin 2023.

³⁷ <https://umr-moisa.cirad.fr/actualites/seminaire-sociopolis-la-vegetalisation-des-assiettes>

³⁸ <https://www.cerin.org/wp-content/uploads/2016/09/152-vegetarisme-enfant-maltraitance-nutritionnelle.pdf>

saisine de l'ANSES permettant d'aboutir à des recommandations officielles sur le rapport protéines animales / protéines végétales, ainsi que sur les stratégies autres que l'éviction de la viande à promouvoir pour améliorer l'impact carbone des consommations alimentaires individuelles, serait opportune.

R2. Saisir l'ANSES en vue d'aboutir à des recommandations officielles sur le rapport protéines animales/protéines végétales, ainsi que sur les stratégies autres que l'éviction de la viande à promouvoir pour améliorer le bénéfice nutritionnel des consommations alimentaires individuelles.

1.3 ORIENTER LES CONSOMMATEURS VERS DES REGIMES ALIMENTAIRES PLUS DURABLES

1.3.1 Par l'éducation à l'alimentation

Les programmes scolaires s'appuient sur un « socle commun de connaissances » dont l'Etat considère qu'il doit être acquis à l'école. Plusieurs organismes³⁹ considèrent que « manger durable » procède de savoirs fondamentaux qui devraient être beaucoup mieux intégrés aux enseignements scolaires. Une mission conduite par cinq inspections a considéré que le renforcement de l'éducation alimentaire à tous les âges de la vie est une condition essentielle pour réussir l'accompagnement du consommateur vers une alimentation saine et durable.

Concrètement, les enseignements scolaires devraient mieux ancrer les savoirs suivants dans la conscience collective⁴⁰ :

- L'alimentation doit permettre de couvrir l'ensemble des besoins nutritionnels des individus, ce qui implique des apports suffisants en protéines, fibres, vitamines, minéraux, acides gras essentiels.
- Le meilleur atout dans la prévention des maladies chroniques est l'adoption de modes de vie sains, incluant une alimentation équilibrée⁴¹, faisant la part belle aux produits végétaux non raffinés (fruits, légumes, légumes secs, céréales complètes), incluant en quantité raisonnable des fruits, des huiles végétales et une diversité de produits animaux (œufs, produits laitiers, produits de la mer, viandes peu grasses), limitant la consommation des produits trop salés ou trop sucrés, qui permettent de protéger la santé et contribuent à préserver la planète.
- Les besoins nutritionnels varient d'un individu à l'autre (ils dépendent de l'âge, du sexe et de nombreuses autres caractéristiques liées à l'individu et à son environnement) et chacun doit avoir conscience que son alimentation doit être réfléchie en fonction de son propre profil⁴².
- Le sens de la modération n'exclut pas les repas festifs et le plaisir alimentaire.

³⁹<https://www.olivierdauvers.fr/2022/03/04/manifeste-pour-leducation-a-lalimentation-blanquer-saisit-le-conseil-des-programmes/>

⁴⁰ Il s'agit de toucher tout le monde mais en particulier les populations les moins averties

⁴¹ <https://www.mangerbouger.fr/manger-mieux/a-tout-age-et-a-chaque-etape-de-la-vie>

⁴² https://sante.gouv.fr/IMG/pdf/guide_alimentairetous.pdf, septembre 2002, édité à 1 million d'exemplaires.

1.3.2 Les autres leviers non tarifaires

1.3.2.1 La régulation de la publicité

En France, la publicité alimentaire, comme non alimentaire, fait uniquement l'objet d'une régulation professionnelle par l'Autorité de régulation professionnelle de la publicité (ARPP) constituée sous forme d'association loi 1901. Cet organisme élabore des règles de déontologie et d'éthique publicitaires, assure leur application, ainsi que le contrôle de leur application, en totale indépendance par rapport à l'Etat. Dès lors qu'il est établi que l'alimentation est un déterminant majeur de la santé, et que la publicité influence les consommations alimentaires individuelles, il est incompréhensible que l'Etat se tienne totalement à l'écart de la régulation publicitaire. La publicité comporte de telles implications en matière de santé publique et en matière de santé environnementale que sa régulation devrait au minimum être supervisée par l'Etat. A cette fin, il serait opportun que l'association évolue en Groupement d'intérêt public.

Concernant la publicité elle-même, le PNNS 4 (2019-2023) prévoit une action-phare qui vise à protéger les enfants et les adolescents d'une exposition à la publicité pour les aliments et boissons non recommandés. Cette action n'a pas été mise en œuvre et gagnerait à l'être.

1.3.2.2 Promouvoir la notion de « co-bénéfices » et le marketing social

Il n'y a pas de corrélation entre la mise en œuvre d'une action éco-responsable à un endroit donné et les impacts observés à cet endroit-là et à ce moment-là. Il y a même, en matière de durabilité, un très fort décalage dans l'espace et dans le temps entre nos actions et leur résultat, alors que pour agir, chacun a besoin de voir le résultat concret de ses actions.

Il ne faut pas perdre de vue que nous sommes fondamentalement guidés par nos intérêts⁴³ et que la préservation de notre santé en fait partie. Ainsi, plutôt que de parler à nos concitoyens des catastrophes qui se produiront s'ils n'agissent pas, discours à l'origine d'une forme nouvelle d'« éco-anxiété », il vaudrait mieux insister sur les bénéfices de l'action climatique pour notre santé, valoriser les comportements vertueux et révéler les avantages à changer les habitudes, en faisant usage des techniques du marketing social⁴⁴ et de la notion de « co-bénéfices »⁴⁵.

1.3.3 Les leviers tarifaires⁴⁶

1.3.3.1 La fiscalité

L'incitation voire la contrainte par la fiscalité est régulièrement évoquée, rarement plébiscitée. Le principe est celui du renchérissement des produits néfastes dans le but d'en réduire l'accessibilité. De nombreuses études ont prouvé l'efficacité de la fiscalité pour orienter les achats à la baisse et

⁴³ <https://www.ipubli.inserm.fr/bitstream/handle/10608/7472/Synthese.html>

⁴⁴ Le marketing social recourt aux principes et aux techniques du marketing dans le but d'amener un public cible à accepter, rejeter, modifier ou délaissier volontairement un comportement dans son intérêt, dans l'intérêt d'un groupe ou dans l'intérêt de l'ensemble de la société. Définition de Kotler, Roberto et Lee, 2002.

⁴⁵ La notion de « co-bénéfices » correspond aux bénéfices conjoints. Le thème de la réduction de la consommation de viande peut facilement être traité sous l'angle des co-bénéfices pour la santé du consommateur lui-même et pour l'environnement.

⁴⁶ Selon une ancienne responsable du syndicalisme agricole, « *Plus c'est vert, plus c'est cher !* » alors qu'à l'inverse, un spécialiste de la grande distribution considère que les produits les plus durables doivent être les moins chers.

ce levier est utilisé en France dans la lutte contre le tabagisme ainsi que, depuis le 1^{er} janvier 2012, pour décourager la consommation de sodas. L'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et techniques (OPECST) a proposé de taxer spécifiquement les aliments ultra-transformés (voir chapitre 2.2). Certaines associations de consommateurs y voient une fausse bonne idée, et privilégient la contrainte réglementaire⁴⁷ sur les fabricants. Un rapport européen⁴⁸ préconise également d'intégrer les externalités environnementales dans le prix des produits, en fixant les taxes selon leur niveau de durabilité. Le Conseil des prélèvements obligatoires⁴⁹ recommande d'augmenter la taxe précitée sur les boissons à base de sucres ajoutés ou édulcorés, et d'en élargir l'assiette aux sirops et confiseries. Ces taxes sont des outils de politique sanitaire utilisés dans plusieurs pays du continent américain⁵⁰ confrontés à l'augmentation de l'obésité dans leur population. Au Royaume-Uni où elle est en place depuis 2018, la taxe « soda » est considérée comme efficace puisqu'elle s'est traduite par une réduction de 43,7% du taux de sucre dans les sodas entre 2015 et 2019⁵¹. En France, l'Assemblée nationale a échoué à faire adopter dans la LFSS 2024 une hausse de la taxe sur les boissons sucrées et la création d'une taxe sur les aliments transformés contenant des sucres ajoutés. La Nouvelle-Calédonie⁵² vient d'adopter une taxe progressive sur les produits sucrés.

1.3.3.2 Une « smart » shrinkflation

La shrinkflation est une technique consistant à réduire la taille d'une unité de vente pour éviter d'avoir à augmenter son prix, dans un contexte d'inflation ou de réduction des marges. Elle est le plus souvent dissimulée et particulièrement mal perçue par les consommateurs⁵³.

La réduction de la taille des portions individuelles étant un moyen d'améliorer la durabilité du régime alimentaire, la shrinkflation pourrait être une technique intéressante mais n'est susceptible d'être acceptée que sous la condition expresse que les consommateurs y perçoivent un avantage.

Si l'unité de vente coûte un peu moins cher que le format initial, et si l'avantage client est ainsi parfaitement perceptible, alors la « smart » shrinkflation pourrait devenir un levier pour lutter contre gaspillage et l'obésité⁵⁴. On peut ainsi imaginer qu'un dessert lacté de 125 g pourrait être ramené à 110 g sans pousser à la consommation d'un deuxième dessert par repas.

1.3.3.3 Les tickets restaurant

La possibilité dérogatoire d'utiliser les tickets-restaurant pour régler les courses alimentaires a été prorogée jusqu'au 31/12/2024. 5,5 millions de salariés sont concernés par la possibilité d'acheter, pour un maximum de 25 €/jour, des produits alimentaires non directement consommables. Il convient de noter que si cette aide profite à tous les bénéficiaires de titres-restaurant

⁴⁷ CLCV demande un plafonnement des teneurs en sucres, matières grasses et sels, à la lumière d'une étude qu'elle a conduite sur 207 aliments infantiles : 85% des produits laitiers et 77% des snacks contiennent des ingrédients sucrants (19 octobre 2023)

⁴⁸ « Towards sustainable food consumption » SAPEA (28 juin 2023)

⁴⁹ CPO / Cour des comptes 27 juillet 2023

⁵⁰ Mexique, Equateur, Pérou, Colombie

⁵¹ 2,2 au lieu de 5,7g pour 100ml, in « sugar tax » (or soft drinks industry levy SDIL) - Institute for government (14 novembre 2022)

⁵² Vote du Congrès, compétent en la matière, le 21 novembre

⁵³ Plusieurs marques d'eau minérale ont eu recours à ce procédé au début de l'année 2023 et leur initiative a été dénoncée par les organisations de consommateurs qui n'y ont vu qu'une volonté d'accroissement de la marge.

⁵⁴ Un expert de la grande distribution considère que le recours à la shrinkflation pour inciter à davantage de sobriété ne réussira que s'il est massif (pratiqué simultanément pas tous les opérateurs) et encouragé par l'Etat au nom du bien commun.

indépendamment de leur salaire, elle présente l'intérêt de les inciter à la cuisine domestique dont les avantages ont été soulignés au point 1.2.1, en particulier les jours de télétravail. La pérennisation de ce dispositif, qui pourrait être affiné avec une liste positive de denrées éligibles, présenterait un avantage du point de vue de la durabilité de l'alimentation.

1.4 L'ACCES A DES REGIMES ALIMENTAIRES DURABLES

1.4.1 Le rôle de la distribution

La distribution moderne s'est construite sur les principes de disponibilité et d'accessibilité des produits. Historiquement, la vocation du distributeur est de faire venir à lui les clients (produits d'appel) et de vendre ce que les producteurs savent produire. Dans toutes les enseignes, l'organisation de tous les rayons est construite sur une échelle de prix : premier prix, MDD, milieu de gamme, produits premium, afin qu'il y en ait « pour toutes les bourses », et la préoccupation du distributeur est originellement que la « promesse produit » soit en adéquation avec son prix.

Depuis une dizaine d'années, la distribution est toutefois entrée progressivement dans l'ère de l'économie servicielle. Elle ne vend plus seulement un produit, elle vend un service (@commerce, drive, livraison, quick commerce) et n'intègre le produit que comme un élément de la chaîne de valeur. La performance d'usage du produit, ses effets utiles, font désormais partie intégrante du prix, et les critères de durabilité (nutritionnels, écologiques, agronomiques, climatiques) qui correspondent à des attentes de plus en plus fortes devraient avoir de plus en plus d'importance. Cette évolution devrait donc en théorie engager la distribution sur la voie d'une plus grande durabilité mais le prix demeure le critère le plus important pour une large partie de la population qui doit s'alimenter avec un budget limité.

La forte contrainte économique qui pèse sur les ménages pousse les grands distributeurs à mettre en place une entrée de gamme à gros volumes et à faible marge dans toutes les catégories d'aliments. Tout l'enjeu pour les Pouvoirs publics consiste donc à faire en sorte que les produits premier prix ne soient pas moins durables que le reste de la gamme.

En termes d'organisation, la Fédération du commerce et de la distribution (FCD) prend en charge les chantiers transversaux⁵⁵. Les enseignes ont en parallèle une activité autonome en matière de durabilité⁵⁶ ce qui se concrétise par des actions très variées, quelques-unes étant rapportées ci-après :

- Référencement et mise en avant de produits sous SIQO et soutien à l'agriculture durable ;
- Accompagnement des consommateurs dans leurs choix de consommation⁵⁷;

⁵⁵ Nutrition : publication du guide « les clefs pour bien manger » ; contribution à l'accord collectif de réduction du sel dans le pain ; adhésion au Pacte national de lutte contre le gaspillage alimentaire piloté par la DGAI et au Pacte sur la réduction du gaspillage piloté par Too Good To Go ; participation à l'élaboration du référentiel ANOR relatif au label « antigaspi » ; organisation du challenge des rayons de boucherie traditionnelle, fruits et légumes, marée.

Observatoire de la distribution responsable : 7 enseignes participent au recueil de données visant à produire des indicateurs sur les volets environnementaux, sociaux et sociétaux de la RSE, ainsi qu'à recenser les bonnes pratiques de RSE en distribution ;

Affichage environnemental : implication dans les travaux du PEF. Enseignes convaincues de la pertinence de l'ACV mais aussi de la nécessité de la compléter.

Mise en place d'un groupe de travail « décarbonation ».

⁵⁶ La FCD a adressé un questionnaire à ses adhérents pour répondre aux questions de la mission.

⁵⁷ Ateliers d'éco-conception de Picard, initiative « U commerçant autrement » (matières premières agricoles françaises, fabrication/transformation en France, gestion durable des ressources).

- Approvisionnement en fruits et légumes issus de circuits ultra-courts (fournisseurs situés à moins de 50km) ;
- Soutien des plans de filière et de la montée en gamme ;
- Renforcement de la promesse produit des marques de distributeurs (MDD) ;
- Intégration du bien-être animal dans les politiques d'enseigne ;
- Economie des ressources : valorisation des déchets, recyclage des emballages, digitalisation des catalogues, développement de la 2^{ème} main et de la location ;
- Lutte contre la déforestation et la préservation de la biodiversité⁵⁸ ;
- Solidarité et aide d'urgence⁵⁹ ;
- Actions au niveau des magasins : production d'énergie solaire (couverture des parkings et magasins avec panneaux photovoltaïques), généralisation éclairage LED, réducteurs de pression d'eau, récupération eau de pluie, etc. Ces actions individuelles de chaque magasin connaissent une forte dynamique car elles permettent de réduire les coûts d'exploitation des magasins et donc d'améliorer la marge du distributeur.

La directive UE n°2022/2464 dite « CSRD » (Corporate social reporting directive) qui entre en application va considérablement développer le reporting de durabilité des entreprises⁶⁰. Tous les distributeurs sont concernés et il est très probable que demain le rapport RSE joue à plein pour les référencements en GMS et pour les contrats de fabrication sous MDD⁶¹. Or, l'étude Eurocommerce⁶² montre que parmi les critères d'achat, le poids du critère « produits durables » n'a jamais été aussi faible et l'enquête Valorise, qui indiquait invariablement depuis 5 ans que les pratiques RSE des entreprises agroalimentaires ne sont pratiquement jamais prises en considération dans les négociations commerciales, a même été interrompue. Il est souhaitable que les acheteurs de la grande distribution montent rapidement en compétence⁶³ pour être en capacité de valoriser la RSE dans les négociations commerciales.

Le développement massif du vrac est également à l'œuvre dans le but de réduire les emballages, et en particulier l'usage du plastique. Ce développement du vrac, qui a vocation à s'inscrire dans la Stratégie 3R (Réduction, réemploi, recyclage) portée par le Ministère de la transition écologique, est toutefois encore très variable selon les enseignes. Enfin, la grande distribution peut être à l'origine de la renaissance de la consigne⁶⁴ qui fut une pratique courante jusqu'à la fin des années soixante. Pour réussir à la faire renaître, il serait judicieux d'adapter le système de la palette Europe et de standardiser des contenants pour solides et liquides.

Pour conclure, la distribution est engagée sur le chemin de la durabilité, tant en ce qui concerne l'offre alimentaire et la RSE que l'aménagement et le fonctionnement des magasins. Toutefois, il convient de progresser sur les sujets suivants :

⁵⁸ Initiative française pour un cacao durable.

⁵⁹ Fondation Carrefour : pièces jaunes, Banques alimentaires, Action contre la faim, Croix-Rouge, etc.

⁶⁰ Les entreprises devront publier un rapport RSE en annexe de leurs comptes annuels dès lors qu'elles sont concernées par deux des trois critères suivants : + 250 salariés, + 40 M€ de CA, + 20 M€ au bilan.

⁶¹ CARREFOUR a pris l'Engagement de déréférencer à horizon 2026 tous les fournisseurs qui ne seront pas sur la trajectoire + 1,5 °C.

⁶² <https://www.fcd.fr/qui-sommes-nous/actualites-de-la-fcd/detail/publication-deurocommerce-assurer-lavenir-du-commerce-un-secteur-essentiel/>

⁶³ Selon un expert de la grande distribution, les enseignes manquent de compétences techniques internes pour l'intégration de critères de durabilité (nutritionnels, agronomiques, climatiques).

⁶⁴ <https://www.capital.fr/conso/reemploi-des-bouteilles-en-verre-carrefour-lance-un-nouveau-concept-de-consigne-1487767>

- La distribution doit s'employer à donner aux consommateurs la garantie d'une durabilité suffisante de toute son offre, premiers prix comme les autres et quelle que soit l'origine.
- La distribution doit prendre conscience de son rôle important dans la construction du répertoire alimentaire personnel et inciter ses clients, par tous les moyens à sa disposition y compris la promotion, à élargir leur répertoire alimentaire, notamment en exploitant les cartes de fidélité pour cibler les remises et bons d'achat sur les produits sains et durables.

1.4.2 Le rôle de la restauration collective

La restauration collective qui regroupe la restauration scolaire (de la crèche à l'université), la restauration médico-sociale (hôpitaux, maisons de retraite), la restauration d'entreprise (Administration, entreprises) et celle de lieux divers (centres de vacances, prisons, etc.) a en elle-même une fonction sociale, donc un critère intrinsèque de durabilité, du fait de son prix modéré.

La Loi EGALIM 1 a considérablement renforcé le rôle de la restauration collective en matière de durabilité en introduisant des obligations et des objectifs chiffrés en matière d'approvisionnements et de qualité des produits, de diversification des sources de protéines et de menus végétariens, de lutte contre le gaspillage alimentaire, de substitution des plastiques, d'informations des usagers et convives (annexe 7). Le Réseau Restau'Co qui fédère, depuis 2016, 12.000 établissements de la restauration collective en gestion directe, a mis en place l'initiative « Mon restaurant responsable », Système participatif de garantie (SPG) conçu avec la Fondation pour la Nature et l'Homme (FNH) reposant sur un référentiel⁶⁵ à quatre piliers. Il s'agit d'un outil de pilotage gratuit pour le gestionnaire qui lui permet de faire des autodiagnostic pour son restaurant et de suivre la mise en œuvre des objectifs EGALIM.

Une difficulté demeure s'agissant des produits importés, en particulier des viandes, qui représentent de l'ordre de 50%⁶⁶ de celles consommées en restauration scolaire mais la situation devrait s'améliorer puisque, depuis le 1^{er} mars 2022, l'origine de la viande (porc, volaille, agneau, mouton) servie dans toute la RHD doit être indiquée, comme cela est le cas pour la viande bovine depuis 2002. Une autre difficulté concerne l'objectif de 20 % de produits issus de l'agriculture biologique fixé par la loi EGALIM qui n'est que de 13%⁶⁷.

Pour conclure, la restauration collective est, comme la distribution, très engagée sur le chemin de la durabilité mais, il convient de progresser encore sur le sujet de l'importation des viandes et des objectifs de la loi EGALIM. Il conviendrait aussi que la restauration collective prenne davantage conscience de son rôle majeur dans la construction du répertoire alimentaire personnel. Une communication de grande envergure, idée venue d'une discussion informelle⁶⁸, pourrait ainsi être conduite par le Réseau Restau'Co sur le thème : « *Ici, on élargit la palette de vos goûts !* ».

⁶⁵ L'assiette : les produits, proximité et mode de production (alimentation animale, BEA etc.) ; Le bien-être : accueil des convives, information, nutrition, etc. ; Les éco-gestes : eau, énergie, gaspillage (et dons), déchets, produits d'entretiens etc. ; Le territoire : emploi, partenariat avec les producteurs locaux, passerelles entre les restaurants collectifs, etc.

⁶⁶<https://www.gouvernement.fr/actualite/cantines-scolaires-restaurants-l-origine-des-viandes-indiquee-des-mars>

⁶⁷Le Ministre de l'Agriculture et de la Souveraineté Alimentaire a invité la restauration collective à redoubler d'efforts lors du Conseil national de la restauration collective du 7 décembre 2023.

⁶⁸Lors des Assises nationales de la restauration collective de Rouen du 15 novembre 2023.

1.4.3 Les PAT et le développement des circuits courts

Les circuits courts qui correspondent, selon la doctrine administrative, à une vente faisant intervenir un intermédiaire au plus, ne nécessitent aucune infrastructure logistique complexe pour mettre en relation l'offre et la demande. Les produits agricoles et alimentaires commercialisés en vente directe relèvent des circuits courts, de même que les produits agricoles commercialisés en restauration collective par l'intermédiaire d'un grossiste. S'y ajoutent les magasins de producteurs qui sont des points de vente collectifs et les AMAP (Associations pour le maintien d'une agriculture paysanne).

Les projets alimentaires territoriaux (PAT), institués par la loi⁶⁹, ont fortement contribué à leur développement. Les PAT fédèrent les acteurs de la filière agroalimentaire d'un territoire, producteurs, transformateurs, distributeurs et consommateurs, dans le but d'y développer une agriculture durable et une alimentation de qualité, accessible à tous. Pilotés principalement par les collectivités territoriales, ces projets s'appuient sur un diagnostic partagé de la production agricole et alimentaire locale, du besoin alimentaire du bassin de vie, des atouts et des contraintes socioéconomiques et environnementaux du territoire. Ils sont élaborés de manière concertée et servent de cadre à des actions partenariales dans six domaines : l'économie alimentaire ; le culturel et la gastronomie ; la nutrition et la santé ; l'accessibilité sociale ; l'environnement ; l'urbanisme et l'aménagement du territoire.

Les PAT⁷⁰ sont ainsi un levier pour appréhender l'alimentation de manière transversale, en travaillant à la fois sur les aspects économiques, sociaux et environnementaux. Ils ont bénéficié de financements importants (80 millions d'euros dans le cadre de France Relance) permettant souvent d'accroître l'approvisionnement des cantines en produits locaux. Les exploitations agricoles engagées dans un PAT et qui à ce titre parviennent à contractualiser tout ou partie de leur production ont un bien meilleur consentement à payer⁷¹ les coûts des audits et de l'accompagnement que les autres exploitations, ce qui prouve que la contractualisation est un levier puissant pour engager les exploitations agricoles vers des modes de production plus durables. Elle doit être fortement encouragée (voir aussi 2.1.4).

Il reste que le potentiel de développement des circuits courts au moyen des PAT est considérable. Ce modèle économique met en mouvement un écosystème faits d'opérateurs d'un même territoire qui n'avaient souvent aucun lien antérieur. L'animation de l'écosystème des opérateurs économiques qui en sont membres est le principal facteur-clé de succès des PAT. Les Pouvoirs publics devraient faire porter leur effort en priorité sur l'animation des PAT, et en assurer la supervision dans un objectif d'efficience. Un rapport du sénateur Frédéric Marchand⁷² recommande d'évoluer vers une contractualisation des territoires avec l'Etat dans le but que les PAT soient des outils de transformation qui intègrent toutes les facettes de l'alimentation.

⁶⁹https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/article_jo/JORFARTI000029573485

⁷⁰Au 1^{er} avril 2023, on recensait 428 PAT labellisés.

⁷¹ Assises nationales de la restauration collective 2023, Rouen, 15/11/2023 : apports des PAT pour les exploitants agricoles.

⁷²<https://agriculture.gouv.fr/rapport-du-senateur-frederic-marchand-sur-les-projets-alimentaires-territoriaux>

1.5 RENFORCER « L'ASSISTANCE ALIMENTAIRE » DURABLE

Depuis 1985, l'assistance alimentaire est, en France, pensée en référence à la grande précarité⁷³. L'aide alimentaire, qui repose sur la collecte d'aliments par appel à la générosité publique ou auprès de donateurs qui bénéficient d'un avantage fiscal, ainsi que sur des fonds publics⁷⁴, et sur leur distribution par des associations caritatives, est destinée aux personnes en situation d'urgence dont le nombre serait désormais nettement supérieur à 2 millions.

Aux personnes en situation de grande précarité, s'ajoutent les foyers et personnes à bas revenus qui disent se restreindre occasionnellement ou continument et n'ont pas accès à une alimentation de qualité et durable⁷⁵. La population étudiante, les foyers monoparentaux, les bénéficiaires de minimas sociaux éprouvent d'importantes difficultés d'accès à une alimentation compatible, en qualité et en quantité, avec leurs besoins physiologiques. Outre l'aide alimentaire, les foyers et personnes à bas revenus ont accès aux dispositifs suivants :

- La tarification sociale dans les cantines : depuis le 1^{er} avril 2021, l'Etat verse 3 €/repas servi au tarif maximal de 1 € aux communes éligibles à la Dotation de solidarité rurale (DSR) « Péréquation » ;
- La tarification des CROUS dite « sociale » à 3,30 €/repas et « très sociale » à 1 € pour les étudiants boursiers ou non-boursiers précaires ;
- Distribution gratuite de petits déjeuners dans des écoles primaires volontaires des zones « Rep⁷⁶ » et « Rep+ » ;

Diverses propositions ont été faites pour compléter le dispositif d'assistance alimentaire, sans pour autant dépasser le stade d'expérimentations locales :

- La mise en place de chèques « alimentation durable 100% local, bio et durable » proposée par la Convention citoyenne pour le climat⁷⁷ ;
- La Sécurité sociale de l'alimentation (SSA)⁷⁸ conceptualisée par un collectif d'organisations. Des expériences-pilotes sont en cours à Bordeaux et à Montpellier notamment.

Le décrochage du pouvoir d'achat des foyers les plus modestes en raison des dépenses contraintes et d'une inflation de 21 % en deux ans sur l'alimentation ont contribué à faire émerger une nouvelle forme de précarité alimentaire. Un renforcement de l'assistance alimentaire est indispensable pour permettre à près de 20 % de la population française de couvrir ses besoins nutritionnels et d'avoir accès à une alimentation durable. Les bénéficiaires de cette assistance devront être ciblés sur des critères de revenus et sur des critères sociaux (parents isolés, étudiants, etc.).

⁷³L'aide alimentaire est coordonnée par le Comité national de coordination de la lutte contre la précarité alimentaire (COCOLUPA).

⁷⁴Le règlement (UE) 2021/1057 du 24 juin 2021 a institué le Fonds social européen (FSE +) regroupant plusieurs fonds antérieurs. Pour la période 2021-2027, la France dispose de 647 millions d'euros de crédits pour le programme FSE + pour financer l'achat de denrées alimentaires à destination des associations bénéficiaires.

⁷⁵Selon le CREDOC⁷⁵, 16 % des Français disent ne pas manger à leur faim.

⁷⁶Réseaux d'éducation prioritaires : REP + concerne les quartiers ou secteurs isolés connaissant les plus grandes concentrations de difficultés sociales ; REP concerne les quartiers plus mixtes socialement mais rencontrant des difficultés sociales significatives.

⁷⁷https://www.iddri.org/sites/default/files/PDF/Publications/Catalogue%20Iddri/Autre%20Publication/202209-NOTE-cheque%20alimentaire_3.pdf

⁷⁸Le think tank Terra Nova a produit un rapport en novembre 2021 sous la direction de France Caillavet, Dominique Paturel, Nicole Darmon qui confirme son utilité en reconnaissant qu'il manque des travaux scientifiques pour conforter sa faisabilité.

R3. Prévoir un programme complet, massif et coordonné, d'actions visant à améliorer notre environnement alimentaire :

- ancrer, par les enseignements scolaires, les savoirs qui permettent de mieux appréhender les besoins, ainsi que les impacts des choix sur la santé et sur l'environnement ;
- faire reposer le Nutri-Score sur la portion moyenne consommée de chaque aliment et limiter l'accès à la publicité aux aliments présentant un profil nutritionnel favorable. Transformer l'ARPP en GIP ;
- agir sur la fiscalité pour infléchir la demande d'aliments aux impacts défavorables pour la santé ; promouvoir le développement d'une « smart » shrinkflation transparente ; pérenniser l'utilisation des tickets-restaurant pour l'achat en magasin d'aliments durables (liste positive) ;
- engager la grande distribution à garantir une durabilité plancher de toute son offre, premiers prix comme les autres, et quelle que soit l'origine des produits ;
- accompagner les efforts de la restauration collective en organisant une campagne de communication sur le thème : « *Ici, on élargit la palette de vos goûts !* »
- mettre en place une assistance alimentaire durable, ciblée sur des critères sociaux et de revenus, permettant aux consommateurs défavorisés d'accéder à une alimentation durable.

2 LE LEVIER DE L'OFFRE ALIMENTAIRE

La demande tire l'offre mais l'offre oriente évidemment la demande, à cause du prix, de la qualité, du goût mais aussi des promesses de durabilité. Il n'y a pas d'alimentation durable sans agriculture et industrie agroalimentaire durables, c'est le sens de l'approche intégrée de la chaîne alimentaire promue par la Commission européenne dans la stratégie F2F.

Nota : bien que non expressément citées dans son mandat, la pêche et l'aquaculture ont été examinées par la mission lors d'un entretien avec la DGAMPA. Globalement, ces deux secteurs sont confrontés aux mêmes enjeux que l'agriculture : décarbonation (bateaux de pêche), prélèvement d'une ressource naturelle qui doit se régénérer, gestion du risque d'atteinte à la biodiversité (intégrité des fonds marins, captures accidentelles de dauphins, etc.), forte dépendance de la conchyliculture et de l'aquaculture (marine et continentale) à la qualité de l'eau, conflits d'usage de l'espace littoral. Un écolabel public « pêche durable » qui porte sur quatre catégories de critères (écosystème, environnement, social et qualité) a été lancé en mars 2017, il rencontre un succès mitigé car il est jugé complexe (36 critères). Il est inscrit sur la liste des politiques prioritaires du gouvernement. Le label privé international MSC⁷⁹ « pêche durable » est davantage répandu et peut être reconnu au titre de la Loi EGalim. Le plan « Aquacultures d'avenir 2021-2027 » constitué de huit fiches actions, vise la double performance économique et environnementale. A noter également, le potentiel de co-développement de l'aquaculture marine et de l'éolien en mer sur les mêmes concessions du domaine maritime.

⁷⁹ Marine Stewardship Council, ONG internationale créée pour lutter contre la surpêche

2.1 LES CRITERES D'UNE PRODUCTION AGRICOLE DURABLE

En agriculture, l'analyse de la durabilité est rendue difficile par l'existence de tensions voire de contradictions entre ses trois objectifs, une même production pouvant cumuler des externalités négatives et positives. En France, l'orientation politique de la transition agro-écologique (TAE) a été prise par le ministère de l'agriculture il y a 10 ans, mais le chantier de planification écologique lancé en septembre 2023 oblige à aller beaucoup plus vite et plus loin. La prise de conscience des filières rencontrées au cours de la mission est réelle, et se traduit par des initiatives et engagements collectifs qui visent à réduire les externalités négatives et/ou augmenter les externalités positives. Il peut donc être hasardeux de conclure qu'un mode de production est durable ou ne l'est pas, sans doute plus aisé d'affirmer qu'un mode de production est plus ou moins durable qu'un autre. En outre, depuis 2020 et surtout 2022, deux autres concepts clés sont portés par l'agriculture française et européenne : la souveraineté et la résilience.

L'équation de la durabilité agricole implique de nombreuses variables :

- environnement : atténuation du changement climatique (émissions de GES, décarbonation et captation du carbone), adaptation au changement climatique (cultures, eau), pollutions (eau, air), appauvrissement des sols, biodiversité ;
- économie : l'activité agricole et des filières (revenu des agriculteurs, renouvellement des générations, emploi saisonnier), la biomasse (alimentation, énergie), la vitalité des territoires, le commerce (import/export) ;
- social/sociétal : les préoccupations environnementales ci-dessus, élevage (BEA), innovations, emploi et conditions de travail, santé.

Pour les 4 catégories de critères qui suivent, nous présentons quelques solutions qui sont mises en œuvre, envisagées ou suggérées pour tendre vers ou augmenter la durabilité des systèmes agricoles (et par extension alimentaires) en France et en Europe. Nous ne sommes pas exhaustifs, sachant l'ampleur de la problématique et la multiplicité de travaux⁸⁰ à tous niveaux.

2.1.1 Une agriculture décarbonée, et au service de la décarbonation

En France, le secteur agricole contribue pour 19 % aux émissions de GES (et l'élevage bovin pour 12% de celles-ci), derrière les transports et devant l'industrie. Des objectifs de réduction sont fixés par la stratégie nationale bas carbone dont la 3^{ème} édition (SNBC3) devrait être finalisée d'ici fin 2024, en conformité avec l'ambition européenne⁸¹ « Fit for 55 ». La trajectoire mobilisera une panoplie de leviers visant tant à augmenter les absorptions de carbone par les sols qu'à réduire les émissions agricoles.

Parmi les outils disponibles, le label bas carbone (LBC) utilise le marché volontaire du carbone pour des projets conduits exclusivement en France. Depuis sa création en 2018, 11 référentiels LBC ont été validés dont 9 dans les secteurs agricoles et forestiers. L'interprofession laitière, à travers sa démarche RSE France Terre de lait, est la plus avancée, elle ambitionne⁸² de réduire de 17% son empreinte carbone d'ici 2025 sans réduire la production et tout en maintenant voire augmentant le

⁸⁰ De nombreuses prospectives ont été publiées : INRAE, IDDRI, SOLAGRO, CGAAER, Culturibles, Bretagne 2014, etc

⁸¹ En 2030, moins 55% d'émissions nettes par rapport à 1990

⁸² Engagements formalisés au SPACE à Rennes le 12 septembre 2023

revenu⁸³ des éleveurs. Interbev espère atteindre 30% d'élevages audités Cap2ER⁸⁴ d'ici 2025. En grandes cultures, un seul référentiel a été validé à ce stade mais plusieurs outils de bilan carbone existent⁸⁵. Deux référentiels sont développés dans la filière vitivinicole. Grâce au LBC, des entreprises d'aval peuvent compenser leurs émissions en achetant des crédits carbone et ainsi participer au financement de la TAE de leur amont agricole. Ceci peut favoriser la logique de filière (une industrie laitière vs des élevages laitiers) et la proximité géographique, plutôt que de pratiquer la compensation à vil prix via une lointaine reforestation mal contrôlée. Il nécessite bien sûr une traçabilité performante.

Ce système en principe vertueux –quoiqu'il incite l'aval à compenser plutôt qu'à réduire- a toutefois peu de chances de prospérer s'il demeure volontaire, et national. L'UE progresse vers la mise en place d'un système de certification volontaire à l'image du LBC mais sans un marché obligatoire comme pour les sites industriels, la route risque d'être longue et l'harmonisation UE de faire défaut. Sans compter les distorsions avec les pays-tiers (voir le chapitre 3.5.2). Et l'agriculture, qui est le 3^{ème} plus gros émetteur de GES dans l'UE, risque de voir sa part augmenter au fur et à mesure que celle des industries diminuera (les émissions agricoles n'ont diminué que de 3% entre 2005 et 2021, à comparer aux 7,6% des transports et aux 31% pour les bâtiments⁸⁶).

Plusieurs pistes sont explorées pour réduire l'empreinte spécifique méthane (65% des émissions de méthane proviennent de l'agriculture, dont 87% de l'élevage bovin elles-mêmes issues à 94% de la fermentation entérique⁸⁷). Le projet Méthane 2030⁸⁸ vise à réduire le méthane entérique de 30% en 10 ans en mobilisant un panel d'outils sur la conduite de troupeau (vêlages précoces), la nutrition, l'utilisation d'additifs et la génétique. Le programme européen LIFE Green Sheep⁸⁹ qui combine plusieurs leviers (alimentation, pâturage, fertilisation, cultures) donne de premiers résultats encourageants avec une réduction de 11% en moyenne des émissions de GES, et même un gain économique moyen de 20€ par brebis. A noter également la coopération franco-canadienne⁹⁰ pour la recherche sur les systèmes d'alimentation des monogastriques. Et les entreprises de la nutrition animale⁹¹ se fixent un objectif de réduction de 20% des émissions de GES sur l'alimentation des animaux d'élevage entre 2020 et 2030.

A l'avenir, l'agriculture devrait durablement contribuer à la production d'énergies renouvelables (EnR). On constate aujourd'hui que les cours des énergies fossiles ont une influence sur les décisions des agriculteurs⁹² et par conséquent sur les marchés. Plusieurs solutions existent pour les biocarburants et le biogaz sans concurrencer la production alimentaire : privilégier la circularité (coproduits) qui permet en plus de lutter contre le gaspillage, optimiser les cultures intermédiaires utilisées comme couvert végétal. La filière oléagineux fonde beaucoup d'espoir dans le diester de

⁸³ Le retour moyen pour un élevage LBC est de 3000 à 4000€ par an - 4000 élevages (sur 80 000) de bovins lait et viande sont LBC

⁸⁴ Calcul automatisé des performances environnementales en élevage de ruminants, outil développé par l'IDELE en 2010

⁸⁵ Vivadour annonce qu'elle va développer un maïs bas carbone : semis et donc récolte précoces pour diminuer le besoin de séchage – conférence de presse le 7 décembre 2023

⁸⁶ Source : Agence européenne pour l'environnement

⁸⁷ Sources AIE et CITEPA (centre interprofessionnel technique d'études de la pollution atmosphérique)

⁸⁸ Initiative de l'Institut de l'élevage finalisée en juillet 2023, labellisée France 2030, pour une période de 4 ans.

⁸⁹ Présentation au Salon Tech-ovin (6 septembre 2023)

⁹⁰ LIA Nutri-Mod (INRAE-AgroParisTech-Université Laval) - Communiqué de l'INRAE du 2 juin 2023

⁹¹ Communiqué du SNIA, 30 août 2023

⁹² Les prix élevés du pétrole incitent les producteurs à transformer une partie de leur récolte en éthanol plutôt qu'en sucre, ce qui réduit la quantité de sucre sur le marché et fait monter les cours (+ 9,8 % pour l'indice FAO en septembre 2023). Autre exemple, le Canada pourrait à l'avenir réorienter une grande partie de ses exportations de graines de canola vers le marché domestique.

colza (B100) qui pourrait contribuer à la décarbonation⁹³ du machinisme agricole. La demande en biocarburants aéronautiques durables (l'UE s'oriente vers une exigence de 70% de SAF à l'échéance 2050) va exploser. Des contrôles seront cependant nécessaires pour éviter les détournements d'usage au gré de l'évolution des cours des MPA et de l'énergie. En ce qui concerne l'agrivoltaïsme dont les modalités réglementaires sont en voie de finalisation, la loi exige que le projet soit conçu dans une perspective de service à l'agriculture, en conciliant les impératifs agronomiques (prioritaires) et technologiques, dans un dialogue constructif et pour un juste partage de la valeur avec les énergéticiens.

2.1.2 Une agriculture diversifiée et multifonctionnelle, ancrée dans les territoires

Pour reprendre deux expressions entendues lors d'un colloque⁹⁴ : « l'agriculture a toutes les solutions grâce à la multifonctionnalité, elle est l'avenir » et « l'agriculture n'est pas que nourricière, elle est systémique ». Avec ses trois vocations principales : alimentation animale (60%), alimentation humaine et énergie, la biomasse⁹⁵ sera de plus en plus disputée. Il faudra donc en augmenter la productivité si l'on veut éviter de difficiles arbitrages⁹⁶ de conflits d'usage, ce qui passe d'abord par la préservation des surfaces agricoles⁹⁷ et sans doute par la reconquête des terres délaissées, a minima pour la production photovoltaïque. Au-delà de leur contribution majeure au stockage du carbone, la **qualité biologique des sols** détermine largement leur capacité à produire des végétaux, en quantité comme en qualité. Or, de nombreux observateurs constatent que cette qualité se dégrade inexorablement⁹⁸. Une directive sur le suivi et la résilience des sols est en cours de négociation à Bruxelles. Un think tank⁹⁹ suggère qu'un diagnostic de qualité puisse orienter les transactions de terres agricoles, au même titre que les DPE pour les transactions immobilières, et servir de base à une forme de prime ou de décote selon l'état des lieux d'entrée et de sortie. Des réflexions sont en cours dans le cadre de la préparation de la future LOA.

Les filières françaises de **grandes cultures** sont engagées dans la transition, mais elles soulignent l'importance des défis à relever et rappellent la vocation exportatrice de la France, sachant que la sole céréalière a déjà diminué de 0,6 Mha (sur 9) en 10 ans¹⁰⁰. Par conséquent, le réalisme et le bon sens doivent prévaloir dans la prise de décision, en tenant compte de la faisabilité technique et économique. Elles sont favorables à l'agriculture de conservation¹⁰¹ à condition de doter les agriculteurs des outils pertinents¹⁰². Les cultures résilientes doivent être encouragées. C'est l'ambition du plan protéines, renforcé dans le cadre de la planification écologique, qui vise à

⁹³ Voir également le rapport CGAAER n°21065 « Décarboner 100% de l'énergie utilisée en agriculture à l'horizon 2050 : c'est possible ! »

⁹⁴ « Quelle ambition pour une agriculture productive et durable ? De la prospective à l'action » - Agridées, 14 septembre 2023

⁹⁵ Voir également le rapport CGAAER n°21041 sur la mise en œuvre de la stratégie européenne sur la bioéconomie (août 2022)

⁹⁶ Voir également le rapport CGAAER n°22107 sur les stratégies d'usage des terres en France (mai 2023)

⁹⁷ Chaque année en France plus de 20 000 ha sont artificialisés. Sur les 20 dernières années, l'artificialisation s'est faite sur des terres agricoles à plus de 80% alors qu'elles ne représentent que 49% des surfaces disponibles (France Stratégie – note n°128, novembre 2023). La Loi climat et résilience a fixé l'objectif de zéro artificialisation nette (ZAN) en 2050

⁹⁸ « Peut-on encore sauver les sols ? » Revue INRAE Ressources n°4 (juillet 2023)

⁹⁹ Recommandation n°2 du Think tank agroalimentaire (9^{ème} édition- 4 juillet 2023)

¹⁰⁰ D'après Intercéales, seules 5 espèces se maintiennent ou progressent (blé tendre, orge, triticale, maïs, sorgho), les 13 autres sont orientées à la baisse. La situation du blé dur, qui s'adapte mal au changement climatique, est préoccupante (récolte de 2,2 Mt il y a 5 ans, 1,2 Mt en 2022)

¹⁰¹ Maïsadour vise un objectif de 0,1 Mha d'agriculture régénératrice et moins 30% d'engrais azotés d'ici 2030 – conf. presse 7/12/2023

¹⁰² Parmi lesquels le glyphosate, dont la Commission européenne a annoncé le 16 novembre la prolongation de l'autorisation pour 10 ans

améliorer à la fois l'autonomie alimentaire des élevages¹⁰³ et les régimes alimentaires des français. Il reste cependant beaucoup à faire en recherche variétale sur les légumineuses. Les pois, fèves, féveroles présentent un réel intérêt nutritionnel mais sont peu consommés en France¹⁰⁴. La structuration de filières spécifiques¹⁰⁵ permettrait de massifier l'offre et de les rendre attractives aux yeux des consommateurs. Le sarrasin se développe bien, le sorgho plus difficilement bien qu'il soit peu gourmand en eau.

La transition écologique concerne également la **biodiversité** des agroécosystèmes. Les infrastructures agroécologiques étaient la marque des paysages agricoles avant l'intensification de la seconde moitié du XXème siècle. Hier obstacle improductif à l'agrandissement des parcelles, on reconnaît aujourd'hui à la haie de nombreux bénéfices : à la fois puits de carbone, source de bois-énergie, et réservoir de biodiversité¹⁰⁶. L'organisation spatiale des parcelles cultivées, la diversité des emblavements et la place des bordures et des haies influencent aussi la présence des organismes nuisibles comme celle de leurs prédateurs et favorisent le biocontrôle. Le pacte gouvernemental qui doit être déployé à partir de 2024 vise à reconstituer 50 000 kms de haies d'ici 2030.

L'intensification des systèmes agricoles précitée a conduit à une **spécialisation des territoires** au détriment des interactions vertueuses entre cultures et élevages. D'où notamment les excédents d'effluents d'un côté, le déficit ailleurs qu'il faut combler par des engrais minéraux. La captation alimentaire par les élevages est contestée (voir 2.1.4 infra) bien qu'en contribuant à valoriser des cultures et des biodéchets, ils entretiennent une forme de circularité dans les systèmes alimentaires. Il y a consensus sur la nécessité -pour des raisons de santé- de diminuer la consommation de viande (voir chapitre 1.2), mais dissensus sur celle de réduire l'élevage sachant qu'il fournit les protéines animales dont la France manque¹⁰⁷ déjà. En ce qui concerne les bovins, la tendance est à la décapitalisation et l'accélérer ne ferait qu'augmenter le recours à des importations de viandes de pays-tiers qui ne respectent pas toutes les normes de l'UE (voir chapitre 3.4.2). La production porcine est également en baisse¹⁰⁸, en France comme en Europe.

Un retour généralisé à des systèmes de polyculture-élevage, plus résilients car on cumule rarement tous les aléas, serait difficile compte tenu de la spécialisation des filières. Mais il faut envisager des formes de réassociation agriculture-élevage innovantes, notamment dans les régions intermédiaires. Quelques pistes¹⁰⁹ : relocaliser la production végétale destinée à l'alimentation animale (protéagineux, légumineuses fourragères) pour bénéficier du « service azoté » rendu par les légumineuses et éviter les bilans excédentaires dans les régions d'élevage ; procéder à des échanges entre exploitations d'effluents dont la technologie (concentration) pourrait faciliter le transport ; revoir notre modèle de production pour réduire notre double dépendance à la demande italienne de brouillards et aux importations de viande bovine ; privilégier les races mixtes. Enfin, l'agroforesterie en associant arbres et cultures et/ou élevages permet aussi d'introduire une forme de diversité productive dans le paysage agricole.

¹⁰³ L'élevage consomme 4,5 Mt équivalent graines de soja dont 4,1 Mt sont importées. La France ne produit que 0,4 Mt essentiellement pour l'alimentation humaine (non OGM)

¹⁰⁴ 2,5 kg/an/habitant contre 11 au Canada (source Terres Univia)

¹⁰⁵ Exemple de l'association LEGGO « Légumineuses à graines grand ouest » qui réunit 70 partenaires de 4 régions

¹⁰⁶ En Europe, ¼ des populations d'oiseaux auraient disparu en 40 ans (« farmland practices are driving bird population decline across Europe » - PNAS 15 mai 2023)

¹⁰⁷ 30% de la viande est importée (+ 11,5% en 2022) – source FranceAgriMer

¹⁰⁸ 5,7% de porcs en moins au 1^{er} semestre 2023, 8,5% pour l'ensemble de l'UE (source IFIP – 21 novembre 2023)

¹⁰⁹ Colloque du GIS Avenir élevages, Paris le 7 novembre 2023

L'approche territoriale est indispensable pour réussir la TAE, d'où l'organisation prévue au niveau régional de « conférences des parties » qui doivent produire des plans d'actions cohérents. Les collectivités ont un rôle majeur à jouer avec les filières, et la dimension stratégique de l'agriculture ne devra pas échapper à la modernisation des SCoT¹¹⁰. Par exemple, les aides à l'installation peuvent être orientées vers l'élevage dans les régions¹¹¹ où il est peu présent. Mais il reste beaucoup à faire, en témoigne¹¹² le régime d'autorisation préalable à la conversion des prairies permanentes qui a dû être imposé dans 4 régions pour enrayer la dégradation de la situation. Enfin, l'élevage extensif présente plusieurs atouts pour la vitalité des territoires : il maintient une activité économique et entretient de la SAU et des prairies dans des zones difficilement cultivables, façonne les paysages et favorise le tourisme y compris gastronomique avec les SIQO. Et les prairies permanentes stockent davantage de carbone¹¹³ que les grandes cultures, bien que cette capacité diminue avec le réchauffement climatique.

2.1.3 Une agriculture sobre

Un effort de sobriété s'impose à l'agriculture confrontée au changement climatique (réchauffement, sécheresse et autres aléas) et aux exigences environnementales et sanitaires. Il implique un usage raisonné de l'eau et une moindre consommation d'intrants par les végétaux (engrais, pesticides) et les animaux (médicaments).

Le Varenne agricole de l'eau et de l'adaptation au changement climatique a lancé plusieurs chantiers visant à renforcer la résilience de l'agriculture. Plusieurs pistes de travail ont été identifiées dans un rapport récent¹¹⁴ du CGAAER auquel nous renvoyons.

Les **engrais** minéraux représentent, fabrication et utilisation confondues, 25% des émissions de GES du secteur agricole. Leur consommation a diminué lors de la campagne 2022-2023, une possible explication avancée par UNIFA¹¹⁵ est une modification des assolements avec une place plus importante faite aux oléoprotéagineux. Les effluents d'élevage ont un bilan plus favorable¹¹⁶, y compris pour la fertilité des sols par leur action sur le microbiote, et ils sont indispensables pour la production biologique. Ils constituent une ressource abondante qu'il faudrait à la fois mieux répartir et mieux valoriser pour économiser les engrais de synthèse. Aujourd'hui, le compte n'y est pas et l'Autorité environnementale alerte¹¹⁷ sur l'inadéquation persistante des politiques de réduction de la pollution des eaux et de l'air par l'azote. Dans un registre moins répandu, le frass est un engrais organique de qualité amené à se développer avec l'élevage d'insectes. Il y a également les biostimulants¹¹⁸ issus de la fermentation de l'urine humaine, qui favorisent l'assimilation du phosphore et des nutriments du sol. Traitement compris, le bilan énergétique des effluents humains serait 3 à 4 fois meilleur que celui des fertilisants de synthèse.

Les objectifs de réduction d'usages des **pesticides** fixés par les plans Ecophyto successifs n'ont

¹¹⁰ Schémas de cohérence territoriale – Ordonnance du 17 juin 2020

¹¹¹ Exemple de la Région Centre Val de Loire – conférence de presse du 19 juin 2023

¹¹² Arrêté du 31 octobre 2023

¹¹³ En moyenne 84,6 t/ha versus 51,6 (INRA – 2019)

¹¹⁴ Rapport n°23021 – juillet 2023

¹¹⁵ Union des industries de la fertilisation (UNIFA) - Conférence de presse du 16 novembre 2023

¹¹⁶ Sous réserve de maîtriser les émanations de CH₄ des fumières

¹¹⁷ Note délibérée relative aux programmes d'actions nitrates (n°Ae 2023-N-08 du 23 novembre 2023)

¹¹⁸ Lactopi start (Toopi Organics, entreprise soutenue par France 2030 et par l'ADEME)

pas été atteints. Un nouveau plan est en discussion dont le cap pourrait être fixé à moins 50% d'utilisation en 2030 par rapport à la période 2015-2017. Il faut anticiper la moindre disponibilité de solutions chimiques¹¹⁹ et trouver des solutions alternatives¹²⁰. Certaines filières sont particulièrement inquiètes¹²¹, des impasses sont prévisibles par exemple pour plusieurs fruits et légumes¹²², certains oléoprotéagineux ainsi que pour le maïs semence et le maïs doux. Le chantier d'adaptation et de planification est donc colossal, ce qui explique l'effort budgétaire inédit¹²³ du gouvernement. Un comité interfilières travaille à l'élaboration de plans d'actions¹²⁴, et c'est une combinaison d'outils qui devra être déployée : systèmes de culture¹²⁵, biocontrôle¹²⁶, mécaniques, manuels, génétiques¹²⁷ et chimiques. Dans le cadre de France 2030, les appels à projets de deux grands défis sur le biocontrôle et la robotique agricole seront lancés d'ici fin 2023. Cette combinaison d'outils correspond à la « protection intégrée » des cultures qui figurait déjà dans la directive¹²⁸ de 2009 sur l'utilisation durable des pesticides. Il est probable que le rapport de la commission d'enquête¹²⁹ sur les pesticides viendra alimenter les réflexions sur le futur Ecophyto 2030.

La lutte contre l'**antibiorésistance** matérialisée par le plan Ecoantibio s'est traduite par une diminution de moitié en 10 ans de l'exposition des animaux aux antibiotiques. Les efforts devront être poursuivis dans le cadre de la 3^{ème} édition du plan¹³⁰, qui sera élargie aux antiparasitaires.

Les **innovations technologiques** peuvent aider à atteindre les objectifs de réduction d'utilisation d'intrants ou d'eau. C'est le cas de l'agriculture de précision pour les engrais ou les pesticides. Les nouvelles techniques génomiques (NGT) promettent des variétés résistantes aux maladies¹³¹ ou à la sécheresse¹³². D'autres méthodes telles que les pesticides à ARN interférents, conçus pour bloquer l'expression de certains gènes chez les insectes nuisibles, sont en développement. La question se pose tout de même de savoir si les biotechnologies peuvent être considérées comme des méthodes de production durables. En proposant d'exclure les NGT de l'agriculture biologique, la Commission semble répondre par la négative.

2.1.4 Une agriculture viable et vivable, réconciliée avec la société

« Pas d'agriculture sans agriculteurs, et pas d'agriculteurs sans revenu ! ». Cette tautologie rappelle qu'il est vain de parler de durabilité d'une **activité économique** si celle-ci n'a pas ou plus les moyens de subsister. La perception est largement répandue que la durabilité, c'est nécessairement devoir arbitrer entre environnement et économie. Le succès des politiques en faveur de l'installation et du

¹¹⁹ Sur les 460 substances actives approuvées au niveau UE, 75 pourraient être interdites d'ici 2026 (source DGAL)

¹²⁰ Rapport CGAAER n°22031 « Produire de l'alternative en protection des cultures » (mai 2023) - A noter également la prospective de l'INRAE « Agriculture européenne sans pesticides chimiques en 2050 » (mars 2023)

¹²¹ En céréales, où l'on constate une résurgence de l'ergot des graminées, sur 16 SA 11 pourraient être supprimées et parmi les 5 restantes 2 seraient concernées par des phénomènes de résistance

¹²² 18 fruits et 29 légumes concernés par 40 des 75 substances actives menacées, selon l'ANPP (18 décembre)

¹²³ 250 M€ pour France 2030 et 250 M€ dans le PLF 2024 (146 M€ pour le PARSADA)

¹²⁴ 14 ont été validés le 18 décembre et 30 autres devraient suivre en 2024 (PARSADA)

¹²⁵ Exemples : 1/ couverts végétaux pertinents pour prendre la place des adventices ; 2/ une étude INRAE montre que la diversification des cultures permettrait de réduire de 13 à 31% le recours aux pesticides (Nature communications, 16 novembre 2023)

¹²⁶ Exemple : en Ontario, la lutte autocide contre le carpocapse de la pomme permet de diminuer de 93% les traitements insecticides

¹²⁷ Exemple de cépages résistants qui ne nécessitent plus que 2 traitements antifongiques au lieu de 13

¹²⁸ Directive 2009/128/CE, actuellement en cours de révision (futur règlement « sustainable use regulation » dit SUR)

¹²⁹ Commission d'enquête de l'Assemblée nationale – synthèse publiée le 14 décembre 2023

¹³⁰ Plan Ecoantibio3 (2023-2028) lancé le 18 novembre 2023

¹³¹ Une entreprise semencière belge et un institut de recherche allemand ont annoncé le 7 septembre 2023 avoir identifié un gène de résistance au virus de la jaunisse de la betterave à sucre

¹³² Il y a en France consensus sur l'exclusion des VTH (variétés tolérantes aux herbicides)

renouvellement des générations d'agriculteurs dépendra pour une large part des perspectives favorables de rémunération. Il appartient aux filières et interprofessions, particulièrement bien organisées dans notre pays, de garantir une juste répartition de la valeur entre tous les maillons de la chaîne alimentaire en intégrant le coût de la TAE. Juste répartition des frais également, s'agissant notamment des prélèvements d'eau ou des coûts de dépollution liés aux activités agricoles, sachant que les taxes sont aussi un moyen légitime pour décourager les excès d'utilisation de pesticides et d'engrais ou d'irrigation. Contractualisation et transparence¹³³ sont les 2 mots clés de ces défis qui ne sont pas nouveaux.

Aujourd'hui les rendements sont déterminants pour l'économie agricole, demain il faudra pouvoir rémunérer aussi les services environnementaux rendus par une agriculture plus durable. De nouveaux modèles doivent être expérimentés, avec l'accompagnement de l'Etat à la prise de risque. C'est l'objet du fonds public qui vise à garantir¹³⁴ les prêts contractés pour des investissements dans la TAE. Pour revenir à la transition phytosanitaire, sa réussite passera par la production de références convaincantes sur les performances technico-économiques des solutions alternatives. Il faut donc faire travailler ensemble la recherche publique et privée, les start'ups, les instituts techniques, l'industrie phytopharmaceutique¹³⁵, les chambres d'agriculture, les coopératives etc, ce qui implique aussi de recruter et de former les ressources humaines nécessaires. Mais il faut bien admettre qu'il sera difficile d'obtenir l'adhésion des agriculteurs français s'il leur est demandé beaucoup plus qu'à leurs collègues européens (voir chapitre 3.1).

L'emploi et le travail sont évidemment essentiels. L'attractivité des métiers est inversement proportionnelle à leur précarité. L'actualité de l'été 2023 a mis en lumière la situation peu enviable des travailleurs saisonniers (logement, pénibilité, conditions de travail, immigration clandestine et travail illégal), avec plusieurs événements dramatiques dans le secteur viticole. Au-delà des contrôles de l'inspection du travail qu'il faudrait renforcer, il apparaît nécessaire que les filières concernées par l'emploi saisonnier et les entreprises prestataires s'engagent dans la certification RSE. Un syndicat a suggéré de conditionner les aides à l'installation à la prise en compte des conditions de travail pour les salariés comme pour les non-salariés¹³⁶. La mise en place d'un affichage social¹³⁷ ne pourra s'envisager qu'après une expérimentation robuste, concertée avec l'ensemble des parties prenantes.

Enfin, il faudra répondre aux **préoccupations sociétales**, en particulier aux reproches qui sont souvent faits à l'élevage : il contribue au réchauffement climatique, à la perte de biodiversité, à la déforestation importée via le soja et à la dégradation des sols, il est gros consommateur d'eau (à travers le maïs notamment), le taux de conversion des protéines végétales en protéines animales n'est pas bon, la concentration des exploitations dans certains territoires et la concentration des animaux¹³⁸ dans des bâtiments sont à l'origine de pollutions environnementales, de zoonoses, d'antibiorésistance et de souffrance animale. Sur ce dernier point, un sondage Eurobaromètre

¹³³ Des associations de consommateurs (UFC, CLCV, Familles rurales, foodwatch) réclament aux IAA et à la distribution la transparence sur la construction des prix et sur les marges (communication du 29 novembre 2023)

¹³⁴ Jusqu'à 2 Mrds€ de prêts, dont au minimum 400 M€ pour l'élevage – Loi de finances 2024

¹³⁵ En février 2023, Phyteis annonçait des investissements du secteur de 10 Mrd€ au niveau européen dans le développement de solutions d'agronomie digitale, et de 4 Mrd€ dans la recherche sur la bioprotection

¹³⁶ Communiqué de presse de la CFDT du 14 septembre 2023

¹³⁷ « Affichage social sur les biens et services » - Avis de la plateforme RSE (France Stratégie, février 2022)

¹³⁸ 60% des animaux seraient présents dans 3% des élevages (Greenpeace – mai 2023)

récent¹³⁹ montre que 84% des européens sont favorables à davantage de BEA dans les élevages, et 60% seraient disposés à payer plus cher des produits animaux provenant de systèmes d'élevage respectueux du BEA. On ne sait pas si la refonte de la législation UE promise par F2F verra le jour, mais elle est souhaitable à la fois pour harmoniser les pratiques (élevage, transport, abattage, étiquetage) et corriger les excès de l'élevage intensif. Un véritable dialogue, débarrassé des postures et des dogmes, est nécessaire entre les parties prenantes pour aboutir à une vision partagée de l'élevage durable¹⁴⁰. Interbev a lancé en 2017 son Pacte sociétal, certifié RSE, qui vise à faciliter la concertation autour de l'élevage et de la viande.

Un dialogue tout aussi sincère doit prévaloir sur le partage de l'eau, les EnR, les pollutions ou sur les nouvelles technologies. La proposition législative¹⁴¹ sur les NGT suscite des réactions divergentes. La question de l'étiquetage est difficile à traiter, car elle se heurte aux difficultés de traçabilité, de contrôle et de ségrégation plus grandes que pour les OGM. Sur le principe de discriminer deux produits rigoureusement identiques -au mode de production ou d'obtention près- le débat a déjà été tranché dans d'autres domaines¹⁴² et il serait vain de le refaire ici. Toutefois si l'étiquetage s'avérait techniquement impossible, faudrait-il se priver de la technologie s'il est avéré qu'elle sert l'intérêt général ? La réponse ne peut venir que d'une analyse coûts-bénéfices approfondie, associant et assumée par la société (en caricaturant sans doute : plus de biotechnologie pour moins de pesticides, ou l'inverse ?). En tout état de cause, le « technosolutionnisme » ne saurait à lui seul assurer la TAE (voir également le chapitre 2.4.2).

R4. Promouvoir à Bruxelles un marché obligatoire du carbone pour la chaîne de valeur agricole de sorte que, dans une logique de filière bien comprise, l'aval contribue aux efforts de TAE de l'amont. Etendre en conséquence le périmètre de l'ajustement carbone aux frontières (voir R6). Favoriser pour les transactions foncières, le diagnostic de qualité biologique des sols. Orienter les politiques de soutien de façon à freiner l'hyperspécialisation territoriale en réassociant agriculture et élevage dans une approche multifonctionnelle, économiquement viable. Apaiser la relation agriculture-société, en organisant un dialogue sincère, débarrassé des postures et des dogmes.

2.2 LES CRITERES D'UNE TRANSFORMATION AGROALIMENTAIRE DURABLE

L'évolution des modes de vie de ces dernières décennies s'est accompagnée d'une évolution des habitudes de consommation. Une place importante a été faite aux aliments transformés, du fait de leurs praticité et accessibilité. Cependant comme vu au chapitre 1.2.1, les recommandations nutritionnelles privilégient les produits bruts ou peu transformés.

Les produits transformés souffrent parfois d'un manque de transparence sur l'origine des ingrédients et sur les recettes, constat aggravé par l'inflation qui a provoqué des substitutions motivées par le coût ou la raréfaction de certaines matières premières. Les produits premier prix sont aussi souvent les plus pauvres en nutriments et de faible densité nutritionnelle.

¹³⁹ Publié par la Commission le 19 octobre 2023

¹⁴⁰ Voir à ce propos le rapport CGAAER n°21100 « Perspectives d'avenir des relations élevage et société » - mai 2023

¹⁴¹ La Présidence espagnole n'a pas réussi à obtenir une orientation politique du Conseil

¹⁴² Le cas des œufs par exemple : rien ne distingue un œuf de poule en cage d'un œuf de poule en plein-air, sauf leur mode de production. Pourtant ils sont réglementairement discriminés via l'étiquetage.

Les aliments ultra-transformés (AUT) se distinguent par leur technologie de fabrication, souvent sophistiquée. Une note parlementaire¹⁴³ fait le constat qu'ils sont souvent trop gras, salés, sucrés, caloriques et riches en additifs, et recommande l'adoption de mesures préventives de santé publique au-delà de l'objectif de réduction de consommation fixé par le PNNS en 2019. Ce concept d'AUT est cependant contesté par l'industrie agroalimentaire, d'autant plus qu'il fait débat au sein de la communauté scientifique¹⁴⁴. Nous devrions y voir plus clair en 2024 lorsque l'ANSES aura rendu son avis. Le rapport souligne aussi l'impact défavorable des AUT sur la transition agricole, car ils utilisent des matières premières agricoles (MPA) abondantes et peu chères encourageant ainsi l'agriculture intensive, et la consommation d'engrais et de pesticides.

Les rapports sont nombreux qui préconisent d'améliorer la composition des aliments, et de décourager l'offre de produits trop gras, salés ou sucrés. Des résultats encourageants ont parfois été obtenus. Par exemple, un accord collectif volontaire a permis de réduire de 20% la teneur en sel du pain entre 2015 et 2023. Une forme d'exemplarité des SIQO se manifeste sur les charcuteries label rouge dont les nouvelles conditions de production communes (CPC)¹⁴⁵ réduisent les additifs et la liste des ingrédients dans des proportions plus importantes que les charcuteries conventionnelles. Des recettes ont parfois été modifiées par l'industrie agroalimentaire pour pouvoir afficher un nutriscore plus favorable. Les distributeurs ont d'ailleurs ici une responsabilité particulière puisqu'ils sont à la fois vendeurs et prescripteurs de MDD, lesquelles attirent davantage les consommateurs compte tenu de l'inflation.

Par ailleurs, les IAA doivent contribuer aux objectifs nationaux de réduction de 50% du gaspillage alimentaire à échéance 2030 (par rapport à 2015), cette échéance étant 2025 pour les secteurs de la distribution¹⁴⁶ et de la restauration collective. Les travaux sur le référentiel pour la transformation devraient démarrer en 2025 et pourront s'appuyer sur le guide de diagnostic élaboré par le CTCPA en relation avec l'ADEME. En ce qui concerne les économies d'eau, certaines activités grosses consommatrices comme l'abattage ou la fromagerie seront particulièrement intéressées par le futur décret sur la réutilisation des eaux usées.

2.3 LES SIGNES DISTINCTIFS, FERS DE LANCE DE LA DURABILITE ?

On assiste ces dernières années à un foisonnement d'allégations diverses vantant la qualité des produits et, de plus en plus, leur durabilité. Une étude Kantar¹⁴⁷ de 2022 montrait que 30% seulement des connaisseurs d'un label étaient informés des garanties apportées par ce dernier. Nous distinguerons dans ce chapitre les signes officiels et les labels privés.

¹⁴³ « l'alimentation ultra-transformée » note n°35 de l'OPECST (janvier 2023)

¹⁴⁴ La classification dite NOVA développée à partir de 2010 au Brésil répartit les aliments en 4 groupes selon l'ampleur de leur transformation. Elle ne fait pas consensus.

¹⁴⁵ BO du MASA du 19 octobre 2023

¹⁴⁶ La liste des premiers établissements labellisés antigaspi alimentaire figure sur le site du MTECT

¹⁴⁷ Etude menée sur 12000 foyers sur 26 labels, 16 mentions et 7 scores. Le label est un critère de choix pour 34% des acheteurs, mais ils sont 30% à considérer qu'il ne vaut pas son prix plus élevé

2.3.1 Les SIQO et autres mentions officielles

2.3.1.1 Agriculture biologique (AB) et haute valeur environnementale (HVE)

L'agriculture biologique est le SIQO emblématique d'une production agricole durable. Les politiques publiques ont fixé un objectif de 21% de la SAU en bio d'ici 2030, aujourd'hui c'est un peu moins de 11% soit environ 60 000 exploitations. Le règlement UE de 2018 a renforcé sensiblement les exigences du cahier des charges, tant en production végétale qu'en production animale. L'inflation est venue perturber l'essor de l'AB. L'offre de produits locaux, les circuits courts attirent des consommateurs en recherche d'authenticité et séduisent la distribution.

L'AB se distingue de l'agriculture conventionnelle dans 2 principaux registres : l'exclusion des produits chimiques de synthèse (pesticides, médicaments, engrais minéraux) et les préoccupations sociétales (BEA, accès au pâturage). Elle présente également des atouts pour la biodiversité grâce aux rotations culturales (rendues nécessaires par l'absence de chimie). Cependant le cahier des charges AB n'épuise pas les caractéristiques de la durabilité : il n'évoque pas les infrastructures agroécologiques, ni les émissions de GES¹⁴⁸, ni l'usage de l'eau (irrigation). La possibilité de produire à contre-saison des légumes bio sous serres chauffées illustre une forme de paradoxe¹⁴⁹.

Au-delà des mesures de soutien débloquées à court terme face à la crise de la demande, un plan « Ambition bio » est en cours d'élaboration qui devrait objectiver les externalités positives de la bio dans la perspective de redynamiser le secteur. Il pourrait faire l'objet d'annonces lors du SIA 2024. La filière bio a fait des propositions pour la future Loi d'orientation agricole, notamment celle de veiller à la continuité de la production biologique lors de la reprise d'une exploitation AB. Les progrès dans la prévention et la lutte non chimiques (voir paragraphe 2.1.3) peuvent convaincre des agriculteurs de franchir le pas vers la production AB.

Le référentiel de la haute valeur environnementale met l'accent sur la biodiversité, la fertilisation, la gestion de l'irrigation et la stratégie phytosanitaire. Il a été complété depuis janvier 2023 sur les volets phytosanitaire (les substances classées CMR1 sont interdites et l'agriculteur qui se passe des CMR2 bénéficie d'un bonus) et fertilisation (révision du seuil). Mais il ne dit rien sur l'énergie ni sur la dimension sociale de la durabilité. Le secteur viticole constate un ralentissement des adhésions à la certification HVE qu'il attribue à ce renforcement des exigences¹⁵⁰, sans possibilité de dérogation face à des situations phytosanitaires exceptionnelles par exemple.

AB et HVE sont en principe complémentaires, et peuvent d'ailleurs être cumulés sur une même exploitation. Ce cumul est toutefois source d'interrogation voire de confusion, et la filière bio dénonce¹⁵¹ une concurrence déloyale due à la difficulté pour les consommateurs peu avertis de distinguer les mérites respectifs des deux catégories, chacune étant représentée par un logo fort prometteur. Le prix en rayon fait sans doute la différence. Il sera difficile de rouvrir à brève échéance à Bruxelles le règlement AB, mais les autorités françaises ont la main sur le référentiel HVE.

¹⁴⁸ Exemple d'un verger : on ne se préoccupe pas du bilan énergétique du sarclage mécanique alternatif aux pesticides

¹⁴⁹ Le Conseil d'Etat a contraint le MASA à renoncer à l'interdiction car celle-ci était contraire au règlement UE. Néanmoins, en France les serres en question devront toutes fonctionner à l'énergie renouvelable d'ici 2025 (cela doit être le cas pour les nouvelles installations depuis 2020)

¹⁵⁰ En particulier la suppression de la voie B qui ne considérerait que 2 indicateurs globaux de l'exploitation

¹⁵¹ En janvier 2023, un collectif a saisi le Conseil d'Etat

2.3.1.2 Les indications géographiques (AOP et IGP) et le Label rouge (LR)

Le législateur¹⁵² avait engagé tous les signes officiels à respecter le référentiel HVE avant le 1^{er} janvier 2030. Cette exigence nationale restera lettre morte car elle n'est pas conforme au règlement européen sur les indications géographiques (AOP et IGP) mais rien n'empêche un producteur sous IG d'adhérer aux cahiers des charges HVE ou bio. Toutefois, le cadre européen vient d'être révisé et il sera à l'avenir possible (mais pas obligatoire) d'introduire des critères de durabilité dans les cahiers de charges. Le Parlement a obtenu gain de cause dans la négociation face au Conseil et à la Commission qui insistaient sur la vocation avant tout qualitative et patrimoniale des IG.

En France, les organismes de gestion (ODG) semblent désormais convaincus¹⁵³ de la nécessité de conjuguer qualité et durabilité pour ne pas décevoir les attentes des consommateurs mais aussi pour adapter les productions au changement climatique. Il y a même chez certains élus de l'INAO une volonté d'exemplarité, considérant que les SIQO devront à terme être synonymes de durabilité. La modification du cahier des charges d'une IG est un processus long, qui ne peut être imposé « d'en haut », l'initiative doit venir du collectif des producteurs. Un moyen alternatif, moins contraignant, consiste en l'adoption de chartes d'engagements avec des indicateurs de suivi. Des démonstrateurs territoriaux et la mise en réseau des initiatives peuvent aider à convertir les IG à la durabilité.

L'INAO propose qu'une analyse de durabilité soit conduite systématiquement au moment de la révision des cahiers des charges, ce qui supposera de mettre à disposition des ODG des grilles harmonisées de critères à évaluer. D'ores et déjà, le dispositif d'évaluation des innovations permet d'expérimenter dans les cahiers des charges des appellations, des adaptations au changement climatique¹⁵⁴, comme c'est déjà le cas pour les appellations viticoles qui peuvent tester des cépages résistants.

Quant au Label rouge, qui est parfois combiné à une IG, il traduit essentiellement une qualité organoleptique supérieure. On assiste, en filière porcine notamment, à une montée en gamme des CPC avec par exemple des éléments relatifs au BEA, rendue d'autant plus nécessaire que la production conventionnelle elle-même progresse. La baguette de tradition LR qui utilise 7% du blé meunier français est très appréciée des consommateurs.

Il est très probable que le futur COP 2024-2028 de l'INAO affiche la durabilité parmi ses priorités, dans le prolongement de l'évaluation du COP actuel et du rapport sur les forces et faiblesses des ODG récemment rendus par le CGAAER¹⁵⁵.

2.3.2 Les labels et certifications privés

La mission s'est également interrogée sur le commerce équitable, que le législateur français a encadré en 2014¹⁵⁶ puis en 2021 dans la Loi Climat et Résilience (CR) qui a ajouté un 7^{ème} critère (valoriser les modes de production respectueux de l'environnement et de la biodiversité, tels que l'agroécologie) à la définition légale du commerce équitable. Avec les 1^{er} (garantir des prix

¹⁵² Article 48 de la Loi EGAlim

¹⁵³ Après les 9 réunions régionales organisées au printemps et à l'été 2023 par l'INAO

¹⁵⁴ Par exemple : des moyens de protection contre le gel tardif, des fourrages plus résistants (DEI introduit par l'INAO le 7 février 2023)

¹⁵⁵ Rapports n°23018 (cf recommandations n°4 et 5) et n°23039 (cf recommandations n°1 et 5) – juillet 2023

¹⁵⁶ Loi sur l'économie sociale et solidaire (article 94) qui définit le commerce équitable sur la base de 6 critères

rémunérateurs pour les producteurs) et 6^{ème} critères (sensibiliser les consommateurs à des modes de production socialement et écologiquement durables), l'intention est donc de garantir qu'un produit équitable est un produit durable. De plus, la même Loi oblige toute entreprise se réclamant du commerce équitable à recourir à un système de garantie ou un label reconnu par la plateforme nationale.

Parmi les principaux labels de commerce équitable présents sur le marché français, la mission s'est intéressée à Agri-éthique¹⁵⁷, une démarche dans laquelle sont engagés près de 3000 acteurs de 53 filières végétales et animales, de la production jusqu'à la distribution. La contractualisation pluriannuelle permet de garantir un volume et un prix de revient rémunérateur, pour une MPA d'origine française, conventionnelle ou SIQO. Agri-éthique va faire évoluer son cahier des charges pour le mettre en conformité avec le 7^{ème} critère. A compter de 2024, la MPA intégrera progressivement des exigences de TAE selon l'indice de régénération développé par l'association « Pour une agriculture du vivant ». Cependant le débat parlementaire pourrait reprendre prochainement dans le but de sécuriser davantage les allégations faisant référence au commerce équitable¹⁵⁸.

L'article 276 de la Loi CR a prévu que les produits agricoles et alimentaires peuvent bénéficier de labels privés. Par exemple, la filière céréales CRC (culture raisonnée contrôlée) affiche des pratiques agricoles favorables à la biodiversité et exclut tout traitement phytosanitaire après récolte. Sa production est en croissance, elle représente 10% des céréales françaises de meunerie. CRC bénéficie d'une certification de conformité produit, reconnue par les pouvoirs publics.

Autre label qui présente des atouts de durabilité à double vocation agri-environnementale et alimentaire, Bleu blanc cœur (BBC) constitué en marque collective privée depuis une vingtaine d'années promeut une alimentation animale riche en acides gras oméga3, laquelle augmente la qualité nutritionnelle des produits animaux¹⁵⁹. De plus BBC a engagé en 2008 la démarche « éco-méthane » qui vise à réduire grâce à une ration associant herbe, lin et luzerne les émissions de GES par les ruminants et ce faisant, favoriser l'autonomie fourragère des élevages.

Enfin, la labellisation RSE (qui pour le secteur agroalimentaire suit les lignes directrices ISO 26030) permet en principe de garantir et valoriser, de manière volontaire, un engagement en matière de développement durable. Cependant, les performances RSE des fournisseurs sont assez peu reconnues dans la relation commerciale avec leurs clients, y compris dans les marchés publics.

2.3.3 Il est nécessaire d'encadrer durablement

La plateforme RSE¹⁶⁰ a constaté une prolifération d'initiatives, plus ou moins robustes, parfois auto-certifiées et signalées par un logo sur l'emballage des produits en infraction avec le Code de la consommation, ce qui peut être source de défiance et expliquer le défaut de reconnaissance évoqué ci-dessus. Elle préconise le respect d'exigences de qualité et de crédibilité pour le référentiel RSE et pour le processus de labellisation avec l'intervention d'organismes tiers indépendants. A cet effet,

¹⁵⁷ Agri-éthique a obtenu en septembre 2023 le statut de « société à mission »

¹⁵⁸ PPL n°1639 enregistrée à la Présidence de l'Assemblée nationale le 12 septembre 2023

¹⁵⁹ Une étude récente a montré un effet significatif sur la composition du lait maternel et sur le microbiote du bébé – Congrès « une seule santé » (Rennes, 9 novembre 2023) et Journées francophones de nutrition (Marseille, 6-8 décembre 2023)

¹⁶⁰ Avis sur les labels RSE (France Stratégie – février 2021), en référence notamment à l'article 174 de la Loi PACTE

elle recommande à l'Etat d'élaborer une charte publique et de superviser les labels RSE, sans toutefois aller jusqu'à créer un label public. Ces recommandations, approuvées par le ministère compétent, n'ont à ce jour pas été mises en œuvre. Il n'y a pas de lien entre la labellisation RSE et la labellisation « produits », cependant la question de l'articulation entre les deux se pose.

Par ailleurs de nombreuses allégations, souvent très prometteuses (zéro résidu de pesticide, les vergers écoresponsables, etc.), font écho à la durabilité sans que le consommateur sache exactement à quoi elles correspondent¹⁶¹. Même si elle ne s'adressait qu'aux produits non alimentaires et aux services, la première grande enquête de la DGCCRF sur l'écoblanchiment¹⁶² a détecté des anomalies dans 25% des cas. En pratique, personne ne sait comment utiliser à bon escient le qualificatif durable dans la communication sur les produits. L'offre de produits dits durables doit par conséquent être encadrée pour en garantir la loyauté, à l'instar de la Loi¹⁶³ qui a défini le commerce équitable puis réservé l'utilisation de l'adjectif au dit commerce. Les distributeurs eux-mêmes sont demandeurs d'une doctrine gouvernementale en la matière.

Aujourd'hui le Nutri-Score donne une indication sur la valeur nutritionnelle, demain l'affichage environnemental donnera une indication sur les émissions de GES, après-demain peut-être le Rémunéra-score¹⁶⁴ sur la juste rémunération des agriculteurs. Il ne sera pas simple de résumer en une note ou un logo le niveau de durabilité d'un aliment dans ses 3 composantes environnementale, économique et sociale/sociétale. Tous les signes et labels devront être classés objectivement par l'affichage environnemental, dont les contours ne pourront finalement pas être arbitrés avant la fin de l'année 2023 comme prévu. Les SIQO et en particulier AB espèrent obtenir un bonus compte tenu de leurs externalités positives. Un affichage avec une gradation du type Nutri-Score présenterait l'avantage de pouvoir engager les producteurs dans une démarche de progrès leur permettant de « gagner des points », et éviterait l'écueil du classement binaire durable/non durable. L'expérience nationale pourra ensuite servir à Bruxelles dans l'élaboration du RSAD (voir chapitre 3.1).

R5. Organiser une campagne d'information sur les mérites respectifs des productions AB et HVE, pour mieux assoir leurs coexistence et complémentarité. Fixer une doctrine sur l'usage de l'allégation « durable », au niveau national si le RSAD européen tarde trop. Compléter l'article 276 de la Loi Climat et résilience avec une procédure de reconnaissance des labels privés par des organismes tiers indépendants. Travailler sur l'articulation de la labellisation produit avec les démarches et labels RSE des entreprises.

2.4 LES PROTEINES ALTERNATIVES : INNOVATIONS ET IMITATIONS

De nombreuses start-up se positionnent sur le développement de protéines alternatives, des levées de fonds très importantes sont régulièrement rapportées par la presse. La stratégie alimentation de France 2030 encourage le développement de ces innovations. Dans un rapport¹⁶⁵ récent, le PNUE estime que ces substituts peuvent contribuer à réduire l'empreinte environnementale des systèmes

¹⁶¹ Et la redondance ne facilite pas la compréhension : une publicité pour les choux des maraîchers **bio** bretons ajoute au logo AB pourtant bien visible, la mention « zéro utilisation de pesticides de synthèse » - affiches dans Paris (30 novembre 2023)

¹⁶² Enquête menée en 2021 et 2022 sur 1100 établissements (CP de la DGCCRF – 25 mai 2023)

¹⁶³ Loi sur l'économie sociale et solidaire (article 94), complétée par la Loi PACTE

¹⁶⁴ Article 10 de la Loi 2021-1357 du 18 octobre 2021 - Rapport CGAAER n°22042 – novembre 2022

¹⁶⁵ « Evaluation de solutions de remplacement inédites des produits d'origine animale conventionnels » - PNUE (8 décembre 2023)

alimentaires, mais plusieurs conditions doivent être remplies notamment celle d'utiliser des énergies bas carbone.

2.4.1 Quelques exemples emblématiques

Des procédés de fermentation permettent de fabriquer des similis de lait. Pour simplifier, il s'agit d'introduire dans une levure ou une bactérie des gènes de vache capables de produire des protéines laitières. Ces micro-organismes se multiplient dans des fermenteurs dont on extrait ensuite les protéines de caséine ou de lactosérum qui serviront d'ingrédients pour la fabrication de glaces ou d'alternatives végétales au fromage. Le même procédé est utilisé pour reproduire des protéines d'œuf. Quatre pays autorisent la vente de protéines de lait de laboratoire : les USA, Singapour, l'Inde et Israël. Une première demande d'autorisation¹⁶⁶ a été transmise à l'EFSA, d'autres devraient suivre rapidement.

Autre exemple, une protéine¹⁶⁷ vendue sous forme de « crème » glacée fabriquée dans un bioréacteur où des microbes sont nourris aux gaz (CO₂, H₂ et O₂) et nutriments (sans aucun produit animal ni végétal). Et l'intelligence artificielle permettrait de reconstituer des « fromages » à partir d'une combinaison de plantes comestibles¹⁶⁸

La production d'insectes connaît aussi un essor important du fait de leur variété d'utilisations : alimentation animale, engrais, alimentation humaine. Enfin, la viande de laboratoire ou viande in vitro (ViV) fait beaucoup parler d'elle. Contrairement à la fermentation décrite plus haut, elle utilise comme amorce des cellules animales.

2.4.2 Répondent-elles aux critères de durabilité ?

Les promoteurs de ces protéines alternatives considèrent qu'elles sont durables, et en phase avec la stratégie F2F. Mais à ce stade, il reste beaucoup de questions sans réponse, d'où la recommandation du rapport sénatorial¹⁶⁹ sur les ViV d'investir dans la recherche académique indépendante¹⁷⁰ et de partager les données.

Dimension environnementale : a priori les protéines alternatives n'ont pas les externalités négatives de l'élevage. Mais la consommation d'énergie des bioréacteurs serait très élevée¹⁷¹, la consommation d'eau importante également. En ce qui concerne les insectes¹⁷², les données seraient assez favorables : alimentation avec des coproduits végétaux peu valorisables (circularité), utilisation d'eau et de surfaces jusqu'à 30 fois moindre que pour d'autres protéines animales.

Dimension économique : les 2 fabricants français¹⁷³ estiment qu'il n'y aura pas concurrence mais complémentarité entre la viande et la ViV (qui a vocation à être utilisée surtout comme ingrédient dans des produits transformés type nuggets végétaux), d'autant plus que l'UE est importatrice et

¹⁶⁶ L'entreprise américaine Perfect Day, puis les start-up françaises Standing Ovation et Bon Vivant

¹⁶⁷ Solein produite par Solar foods, une start-up finlandaise (CEP veille de juin 2023)

¹⁶⁸ Partenariat conclu entre BEL et la société de biotechnologies Climax Foods (SCOOP/LCA 13 avril 2023)

¹⁶⁹ Rapport d'information sur les aliments cellulaires, par MM.Rietmann et Cabanel (Sénat n°504 - 5 avril 2023)

¹⁷⁰ Au 13 février 2023, l'INRAE relevait seulement 826 publications internationales, mais 25 000 articles de presse sur les ViV. Le Sénat constate que le secret industriel est un frein à la coopération qui prévaut dans la « science ouverte »

¹⁷¹ La ViV jusqu'à 25 fois plus pénalisante pour le climat que le bœuf (The new scientist – 9 mai 2023)

¹⁷² Les données de ce chapitre ont été fournies par l'entreprise YNSECT

¹⁷³ Vitameat (groupe Grimaud) pour de la pâte de poulet, Gourmey pour du foie gras sans gavage

que la France connaît une décapitalisation du cheptel bovin. D'ailleurs, les grandes entreprises du secteur de la viande et du lait¹⁷⁴ n'hésitent pas à accompagner le mouvement, y voyant une opportunité de diversification. Les poissons nourris à la farine d'insectes ont une croissance 60% plus rapide et un taux de mortalité de 40% inférieur.

Dimensions sociale / sociétale : beaucoup de questions sur la sécurité sanitaire et la qualité nutritionnelle (digestibilité) des ViV restent en suspens du fait de la confidentialité industrielle des milieux de culture¹⁷⁵, comme sur les conséquences de l'ultra-transformation (voir 2.2). Le matériel génétique des cellules musculaires ou des micro-organismes utilisés est-il stable ? De nombreuses études scientifiques sont en cours sur les protéines d'insectes ; ces dernières seraient qualitativement comparables aux protéines laitières, riches en fer et agiraient favorablement sur la cholestérolémie. L'information du consommateur sur la nature exacte de ces nouveaux aliments -y compris lorsqu'ils sont des ingrédients, la transparence et la traçabilité sont des conditions impératives de leur acceptation. Cela suppose d'adopter une terminologie conforme à la réalité de la recette. Le respect de ces exigences conditionne aussi l'apaisement des éleveurs qui voient d'un mauvais œil ces succédanés qui, outre l'apparence et le goût, prétendraient plagier la dénomination des produits animaux¹⁷⁶ qu'ils entendent à la fois imiter et remplacer. Le projet de décret¹⁷⁷ notifié à la Commission et soumis à la consultation du public vise à clarifier les choses. Mais cette vision n'est pas partagée par les associations qui promeuvent la transition vers des régimes majoritairement végétaux.

S'agissant de la ViV, dont certains disent « qu'elle est à la viande ce que le jus de raisin est au vin », il est indéniable qu'elle n'a pas les caractéristiques de la viande et ne peut donc prétendre à cette dénomination¹⁷⁸. Quant à la consommation directe d'insectes, elle est envisageable pour un public averti¹⁷⁹. Enfin, ces nouvelles technologies posent une question éthique voire philosophique : en bouleversant le paradigme du rapport à la terre nourricière, ne risquent-elles pas d'entraîner une forme de déshumanisation de notre alimentation ?

En conclusion, l'évaluation de ces innovations doit suivre une démarche scientifique qui convoque plusieurs disciplines d'égale importance, chacune devant être considérée comme un potentiel maillon faible : santé nutritionnelle et sécurité sanitaire, environnement, sciences humaines et sociales, économie. Des études d'impact et des analyses coûts-bénéfices sont indispensables. C'est le sens de la Résolution adoptée par le PE le 19 octobre 2023 en ce qui concerne les ViV. Mais aujourd'hui seule une évaluation des risques sanitaires, au titre du règlement sur les nouveaux aliments, est imposée préalablement à l'autorisation de mise sur le marché. C'est clairement insuffisant pour délivrer un brevet de durabilité. Insuffisant sans débat public, si l'on veut éviter la réédition des controverses que l'on connaît par exemple sur les OGM depuis la fin du siècle dernier. En interdisant ces produits en restauration collective, la France a pris les devants, sans toutefois

¹⁷⁴ JBS construit en Espagne une usine destinée à produire 1000 tonnes de « viande » de laboratoire. Le groupe BEL a un partenariat commercial avec Perfect Day et un partenariat de recherche avec Standing Ovation (SCOOP/LCA – 22 et 29 juin 2023)

¹⁷⁵ Utilisent-ils des facteurs de croissance, du serum de veau fœtal, des antibiotiques ?

¹⁷⁶ « La vie, jambon végétal, vegan : vous avez essayé le porc sans nitrite ? Découvrez le porc sans porc » - affiches publicitaires dans Paris (17 novembre 2023)

¹⁷⁷ JORF n°213 du 14 septembre 2023. Noter que la CJUE a parallèlement été saisie d'une question préjudicielle du Conseil d'Etat (12 juillet 2023).

¹⁷⁸ INRAE, ALEPH Farms - réunion de la Section 7 du CGAAER (4 septembre 2023)

¹⁷⁹ D'après YNSECT, au SIA 2023, après une 1^{ère} dégustation 40% des personnes se disent prêtes à en manger et ce taux monte à 70% quand elles sont informées des bénéfices

aller aussi loin que l'Italie qui vient d'interdire sur son territoire la production et la vente de ViV¹⁸⁰. Des décisions politiques purement symboliques puisque l'UE a compétence exclusive en la matière.

R6. Promouvoir à Bruxelles une révision de la procédure d'autorisation des innovations significatives de façon à les soumettre, au-delà du volet sanitaire, à une évaluation à 360° de leurs impacts socio-économiques (analyse coûts-bénéfices). Améliorer la qualité nutritionnelle et la transparence de l'offre de produits transformés ou ultra-transformés.

3 DIMENSIONS EUROPEENNE ET INTERNATIONALE DE LA TRANSITION VERS DES SAD

3.1 LA PREPARATION DU RSAD A BRUXELLES

La Commission annonçait en tête du plan d'actions annexé à la stratégie F2F, un règlement sur les systèmes alimentaires durables (RSAD). Initialement programmée pour septembre 2023, et bien que les services de la DG Santé à Bruxelles y ont travaillé d'arrache-pied depuis plusieurs mois, cette proposition a été retardée et ne figure pas au programme de travail de 2024. On ne sait pas si elle verra le jour. Elle fait les frais du clivage politique au Parlement européen ces derniers mois qui a abouti à l'affaiblissement du règlement sur la restauration de la nature et au rejet pur et simple du règlement SUR. De même, la révision complète de la législation sur le BEA est reportée sine die¹⁸¹. Même si la Présidente de la Commission affirme¹⁸² que le Pacte vert est un pacte de croissance nouvelle et pas de décroissance, elle temporise en décidant d'organiser un dialogue stratégique sur l'avenir de l'agriculture européenne.

En y mettant par conséquent beaucoup de conditionnel, un éventuel futur RSAD pourrait être constitué en 3 blocs¹⁸³ :

1/ Des principes et des objectifs généraux qui serviraient de référence pour l'élaboration ou la révision des législations sectorielles, dans une logique d'intégration qui consiste à agir tant sur la façon de consommer que sur celle de produire. Ces principes seraient par exemple l'approche « une seule santé », l'équité et la transition juste, la sécurité alimentaire (accès à une alimentation suffisante, saine et sûre) ou l'économie circulaire (optimisation des flux de biomasse et lutte contre le gaspillage). Les objectifs seraient les 3 piliers de la durabilité : environnement, économie (prix abordables, revenus équitables), social (y compris la santé).

2/ l'étiquetage de la durabilité : il s'agirait de fixer des critères basés sur des preuves scientifiques, que les opérateurs devraient respecter dès lors qu'ils communiquent sur la durabilité. Mais il n'y aurait pas d'affichage imposé au niveau européen. La Commission pourrait proposer ultérieurement un label de durabilité harmonisé, applicable à tous les produits alimentaires UE comme importés.

3/ les marchés publics : l'intention est d'encourager les achats alimentaires durables par les

¹⁸⁰ Respectivement Loi Climat et résilience du 22 août 2021 et Loi du 16 novembre 2023

¹⁸¹ Le nouveau Commissaire chargé du Pacte vert a cependant dû concéder au PE la transmission avant la fin 2023 d'une proposition sur le transport des animaux

¹⁸² Discours au PE sur l'état de l'Union, le 13 septembre 2023

¹⁸³ Sur la base des informations données au groupe d'experts « législation alimentaire » des EM le 12 juillet 2023

institutions publiques (services de restauration, distributeurs automatiques). Grâce à l'élaboration de lignes directrices, la mise en réseau des Etats membres et l'échange de bonnes pratiques, voire l'adoption de critères minimaux obligatoires pour les acheteurs (par exemple favoriser les chaînes d'approvisionnement courtes pour faciliter l'accès des petits producteurs aux marchés publics).

Le RSAD ne serait par conséquent qu'une première étape juridique –mais fondatrice- dans la transition vers la durabilité. Il nécessiterait d'être complété par de nombreux actes délégués et mesures d'exécution, à l'aune des principes et objectifs précités. Un travail important devra être conduit sur l'information des consommateurs, compte tenu de la complexité des dispositifs existants au niveau UE (règlement INCO, directive « green claims », futur étiquetage BEA) comme au niveau national (en France le nutriscore, le futur affichage environnemental, le futur rémunérascoré, un futur affichage social ?), sans compter les initiatives multiples des opérateurs privés.

3.2 QUELLE ARTICULATION AVEC LES POLITIQUES UE SECTORIELLES ?

Se posera en particulier la question de l'articulation du RSAD avec la PAC qui succédera à celle de la période 2023-2027¹⁸⁴, pour autant que les calendriers soient compatibles. La mise en place des écorégimes a constitué une étape supplémentaire du verdissement de la PAC mais l'articulation avec le Pacte vert interroge voire inquiète. Pour simplifier, d'un côté les agriculteurs voient dans F2F une stratégie de décroissance de l'agriculture européenne, appellent à une « respiration normative » et pointent la contradiction avec l'objectif de souveraineté alimentaire dans un contexte géopolitique particulièrement tendu. De l'autre côté, une partie de la société civile considère que l'urgence climatique impose de changer radicalement de modèle de production.

Nous pouvons résumer assez simplement les arguments développés de part et d'autre de l'échiquier politique en France¹⁸⁵ :

D'une part : un tiers des aides directes sont consacrées aux écorégimes, c'est un effort significatif pour le verdissement. Il faut être pragmatique. Le principal objectif de la PAC c'est de produire en Europe, pour garantir notre souveraineté alimentaire mais aussi pour nourrir les pays qui dépendent de nos exportations. Le contexte sanitaire et géopolitique a évolué depuis la publication du Pacte vert en novembre 2019. Il serait irresponsable d'augmenter notre dépendance aux importations de produits moins performants au niveau environnemental. Les efforts supplémentaires demandés par F2F (règlements SUR, restauration de la nature, BEA, etc) nécessiteraient d'abonder le budget de la PAC.

D'autre part : la PAC n'est pas compatible avec le Pacte vert, d'autant moins qu'elle a été adoptée avant le programme législatif de F2F. Elle n'est pas redistributive et continue à favoriser l'intensification des productions végétales et animales alors qu'elle aurait dû encourager la TAE, l'installation et l'emploi en agriculture. Les aides doivent être plafonnées. La PAC ne permettra pas d'arrêter l'épuisement des sols et de la biodiversité ni la pollution de l'eau. Les écorégimes ne sont pas assez sélectifs et leur articulation avec les mesures agrienvironnementales n'est pas suffisante. La PAC devrait être intégrative et favoriser l'organisation collective, de l'amont agricole jusqu'à l'aval alimentaire.

¹⁸⁴ La Commission a publié le 7 décembre 2023 un rapport sur les perspectives agricoles « EU agricultural outlook 2023-2035 »

¹⁸⁵ Conférence virtuelle « PAC et PSN français : où en sommes-nous ? » organisée par Euractiv le 9 octobre 2023

Pour le futur, plusieurs voix s'élèvent pour demander une plus grande cohérence à Bruxelles entre les politiques en matière d'agriculture et d'alimentation, de santé, d'énergie et d'environnement. Certains¹⁸⁶ suggèrent de placer la PAC sous le chapeau du RSAD, ce qui permettrait d'aligner les cibles et les indicateurs de suivi de l'amont à l'aval de la chaîne. Un avis du CESE¹⁸⁷ a appelé à créer un Conseil européen de la politique alimentaire. En France, le CESE¹⁸⁸ préconise que Bruxelles transforme la PAC en PAAC. L'idée¹⁸⁹ a aussi été émise de désigner un Commissaire à l'alimentation, responsable de l'ensemble des systèmes alimentaires et des politiques agricoles. En écho, il a été suggéré¹⁹⁰ aux niveaux national et local d'associer les ministères en charge de l'agriculture, de l'écologie, de la santé, des territoires et de l'éducation à la gouvernance des politiques agricoles et alimentaires, voire de rattacher le ministère de l'agriculture à celui de l'écologie. En attendant, le HCC¹⁹¹ recommande de réviser dès 2024 le PSN français pour le mettre en conformité avec l'objectif UE de réduction des émissions de GES.

Et il faudra désormais intégrer dans le raisonnement l'éventualité de l'élargissement à l'Ukraine : un défi considérable tant pour l'avenir de la PAC que pour la durabilité des systèmes alimentaires.

3.3 SYSTEMES ALIMENTAIRES DURABLES ET COMMERCE INTERNATIONAL

L'enjeu de la durabilité des systèmes alimentaires - qui participeraient pour un tiers aux émissions mondiales de GES - est évidemment global. La prise de conscience est là si l'on en croit les multiples fora internationaux nourris par les expertises, GIEC pour le climat et IPBES pour la biodiversité. Toutefois, il n'y aurait que 15% du chemin parcouru pour les 17 ODD de l'Agenda 2030 de l'ONU¹⁹².

La situation géopolitique, avec la multiplication des conflits armés et la constitution de blocs antagonistes, rend plus difficile et aléatoire que jamais la gouvernance mondiale. L'énergie et l'alimentation sont de nouvelles armes stratégiques, la Russie le démontre depuis le 24 février 2022. L'engagement pris par 134 pays à la COP28 d'intégrer les systèmes alimentaires dans leurs plans de lutte contre le changement climatique est toutefois un signal positif. Et l'appel de cette même COP à « une transition énergétique hors des combustibles fossiles » marque peut-être un tournant pour le multilatéralisme.

3.3.1 L'OMC devra évoluer

Plusieurs organisations internationales alertent. L'OCDE¹⁹³ constate que la forte augmentation du soutien public à l'agriculture ces dernières années a peu profité aux efforts de long terme visant à lutter contre le changement climatique. La FAO déplore les coûts cachés¹⁹⁴ que les systèmes

¹⁸⁶ « (...) there is a strong case for the CAP to become a pivotal and very strategic daughter policy under the SFS », Towards a sustainable food systems framework law - Think 2030 (IEEP-IDDR!) 30 juin 2022

¹⁸⁷ Avis du Comité économique et social européen (CESE) adopté le 14 juin 2023

¹⁸⁸ Avis du Conseil économique, social et environnemental (« recommandations pour un contrat ambitieux entre l'agriculture et la société française ») adopté le 14 juin 2023

¹⁸⁹ « Verdir la politique agroalimentaire dans l'UE » Europe Jacques Delors (policy paper / mars 2023)

¹⁹⁰ « un choc de gouvernance du secteur agricole et alimentaire en faveur de l'agroécologie et des comportements alimentaires soutenables » Note n°2 du Lierre (juillet 2023)

¹⁹¹ Rapport annuel 2023 « Acter l'urgence, engager les moyens » - Haut Conseil pour le climat – 28 juin

¹⁹² Global sustainable development report (GSDR) 2023

¹⁹³ 851 Mrd\$ annuels en 2020-22 dans 54 pays, soit 2,5 fois plus qu'il y a 20 ans, 599 programmes d'adaptation analysés « Politiques agricoles : suivi et évaluation 2023 » (OCDE – 30 octobre 2023)

¹⁹⁴ 10 000 Mrd\$ par an liés à la malnutrition, l'obésité, les émissions d'azote, etc. pour 154 pays, « La situation mondiale de l'alimentation et de l'agriculture » (FAO – rapport annuel complet à paraître en décembre 2023)

agroalimentaires font peser sur la santé, l'environnement et la société. Elle suggère d'utiliser la comptabilisation du coût complet dans le but de hiérarchiser les solutions et de guider les mesures de transformation vers des SAD. La FAO formule également des recommandations¹⁹⁵ pour enrayer les émissions de GES de l'élevage estimées à 12% du total mondial, alors que la demande de viande pourrait augmenter de 50% d'ici 2050. Enfin, l'OMS a récemment appelé les gouvernements à augmenter les taxes sur les boissons sucrées et alcoolisées¹⁹⁶, déplorant que trop peu de pays aient recours à une taxation suffisamment incitative pour à la fois décourager les consommateurs de les acheter et encourager les entreprises à produire des boissons plus saines.

Lors d'un séminaire informel à Genève en octobre 2022, la Directrice générale de l'OMC déclarait que les pays membres "devront mettre à jour le règlement de l'OMC si nous voulons répondre efficacement aux problèmes des marchés mondiaux et veiller à ce que le système de l'OMC nous aide à relever les défis auxquels nous sommes confrontés aujourd'hui et demain ». Ce disant, elle faisait le constat que les règles du commerce international ne sont plus adaptées aux enjeux environnementaux et climatiques, et doivent être mises au diapason des Accords internationaux et des rapports cités plus haut. La 13^{ème} Conférence ministérielle à Abou Dhabi en février 2024 permettra de tester la volonté de réforme affichée. Il serait cohérent que l'OMC facilite le commerce de produits durables et encadre le commerce de produits non durables. Les pays engagés dans la transition doivent pouvoir restreindre les importations de produits moins disant, sinon ils prennent le risque de « fuites » environnementales perdantes pour tout le monde. Cela suppose de faire évoluer aussi les Organisations qui produisent les normes internationales¹⁹⁷ sur le commerce des produits agricoles et alimentaires, dans le sens du concept « une seule santé », afin qu'elles intègrent la durabilité dans leurs critères d'évaluation et de décision.

L'UE est fortement engagée et promeut la transition des systèmes agricoles et alimentaires, comme elle a eu à nouveau l'occasion de le faire lors du dernier Sommet de l'ONU sur les systèmes alimentaires¹⁹⁸.

3.3.2 En l'absence de mesures-miroirs, l'UE aura du mal à atteindre ses objectifs

D'ores et déjà, sans préjudice du programme législatif de F2F dont le principal reste à venir, la concurrence est rude pour les producteurs européens et régulièrement dénoncée en France par les filières agricoles. Autant la réglementation UE à l'importation se veut stricte dans le domaine sanitaire, autant elle est lâche sur les méthodes de production. C'est le cas pour les conditions d'élevage motivées par le BEA. C'est aussi le cas pour les normes environnementales et de préservation de la biodiversité qui peuvent entraîner, par exemple, des restrictions d'usages de pesticides. Des voix de plus en plus fortes se font entendre qui demandent l'adoption de mesures-miroirs. Encore récemment, dans son rapport d'initiative¹⁹⁹ sur le renouvellement des générations

¹⁹⁵ « Pathway towards lower emissions : livestock agrifood systems » - FAO - 8 décembre 2023

¹⁹⁶ Selon l'OMS, 2,6 millions de personnes par an décèdent à cause de la consommation d'alcool, mais plus de 8 millions en raison de la consommation de produits néfastes pour la santé. 108 pays imposent des taxes sur les sodas et boissons sucrées, mais le taux de taxation moyen ne représente que 6,6% du prix d'un soda. (5 décembre 2023).

¹⁹⁷ Codex alimentarius (voir à cet égard les conclusions adoptées le 21 février 2022 par le Conseil agriculture de l'UE), Organisation mondiale de la santé animale, Convention internationale pour la protection des végétaux

¹⁹⁸ Rome, 24-26 juillet 2023

¹⁹⁹ Session du 17-19 octobre 2023

en agriculture, le PE a estimé qu'il fallait garantir des conditions de concurrence loyale par rapport aux importations.

Sans attendre la réforme de l'OMC évoquée plus haut, une jurisprudence s'est progressivement construite à Genève qui permet d'envisager des mesures-miroirs fondées sur des considérations éthiques, climatiques ou environnementales.

Les accords commerciaux historiques qui ont permis l'importation à droit nul de soja demeurent un obstacle au développement des cultures de protéagineux en France et en Europe dont les coûts de production ne peuvent rivaliser. La Commission a amorcé un virage en 2020, en introduisant désormais systématiquement un chapitre sur la durabilité dans les accords commerciaux (ALE) et en n'excluant pas d'étendre les normes de production UE aux produits importés sous réserve de leur compatibilité avec l'OMC. Cependant, loin de fixer des conditionnalités tarifaires, la durabilité dans les ALE ne va pas au-delà d'engagements à coopérer et il est douteux que les tractations complémentaires avec le Mercosur permettent des avancées significatives. Et s'agissant des mesures-miroirs pour la durabilité des systèmes alimentaires, l'avenir dira si le législateur européen poursuivra dans la voie ouverte en 2022, grâce à la mobilisation de la PFUE, avec le règlement visant à lutter contre la déforestation et le mécanisme d'ajustement carbone aux frontières. Dans l'hypothèse où des contraintes sur les émissions de CO2 seraient imposées en UE, il serait justifié et logique d'étendre le mécanisme d'ajustement aux produits agricoles et alimentaires importés. S'agissant de la directive IED récemment négociée, le PE a obtenu de la Commission qu'elle produise en 2026 un rapport sur l'introduction éventuelle de mesures-miroirs.

En attendant ces évolutions du droit européen, rien n'empêche les filières agricoles et alimentaires d'agir de manière volontaire, en évitant les importations non « vertueuses ». La Loi française de 2017 sur le devoir de vigilance va dans ce sens en appelant les entreprises à maîtriser les risques en matière sociale et environnementale de leur chaîne d'approvisionnement, et une directive prendra bientôt le relais au niveau européen.

A un terme plus lointain, il pourrait être envisagé d'agréer des SAD sur le même principe que les agréments sanitaires délivrés pour le commerce intraUE et pour les importations. Mais une telle approche systémique (et systématique) serait évidemment très difficile à faire prospérer sans une évolution significative du droit international.

Pour réussir, il y a pour l'Europe une exigence de cohérence, à la fois interne et externe. Interne car il faut une véritable harmonisation des règles et pratiques en UE, par exemple en évitant le recours excessif à des dérogations ou les sur-transpositions nationales. Interne encore car il faudra mettre au diapason du Pacte vert toutes les politiques sectorielles, à commencer par les politiques commerciale et agricole. Externe, en évitant de continuer à produire pour l'exportation des intrants dont l'utilisation est bannie en Europe. Question de crédibilité mais aussi d'éthique.

R7. La transition globale vers des SAD ne peut réussir sans une évolution significative du droit du commerce international. L'OMC devra intégrer les enjeux couverts par les Accords de Paris (climat) et de Kunming-Montréal (biodiversité), et le concept « une seule santé ». L'UE doit faire preuve de cohérence interne en faisant converger ses politiques sectorielles vers les objectifs de durabilité, et externe en adoptant des mesures-miroirs et en négociant des ALE compatibles avec lesdits objectifs.

CONCLUSION

La transition des systèmes alimentaires conventionnels vers des systèmes alimentaires durables relève de l'impérieuse nécessité tant pour endiguer les ravages de toutes les formes de malnutrition à l'échelle planétaire, que pour suivre la trajectoire de l'Accord de Paris visant à limiter le réchauffement climatique.

Il ressort des travaux de la mission que tous les opérateurs de la chaîne alimentaire en France, de la production agricole à la distribution, se sont saisis des enjeux de la durabilité que sont la décarbonation, la biomasse, l'énergie, l'eau, la biodiversité, etc. Les filières et interprofessions s'organisent pour ne laisser aucun opérateur seul face à un défi qui le dépasserait irrémédiablement. Elles soulignent néanmoins que le chemin sera long et jalonné d'une multitude d'impasses techniques ; des périodes transitoires seront nécessaires le temps de trouver les solutions alternatives aux pratiques qu'il faut décourager ou abandonner. La planification écologique est engagée, avec un budget conséquent et un accompagnement de l'Etat.

Sur le levier de la durabilité de l'offre alimentaire, la France et l'Union européenne ont une longueur d'avance sur d'autres régions du monde. Les ambitions du Pacte vert et la souveraineté alimentaire seront toutefois questionnées à l'occasion des élections européennes de juin 2024, car les tensions sont vives entre les 3 dimensions environnementale, économique et sociale de la durabilité. A cet égard, le commerce mondial des produits agricoles et alimentaires ne pourra durablement s'exonérer des contraintes universelles qu'exigent la protection de l'environnement et de la biodiversité et l'atténuation du changement climatique. Le récent accord de la COP 28 sur une « *transition hors des énergies fossiles* » permet d'espérer un mouvement d'ensemble des Etats, indispensable à l'atteinte de l'objectif de neutralité carbone en 2050.

S'agissant du levier de la demande alimentaire, l'horizon paraît incertain s'agissant de la nécessaire évolution des consommations alimentaires individuelles. Elles ne peuvent être contraintes par la loi, contrairement aux conditions de production. Elles relèvent même pour l'immense majorité des consommateurs d'une liberté fondamentale, et sont dans les faits surtout assujetties à la contrainte budgétaire. L'éducation et l'information, mais aussi toutes les possibilités indirectes d'orientation des régimes alimentaires, comme la régulation de la publicité ou la fiscalité qui influencent l'environnement alimentaire, devront être utilisées pour engager les consommateurs sur la voie de régimes alimentaires plus durables. Il sera également indispensable de prévoir une assistance alimentaire durable pour les personnes et foyers défavorisés.

En matière d'orientation des comportements alimentaires individuels, il ne faut pas sous-estimer la résistance au changement. L'Etat devra s'appuyer davantage sur les techniques du marketing social et sur l'apport des technologies numériques. Pour aider le plus grand nombre à « manger durable », il serait probablement judicieux d'accompagner le développement des outils numériques de 2^{ème} génération, qui permettront d'évaluer non plus chaque aliment mais le régime alimentaire d'ensemble de l'utilisateur, et de 3^{ème} génération, qui permettront à chacun de manger en fonction de ses facteurs personnels qu'ils soient biologiques ou génétiques, tout en réduisant l'empreinte environnementale de son alimentation.

L'immense défi à relever pour réussir la transition globale vers des systèmes alimentaires durables reste celui de l'adhésion collective des Nations et de l'Humanité.

ANNEXES

Annexe 1 : Lettre de mission

Paris, le

La Directrice de Cabinet du Ministre
de l'Agriculture et de la Souveraineté
alimentaire

à

Monsieur le Vice-Président du Conseil
Général de l'Alimentation, de l'Agriculture
et des Espaces Ruraux (CGAAER)

N/Réf : CI 844328

V/Réf :

Objet : Mission Systèmes alimentaires durables (SAD).

Pj :

Le « verdissement » de l'agriculture et de l'alimentation est un défi majeur des prochaines années. L'Union européenne (UE) l'a inscrit dans son Pacte vert, que la Commission a décliné en mai 2020 dans la Stratégie « de la ferme à la table » (F2F pour « farm to fork »). Cette stratégie est assortie d'un programme législatif ambitieux, dont les premières propositions commencent à être transmises au Conseil et au Parlement.

Une proposition de règlement cadre sur les SAD pourrait être soumise par la Commission européenne à l'automne 2023. Un cadre législatif pour un étiquetage durable devrait suivre en 2024.

Cette proposition fera suite à la consultation lancée auprès des États membre, des parties prenantes et du public, au cours de l'été 2022, à laquelle les autorités françaises ont répondu le 19 octobre 2022 par une note portant des propositions d'options stratégiques pour mettre en place des SAD dans l'UE. À cette occasion, diverses parties prenantes ont participé à cette consultation à travers des contributions (Livre blanc d'Agores, France urbaine, etc.). Compte tenu de son calendrier, mais aussi de sa dimension éminemment politique, il est peu probable que le règlement SAD soit adopté avant les élections européennes du printemps 2024. Il pourrait même constituer un des enjeux de la prochaine campagne européenne.

Un système alimentaire peut se définir comme « la manière dont les hommes s'organisent, dans l'espace et dans le temps, pour obtenir et consommer leur nourriture » (Malassis, 1994). Communément, la durabilité (sustainability) inclut des dimensions économiques, environnementales et sociales (ou sociétales).

La durabilité des SAD implique par conséquent de nombreuses politiques publiques : politiques nutritionnelles, alimentaires, sociales, sanitaires, agricoles, foncières, environnementales, économiques, agro-industrielles, commerciales, etc. Elle contribue à l'enjeu de souveraineté alimentaire, encore davantage révélé par le contexte de guerre en Ukraine.

.../...

Pour atteindre les objectifs stratégiques de durabilité, il sera nécessaire d'identifier des indicateurs et des cibles, et de les définir précisément, et ce en cohérence avec les objectifs stratégiques définis par ailleurs aux plans international, communautaire et national (neutralité carbone, biodiversité, Objectifs du Développement Durable etc). Des priorités, des pondérations devront être établies entre des considérations parfois antagonistes. Par exemple l'utilisation des protéines végétales (alimentation humaine vs alimentation animale, alimentation vs biomasse à vocation énergétique). Autre exemple, la réduction de l'élevage peut avoir un impact favorable sur l'environnement mais des conséquences socio-économiques négatives. Des compromis politiques devront être trouvés.

Comme pour la loi européenne sur le climat adoptée en juillet 2021, le futur règlement SAD devrait adapter des législations existantes et en créer de nouvelles. À cet égard, l'articulation avec la Politique Agricole Commune sera particulièrement sensible. La politique pour la recherche et l'innovation sera également concernée, de même que la politique commerciale de l'UE vis-à-vis des pays tiers (possibilité d'agrément par la Commission du SAD à l'instar des agréments sanitaires) ou bien encore l'adaptation des règles relatives à la commande publique (« exception alimentaire »).

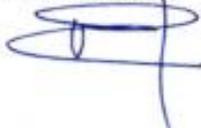
Des conséquences importantes sont à prévoir en matière de gouvernance, tant à l'échelle de l'UE que dans les États membres (gestion interministérielle). Autre enjeu de taille, l'information des consommateurs qui nécessitera que les indicateurs et cibles de la durabilité se traduisent à l'échelle du produit (étiquetage des méthodes de production) et qui impliquerait éventuellement un régime d'encadrement des allégations de durabilité, sujet sensible déjà identifié par la convention citoyenne pour le climat.

Je souhaite confier au CGAAER une mission dont les objectifs seront les suivants :

- réaliser une revue des publications sur la durabilité des systèmes alimentaires ;
- réaliser des entretiens avec les parties prenantes en France (institutions, professionnels, consommateurs, Organisations Non Gouvernementales, etc.) afin de mesurer leurs attentes et préoccupations pour le futur règlement SAD ;
- établir la liste des critères et indicateurs qui pourraient prioritairement caractériser la durabilité d'un système alimentaire et les cibles à atteindre, en cohérence avec les objectifs déjà fixés dans les cadres nationaux et internationaux ;
- identifier, notamment au regard de ces critères, les enjeux réglementaires, qui à l'échelle européenne mériteraient d'être ciblés et inclus dans la proposition de règlement de la Commission européenne ;
- envisager la manière de valoriser cette durabilité, en interne à l'UE et dans les échanges internationaux (importations et exportations). Une attention particulière devrait nécessairement être portée au Plan Stratégique National, pour évaluer l'aptitude de l'agriculture française à relever le défi de la durabilité.

Le rapport de cette mission pourrait aider la France à se positionner, voire à être force de propositions, lors des futures négociations européennes. Je souhaite pouvoir disposer du rapport 6 mois après la date de réception de ce courrier.

Valérie HATSCH



Annexe 2 : Liste des personnes rencontrées

Nom Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
Institutions			
Emmanuelle SOUBEYRAN	MASA-DGAL	DGA-CVO	30/03/2023
Loïc AGNES	MASA-DGAL	Chef Service	30/03/2023
Cédric PREVOST	MASA-DGAL	Sous-directeur	30/03/2023
Cédric PREVOST	MASA-DGAL	Sous-directeur	26/06/2023
Solène GUILLOTEAU	MASA-DGAL	Cheffe de bureau	26/06/2023
Mylène TESTUT-NEVEZ	MASA-DGPE	SD Compétitivit	11/07/2023
Nicolas CHEREL	MASA-DGPE	CB Qualité	11/07/2023
Sébastien BOUVATIER	MASA-DGPE	SD adjoint	06/06/2023
Claire BRENNETOT	MASA-DGPE	SD adjoint	06/06/2023
Vincent COLOMB	ADEME	Affich. Environnem	22/05/2023
Sylvie VAREILLE	CNA	SG	31/05/2023
Juliette LEBOURG	CNA	Chargée Concert.	31/05/2023
Carole LY	INAO	Directrice	09/05/2023
Carole LY	INAO	Directrice	11/09/2023
Christian HUYGHE	INRAE	DS Agriculture	14/06/2023
Monique AXELOS	INRAE	DS Alim et Bioéco	14/06/2023
Nicolas CANIVET	ANSES	Dir. Strat et Prog	20/06/2023
Irène MARGARITIS	ANSES	Adj. Dir. Eval Risq.	20/06/2023
Marianne CHEMALY	ANSES	Dir. Scient. SSA	20/06/2023
Laure VERDEAU	AGENCE BIO	Directrice	22/06/2023
Jocelyne FOUASSIER	AGENCE BIO	Resp. Com	22/06/2023
Audrey COREAU	CGDD	Cheffe du SEVS	01/06/2023

Nom Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
Catherine CONIL	CGDD	Cheffe bureau agri	01/06/2023
Mikael QUIMBERT	DGAMPA	Sous-directeur	15/09/2023
Matthieu LE HELLO	DGAMPA	Adj. Sous-directeur	15/09/2023
Fanny FAURE	DGAMPA	Adj. Cheffe bureau	15/09/2023
Padma CHINTA	DGAMPA	Cheffe de bureau	15/09/2023
Lydie WENDLING	DGAMPA	Adj. Cheffe de bur	15/09/2023
Alicia MIGUEL	DGAMPA	Chargée de miss.	15/09/2023
Filières professionnelles			
Sandrine BLANCHEMANCHE	ANIA	Dir. Pôle Alim	09/06/2023
Ludovic BRINDEJONC	AGRI-ETHIQUE	DG	24/05/2023
Jean-Luc POISSON	AGRI-ETHIQUE	Resp. Filières	24/05/2023
Maeva ESCOLA	AGRI-ETHIQUE	Resp. Certification	24/05/2023
Pierre WEILL	BLEU-BLANC-CŒUR	Président	09/05/2023
Nathalie KERHOAS	BLEU-BLANC-CŒUR	Directrice	09/05/2023
Caroline HELLEISEN-ERRANT	CNIEL	Directrice	14/06/2023
Pierre CORMIER	CNIEL	Directeur Rel.Inst.	14/06/2023
Christelle DUCHENE	INTERBEV	Resp. Enjeux Soc	15/06/2023
Louison CAMUS	INTERBEV	Resp. Rel. Inst	23/09/2022
Maxime COSTILHES	INTERCEREALES	DG	15/05/2023
Isabelle TAIHAN	INTERCEREALES	DGA	15/05/2023
Bruno BARRIER-GUILLOT	INTERCEREALES	Relations Arvalis	15/05/2023
Laurent GRANDIN	INTERFEL	Président	30/05/2023
Alexis DEGOUY	INTERFEL	DG	30/05/2023
Olivier DE CARNE	INTERFEL	RSE	30/05/2023
Benjamin PERDREAU	LA COOPERATION AGRI	Dir. Comp. Trans.	30/05/2023

Nom Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
Quentin PAUCHARD	LA COOPERATION AGRI	RSE éco circulaire	30/05/2023
Claire MARTIN	LA COOPERATION AGRI	COPA-COGECA	30/05/2023
Sylvie DAURIAT	RESTAU'CO	Présidente	11/05/2023
Marie-Cécile ROLLIN	RESTAU'CO	Directrice	11/05/2023
Laurent ROSSO	TERRES UNIVIA	DG	10/07/2023
Antoine HUBERT	YNSECT	Co-Fondateur	13/07/2023
Anaïs MAURY	YNSECT	Com Aff. Publiques	13/07/2023
Maximilien JOUY	YNSECT	Dir. Impact	13/07/2023
Lionel DESENCE	FCD/CARREFOUR	Dir. Aff. Scien. Rég	06/07/2023
Emilie TAFOURNEL	FCD	Dir. qualité	06/07/2023
Sophie AMOROS	FCD	Com. Aff.Publiques	06/07/2023
Lisa FAULET	CLCV	Resp. aliment.	12/06/2023
Personnalités qualifiées			
Nicole DARMON	INRAE	Dir de rech. honor	23/05/2023
Olivier DAUVERS	THINK TANK LES ECHOS	Directeur	24/05/2023
Philippe GOETZMANN	FAIRE MIEUX !	Président	12/05/2023

Annexe 3 : Conférences, webinaires et autres événements auxquels la mission a assisté (année 2023)

- **Webinaire DEMETER le 16 février** : « Agriculture et alimentation : la durabilité à l'épreuve des faits » ;
- **Conférence INRAE le 21 mars** : « prospective : agriculture européenne sans pesticides chimiques en 2050 » ;
- **Réunion Section 2 du CGAAER le 12 avril** : les réflexions en cours sur l'affichage social ;
- **Webinaire IDDRI le 16 mai** : SNANC ;
- **AG du SIMV le 6 juin** : « santé animale : quels leviers pour diminuer l'impact environnemental » ;
- **AG CGAAER le 7 juin** : stratégies d'adaptation de l'agroalimentaire pour répondre aux demandes des consommateurs et anticiper les attentes sociétales ;
- **Réunion Section 3 le 7 juin** : impacts de l'alimentation sur le microbiote intestinal et notre santé ;
- **Conférence le 27 juin station F** : « the new food paradigm : what protein will we eat and grow by 2030 ? » ;
- **Rencontres du CEP 29 juin** : Enjeux juridiques d'une alimentation saine et durable ;
- **Emission « Sur le front » France 5 le 3 juillet** : HVE ;
- **Think-tank agroalimentaire (9^{ème} édition) 4 juillet** : les 5 grands chantiers de la transition environnementale ;
- **Commission affaires européennes de l'AN le 12 juillet** : audition de M.Fesneau ;
- **Audition publique PE comenvi/comagri le 18 juillet** : pesticides ;
- **Commission développement durable de l'AN le 19 juillet** : audition de A.Pellion ;
- **Réunion Section 7 le 4 septembre** : viandes in vitro ;
- **Réunion Section 3 le 6 septembre** : Education à l'alimentation (rapport interministériel – non publié à cette date) ;
- **AG CGAAER le 7 septembre** : planification écologique ;
- **Colloque Agridées le 14 septembre** : « Quelle ambition pour une agriculture productive et durable ? De la prospective à l'action » ;
- **Rencontre restauration collective – banque des territoires le 28 septembre** : En quoi la restauration collective peut-elle favoriser la structuration de filières locales ? ;
- **Webinaire Agreenium et ACTA le 3 octobre** : Sobriété et politiques pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement ;
- **AG CGAAER le 5 octobre** : « Développer des alternatives aux pesticides, protéger les récoltes et la santé des français » ;
- **Conférence Euractiv le 9 octobre** : « PAC et PSN français : où en sommes-nous ? » ;
- **Webinaire Agreenium et ACTA le 10 octobre** : « Transition vers l'agriculture biologique : comment changer d'échelle ? » ;
- **Conférence Interbev/Veblen/FNH le 31 octobre** : « Politique commerciale européenne versus Green Deal : quelle stratégie de la France à l'échelle européenne, pour protéger efficacement ses filières agricoles et l'environnement ? » ;
- **Réunion Section 7 le 6 novembre** : Evaluation des politiques agricoles dans les pays de

- l'OCDE et de l'Union européenne ;
- **Colloque du GIS Avenir Elevages le 7 novembre** : « L'élevage au cœur d'une agriculture et d'une alimentation durables » ;
 - **Assises nationales de la restauration collective le 15 novembre à Rouen** : « Dessinons ensemble la restauration collective de demain » ;
 - **Webinaire Agreenium et ACTA le 28 novembre** : « La réduction du gaspillage alimentaire » ;
 - **Réunion Section 4 le 5 décembre** : présentation du rapport « Dynamiques agricoles, alimentaires et forestières, quelle place dans les outils de planification ? » ;
 - **Réunion Section 7 le 6 décembre** : présentation des rapports « Land sharing / land sparing » et « terres délaissées » ;
 - **Webinaire IDDRI le 18 décembre** : « La COP 28, moment de vérité ou COP de tous les paradoxes ? ».

Annexe 4 : Liste des sigles utilisés

AB : Agriculture biologique

ACV : analyse du cycle de vie

ADEME : Agence de la transition écologique

ALE : accord de libre échange

AMAP : association pour le maintien de l'agriculture paysanne

ANSES : Agence nationale de sécurité de l'alimentation, de l'environnement et du travail

AOP : Appellation d'origine protégée

ARN : acide ribonucléique

ARPP : Autorité de régulation professionnelle de la publicité

AUT : aliment ultra-transformé

BBC : Bleu-blanc-cœur

BEA : bien-être animal

CMR : cancérogène, mutagène, repro-toxique

CNA : Conseil national de l'alimentation

COP : Contrat d'objectifs et de performance

COP : Conférence des parties

CPC : conditions de production communes

CRC : culture raisonnée contrôlée

CSRD : *Corporate sustainability reporting directive* (directive sur les rapports de développement durable des entreprises)

DGAMPA : Direction générale des affaires maritimes, de la pêche et de l'aquaculture

DGCCRF : Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes

DPE : diagnostic de performance énergétique

DSR : dotation de solidarité rurale

EFSA : Autorité européenne de sécurité des aliments

EGALIM : Etats généraux de l'alimentation

EM : Etat-membre

FAO : Organisation des Nations-Unies pour l'alimentation et l'agriculture

FCD : Fédération du commerce et de la distribution

F2F : *Farm to Fork* (de l'étable à la table)

GES : gaz à effet de serre

GIP : groupement d'intérêt public

GMS : grande(s) et moyenne(s) surface(s)

HVE : haute valeur environnementale

IGP : Indication géographique protégée
INAO : Institut national de l'origine et de la qualité
INRAE : Institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement
INSERM : Institut national de la santé et de la recherche médicale
ISO : *International organization for standardization* (Organisation internationale de normalisation)
LBC : Label bas-carbone
LCR : Loi climat et résilience
LFSS : Loi de financement de la sécurité sociale
LR : Label rouge
MDD : marque de distributeur
MPA : matière première agricole
NGT : nouvelles technologies génomiques
ODG : Organisme de défense et de gestion
OMC : Organisation mondiale du commerce
OMS : Organisation mondiale de la santé
ONG : organisation non gouvernementale
OPECST : Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et techniques
PAC : Politique agricole commune
PAT : Projets alimentaires territoriaux
PED : Pays en développement
PEF : *Product Environmental Footprint* (empreinte environnementale du produit)
PNNS : Programme national nutrition santé
PNUE : Programme des Nations Unies pour l'environnement
RHD : restauration hors domicile
RSAD : Règlement sur les systèmes alimentaires durables
RSE : responsabilité sociale des entreprises
SAD : systèmes alimentaires durables
SAU : surface agricole utile
SIQO : signes officiels d'identification de la qualité et de l'origine
SNANC : Stratégie nationale pour l'alimentation, la nutrition et le climat
SNBC : Stratégie nationale bas-carbone
TAE : transition agro-écologique
UE : Union européenne
ViV : viande in vitro

Annexe 5 : Liste des textes de référence

- « Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European economic and social Committee and the Committee of the regions : Trade Policy Review – An open, sustainable and assertive trade policy » COM (2021) 66 final - 18 février 2021 ;
- « Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil : Application des normes sanitaires et environnementales de l'UE aux produits agricoles et agroalimentaires importés » COM (2022) 226 final - 3 juin 2022 ;
- « Conclusions des ministres de l'agriculture sur le BEA partie intégrante d'une production animale durable » Conseil de l'UE - 16 décembre 2019 ;
- « Communication de la Commission dite Farm to fork strategy » COM (2020) 381final 20 mai 2020 ;
- « Résolution du Parlement européen sur la stratégie Farm to fork » - 20 octobre 2021
- « Déclaration relative aux questions SPS pour la 12ème Conférence ministérielle de l'OMC : relever les défis SPS du monde moderne » - Déclaration ministérielle – 17 juin 2022 ;
- « Conclusions sur l'engagement de l'UE en faveur d'un Codex alimentarius ambitieux, adapté aux défis d'aujourd'hui et de demain » Conseil de l'UE – 21 février 2022 ;
- « Déclaration sur des solutions transformatrices pour des systèmes agricoles et alimentaires durables » - Comité des ministres de l'agriculture de l'OCDE – 4 novembre 2022 ;
- Loi du 30 octobre 2018 dite EGAlim1;
- Loi n°2021-1357 du 18 octobre 2021 visant à protéger la rémunération des agriculteurs (dite EGAlim2) ;
- Règlement (UE) n°2018/848 du 30 mai 2018 sur l'agriculture biologique ;
- Loi n°2017-399 du 27 mars 2017 relative au devoir de vigilance des entreprises ;
- Proposition de directive du PE et du Conseil sur le devoir de vigilance des entreprises en matière de durabilité – COM (2022) 71final du 23 février 2022 ;
- Accord entre le PE et le Conseil sur la mise en place d'un mécanisme d'ajustement carbone aux frontières – 13 décembre 2022 ;
- Accord entre le PE et le Conseil sur un règlement visant à empêcher / lutter contre la déforestation et abrogeant le règlement (UE) n°995/2010 – 6 décembre 2022 ;
- Règlement (UE) n°1169/2011 du 25 octobre 2011 concernant l'information des consommateurs sur les denrées alimentaires (dit INCO) ;
- Décret n°2022-65 du 26 janvier 2022 relatif à l'étiquetage des viandes ;
- « Guide sur le devoir de vigilance pour une conduite responsable des entreprises » - OCDE (2018) ;
- Loi n°2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire ;
- Loi n°2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises (dite PACTE) ;
- Loi n°2020-105 du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire (dite AGECE) ;
- Loi n°2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets (dite Climat et résilience) ;

- Directive n°2009/128/CE sur l'utilisation durable des pesticides, en cours de révision (proposition de règlement dit SUR pour « sustainable use regulation ») ;
- Projet de décret sur la dénomination des produits alimentaires (JORF n°213 du 14 septembre 2023) ;
- Loi italienne du 16 novembre 2023 interdisant la viande de culture ;
- Directive n°2010/75/UE relative aux émissions industrielles dite IED (en cours de révision au Parlement et au Conseil) ;
- « Vers un Conseil européen de la politique alimentaire en tant que nouveau modèle de gouvernance dans le futur cadre de l'UE pour des SAD » - Avis du Comité économique et social européen – 14 juin 2023 ;
- « Recommandations pour un contrat ambitieux entre l'agriculture et la société française » - Avis du Conseil économique, social et environnemental – 14 juin 2023 ;
- « Déclaration sur des solutions transformatrices pour des systèmes agricoles et alimentaires durables » - Comité de l'agriculture de l'OCDE – 4 novembre 2022 ;
- « Contribution à la SNANC » - CNA – avril 2023 ;
- Avis du Haut Conseil de la santé publique relatif à l'élaboration de la SNANC – 6 avril 2023 ;
- Avis du CESE sur les nouvelles techniques génomiques – 24 mai 2023 ;
- Décret n°2023-168 du 8 mars 2023 relatif aux « écorégimes » (JORF du 9 mars) ;
- « Retour d'expérience de la crise COVID » - Avis 89 du CNA – juillet 2021 ;
- « Nouveaux comportements alimentaires : propositions d'actions pour une alimentation compatible avec des systèmes alimentaires durables » - Avis 90 du CNA – juillet 2022 ;
- « Ambition et leviers pour une autonomie stratégique de l'UE dans le domaine économique » - Avis du CESE (27 septembre 2022) ;
- « Les enjeux relatifs aux conditions d'élevage, de transport et d'abattage en matière de BEA » - Avis du CESE (27 novembre 2019) ;
- « Ambitions et leviers pour une autonomie stratégique de l'UE dans le domaine économique » - Avis du CESE (27 septembre 2022)

Annexe 6 : Bibliographie

- « Dispositifs de décarbonation de l'agriculture : leviers et perspectives » - Analyse n°196 du CEP (MASA) – septembre 2023 ;
- « Comment réussir la transition agro-écologique ? » - Pascal Canfin pour Terra Nova – 23 février 2023 ;
- « Substituts à la viande et aux produits laitiers pour réduire les émissions nocives pour le climat » - rapport PNUF – 8 décembre 2023 ;
- « Labels RSE : propositions pour des labels RSE sectoriels » - Avis de la plateforme RSE / France Stratégie – février 2021 ;
- « Affichage social sur les biens et services » - Avis de la plateforme RSE / France Stratégie – février 2022 ;
- « Réduction des pesticides : les promesses de l'édition génomique » - Euractiv 27 octobre 2023 ;
- « Etude économique préalable à la mise en œuvre d'un label bas carbone dans la filière vitivinicole française » - FranceAgriMer – juin 2023 ;
- « Pas d'agriculture durable sans élevage » - GIS Avenir Elevages, 2023 ;
- « Un choc de gouvernance du secteur agricole et alimentaire en faveur de l'agroécologie et des comportements alimentaires soutenables » - Note n°2 du Lierre – juillet 2023 ;
- « La stratégie de la ferme à la table fragilisée par le conflit politique » - Lamy-Pons-Hub-Lombardi (Europe Jacques Delors) – mars 2023 ;
- « Repenser la souveraineté alimentaire ? la réponse de l'UE à l'évolution de la dynamique mondiale » - Lamy-Pons-Hub-Lombardi (Europe Jacques Delors) – juillet 2023
- « Les 5 grands chantiers de la transition environnementale » - Think tank agroalimentaire 9^{ème} édition 2022/2023 – juillet 2023 ;
- « Lettre ouverte de 103 organisations à l'attention de la Première ministre pour une SNANC à la hauteur des enjeux écologiques, de justice sociale et de santé publique » - Réseau action climat France – 31 octobre 2023 ;
- « Alimentation durable : quelle assiette pour atteindre la neutralité carbone ? » - ADEME magazine n°162 – février 2023 ;
- « Etude de démarches de durabilité dans le domaine alimentaire – Annexe méthodologique détaillée » - BASIC juin 2021 ;
- « Rapport de synthèse afférent au 6^{ème} rapport d'évaluation du GIEC » - 20 mars 2023 ;
- « Focus sur la Corporate Sustainability Reporting Directive (CSRD) » - Mazars – décembre 2022 ;
- « L'alimentation ultra-transformée » - OPECST – note scientifique n°35 janvier 2023 ;

- « Réécriture du génome, éthique et confiance » Académie d'agriculture – Avis du 8 janvier 2020 ;
- « Les NGT en 2021 : avantages, limites, acceptabilité » - OPECST – synthèse juin 2021 ;
- « La PAC dans tous ses Etats » IDELE – dossier n°534 – novembre 2022 ;
- « Le pacte et la loi d'orientation et d'avenir agricoles : mettre en place une véritable stratégie de transformation agricole et alimentaire » - Note n°1 du Lierre – juin 2023 ;
- « Rapport relatif aux soutiens publics à l'élevage bovin » - Cour des comptes – mai 2023 ;
- « Projet de réforme PAC : l'impératif de mettre en œuvre une politique agricole et alimentaire commune (PAAC) » - Agriculture stratégies – 10 février 2023 ;
- « Aliments cellulaires : être vigilant pour mieux encadrer et maîtriser la technologie » - rapport de la mission d'information du Sénat (O.Rietmann, H.Cabanel) – 5 avril 2023 ;
- « la viande in vitro, une voie exploratoire controversée » - J-F Hocquette INRAE ;
- « Le commerce équitable : cadre réglementaire et labels en France » - Commerce Equitable France – septembre 2021 ;
- « Les mécanismes du carbone » - Pleinchamp.com - 26 avril 2023 ;
- « Acter l'urgence, engager les moyens » - Haut Conseil pour le climat, rapport annuel – juin 2023 ;
- « Prospective : Agriculture européenne sans pesticides chimiques en 2050 » - INRAE/France2030/ANR – mars 2023 ;
- « Synthèse du rapport de la commission d'enquête sur les pesticides » - Assemblée nationale (D.Potier, F.Descrozaille) – 14 décembre 2023 ;
- « Fostering temporal crop diversification to reduce pesticide use » - Nature communications – 16 novembre 2023 ;
- « L'artificialisation des sols : un phénomène difficile à maîtriser » - France Stratégie- Note d'analyse n°128 –novembre 2023 ;
- « La *shrinkflation* ou l'impossible débat sur la baisse des volumes » Philippe Goetzmann pour la Fondation Jean Jaurès – décembre 2023 ;
- « Planification écologique : mieux agir » - synthèse du plan – SGPE septembre 2023 ;
- « Towards sustainable food consumption » - Commission européenne (group of chief scientific advisors) Avis scientifique n°14 – juin 2023 ;
- « Pathways towards lower emissions » FAO, 2023 ;
- « Plan aquacultures d'avenir 2021-2027 » Gouvernement-Régions de France-CNC-CIPA ;
- « Normes internationales en matière d'agriculture et d'alimentation : grandes tendances et inflexions possibles » - Analyse n°190 du CEP (MASA) – juillet 2023 ;
- « La fiscalité nutritionnelle » - Conseil des prélèvements obligatoires (CPO)- Note n°5 du 13 juillet 2023 ;

- « La comptabilité environnementale dans les entreprises agroalimentaires : tendances et éléments de prospective » - Analyse n°197 du CEP (MASA) – octobre 2023 ;
- « Green(claims) washing : ban climate-neutral food labels, says consumer group » - Euractiv – 10 mars 2023 ;
- « Les nouvelles biotechnologies, alliées de la sécurité alimentaire, face au changement climatique. Où en est l'Europe ? » - Policy paper n°719 / Fondation Robert Schuman – 25 septembre 2023 ;
- « Booming the bugs : how can marketing help increase consumer acceptance of insect-based food in western countries ? » B.Puteri, Appetite 187, 12 mai 2023 ;
- « Cellular agriculture and food systems priorities » Editorial Nature food vol.3 – octobre 2022 ;
- « Contribution of terrestrial animal source food to healthy diets for improved nutrition and health outcomes » - FAO, 2022 ;
- « Agriculture et alimentation : la durabilité à l'épreuve des faits » Le Déméter 2023 ;
- « Cinq bonnes raisons de généraliser le Nutriscore » - INRAE 6 juin 2023 ;
- « Qualité des produits et information des consommateurs » - CEP (MASA) Blog de veille – 20 juin 2023 ;
- « Précarité alimentaire et budget des personnes les plus démunies » - CEP (MASA) Blog de veille – 20 juin 2023 ;
- « Systèmes d'information nutritionnelle : un niveau de preuve insuffisant pour démontrer leur pertinence au regard des enjeux de santé publique » - ANSES 14 février 2017 ;
- « Agir sur les comportements nutritionnels : réglementation, marketing et influence des communications de santé » Santé publique France, INSERM (EDP Sciences – mars 2017) ;
- « Plant to animal protein ratio in the diet : nutrient adequacy, long-term health and environmental pressure » F.Mariotti – Frontiers in nutrition – 15 juin 2023 ;
- « Les français paieront-ils plus cher leur nourriture demain ? » Philippe Goetzmann – Déméter 2023 ;
- « Circuits courts et vente directe : tour des idées préconçues » Agriculture stratégies – 2 mars 2021 ;
- « L'impact de l'inflation sur la consommation alimentaire en 2022 » - FranceAgriMer - juillet 2023 ;
- « projet d'arrêté révisant le cahier des charges du Nutri-score » : Note d'appui scientifique et technique de l'ANSES (5 décembre 2023) ;
- « En campagne pour l'agriculture de demain. Propositions pour une souveraineté alimentaire durable » (Institut Montaigne – octobre 2021) ;
- Rapport d'information sur « l'autonomie alimentaire de la France et au sein de ses territoires » (Pascale Boyer et Julien Dive CAE/Assemblée nationale 8 décembre 2021)

- « ALE, politique commerciale agricole et stratégie environnementale de l'UE : enjeux et perspectives pour l'agriculture française » (Thierry Pouch, Clémence Dehut- Chambres d'agriculture France, octobre 2021) ;
- « Une ligne de crête pour les mesures-miroirs agroalimentaires de l'UE ? » Lamy-Pons-Garzon-Hub (Europe Jacques Delors) – avril 2022 ;
- « Affichage environnemental dans le secteur alimentaire » FAQ – ADEME/MTE – 26 janvier 2023 ;
- « Comment protéger nos agriculteurs et l'environnement ? Un règlement pour stopper l'importation d'aliments issus de pratiques interdites en Europe » - Rapport FNH-Institut Veblen-Interbev - mars 2021 ;
- « Souveraineté alimentaire et transition écologique : un projet pour l'agriculture française » Ginet-Gaymard-Pech-Perrissin (Terra Nova) – 23 février 2022 ;
- « Compétitivité : une urgence pour redresser la France » - rapport d'information de la Commission des affaires économiques du Sénat – 28 septembre 2022 ;
- « Autonomie alimentaire de la France » - rapport d'information de la Commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale – 8 décembre 2021 ;
- « How to stop imported deforestation ? » Clerc-Baldon-Dupré (Veblen Institute for economic reforms) – janvier 2022 ;
- « Animal welfare is central to the sustainable EU food system initiative » - Eurogroup for animals – mars 2022 ;
- « Towards a transformative sustainable food system legislative framework » - Think Sustainable Europe network – septembre 2022 ;
- « Transformer le système agroalimentaire européen, plus que jamais une nécessité » Lamy-Pons-Garzon-Hub (Europe Jacques Delors) – mai 2022 ;
- « Verdir la politique agroalimentaire dans l'UE : origine, évolution et perspectives d'avenir » Lamy-Pons-Garzon-Hub (Europe Jacques Delors) – octobre 2021 ;
- « Les viandes alternatives sont-elles plus vertueuses que la viande d'élevage ? » Tom Bry-Chevalier et Nicolas Treich – Revue SESAME/INRAE – 6 juillet 2022 ;
- « Concepts for a sustainable EU food system : reflections from a participatory process » - EC/Joint Research Centre – 2022 ;
- « Pour une alimentation saine et durable : analyse des politiques de l'alimentation en France » - France Stratégie – Rapport pour l'Assemblée nationale – 22 septembre 2021 ;
- Rapport sur l'impact du CETA sur l'environnement, le climat et la santé – Commission Schubert – 7 septembre 2017 ;
- Rapport sur les dispositions et effets potentiels de la partie commerciale de l'Accord UE-Mercosur en matière de développement durable – Commission Ambec – 7 avril 2020 ;

- « Affichage environnemental des produits alimentaires : bilan de l'expérimentation et enseignements » Rapport du Gouvernement au Parlement, ADEME – janvier 2022 ;
- « Les français perdus dans la jungle des labels alimentaires » Virginie Pinson (Reussir.fr) 20 décembre 2022 ;
- « Appliquer des mesures-miroirs aux produits agricoles et alimentaires importés » Propositions de FNH, Veblen et Interbev – janvier 2023 ;
- « Affichage environnemental alimentaire : révéler les visions pour construire un compromis politique » - Laura Brimont et Mathieu Saujot (SciencesPo - IDDRI) Etude n°8 – octobre 2021 ;
- « Reconquête de l'appareil productif : la bataille du commerce extérieur » - Haut Commissariat au Plan – n°10 – 7 décembre 2021 ;
- « La souveraineté alimentaire : perspectives nationales, européennes et internationales » Rapport parlementaire (Sandrine Le Feur) – octobre 2021 ;
- « Pour une Europe de la santé : prévention, gestion de crise, multilatéralisme » - Rapport du groupe Santé constitué par l'Institut Jacques Delors – n°125 – décembre 2021 ;
- « Comment informer les consommateurs des conditions de rémunération des producteurs agricoles ? » - Rapport n°22042 du CGAAER (Caroline Médous et François Moreau) – novembre 2022 ;
- « Elevage et alimentation durables » - Rapport n°18077 du CGAAER (Edith Authié et Jean-Luc François) – octobre 2020 ;
- « Comment informer les consommateurs des conditions de rémunération des producteurs agricoles » - Rapport n°22042 du CGAAER (Caroline Médous et François Moreau) – 20 février 2023 ;
- « Décarbonation de l'énergie utilisée en agriculture à l'horizon 2050 » - Rapport n°21065 du CGAAER (Hervé Lejeune et Michel Vallance) – 30 janvier 2023 ;
- « Parangonnage sur la mise en œuvre de la stratégie européenne relative à la bioéconomie » - Rapport n°21041 du CGAAER (Hélène de Comarmond et Catherine de Menthière) – 24 février 2023 ;
- « Stratégies d'usage des terres en France pour assurer la souveraineté alimentaire et préserver la biodiversité » - Rapport n°22107 du CGAAER (Valérie Baduel, Claire Hubert et Hervé Lejeune) – 20 novembre 2023 ;
- « Appui à des travaux prospectifs d'identification de productions agricoles à forte résilience climatique dans les territoires » - Rapport n°23021 du CGAAER (Christine Gibrat et Eric Zunino) – 17 novembre 2023 ;
- « Perspectives d'avenir des relations élevage et société » - Rapport n°21100 du CGAAER (François Le Gall et Marie-Hélène Le Hénaff) – 26 juillet 2023 ;
- « Evaluation du COP 2019-2023 de l'INAO » - Rapport n°23018 du CGAAER (Benoît Bonnefoi et Liliane Torlet) – 22 septembre 2023 ;

- « Forces et faiblesses des organismes de défense et de gestion (ODG) » - Rapport n°23039 du CGAAER (Thierry Berlizot et Marie-Lise Molinier) – 27 novembre 2023 ;
- « Accompagnement du consommateur vers une alimentation saine et durable : scores alimentaires et autres formes de communication » - Rapport n°21085 du CGAAER (Benoît Assemat et Yvan Lobjoit) – juillet 2023.

Annexe 7 : Problématique

Le système alimentaire conventionnel (SAC)²⁰⁰ qui s'est progressivement mis en place partout dans la monde, c'est-à-dire la manière de produire et de consommer la nourriture, rencontre des limites particulièrement préoccupantes depuis le début du XXI^e siècle :

- une personne sur trois dans le monde souffre d'au moins une forme de malnutrition : 828 millions de personnes souffraient de la faim en 2021, 2 milliards ont un accès insuffisant aux vitamines et minéraux, 1,9 milliards d'adultes sont en surpoids, dont 650 millions sont obèses ;
- la nourriture, trop riche en matières grasses, sucre, sel, produits animaux, est à l'origine du développement des maladies cardiovasculaires, du diabète, de l'augmentation des gaz à effet de serre (GES) ;
- un tiers de la nourriture est gaspillée ;
- les ressources naturelles (eau, sols, poissons) sont surexploitées ;
- l'utilisation massive d'intrants contribue à la pollution des sols et de l'eau avec pour conséquence l'eutrophisation des milieux, et pour l'Homme, les cancers et les perturbations endocriniennes.

Les effets délétères du SAC ont conduit des acteurs locaux à construire des « réseaux agro-alimentaires alternatifs » ou « systèmes alimentaires alternatifs », et la FAO à définir le « système alimentaire durable » (SAD) en 2010.

L'enjeu des prochaines décennies est donc celui d'une transformation progressive du SAC en SAD, autrement dit d'une transition du système alimentaire pour remédier aux effets délétères du SAC.

Cette transition du système alimentaire, communément désignée « transition alimentaire » concerne l'ensemble des acteurs, de la semence l'assiette, et les consommateurs eux-mêmes. Elle recoupe les objectifs du développement durable de l'ONU dans trois grands domaines :

- La santé, par l'assurance d'une sécurité alimentaire et nutritionnelle pour tous ;
- Le développement économique, par la création d'emplois, notamment dans les zones rurales ;
- La préservation des ressources naturelles (terres, eau, biodiversité, climat).

Les experts²⁰¹ parlent d'une cinquième transition alimentaire. Elle commence d'après-eux au début du XXI^e siècle et, outre les motivations susvisées, répond à une demande sociétale qui concerne les dimensions sanitaire, nutritionnelle, sociale et culturelle de l'alimentation.

En France, cette cinquième transition alimentaire inclut notamment le développement et l'engouement pour les produits bio, la montée du « locavorisme », les applications numériques de

²⁰⁰ Système combinant (i) des modes de production rationalisés et standardisés, détachés des contraintes des milieux naturels et fortement utilisateurs d'intrants chimiques, (ii) des circuits de commercialisation mondialisés, (iii) des filières dominées par les grandes entreprises d'agrofourmiture, d'agroalimentaire et de distribution (iv) des modes de consommation peu préoccupés et/ou conscients des conditions de production et de commercialisation

²⁰¹ Groupe de travail « Transition alimentaire, filières et territoires », « Transition alimentaire : pour une politique nationale et européenne de l'alimentation durable orientée vers les consommateurs, les filières et les territoires », *Académie d'Agriculture de France*, 2 octobre 2019, p. 11 (lire en ligne [archive])

diagnostic nutritionnel comme Yuka, la critique croissante de la viande et la montée en puissance des régimes alimentaires basés sur les protéines végétales (végétarisme, véganisme), mais s'accompagne aussi d'une fracture alimentaire croissante, sur fond d'importants problèmes de revenus pour un cinquième de la population environ et d'importantes égalités sociales de santé, et d'accès à la connaissance.

Annexe 8 : Objectifs de la Loi EGALIM²⁰² pour la restauration collective

Depuis le 1^{er} janvier 2020 : 1 menu végétarien / semaine en restauration collective scolaire ; 1 menu végétarien/jour, à titre volontaire et expérimental, en restauration collective dans le cas de choix multiples de menus ; Proposer un plan annuel de diversification des protéines incluant des alternatives à base de protéines végétales pour les collectivités de plus de 200 couverts/jour.

Depuis le 1^{er} janvier 2020 : mettre en place une démarche de lutte contre le gaspillage alimentaire avec la réalisation d'un diagnostic préalable pour la restauration collective publique et privée ; interdiction de rendre impropre à la consommation les excédents alimentaires encore consommables ; proposer une convention de dons à des associations habilitées.

Depuis le 1^{er} janvier 2020 : interdiction des bouteilles d'eau plate en plastique en restauration collective scolaire.

Depuis le 1^{er} janvier 2020 : informer les convives une fois par an, par voie électronique, de la part des produits de qualité et durables servis.

Depuis le 1^{er} janvier 2022 : afficher de façon permanente à l'entrée des restaurants la part des produits EGALIM et la part des produits répondant aux PAT (projets alimentaires territoriaux) ; mettre à jour cette information au minimum 1 fois par an.

Depuis le 1^{er} janvier 2022 : Proposer au moins 50% de produits durables ou sous signe d'origine ou de qualité, dont au moins 20% de produits bio en restauration collective publique.

Depuis le 1^{er} janvier 2023 : 1 menu végétarien/jour, pour les gestionnaires publics et privés des services de restauration collective de l'Etat, de ses établissements publics et des entreprises publiques nationales dans le cas de choix multiples de menus.

Dès le 1^{er} janvier 2024 : Proposer au moins 50% de produits durables ou sous signe d'origine ou de qualité dont au moins 20% de produits bio dans les restaurants d'entreprise privée ; 60% des produits « viandes et poissons » devront être durables ou sous signe d'origine et de qualité, pour tous les restaurants collectifs publics et privés (et 100% dans les restaurants collectifs gérés par l'État, ses établissements publics et les entreprises publiques nationales).

Dès le 1^{er} Janvier 2024 : proposer un plan annuel de diversification des protéines pour tous les restaurants collectifs de droit privé de plus de 200 couverts/jour.

Dès le 1^{er} janvier 2025 : interdiction les contenants alimentaires de cuisson, de réchauffe et de service en plastique en restauration collective accueillant des enfants de moins de 6 ans et cantines scolaires (en 2028 pour les communes de moins de 2000 habitants).

²⁰² Loi n°2018-938 du 30 octobre 2018 pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous.