



CGAAER
CONSEIL GÉNÉRAL
DE L'ALIMENTATION
DE L'AGRICULTURE
ET DES ESPACES RURAUX

Mission n° 17121

Valorisation en Europe et à l'international du programme national pour l'alimentation (PNA)

Rapport

établi par

Elisabeth MERCIER

Inspectrice générale de l'agriculture

Marie-Lise MOLINIER

Ingénieure générale
des ponts, des eaux et des forêts

Jacques TEYSSIER d'ORFEUIL

Ingénieur général
des ponts, des eaux et des forêts

Juillet 2018

SOMMAIRE

Sommaire.....	3
Résumé.....	5
Liste des recommandations.....	7
Introduction.....	8
1. PRÉSENTATION DU CONTEXTE ET DES ENJEUX.....	9
1.1. Le contexte européen et international est caractérisé par de multiples initiatives.....	9
1.2. De multiples pays sollicitent l'expertise ou la coopération de la France sur le sujet.....	10
1.3. Passer d'une approche attentiste à une approche offensive : défendre le concept français de l'alimentation en utilisant le PNA et les PAT.....	10
2. UN PNA PLUTÔT MÉCONNU DES ACTEURS FRANÇAIS EN EUROPE ET À L'INTERNATIONAL, DONT CERTAINES ACTIONS SONT TOUTEFOIS VALORISÉES À LA DEMANDE.....	12
2.1. Un PNA faiblement présent dans les actions publiques menées en Europe et à l'international.....	12
2.1.1. Dans le cadre des relations bilatérales entre pays.....	12
2.1.2. Dans le cadre des organismes internationaux.....	12
2.1.3. Dans le cadre de l'ensemble des actions de promotion de la France agricole et alimentaire.....	13
2.1.4. Dans le cadre des échanges scientifiques et universitaires.....	13
2.1.5. Dans le cadre des échanges concernant l'enseignement technique agricole.....	14
2.2. Un PNA très mal connu des acteurs économiques, néanmoins très intéressés par l'approche holistique et positive qui le caractérise.....	14
2.2.1. Les entreprises tendent de plus en plus à développer des actions pour une alimentation toujours plus saine, durable et accessible à tous.....	14
2.2.2. L'ensemble des actions de politique de l'alimentation mises en œuvre en France n'est pas bien connu.....	15
2.2.3. Il existe un décalage entre le PNA et la stratégie de valorisation des produits de chaque entreprise.....	15
2.2.4. Des repères clés sur la cohérence d'ensemble et la stratégie globale à l'exportation sont demandés.....	16
2.3. Des ONG très intéressées.....	16
2.4. Pourquoi cette situation alors que les enjeux du PNA sont largement partagés à travers le monde ?.....	17
2.4.1. Majoritairement le PNA n'a pas fait l'objet d'actions de communication ciblées sur lesquelles s'appuyer - le « porté à connaissance » est insuffisant.....	18
2.4.2. Pas d'approche globale pour valoriser une démarche vertueuse et holistique - pas d'analyse des partenariats potentiels et pertinents et peu de moyens dédiés.....	21
2.4.3. Une analyse fragmentaire des intérêts de la France dans le cadre des négociations européennes et internationales sur l'alimentation.....	24
2.4.4. Des actions multiples mais décousues, insuffisamment liées à la définition d'une "image France" porteuse d'identité forte, inscrite dans la durée, et partagée entre acteurs économiques, ministères et opérateurs intervenant hors du territoire français.....	24
3. DE L'UTILITÉ D'ÉTABLIR UNE STRATÉGIE DE VALORISATION DE "L'ALIMENTATION À LA FRANÇAISE".....	26
3.1. L'alimentation est une question montante à l'agenda des organismes internationaux et le concept français présente des atouts à défendre mais aussi quelques faiblesses.....	26
3.1.1. Une question montante aux agendas.....	26
3.1.2. Des atouts.....	27
3.1.3. Des faiblesses à considérer.....	28
3.2. Faire de la France un référent mondial de la politique de l'alimentation.....	28
3.2.1. Occuper sa place sans arrogance ni fausse modestie.....	29

3.2.2. Le PNA et sa déclinaison territoriale le PAT constituent des outils intéressants permettant de formaliser des partenariats gagnant - gagnant au profit de la défense d'un concept plus large.....	29
3.2.3. Structurer une stratégie autour de trois grands axes.....	30
4. IDENTIFICATION DES APPROCHES POSSIBLES.....	34
4.1. Comment construire une stratégie et avec qui ?.....	34
4.2. Comment mettre en œuvre la stratégie ?.....	34
4.2.1. Visibilité internationale du PNA	34
4.2.2. Observatoire international.....	35
4.2.3. Participation aux travaux des instances internationales.....	36
4.2.4. Développement de relations transnationales.....	36
4.2.5. Partenariats public/privé.....	37
4.3. Quelle gouvernance ?.....	38
4.4. Quels moyens humains et financiers ?.....	38
Conclusion.....	40
Annexes.....	41
Annexe 1 : Lettre de mission.....	42
Annexe 2 : Liste des personnes rencontrées.....	45
Annexe 3 : Extrait du site du MAA en anglais - PNA.....	48
Annexe 4 : Situations pays recensées.....	49
Annexe 5 : L'avenir de l'alimentation et de l'agriculture - Tendances et défis.....	52
Annexe 6 : Liste des sigles.....	53

RÉSUMÉ

La question de l'alimentation tend à prendre une place croissante dans l'agenda des instances internationales et dans nombre de pays, y compris en Europe. C'est une question fédératrice, autour de la sécurité alimentaire et du droit de l'alimentation, qui n'est pas sans incidences sur la stabilité et la gouvernance mondiale. Il y a de multiples enjeux à défendre la vision française et à ne pas laisser libre champ à certaines forces de persuasion. Ces dernières, sous couvert d'une approche globale des aspects alimentaires, ont en effet une conception reposant sur des restrictions ("sans ...") et non une approche holistique et positive, fondée sur l'équilibre et la qualité, éducative et sociale, telle que l'incarne le PNA.

Les missionnés ont identifié un besoin de vision synthétique et de recherche entre acteurs, partageant les mêmes intérêts, afin d'obtenir une dynamique porteuse sous un chapeau unique identitaire. Ce sont les conditions de réussite de la promotion, en Europe et à l'international, d'une politique globale de l'alimentation. La mission estime qu'il conviendrait de renforcer la visibilité du PNA et de son expression territoriale, sa spécificité et son articulation avec les autres actions de politique de l'alimentation pour capitaliser pleinement sur cette expérience et valoriser la gouvernance alimentaire dans la stratégie internationale agricole et alimentaire du MAA. C'est d'autant plus important que le sujet de l'alimentation est une question montante à l'agenda des organismes internationaux.

Le concept français présente des atouts non négligeables. Notre régime alimentaire bénéficie d'une image positive liée à la reconnaissance d'une France experte, sachant concilier tradition, innovation et organisation dans le traitement des nouveaux enjeux sociaux, nutritionnels, environnementaux, sanitaires, tout en restant attachée à la qualité gustative, qui a fait la réputation de ses produits, et à la préservation de sa diversité. Nous disposons donc d'une bonne base d'échanges et de partage avec des partenaires d'autres pays pour développer notre conception de l'alimentation à l'échelle européenne et internationale et faire de la France un référent mondial de la politique de l'alimentation.

Développer la place de la France et décupler sa capacité d'influence dans le monde multipolaire du 21^{ème} siècle nécessite de faire connaître ses positions sans arrogance, mais aussi sans fausse modestie.

Pour cela, il est indispensable de structurer notre stratégie autour de la construction :

- d'un message identitaire qui constituerait l'image de marque « France » ; simple, percutant mais aussi emblématique des valeurs alimentaires portées par chaque maillon de la chaîne de décision politique, économique ou sociale. L'idée à privilégier pourrait être « la diversité pour plus de résilience » ;
- d'une équipe associant à l'État, les territoires, les acteurs économiques et les ONG, dans la mesure où cette dernière décennie a montré que le traitement des grandes dynamiques européennes et mondiales a plus de chance de succès s'il intègre des partenariats ;
- d'un portage politique de haut niveau, en particulier dans les grandes instances de l'Union européenne et au niveau mondial, pour accroître la visibilité de la France comme grande nation agricole et alimentaire.

Cette stratégie pour être réactive doit reposer sur une réflexion commune qui suppose d'observer

et de comprendre l'autre avant d'expliquer sa propre position. En s'appuyant sur le réseau international du MAA, en mobilisant chaque fois que nécessaire les autres forces françaises présentes, publiques ou privées, et les éventuels partenaires étrangers défendant les mêmes concepts, la définition des priorités gagnera en efficacité pour choisir, dans les zones privilégiées en fonction d'objectifs politiques, économiques ou sociaux, un ou quelques pays partenaires, identifiés au regard des enjeux essentiels pour une nouvelle gouvernance européenne et mondiale de l'alimentation (pays potentiellement les plus réceptifs ou les plus intéressants à convaincre pour obtenir un effet "tache d'huile").

En terme de gouvernance, les missionnés préconisent la création d'un « comité international du PNA », réunissant l'ensemble des parties prenantes et co-piloté par la DGAL et la DGPE. Le service de l'alimentation de la DGAL en assurerait la présidence. Ce comité permettrait de faciliter la circulation des informations entre tous les acteurs concernés, développer des interactions et créer les conditions d'une bonne coordination des réseaux tout en développant des partenariats public-privé dans la ligne des États généraux de l'alimentation.

Les grandes discussions à l'échelle européenne et internationale entrent de plus en plus en résonance avec les grandes orientations défendues depuis plusieurs décennies par la France. Il est essentiel d'arriver à partager et à mobiliser pour montrer que la vision alimentaire française est bien porteuse d'un avenir adaptable à des situations socio-politiques et économiques variées.

Mots clés : Programme national de l'alimentation (PNA), Europe, International, Gouvernance alimentaire

LISTE DES RECOMMANDATIONS

R1.

Renforcer la visibilité du PNA, sa spécificité et son articulation avec les autres actions de politique de l'alimentation.....25

R2.

Capitaliser pleinement sur l'expérience du PNA et son expression territoriale pour valoriser la gouvernance de l'alimentation dans la stratégie internationale agricole et alimentaire appliquée aux :.....25

- organismes internationaux ;
- actions d'échanges et de coopération en Europe et dans le monde ;
- au développement des exportations.

R3.

Assurer un portage à haut niveau en définissant un message clair, synthétique et partagé de niveau Ministre qui exprime le concept d'alimentation à la française soutenu par le PNA.....35

R4.

Définir des priorités en choisissant, dans les zones privilégiées en fonction d'objectifs politiques, économiques ou sociaux, un ou quelques pays partenaires, identifiés au regard des enjeux essentiels pour une nouvelle gouvernance européenne et mondiale de l'alimentation (pays potentiellement les plus réceptifs ou les plus intéressants à convaincre pour obtenir un effet "tache d'huile").....37

R5.

Mettre en place une gouvernance dédiée conjointe entre la DGAL et la DGPE et créer un "Comité international du PNA", rassemblant l'ensemble des parties prenantes, co-piloté par ces deux directions pour :.....38

- faciliter la circulation des informations entre tous les acteurs concernés, développer des interactions et créer les conditions d'une bonne coordination des réseaux ;
- développer des partenariats public-privé.

INTRODUCTION

Par lettre de commande du 17 novembre 2017 (Cf. Annexe 1), la directrice de Cabinet du ministre de l'agriculture et de l'alimentation (MAA) a sollicité le CGAAER pour conduire une mission de conseil afin d'identifier les outils et actions à mettre en place pour valoriser le programme national pour l'alimentation (PNA) et déterminer les pays qui pourraient être des partenaires pertinents.

Créé par la loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche du 27 juillet 2010 et conforté par la loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt du 13 octobre 2014, le PNA détermine les objectifs de la politique de l'alimentation en prenant en compte la justice sociale, l'éducation alimentaire de la jeunesse et la lutte contre le gaspillage alimentaire. Pour assurer l'ancrage territorial de cette politique, des projets alimentaires territoriaux sont mis en place¹.

Plusieurs constats sous-tendent cette mission :

- ses quatre grands axes sont d'actualité pour construire une base d'échanges permettant de relever les défis auxquels le monde agricole et alimentaire doit faire face pour répondre aux nouvelles contraintes de ses environnements économique, écologique et aux attentes sociétales de ce début du 21^{ème} siècle ;
- la stratégie d'influence mise en œuvre par la France et ses opérateurs en Europe et à l'international valorise mal les valeurs de ce programme alors qu'il se situe au carrefour d'enjeux de sécurité alimentaire, de santé publique, de préservation des ressources, d'efficacité économique, de durabilité des modes de production et des modèles alimentaires ainsi que de liens avec les territoires.

A partir de l'analyse de l'existant, les missionnés se sont attachés à définir les objectifs généraux permettant de structurer une stratégie efficiente de valorisation d'une "politique de l'alimentation à la française" et à identifier les approches possibles pour valoriser le PNA et son expression territoriale.

En effet, il ne leur a pas paru possible de promouvoir le PNA en tant que programme national. Cela reviendrait à transposer un outil adapté à la France, mais pas forcément aux autres espaces européen ou international considérés. Par contre, pris en tant qu'instrument, c'est le révélateur d'une vision française de la politique de l'alimentation qui peut faire écho aux attentes d'autres pays ou aux grandes questions sur l'alimentation, traitées notamment dans les instances internationales. Ses différents axes, pris individuellement ou dans leur ensemble, peuvent être des vecteurs d'échanges constructifs et des bases de discussions sur les grands enjeux alimentaires mondiaux.

La méthode retenue a consisté en analyses documentaires et entretiens, en face à face ou téléphoniques. Ont ainsi pu être appréhendées les positions des représentants du MAA (DGAL, DGPE, DGER) et du MEAE (DAECT, DGM), d'une partie du réseau des conseillers aux affaires agricoles et alimentaires², des interprofessions agricoles (en particulier INTERFEL), de l'INRA, du CIRAD - Chaire UNESCO "Alimentations du monde", des opérateurs à l'international (Business France, SOPEXA, ADEPTA, AFD, SEMMARIS,...), de l'ANIA, de l'Alliance 7, des organisations internationales telles que la FAO et l'UNESCO (secteur programme pour la jeunesse,...), des opérateurs privés et associatifs (fondations, ONG). La liste des personnes rencontrées figure en annexe 2.

¹ Rapport d'activité DGAL 2017 – Les faits marquants – pages 12-13 – <http://agriculture.gouv.fr/dgal-le-rapport-dactivite-2017>

² USA/Canada, Chine/Taiwan/Mongolie, Japon/Corée du Sud, Afrique du Sud, Brésil, Malaisie/Singapour, Royaume-Uni/Irlande/Pays-Bas, Allemagne/Autriche/Suisse, Italie/Chypre/Malte/Grèce, Espagne/Portugal, RP FAO.

1. PRÉSENTATION DU CONTEXTE ET DES ENJEUX

Le PNA et ses actions ne sont pas suffisamment connus, ni par la sphère publique, ni par la sphère privée au niveau national. Cette méconnaissance se retrouve au niveau européen et international : les intervenants français ne portent pas suffisamment une vision de l'alimentation attachée clairement à l'identité France.

Cette situation perdure alors que :

- le PNA a maintenant près de dix ans d'existence ;
- est partie intégrante du plan stratégique 2017-2019 de la DGAL (axe 1 : anticiper les évolutions, concevoir et mettre en oeuvre les politiques de l'alimentation et de sécurité sanitaire de demain à horizon 2025 en France et à l'international) ;
- est évoqué dans plusieurs axes de la stratégie "Europe et international 2018-2022" du MAA : goût du "bien-manger", lutte contre le gaspillage alimentaire, éducation nutritionnelle et importance de la commensalité en lien avec une alimentation durable, renforcement du positionnement international de nos entreprises, de leur savoir-faire et de notre expertise technique (Axe 1 - 1./ Axe 2 - 1. et 2. / Axe 3 / Axe 4 - 2.) ;
- la France bénéficie de l'image globale d'un dispositif alimentaire et sanitaire faisant ses preuves.

Pourtant, le PNA est porteur d'une vision systémique de l'alimentation de la "fourche à la fourchette" qui contient tous les éléments pour répondre à de multiples enjeux :

- des enjeux structurels, partagés aux niveaux européen et international notamment dans le cadre du comité de la sécurité alimentaire mondiale et des objectifs de l'agenda 2030 du développement durable, pour garantir :
 - la sécurité alimentaire, sous l'angle quantitatif (accessibilité et réduction des gaspillages) et qualitatif (sécurité sanitaire des aliments, qualité nutritionnelle et gustative) ;
 - la préservation et la valorisation des ressources dans un objectif de diversité et de durabilité de la production agricole et alimentaire.
- des enjeux d'intelligence économique :
 - construire avec d'autres États une approche convergente des sujets alimentaires permettant de favoriser les échanges sans entraves de produits et de techniques ;
 - accroître l'influence française dans les organisations internationales en relation avec les mutations des politiques agricoles et alimentaires à privilégier.

1.1. Le contexte européen et international est caractérisé par de multiples initiatives

Le sujet alimentaire est une question montante à l'agenda des organismes internationaux. C'est une question fédératrice, autour de la sécurité alimentaire et du droit à l'alimentation, qui n'est pas sans incidences sur la stabilité et la gouvernance mondiales.

Depuis plusieurs années, les initiatives internationales se multiplient (FAO, SNDD, CSA,) pour se saisir de cette question.

Dans une société de plus en plus interconnectée et internationalisée, un nombre toujours plus important de partenaires est responsabilisé et associé aux réflexions des grands cercles internationaux de gouvernance.

Cette dernière décennie a montré que le traitement des grandes dynamiques européennes et mondiales a plus de chance de succès s'il intègre des partenariats avec les États, des organismes internationaux, des ONG, des fondations, des grands groupes multinationaux, des think tanks. Cette approche a permis l'élaboration de feuilles de route, de pactes ou la constitution de réseaux agissants.

On peut citer à titre d'exemples sur des sujets très variés : la COP 21, les ODD, la feuille de route nutrition internationale, la stratégie jeunesse de l'UNESCO, la mise en place d'une consultation publique sur la modernisation et la simplification de la PAC par la Commission européenne, les lignes directrices du CSA...

1.2. De multiples pays sollicitent l'expertise ou la coopération de la France sur le sujet

Les quatre axes du PNA ont du sens dans n'importe quel pays : justice sociale, éducation alimentaire à la jeunesse, lutte contre le gaspillage alimentaire, ancrage territorial et mise en valeur du patrimoine.

Lors de visites officielles, les directions centrales du ministère de l'agriculture et de l'alimentation sont sollicitées pour présenter nos expériences de gouvernance de l'alimentation qui dépassent le cadre de notre dispositif sanitaire.

Ces demandes sont pour l'instant le plus souvent partielles et focalisées :

- sur les problèmes particuliers auxquels est confronté le pays partenaire ;
- sur l'identification de certaines de nos actions spécifiques par ses ressortissants ou ses autorités;
- sur l'identification d'attentes particulières par notre réseau à l'international au cours de ses relations avec les autorités des pays concernés.

L'ensemble de ces demandes montre l'intérêt grandissant accordé aux politiques de l'alimentation. Cela justifie une réflexion sur une valorisation plus globale de nos expériences pour construire une approche stratégique permettant de mieux cibler nos échanges au regard de nos intérêts. Ce serait un gage de meilleur traitement et de meilleur partage de la question alimentaire. Ceci est vrai même si le curseur se place à des niveaux différents selon la situation économique, politique et sociale de chacun des pays et son insertion dans le développement mondial.

1.3. Passer d'une approche attentiste à une approche offensive : défendre le concept français de l'alimentation en utilisant le PNA et les PAT

Cette évolution peut être entravée par des faiblesses :

- le concept français de l'alimentation, développé dans le PNA, manque d'articulation entre l'approche nutrition et santé (PNNS), l'approche santé et environnement (PNSE) et l'approche plus large du PNA ;
- il existe un manque de connexion avec l'ensemble des autres actions conduites aux niveaux communautaire et international dans le cadre de la coopération décentralisée, mais aussi par des ONG, des groupes multinationaux ...;

- la visibilité du repas gastronomique français est mal articulée avec notre politique agricole et alimentaire.

Mais, elle dispose de multiples atouts :

- le PNA prône une approche globale de l'alimentation sur une base positive, mobilisatrice sur le terrain, sensibilisant sur l'importance et le respect de la nourriture ;
- il préserve le modèle alimentaire français qui conduit à des régimes alimentaires diversifiés, équilibrés (quantité et qualité) et flexibles ;
- il a conduit à la reconnaissance d'un véritable patrimoine culturel : "le repas gastronomique français" ;
- il résulte d'une économie agricole et alimentaire structurée, en prise directe avec l'ensemble de ses territoires et de leurs composantes locales (humaines et géographiques).

Ces atouts constituent autant de points d'ancrage pour servir de base à des échanges constructifs.

Leur valorisation actuelle pour soutenir les négociations et les échanges de la France ne répond pas à des objectifs suffisamment clairs, propres à accroître notre influence et notre présence dans les grandes instances européennes et internationales décisionnelles.

Une approche plus offensive dans le contexte des négociations bilatérales et multilatérales serait souhaitable pour améliorer notre capacité d'action, tant pour la production normative et réglementaire que pour la conquête et le développement des marchés.

Dans cette perspective, les missionnés ont conduit leur réflexion en prenant en considération les conclusions des États Généraux de l'Alimentation (EGA), le plan stratégique 2017-2019 de la DGAL, la définition de la stratégie du Ministère de l'agriculture et de l'alimentation à l'international notamment vis à vis de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), la stratégie à l'export³ et les orientations de la politique de développement et de solidarité internationale⁴.

L'agenda à très court terme permettrait en outre de tester cette approche dans le cadre :

- des négociations de la PAC post 2020 ;
- des thématiques du CSA, notamment en lien avec la réflexion, à partir de l'automne 2018, pour l'élaboration de lignes directrices sur le thème "nutrition et systèmes alimentaires" ;
- de la présidence du G7 à compter du 1er janvier 2019.

3 Plan stratégique 2017-2021 pour le développement des exportations et l'internationalisation des filières agricoles et agroalimentaires, forêt-bois et des produits bio-sourcés

4 Loi n°2014-773 du 7 juillet 2014 d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale - JORF du 8 juillet 2014.

2. UN PNA PLUTÔT MÉCONNU DES ACTEURS FRANÇAIS EN EUROPE ET À L'INTERNATIONAL, DONT CERTAINES ACTIONS SONT TOUTEFOIS VALORISÉES À LA DEMANDE

2.1. Un PNA faiblement présent dans les actions publiques menées en Europe et à l'international

Qu'il s'agisse des pouvoirs publics (services de l'État, collectivités territoriales) ou des autres intervenants (entreprises, ONG, ...), tant au niveau européen qu'au niveau international, le PNA en tant qu'outil de politique de l'alimentation est très peu promu, alors que certains enjeux auxquels il répond sont très partagés.

2.1.1. Dans le cadre des relations bilatérales entre pays

Au plan général, la coopération bilatérale internationale du MAA et des autres acteurs publics est bien développée, même si, faute de concertation organisée, elle manque parfois de cohérence entre les différents départements ministériels et entre les différents niveaux territoriaux.

Les administrations centrales, en particulier celles du MAA, mais aussi celles du MEAE, s'attachent à mettre en œuvre différents niveaux de coopération avec leurs homologues des pays étrangers, portant des messages relatifs à l'agriculture. Leurs réseaux internationaux, en premier lieu celui des conseillers agricoles, mais également ceux des chancelleries et des acteurs économiques, sont attentifs à véhiculer les messages relatifs à l'agriculture et à l'alimentation, leurs enjeux, la nutrition, les démarches éducatives ou territoriales. Enfin, les collectivités territoriales développent de manière croissante des relations bilatérales internationales, sur des thématiques qu'elles ont identifiées comme importantes et d'intérêt.

Pour autant, sauf dans le cadre spécifique du MAA, et parfois du MEAE, jamais la question du PNA n'est directement mise en avant comme outil politique, d'influence ou de dialogue, ni véritablement comme champ de coopération ou de réflexion commune.

2.1.2. Dans le cadre des organismes internationaux

La France s'attache à avoir une position forte au sein des organismes internationaux, multi- ou pluri-nationaux, qu'ils relèvent du système des Nations-Unies (Codex alimentarius, ...), du système commercial multilatéral, des actions internationales environnementales, ou du cadre normatif (normes ISO, ...).

Au sein de ces enceintes, elle s'efforce souvent, non seulement de faire valoir ses positions propres, mais aussi de participer à la construction de positions fortes et de consensus, seule où dans le cadre de l'Union européenne. A ce titre, ses positions sur la préservation d'une diversité de modèles agricoles nationaux, sur la protection par des signes de qualité et d'origine, sur un haut niveau d'exigence sanitaire, sur la dimension éducative de l'alimentation, parfois controversées ou combattues, sont en tout cas pleinement identifiées. Les efforts français sont déployés pour construire des alliances autour de ces positions et désamorcer les controverses.

Pour autant, à ce jour et à de rares exceptions près, le PNA, son cadre et sa philosophie n'ont jamais véritablement fait l'objet d'une démarche de présentation, d'explication ou de promotion pro-active au sein d'organismes dont la vocation est pourtant de produire du consensus, de la décision et de l'action en se reposant sur l'ambition et l'expérience des membres constitutifs.

2.1.3. Dans le cadre de l'ensemble des actions de promotion de la France agricole et alimentaire

Le cadre promotionnel de la France agricole et alimentaire est complexe. Il repose tout à la fois sur l'intervention directe des pouvoirs publics, au niveau central comme au niveau local, sur celle des agences et organismes en relation contractuelle avec l'État, sur les moyens mis en œuvre par les structures professionnelles et interprofessionnelles, enfin sur les actions des entreprises françaises.

La stratégie internationale du MAA, comme le plan de soutien interministériel à l'export, s'efforcent, avec difficulté, d'inscrire l'ensemble de ces actes dans un cadre harmonisé et cohérent, même si la prise en compte de leur diversité rend parfois difficile l'établissement de priorités et d'une véritable stratégie à moyen terme.

Dans ce paysage, le PNA n'est pas tout à fait oublié, en tant qu'outil particulier d'une démarche générale, et les moyens consacrés à sa mise en œuvre sont comptés dans l'action globale de promotion. Néanmoins, force est de constater qu'il ne fait l'objet d'aucune hiérarchisation particulière qui pourrait lui conférer le rôle d'outil support, vecteur de déclinaison d'autres aspects ou actions de promotion internationale. Si les acteurs et opérateurs de la promotion reconnaissent volontiers, pour autant qu'ils le connaissent, que leurs interventions sont « en phase avec les orientations du PNA », ils sont bien loin de s'y référer dans leurs messages de communication et dans leurs actions disparates pour capitaliser sur une « image France ».

2.1.4. Dans le cadre des échanges scientifiques et universitaires

Si l'on veut bien les considérer, sans remettre en cause leur indépendance, comme utiles au "porté à connaissance" d'une démarche nationale, les échanges scientifiques et universitaires peuvent être une voie intéressante pour la diffusion d'une politique publique. A ce titre, le PNA et ses axes pourraient bénéficier davantage des politiques de coopération, d'échange et de positionnement des structures nationales de recherche et d'enseignement.

On peut donc se féliciter des actions mises en œuvre en la matière, même si elles ne se réfèrent jamais véritablement au PNA en tant que tel, mais plus précisément à l'une de ses composantes. Si l'exception, dans les faits sinon dans les termes, appartient à la Chaire UNESCO « alimentations du monde », à laquelle contribuent largement les organismes français de recherche, de nombreuses coopérations internationales existent sur des volets spécifiques, qu'il s'agisse de la lutte contre le gaspillage alimentaire ou de l'approche alimentaire des territoires urbains. Toutefois, ces actions sont généralement le fruit de collaborations spécifiques portées par des établissements ou des acteurs particuliers, sans s'insérer dans un cadre structuré, organisé ou relevant d'une stratégie. Il s'agit, la plupart du temps, d'actions de valorisation ponctuelle, répondant à une demande partenariale. Pour utile qu'elle puisse être, la démarche reste donc essentiellement passive.

2.1.5. Dans le cadre des échanges concernant l'enseignement technique agricole

Le Code rural et de la pêche maritime établit la spécificité de l'enseignement technique agricole qui a toujours accompagné le développement de l'agriculture. Son action de coopération internationale, établie dès l'origine sur la base d'échanges d'étudiants, a été élargie par la Loi d'Avenir de 2014 au « *Concours à la mise en œuvre de la coopération scientifique, technique et pédagogique internationale et à la contribution à la construction de l'espace européen de l'enseignement supérieur et de la recherche ainsi qu'à l'attractivité du territoire national* ».

La DGER et les établissements en relevant ont en charge la mise en œuvre de ces missions. Dans ce contexte, la mission a salué les résultats d'une enquête menée à sa demande, recensant les actions entreprises localement par les établissements d'enseignement secondaires sous l'impulsion du PNA et de ses différents chapitres. Ces initiatives mériteraient d'être valorisées sous le timbre spécifique du PNA, afin d'accroître leur notoriété, au plan national auprès non seulement de l'ensemble de la communauté éducative, mais également de toutes les parties prenantes, en particulier des collectivités territoriales et du monde professionnel et associatif. L'accroissement de cette notoriété pourrait, directement ou indirectement, avoir des impacts positifs au plan international.

2.2. Un PNA très mal connu des acteurs économiques, néanmoins très intéressés par l'approche holistique et positive qui le caractérise

2.2.1. Les entreprises tendent de plus en plus à développer des actions pour une alimentation toujours plus saine, durable et accessible à tous

Depuis 2013, elles sont collectivement engagées dans le cadre du pacte national de lutte contre le gaspillage alimentaire. Pour l'heure, la mise en œuvre de ce pacte n'a pas fait l'objet d'un bilan global. Des informations ponctuelles sont diffusées, notamment grâce aux retours d'opérations témoins enregistrés par l'ADEME.

Certaines entreprises ont décidé de soutenir le développement de filières durables et responsables en achetant en priorité, ou exclusivement, des produits qui en sont issus, en privilégiant des transports bas carbone, en limitant les emballages et déchets, en contribuant à des opérations mobilisatrices, ou en les organisant pour lutter contre la déforestation (par exemple journée mondiale du cacao). De plus en plus nombreuses sont les entreprises adaptant leurs recettes pour tenir compte des préoccupations environnementales, sanitaires et nutritionnelles (origine des ingrédients, limitation des additifs, réduction des teneurs en sucre, sel, gras, taille des portions...). Des partenariats sont parfois noués avec des ONG.

L'Association Nationale des Industries Alimentaires a diffusé en mai 2018 un « manifeste : 1000 jours pour mieux manger » s'inscrivant dans une démarche de progrès continu. Ce plan d'actions comporte 4 volets :

- accélération du processus d'optimisation de la qualité nutritionnelle des produits et du travail sur la taille des portions ;
- contribution active à la mise en place d'une économie plus circulaire ;

- garantie de traçabilité et de sécurité des aliments, amélioration de l'information des consommateurs ;
- engagement aux côtés des filières agricoles françaises afin de construire des modes de culture et des conditions d'élevage plus durables.

De plus, l'ANIA s'engage à concevoir des programmes spécifiques à destination des enfants afin de promouvoir des comportements plus favorables à la santé en termes d'alimentation et d'activité physique pour aller plus loin dans le cadre de la « charte alimentaire » signée en 2009, puis en 2013 avec les Pouvoirs publics. Les objectifs chiffrés et le calendrier seront précisés d'ici le 31 octobre 2018.

Les entreprises fédérées au sein de l'alliance 7 sont également mobilisées. Elles font état de l'évolution de leurs engagements dans un document de synthèse établi suite aux EGA 2017.

Aux engagements recensés par l'Alliance 7, s'ajoutent les initiatives prises au plan local par les entreprises pour la double lutte contre le gaspillage et contre la précarité alimentaires par les dons de produits aux personnes démunies via les organisations ad hoc.

2.2.2. L'ensemble des actions de politique de l'alimentation mises en œuvre en France n'est pas bien connu

Par leurs engagements concrets, les entreprises et leurs syndicats montrent qu'ils inscrivent bien leurs actions dans le sens donné par les programmes nationaux de la politique de l'alimentation.

Néanmoins, la plupart des acteurs économiques n'établissent pas un lien clair avec l'un ou l'autre des programmes, dont ils ne connaissent que vaguement les contours. Une certaine confusion existe même entre PNA et PNNS.

Il n'en demeure pas moins que les points de vue exprimés font ressortir, à l'unanimité, l'adhésion aux principes sous-tendant le PNA, soit une approche holistique de l'alimentation, sur un mode positif et pédagogique.

2.2.3. Il existe un décalage entre le PNA et la stratégie de valorisation des produits de chaque entreprise

Au quotidien, les entreprises sont confrontées à des demandes de leurs clients internationaux concernant :

- les modes d'élaboration des produits : recettes, présentation, calibrage, emballage...;
- l'origine des ingrédients ;
- la sécurité sanitaire ;
- le respect de l'environnement et de certaines normes internationales ou spécifiques au pays ;
- l'étiquetage ;
- des exigences spécifiques (commerciales, techniques, ..) imposées par le client.

L'image globale de l'entreprise à travers son rapport d'activités, notamment les engagements pris au titre de la Responsabilité sociétale des entreprises, joue bien sûr un rôle pour créer ou conforter une relation de confiance. Il en est de même de l'image globale du pays dans lequel l'entreprise est implantée.

2.2.4. Des repères clés sur la cohérence d'ensemble et la stratégie globale à l'exportation sont demandés

Compte tenu des constats ci-dessus présentés, les acteurs économiques à travers leurs syndicats expriment le besoin d'être davantage associés par les Pouvoirs publics pour :

- l'établissement des nouveaux programmes de politique alimentaire (PNA, PNNS, PNSE) mieux articulés ;
- l'intégration de ces programmes dans la stratégie globale à l'exportation ;
- la définition de messages communs positifs et distinctifs au plan international ;
- la mise en place d'un plan de promotion public/privé.

Un socle commun est hautement souhaité avec des adaptations sectorielles ou géographiques en tant que de besoin.

Par exemple, le concept de « modèle alimentaire français », synonyme de plaisir, qualité, tradition, gastronomie, traçabilité convient à certains pays, mais va très vite être associé à l'idée de cher et arrogant dans d'autres. La perception est à renouveler dans certains cas en tenant compte des évolutions de l'offre pour répondre aux attentes sociétales.

A l'unanimité, un lieu d'échanges « efficace » est souhaité. Compte tenu des spécificités des produits agricoles et alimentaires, un double pilotage pourrait être assuré par la DGAL et la DGPE en associant toutes les parties prenantes.

2.3. Des ONG très intéressées

Nombreuses sont les ONG s'impliquant pour la promotion et le développement de systèmes alimentaires durables. Leurs actions concernent généralement :

- la lutte contre le gaspillage alimentaire ;
- le développement d'une offre alimentaire « responsable » ;
- la territorialisation des systèmes alimentaires ;
- l'introduction croissante de produits « durables » en restauration collective, produits obtenus selon des normes élevées pour la préservation de l'environnement et le respect du bien-être animal ;
- l'évolution du régime alimentaire dans un sens favorable à l'environnement, au climat et à la santé des humains.

De plus, certaines ONG dédient spécifiquement leur action à la lutte contre la précarité alimentaire.

Leur connaissance du PNA est plus ou moins précise. A cet égard, leur invitation, ou pas, à participer à un événement se rapportant au PNA (en particulier au jury pour la labellisation des PAT) semble déterminante.

Dans tous les cas, elles sont très intéressées et souhaitent avoir une meilleure visibilité sur :

- la politique française de l'alimentation et sa cohérence d'ensemble ;
- les actions menées et leurs résultats (avec indicateurs de suivi) ;
- le pilotage et son portage au plan international ;
- les analyses scientifiques.

Certaines ONG ont spontanément mis l'accent sur la nécessité de renforcer les moyens du PNA.

Les ONG ayant une dimension internationale sont très intéressées par les échanges d'expériences entre pays. Certaines sont prêtes à envisager des projets collaboratifs avec les pouvoirs publics français, en relation avec les conseillers agricoles en Ambassade.

D'autres sont spécialement sensibles à la « concurrence » entre les deux approches fondamentales au plan international :

- les mouvements anglo-saxons très orientés sur la nutrition selon une approche strictement médicale ;
- la culture latine avec une approche holistique de l'alimentation qui « au-delà de ses fonctions biologiques et physiologiques contribue, dès la première tétée, à notre socialisation »⁵.

Les ONG concernées souhaiteraient que la participation de la France dans les enceintes internationales traitant des systèmes alimentaires soit renforcée afin de mieux faire connaître les actions mises en œuvre sur le territoire français et de développer des synergies.

Certains acteurs de la société civile ont observé ces derniers temps :

- un accroissement de l'écho international de la France dans le domaine de la lutte contre le gaspillage alimentaire, en raison notamment des actions menées via la voie réglementaire ;
- un fort intérêt pour le pacte alimentaire et les engagements d'acteurs économiques.

Tous les acteurs contactés souhaitent que :

- la reconnaissance internationale des actions menées en France s'améliore ;
- les échanges d'expériences se multiplient d'une manière organisée, avec notamment le développement de la plate-forme européenne de lutte contre le gaspillage alimentaire ;
- les messages français soient clairs et cohérents, avec un socle commun porté par tous les représentants de l'État.

2.4. Pourquoi cette situation alors que les enjeux du PNA sont largement partagés à travers le monde ?

Contrairement au PNNS et dans une moindre mesure au PNSE, le PNA n'a pas fait l'objet d'une communication générale, mais plutôt de communications ponctuelles sur ses différents axes.

Pourtant, le Programme national pour l'alimentation (PNA) :

- s'inscrit dans une stratégie interministérielle d'actions de long terme, qui vise notamment à retisser le lien entre la production agricole et le citoyen, et à assurer à la population l'accès à une alimentation sûre, saine, diversifiée, de bonne qualité et répondant à des critères de durabilité ;
- est complémentaire du Programme national nutrition santé (PNNS) du ministère en charge de la santé ;
- s'articule avec le Plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale et l'ensemble des politiques publiques en lien avec l'alimentation ;
- contribue à l'atteinte des objectifs du développement durable.

⁵ Jean-Pierre Poulain, dictionnaire des cultures alimentaires

2.4.1. Majoritairement le PNA n'a pas fait l'objet d'actions de communication ciblées sur lesquelles s'appuyer - le « porté à connaissance » est insuffisant

Un certain nombre de communications liées à des actions du PNA ont pu être repérées sur les sites Internet des ministères, des opérateurs privés (fondations, entreprises) ou à partir des plaquettes recueillies lors des entretiens. Ce recensement n'a pas la prétention d'être exhaustif, mais il permet de faire ressortir quelques idées clés.

- ✓ Une communication et une information générale relativement faible

Le PNA n'a pas de site dédié, contrairement au PNNS.

La recherche sur Internet concernant la communication sur le PNA aboutit très rarement en première accroche à une vision générale du programme et de ses enjeux. Le plus souvent, la liste des résultats conduit à une page alim'agri. Cette page fait apparaître très peu d'explications sur le contenu du programme et, de manière assez surprenante, on y trouve la préconisation suivante :

*"Pour en savoir plus, contactez votre Région : Les outils ou actions inter-régionaux ou nationaux sont expertisés par le Comité de labellisation national, géré par la Direction générale de l'alimentation (DGAL), qui se réunit tous les deux mois."*⁶

Sans dénier l'importance de renvoyer à l'échelon régional, une explication sur l'articulation entre le programme national et le programme régional serait justifiée.

Pour obtenir des informations plus précises sur le PNA, il convient au "cherchant", y compris à tout interlocuteur étranger, de savoir au préalable qu'il s'agit d'un grand chantier de la DGAL décrit dans son rapport d'activité - faits marquants 2017.

Il est regrettable que les deux pages contenues dans ce rapport qui présentent une vision globale synthétique, concise et claire, disponibles en français et en anglais (Cf. Annexe 3), ne bénéficient pas d'un lien direct qui permette à tout étranger à la recherche d'informations sur la politique alimentaire française d'y accéder rapidement.

- ✓ Une multitude d'actions qui gagneraient à être structurées par un fil conducteur et reliées entre elles

- *Les communications les plus répandues sont sur les thématiques suivantes*

- *les projets alimentaires territoriaux (PAT) labellisés*

Ils font l'objet d'une large communication sur le site du MAA qui les place en priorité pour la mise en œuvre du PNA.

L'intérêt de l'approche territoriale est mis en avant pour rapprocher les producteurs, les distributeurs, les collectivités territoriales et les consommateurs afin de développer une agriculture durable qui prenne en compte les préoccupations environnementales, nutritionnelles et de justice sociale. Afin de soutenir le développement de ces projets qui accompagnent la transformation des modèles locaux, un dispositif officiel de reconnaissance (labellisation) a été mis en place. Il fait l'objet d'une communication au moment du SIA.

Sur cette base, le MEAE, en partenariat avec le MAA, a mis en place en 2018 un appel à projets

⁶ extrait de la page Alim'agri : <http://agriculture.gouv.fr/labelliser-un-projet-bien-manger-cest-laffaire-de-tous>

dans le cadre des soutiens à la coopération décentralisée « alimentation et agriculture durables ». Cette initiative est utile pour inciter des collectivités locales françaises et étrangères à construire ensemble des projets de transition vers des systèmes alimentaires durables adaptés à leur territoire. Les collectivités territoriales françaises intéressées par cet appel à projets peuvent s'appuyer sur le rôle d'expertise des conseillers aux affaires agricoles (CAA) ainsi que sur les correspondants de coopération non gouvernementaux. Une communication a lieu depuis plusieurs années lors du SIA, mais le dispositif à ce stade n'est que peu suivi. Il serait pourtant intéressant de le relier aux initiatives des villes ayant signé le pacte de Milan.

- *des actions autour du repas à la française et de la promotion des produits alimentaires français*

Le contenu du PNA se retrouve à l'international à travers la présentation du repas à la française (« Bien manger, c'est l'affaire de tous ») et de nombreuses actions concrètes pour valoriser les produits et les savoir-faire culinaires, encourager le tourisme gastronomique sur les territoires, promouvoir le modèle alimentaire français à l'étranger et transmettre ses valeurs aux jeunes générations.

Ainsi, dans 150 pays sur 5 continents, une initiative autour des grands chefs pour des "menus à la française" permet de valoriser notre gastronomie : un savoir-faire et des valeurs universelles de partage et de commensalité, soucieuse du "bien-manger" et de l'environnement. Cette initiative s'est déroulée pour la 4ème année consécutive en mars notamment dans les Ambassades mais aussi dans 3300 restaurants avec l'appui d'Atout France.

Elle a été relayée en juin par le forum international de la gastronomie qui réunit à Paris tous les acteurs de cet univers et devrait se poursuivre en septembre par la fête de la gastronomie devenue "goût de /good France". Il est prévu que ces trois opérations soient rassemblées en 2019 à la fin du printemps.



Par ailleurs, la stratégie export⁷, lancée officiellement au SIA 2017, permet d'apporter un appui financier pour promouvoir les produits et le savoir-faire français.

Dans ce cadre, un pavillon France a été mis en place dans près de 70 salons agroalimentaires et agricoles en 2017. Ce type d'actions permet aux entreprises françaises de promouvoir collectivement leurs produits et savoir-faire et au MAA de communiquer sur les bienfaits d'une pratique alimentaire bien maîtrisée dans toutes ses dimensions (sanitaire, nutrition, plaisir, culture et partage).

⁷ Plan stratégique 2017-2021 pour le développement des exportations et l'internationalisation des filières agricoles et agroalimentaires, forêt-bois et des produits bio-sourcés

Mais, malgré les efforts de Business France et de SOPEXA, les outils de communications sont encore insuffisamment harmonisés pour permettre aux visiteurs de ces salons de percevoir un message clair sous la marque ombrelle "*Creative France*" associée ou pas au "*Made in France, Made with Love*" appliqué aux produits agricoles et alimentaires.



- *Des présentations ponctuelles faites par la DGAL à la demande*

Ces présentations peuvent prendre deux formes :

- des présentations aux délégations des pays tiers de l'expérience française du PNA dans sa globalité ou de certaines de ses actions ;
- quelques présentations institutionnelles de l'expérience française lors de colloques internationaux.

A ce titre, on peut citer la présentation du PNA par la France lors d'un événement parallèle au dernier CSA, organisé à l'initiative du WBCSD (*World business council for sustainable development*), du WWF, de Danone, de la fondation EAT, du CGIAR (*Consultative Group on International Agricultural Research*) et de GAIN (*global alliance for improved nutrition*).

Cette présentation avait pour but d'initier une réflexion sur la transition vers des régimes alimentaires plus sains et durables, associant le secteur privé et public ainsi que la société civile. La France a présenté le PNA au travers d'illustrations concrètes, en mettant un accent particulier sur la dimension culturelle liée à l'alimentation en France.

- *Quelques axes spécifiques du PNA ont fait l'objet d'une forte communication en France dont l'écho est parfois parvenu au-delà de nos frontières*

L'exemple le plus emblématique est le pacte national de lutte contre le gaspillage alimentaire.

- *Quelques actions d'opérateurs privés ou associatifs entrent aussi dans le champ du PNA sans que leurs organisateurs le fassent ressortir*

En 2012, le Club Déméter a proposé un cahier dédié au thème « Agriculture et alimentation. Des champs géopolitiques de confrontation au XXI^e siècle » qui inclut un article sur « Les gaspillages et les pertes de la fourche à la fourchette ».

Des soutiens de la fondation Daniel et Nina Carasso entrent aussi dans cette catégorie, notamment les initiatives qui font référence à l'idée que "*l'alimentation n'est pas un bien comme les autres, car d'elle dépend la santé des populations, le développement harmonieux des territoires, la diversité des cultures, les liens sociaux entre villes et campagne, et entre consommateurs, ainsi qu'une grande partie des ressources de la planète.*"⁸

Il en est de même notamment des actions menées par le WWF et Goodplanet, ainsi que des très nombreuses initiatives citoyennes répertoriées par le mouvement "bleu, blanc, zèbre".

⁸ Editorial de la plaquette "La transition en actions - des initiatives qui marchent pour une agriculture et une alimentation plus durable" par Marie-Stéphane Maradeix, déléguée générale de la fondation Daniel et Nina Carasso

✓ Un problème d'identifiant

Plusieurs logos ont été mis en œuvre pour promouvoir le PNA, mais là encore le message qu'ils passent n'est ni perceptible, ni articulé entre ces logos.

Le logo général que l'on trouve sur la plaquette de la DGAL est le suivant. Nous notons sur la plaquette en anglais qu'il n'a pas été traduit. Il est complété d'un logo spécifique aux PAT labellisés.



Par ailleurs, les actions conduites dans le cadre du PNA, peuvent aussi être identifiées par :



Aucun des interlocuteurs rencontrés par les missionnés n'a évoqué ces logos, même lorsqu'ils sont utilisés par son organisme. Par ailleurs, ils ne sont pas reliés aux identifiants des actions de promotion évoquées dans l'item précédent.

Ces initiatives montrent que la communication pourrait être améliorée pour assurer une image globale "France", à plus forte raison aux niveaux européen et international.

Contrairement aux autres plans et programmes (PNNS et PNSE en particulier), le PNA repose sur une approche incitative et a finalement pour objectif de promouvoir de bonnes pratiques alimentaires. Il ne fixe pas des seuils quantifiables facilement évaluables, mais oriente vers des actions vertueuses à moyen ou long terme.

La création d'un fil conducteur et d'un message identitaire est difficile à réaliser dans ce type de contexte. Il demeure cependant essentiel d'en disposer pour assurer le rayonnement et la notoriété des actions du PNA, ainsi que pour fédérer les intervenants appartenant à des univers très différents (ministères, chefs cuisiniers, monde agricole et alimentaire).

2.4.2. Pas d'approche globale pour valoriser une démarche vertueuse et holistique - pas d'analyse des partenariats potentiels et pertinents et peu de moyens dédiés

L'ensemble des personnalités rencontrées s'accordent sur un constat : la politique de l'alimentation portée par le PNA et les PAT est une démarche vertueuse qui gagnerait à être mieux valorisée pour développer dans le monde le "soft power" de la France sur le sujet alimentaire, au bénéfice de toutes les parties concernées, publiques ou privées.

Toutefois des freins sont à lever pour qu'il en soit ainsi.

✓ Une approche globale à construire pour un portage à haut niveau

"La gastronomie à la française" reste l'un de nos meilleurs atouts pour intéresser et capitaliser en vue de construire une influence dans le domaine alimentaire. S'il est souvent mis en valeur dans les Ambassades, il est rarement utilisé de manière optimale.

Les modalités restent à inventer pour utiliser de manière plus efficace cet atout avec pour objectif la valorisation d'une vision plus large, porteuse de dialogue, dépassant la seule entrée nutrition-santé, en insistant sur les vertus d'une approche hédoniste et holistique de l'alimentation.

La France a des difficultés à valoriser ce schéma global et sa portée en termes de retombées économiques et géopolitiques. Aucune réflexion en ce sens, partagée entre toutes les parties prenantes, n'a été identifiée par les missionnés. De même, ils n'ont pas pu identifier à ce stade une volonté politique affichée pour aller au-delà des réelles difficultés de conception liées à :

- un sujet complexe et multifactoriel ;
- l'interaction entre plusieurs plans et programmes (PNNS et PNSE) disposant de moyens très différents.

Pourtant, ce qui distingue le régime alimentaire français, c'est sa capacité à présenter une approche intégrée beaucoup plus globale que le concept anglo-saxon de "food", mis en avant de plus en plus souvent dans l'Union européenne et largement prédominant dans les relations mondiales.

Disposer d'un discours construit, utilisable au plus haut niveau comme levier de pouvoir diplomatique et ressort d'attractivité économique et de recherche, serait un véritable atout stratégique d'influence.

✓ Des opportunités de création de partenariats à répertorier et à analyser

Nombre de données générales sont disponibles sur l'alimentation et son évolution en Europe et dans le monde, mais elles se présentent de manière assez dispersées. La détermination de termes clés pour classer et recenser celles qui présentent un intérêt pour les réflexions françaises apparaît nécessaire. A ce jour, les missionnés n'ont pas pu identifier l'existence d'une réelle analyse permettant de définir des objectifs stratégiques précis de valorisation de la politique française de l'alimentation et de ses concepts en Europe et à l'international.

Quelques analyses ont été répertoriées ; elles pourraient servir de base à cette réflexion :

- les publications de la Banque mondiale et de la FAO sur la sécurité alimentaire dans le monde et les moyens de l'assurer en prenant en considération les nouvelles dynamiques politiques, sociales, économiques et technologiques à l'œuvre ;
- les évolutions des tendances de la consommation alimentaire d'un point de vue commercial (notamment celles de Business France et SOPEXA) ;
- les analyses prospectives du CEP et notamment "MOND'Alim2030" ;
- l'adaptation des modes de productions agricoles aux attentes de consommations.

De même, plusieurs colloques et séminaires d'échanges ont eu lieu ces dernières années sur les dispositifs alimentaires mettant en avant une nécessaire orientation vers des systèmes alimentaires durables. Ils constituent autant d'opportunités, non saisies à ce jour, de faire connaître nos expériences.

Citons à titre d'exemple le colloque de la banque mondiale du 13 avril 2016 sur "L'avenir de l'alimentation : pour une alimentation de qualité, saine, durable et accessible à tous" qui reprend un argumentaire en phase avec les éléments de langage de la France :

"Alors que 800 millions de personnes dans le monde se couchent tous les soirs le ventre vide, nul ne peut contester que nous avons besoin d'un système alimentaire durable, en mesure de nourrir chaque individu, tous les jours, partout dans le monde. Mais la quantité ne suffit pas, et de nombreux pays doivent encore mettre la qualité de l'alimentation au cœur de leurs priorités. Les experts internationaux réunis dans ce panel nous diront ce qu'il faut faire pour généraliser l'accès à une alimentation sûre et nutritive et nous expliqueront en quoi cet objectif peut contribuer à mettre fin à la pauvreté et à promouvoir une prospérité partagée."

Une recherche particulière sur la thématique de l'alimentation n'a jamais été demandée au réseau à l'international du MAA afin de produire une vision géostratégique de l'alimentation et de ses acteurs dans le monde, analyser les atouts français et promouvoir son dispositif. A minima, une telle initiative pourrait être conduite dans les pays prioritaires pour la France.

A ce stade, aucune analyse structurée n'apparaît donc disponible sous l'angle de l'identification :

- de potentiels partenaires et de leurs intérêts à travailler avec la France sur ce sujet ;
- d'opportunités de partages qui pourraient exister aux niveaux européen et international.

Seules des données fragmentaires sont disponibles à partir des échanges avec les CAA en poste, complétées de quelques appréciations à partir de sites publics officiels des ministères étrangers (Cf. Annexe 4).

Cette situation n'est pas surprenante dans la mesure où une telle commande nécessite qu'une intention existe et que des objectifs clairs soient définis pour préciser les informations recherchées.

✓ Des moyens insuffisants qui appellent à l'inventivité

La mise en œuvre du PNA a bénéficié depuis 2011, date de la première édition, d'un budget annuel compris entre 5,3 M€ (2011) et 3,7 M€ (2017)⁹.

Le budget promotion du PNA a été consacré au seul volet territorial qui s'exprime par les PAT labellisés. Depuis 2011, il a permis de récompenser 120 lauréats pour une dotation totale de 4M€.

En 2016, l'enveloppe de l'appel à projets du PNA a été rehaussée significativement. Elle est passée de 715 000 € en 2015 à 2 M€ en 2016 (dont 500 000 € de l'ADEME). En 2017, en lien avec les États généraux de l'alimentation, l'enveloppe de l'appel à projet du PNA a été reconduite à hauteur de 1,5 M€ avec un soutien de l'ADEME de 400 000 € et du ministère des solidarités et de la santé de 100 000 €.

L'objectif reste le soutien aux initiatives pour le développement des projets alimentaires territoriaux (PAT) autour des multiples enjeux de l'alimentation. Il s'agit de privilégier les projets fédérateurs, démultipliables ou exemplaires, s'inscrivant dans les priorités de la politique publique de l'alimentation pour illustrer le PNA sur l'ensemble du territoire français.

9 Bleus budgétaires – programme 206 et Rapport au parlement sur le PNA – juillet 2013

Au niveau national, cette enveloppe reste très limitée comparativement à celle du PNNS qui atteignait en 2016 au moins 16 M€¹⁰, tous financements confondus.

Il en résulte, au regard d'un objectif de promotion de cette politique à une échelle dépassant le cadre national et dans un contexte budgétaire contraint, la nécessité de trouver des actions peu mobilisatrices de deniers publics et à effet de levier important.

2.4.3. Une analyse fragmentaire des intérêts de la France dans le cadre des négociations européennes et internationales sur l'alimentation

Qu'il s'agisse de négociations européennes ou de négociations internationales, la France s'attache à avoir une position claire, harmonisée ou arbitrée, valable pour l'ensemble de ses représentants et négociateurs. Elle s'est dotée, à cet effet, des instruments de consultation et de coordination nécessaires, et son univocité est souvent saluée, et parfois enviée, par ses partenaires européens ou internationaux, quelles que soient les enceintes.

Elle le fait d'autant plus et d'autant mieux que le sujet est reconnu comme significatif au plan national et porteur d'une vision spécifique à discuter ou faire partager. Tel n'est pas le cas, encore, pour le sujet de l'alimentation, a fortiori le PNA. Dès lors, celui-ci, pris de manière isolée, ne semble pas constituer en lui-même un sujet forcément digne de la construction d'une position, d'un message, d'une action, au-delà des acteurs ministériels engagés au quotidien pour sa mise en œuvre.

C'est en conséquence à travers sa prise en compte, et à travers l'expression de son articulation et de son rôle holistique et fédérateur de l'ensemble des actions de politique de l'alimentation et de ses différents piliers, que le PNA devrait s'imposer comme outil de valorisation français, et comme outil de discussion et de persuasion au plan international.

2.4.4. Des actions multiples mais décousues, insuffisamment liées à la définition d'une "image France" porteuse d'identité forte, inscrite dans la durée, et partagée entre acteurs économiques, ministères et opérateurs intervenant hors du territoire français

L'identification et le portage univoque, comme indiqué, nécessitent, dans la vision française, une identité forte et vue comme utile et consensuelle au regard des intérêts divers.

Or, force est de reconnaître que certaines actions relevant du PNA restent inconnues, notamment celles des collectivités territoriales, qui, si elles vont dans le sens des axes et objectifs du PNA, ne concourent pas pour autant à sa construction et son identification comme ambition nationale. Les sujets, les objectifs, les ambitions sont les mêmes et pourraient se renforcer, ce qui est bien l'esprit de la déclinaison territoriale du PNA à travers les PAT labellisés.

L'absence de vision synthétique et de recherche entre acteurs, tenants des mêmes intérêts, d'une dynamique porteuse sous un chapeau unique marquant, constitue en soi un frein à l'expression de ces ambitions.

10 " Les crédits exclusivement dédiés au PNNS n'apparaissent que rarement dans les documents budgétaires et il est difficile de les isoler en sein des dotations globales aux opérateurs dont le champ d'intervention est plus large (ARS, ANSES et INPES principalement, mais aussi INVS, INSERM et INCa)".

Rapport IGAS - juillet 2016 - Evaluation du programme national nutrition santé 2011-2015 et 2016 (PNNS 3) et du plan obésité 2010-2013 (Charles de Batz, Félix Faucon, Dominique Voynet)

Si la diversité des acteurs et surtout leur manque de relations, en raison d'un manque de lieux de concertation, est une lourdeur pour la valorisation du PNA, tout au moins faut-il escompter que celles relevant d'un superviseur unique puissent être portées avec force. A ce titre, le potentiel du PNA et son intérêt pourraient être mieux pris en compte, à tout le moins, dans la stratégie internationale du MAA, qui ne lui ménage pas tout l'espace correspondant à l'ambition. C'est, en premier lieu, au porteur et au fédérateur du Plan National de lui accorder attention et moyens afin de lui donner force politique.

En conclusion, le PNA n'est pas identifié à une réelle politique de l'alimentation. Il n'y a pas eu de réflexion d'ensemble, ni de volonté déclarée pour mettre en place la promotion d'une politique globale de l'alimentation portée en Europe et à l'international en capitalisant sur l'expérience du PNA et de sa déclinaison territoriale. Les missionnés soulignent l'intérêt de l'ensemble des interlocuteurs rencontrés pour participer à un tel projet.

En conséquence, les missionnés formulent les recommandations suivantes :

- R1.** Renforcer la visibilité du PNA, sa spécificité et son articulation avec les autres actions de politique de l'alimentation.

- R2.** Capitaliser pleinement sur l'expérience du PNA et son expression territoriale pour valoriser la gouvernance de l'alimentation dans la stratégie internationale agricole et alimentaire appliquée aux :
 - organismes internationaux ;
 - actions d'échanges et de coopération en Europe et dans le monde ;
 - au développement des exportations.

3. DE L'UTILITÉ D'ÉTABLIR UNE STRATÉGIE DE VALORISATION DE "L'ALIMENTATION À LA FRANÇAISE"

3.1. L'alimentation est une question montante à l'agenda des organismes internationaux et le concept français présente des atouts à défendre mais aussi quelques faiblesses

3.1.1. Une question montante aux agendas

Les Objectifs Mondiaux de développement, adoptés en 2000 par l'Assemblée générale des Nations Unies, visaient (objectif 1) la réduction de la pauvreté et de la faim, répondant donc à la seule question de la sous-nutrition.

L'objectif 2 des Objectifs de développement durable (ODD), adoptés en Septembre 2015 par la même Assemblée générale, vise à « Éliminer la faim, assurer la sécurité alimentaire, améliorer la nutrition et promouvoir l'agriculture durable ». L'objectif de réduction de la sous-nutrition et de la malnutrition, sans rien céder au besoin et à l'urgence, s'est élargi dans tous les pays aux questions de sécurité alimentaire, de nutrition et de développement durable, et donc à une vision holistique de la chaîne alimentaire et de son degré de satisfaction des besoins dans le respect de principes de durabilité.

Dans le cadre des Nations-Unies, cette prise de conscience s'est également traduite par la reconnaissance de « décennies dédiées ». Ainsi, en 2016, l'AGNU a adopté la reconnaissance de la « décennie de la Nutrition » (2016-2025) et en 2018 de la « décennie de l'agriculture familiale » (2019-2028).

Les crises alimentaires de 2008-2009 ont conduit, sous la forte impulsion de la France, à la création du comité de la sécurité alimentaire mondiale, organe inclusif sous l'égide directe des Nations-Unies, en collaboration avec la FAO. Appuyé par un Panel d'experts de haut niveau (HLPE) en charge de lui livrer ses analyses en vue des prises de décision, le comité de la sécurité alimentaire mondiale (CSA) s'est imposé comme structure internationale majeure dans le domaine de la sécurité alimentaire. Il étend désormais son champ de compétences à toutes les questions liées. Fort du succès de ses « lignes directrices pour la gestion des terres », il entreprend désormais de traiter la question de l'alimentation durable. Le rapport du HLPE « Nutrition et systèmes alimentaires », remis en Novembre 2017, devrait, s'il est adopté par le CSA lors de sa session de 2018, ouvrir la voie à des travaux de mise en œuvre de « lignes directrices pour une alimentation durable ».

En 2011, s'est tenu, sous présidence française, le premier G20 consacré à des questions agricoles. Il apparaît aujourd'hui qu'une partie importante des travaux des G7-G20 de 2019 pourrait être consacrée à la question alimentaire.

L'ensemble des agendas internationaux prend donc aujourd'hui la mesure des questions d'alimentation durable. Ces réunions, et les décisions qui en découleront, sont autant d'opportunités pour la France de faire valoir ses actions, et par delà ses concepts. Elle dispose à ce titre d'atouts, mais reste pénalisée par quelques faiblesses.

3.1.2. Des atouts

Dans une économie mondialisée, la vision demeure d'une agriculture spécialisée, productiviste à l'extrême et clivée entre les utilisateurs des avantages comparatifs et une production de subsistance. Cette vision a encore du poids dans les discussions internationales. Toutefois, la conscience d'une multifonctionnalité de l'agriculture émerge peu à peu. Comme nous l'avons vu précédemment, la communauté internationale ne se saisit pas seulement des sujets liés au volume de la production agricole, les facteurs sociaux, nutritionnels, environnementaux, sanitaires, qualitatifs se rappellent au bon souvenir du cadre international, à travers les exigences sociétales.

- ✓ Le régime alimentaire français bénéficie d'une image positive

A ce titre, l'alimentation, notamment telle que portée par le PNA, est un thème perçu favorablement tant au niveau européen qu'international. On peut constater, à travers les demandes qui lui sont adressées, qu'il est associé à l'image d'une France experte, sachant concilier tradition et innovation, organisation et nouveaux enjeux.

- ✓ Une vision systémique de l'alimentation, une approche inclusive et holistique

Cette image ne peut être que confortée par la perception, par nos partenaires, d'une vision systémique de l'alimentation, d'une approche inclusive et holistique, en lien avec les différents opérateurs des territoires et les consommateurs. C'est en premier lieu cette vision globale, traduisant une orientation politique, cette articulation avec toutes les dimensions techniques, sociales et territoriales, cette clarification des enjeux qui peut conférer au PNA sa force. Chaque élément de mise en œuvre nationale n'a pas forcément vocation à être explicité comme meilleur ou universalisé, compte-tenu de la diversité des situations, mais il n'est pas interdit d'espérer que chaque partage puisse conduire à une convergence dont la France ne pourrait que bénéficier.

- ✓ Un attachement à la préservation de la diversité

La production nationale est une des plus diversifiées au monde. Le PNA concourt à ce titre à donner une unicité d'ambitions et d'objectifs à cette diversité. Dès lors, il pourrait faire moins sens dans un environnement mondial courant vers une spécialisation sur la base des avantages comparatifs, fondement basique d'une mondialisation dont le modèle s'essouffle. Or, même parmi les acteurs mondiaux naguère les plus défenseurs de ce modèle, la prise en compte de la diversité, des spécificités territoriales, des aspects démographiques, de la seule nécessité de division du risque au regard des aléas climatiques ou géopolitiques incite à un nouvel intérêt pour le modèle français diversifié.

- ✓ Un secteur alimentaire efficace qui exporte ses produits et son organisation

La France reste un important exportateur mondial. Elle doit son succès et sa place d'acteur encore majeur dans la compétition internationale, à un certain nombre de facteurs qui font d'elle un fournisseur reconnu, notamment au titre de la qualité et de la sécurité de ses produits.

Le haut degré d'exigence et de qualité sanitaire, la valorisation de sa production à travers une traçabilité reconnue et des cahiers des charges respectés, notamment mais pas uniquement pour tous les signes de qualité et d'origine, restent des atouts français, identifiés comme tels par nos pays partenaires. Dès lors ils sont attentifs au cadre de politique alimentaire qui les sous-tend et le PNA pourrait, et devrait être, l'instrument de lisibilité et de visibilité de cet ensemble qualitatif.

3.1.3. Des faiblesses à considérer

Le PNA devrait être l'instrument privilégié de lisibilité et de visibilité de l'ensemble qualitatif qui caractérise la politique de l'alimentation française, pour autant qu'il soit identifié au plan national, et, partant, utilisable au plan international, comme outil de valorisation de celle-ci.

Enrichi, en tant que de besoin, des dimensions qu'il ne prend pas en compte à ce stade, cela présuppose une lisibilité univoque de cette politique. Or, les observateurs internationaux les plus attentifs ne méconnaissent pas la multiplicité des plans nationaux s'attachant à l'alimentation ou ayant des liens avec elle : PNA, PNNS, PNSE. Pas plus qu'elle n'est méconnue des acteurs nationaux et des opérateurs économiques, qui, dès lors, n'identifient pas l'outil national auquel ils pourraient se référer, sans contestation ou doute interne, et avec une lisibilité externe.

Confrontés à une diversité d'actions et d'objectifs au plan national, auxquels ils s'efforcent de répondre en tant qu'obligations réglementaires, les opérateurs économiques, qui pourraient être les bénéficiaires mais aussi les co-porteurs d'un message à destination de l'international, préfèrent de beaucoup se dégager de ces « contraintes » pour la conquête des marchés tiers. La multiplication de programmes nationaux non coordonnés, si elle satisfait les exigences politiques nationales, devient alors plutôt un obstacle à contourner à l'exportation...

S'ajoute à cette situation un manque de connexion avec les acteurs du monde associatif, les ONG, les groupes nationaux et les collectivités territoriales qui conduit à un manque de connaissance et de mise en cohérence des actions en cours.

3.2. Faire de la France un référent mondial de la politique de l'alimentation

Les constats faits dans les points précédents montrent que le contenu du PNA est très large et permet de couvrir l'ensemble des pans d'une politique de l'alimentation ; il renvoie à la raison principale de l'existence d'un secteur agricole et alimentaire : assurer aux consommateurs, une alimentation en quantité suffisante, accessible à chacun pour la couverture de ses besoins nutritionnels, saine et autant que possible source de goût et de plaisir partagé, créant du lien social.

Les nouveaux enjeux ont ajouté des contraintes de production supplémentaires, concernant l'environnement, le bien-être animal et des ambitions pour une répartition juste des marges entre les différents maillons des filières et au premier chef l'agriculteur.

Le PNA, même s'il n'est pas identifié par le public étranger comme une politique pleine et entière, est porteur d'un ensemble de valeurs qui s'imposent fortement dans les agendas internationaux.

La France tient là un moyen de valoriser ses diverses expériences pour constituer une réelle force d'influence dans le champ alimentaire, pour peu qu'elle n'hésite pas à occuper sa place et qu'elle établisse un message qui montre le lien et la cohérence existant entre toutes ses actions ainsi que les résultats probants qui en résultent : une alimentation diversifiée, assurant aux consommateurs un régime équilibré, issue d'un mode de production s'efforçant de prendre en compte l'impératif de préservation des ressources.

3.2.1. Occuper sa place sans arrogance ni fausse modestie

Les savoir-faire de la France en matière agricole et alimentaire bénéficient d'une image positive. Nul doute que nous ne les valorisons pas suffisamment pour en faire de véritables outils d'influence efficaces auprès de pays partenaires stratégiquement importants, des organisations internationales, des instances de l'Union européenne, dans le domaine de la recherche, du développement et de la formation, auprès des réseaux économiques et sociaux.

Paradoxalement et de manière un peu caricaturale, nous présentons nos concepts :

- soit de manière trop "arrogante", laissant penser qu'il s'agit du modèle à suivre inconditionnellement ;
- soit en ne défendant pas leurs points forts pour adapter l'agriculture et l'alimentation aux attentes de plus en plus complexes de nos sociétés et des réseaux multiples (Fondations, multinationales de l'agroalimentaire, ONG, think tanks,...), qui pèsent de plus en plus sur les orientations des instances décisionnelles tant nationales qu'internationales.

Développer la place de la France dans ce monde multipolaire nécessite de faire connaître ses positions sans arrogance, mais aussi sans fausse modestie. Il y a un réel enjeu à ne pas laisser le champ libre à certains pays qui, sous couvert d'une approche globale des aspects alimentaires, ont finalement une vision fondée sur des restrictions ("sans ...") et non la vision d'une alimentation fondée sur l'équilibre et la qualité avec une approche positive, éducative et globale.

3.2.2. Le PNA et sa déclinaison territoriale le PAT constituent des outils intéressants permettant de formaliser des partenariats gagnant - gagnant au profit de la défense d'un concept plus large

✓ Les opportunités portées par le PNA

Ses axes entrent en écho :

- avec les grandes questions d'une PAC revisitée : comment rendre l'agriculture, premier maillon de l'alimentation plus efficace, plus inclusive et plus résiliente ;
- avec les grands enjeux internationaux identifiés par la FAO : améliorer durablement la productivité agricole pour satisfaire des demandes croissantes, assurer une base durable avec la préservation de ressources naturelles, faire face au changement climatique, réduire les inégalités, lutter contre la faim et la malnutrition, rendre les systèmes alimentaires plus efficaces et résilients, améliorer l'emploi et le revenu dans les zones rurales, construire une gouvernance cohérente et efficace au niveaux national et international (Cf. Annexe 5).

✓ Les PAT représentent la possibilité de créer des dynamiques territoriales adaptées aux spécificités, aux atouts et contraintes locaux

Les exemples de PAT peuvent satisfaire deux objectifs :

- dans les pays qui disposent d'une alimentation suffisante en quantité, reconstruire le lien entre la société et les acteurs du monde alimentaire ;
- dans les pays confrontés à des ressources alimentaires insuffisantes, à des territoires en difficulté ou à des zones en cours d'abandon par les populations rurales, reconstruire des dynamiques de production, créatrices de valeurs et préservatrices d'espaces.

Quel que soit le pays considéré, le lien qui existait entre l'agriculture productrice de denrées alimentaires et le consommateur s'est distendu dès le 20ème siècle, au fil des évolutions socio-économiques. Le progrès des technologies alimentaires a favorisé cet éloignement, de même que l'urbanisation et les modes de distribution ont coupé la relation directe entre le producteur et le consommateur. Au cours des dernières décennies, les consommateurs ont perdu la connaissance des notions basiques de production. Les crises alimentaires ont de plus instillé un sentiment de danger, d'insécurité sanitaire et de filières de plus en plus industrialisées assorties d'une image négative. L'image de l'agriculture et de l'agroalimentaire s'est dégradée jusqu'à générer des phénomènes de "*food bashing*" alimentés par de nombreuses controverses médiatisées.

Dans ce contexte, tous les pays ont besoin de restaurer la confiance entre les consommateurs et les acteurs du monde alimentaire. Cela passe par la réduction des écarts entre les perceptions et la réalité des pratiques.

L'échelle territoriale permet de rassembler tous les acteurs de l'alimentation autour de projets concrets définis en commun (PAT), adaptés aux atouts et contraintes locaux tant économiques que sociaux. C'est une bonne base d'échanges et de partage avec des partenaires d'autres pays pour valoriser notre conception de l'alimentation à l'échelle européenne et internationale et montrer que :

- l'agriculture et les IAA sont indispensables à l'élaboration d'un régime alimentaire équilibré qui est un des éléments-clés de la santé publique ;
- les progrès technologiques ne sont pas incompatibles avec des pratiques de production sûres sur le plan sanitaire et respectueuses des équilibres de ressources ;
- la politique de l'alimentation permet d'intégrer des visées agro-écologiques et de développement durable des territoires ;
- l'État peut constituer le catalyseur d'une équipe performante alliant initiatives privées et publiques.

3.2.3. Structurer une stratégie autour de trois grands axes

L'objectif général à moyen et long terme consiste à faire de la France un référent mondial de la politique de l'alimentation en s'appuyant sur le PNA et sa déclinaison territoriale.

La définition d'un concept de "French alimentation", en mettant à contribution la chaire "alimentation du monde", pourrait être une voie à creuser. Il viendrait compléter le concept de "terroir" passé aujourd'hui dans le langage international sans traduction, ce qui le rend d'autant plus porteur de la vision française.

Une telle stratégie nécessite trois étapes.

- ✓ Construire une image de marque "France" qui permette d'associer derrière un même message l'ensemble des acteurs, de l'agriculteur au consommateur

Au-delà du fait que l'alimentation est indispensable à la vie, c'est un marqueur culturel et social. Toutes ces dimensions doivent être considérées et utilisées pour définir un message identitaire de la politique française de l'alimentation.

Selon l'entrée considérée, politique, sociale ou économique, cela revient à communiquer sur :

- la sécurité alimentaire (association de souveraineté alimentaire et de sécurité sanitaire), la nutrition, la préservation de la diversité des territoires et la durabilité des activités conduites sur ces territoires ;
- la valorisation de la diversité des modes de production de l'agriculture et des IAA pour répondre aux attentes de la société, mais aussi pour maintenir l'emploi, une ruralité vivante et assurer une alimentation accessible à tous ;
- une performance durable et responsable qui s'appuie sur la diversité de produits et des modes de production, des capacités à innover et à faire preuve de créativité, tout en préservant les goûts, le plaisir et les traditions.

Comme tout message identitaire, le message à privilégier doit être simple, percutant mais aussi emblématique des valeurs alimentaires portées par chaque maillon de la chaîne de décision politique, économique ou sociale. Il doit s'accorder sur l'idée essentielle à porter : en quoi notre politique de l'alimentation se distingue et quel résultat peut-on valoriser ?

L'idée à privilégier pourrait être « la diversité pour plus de résilience ». Cela conduirait à :

- faire un atout de ce qui est souvent reproché à la France : sa complexité et la multitude de ses intervenants ;
- montrer que cette complexité est source de richesse et de résultats lorsque l'on considère le régime alimentaire varié et équilibré que connaît majoritairement notre population (même si dans la réalité elle est inquiète et critique) et ses effets bénéfiques sur la santé.

- ✓ Créer et animer une "équipe France" associant les territoires, les acteurs économiques, les Fondations et les ONG à l'Etat

L'avantage de constituer une telle équipe est double :

- trouver pour toute situation un correspondant qui puisse créer des liens avec ses homologues, publics ou privés, autour d'un même message ;
- articuler cette équipe avec les stratégies existantes, en particulier la stratégie française à l'export.

"Faire de notre conception de l'alimentation une force pour l'avenir"¹¹ et porter en Europe et dans le monde la vision française de l'alimentation, "l'image France" :

- associant plaisir, qualité, sécurité, diversité ;
- alliant tradition, innovation et créativité ;
- responsable, équitable et respectueuse de l'environnement.

Cette approche est à inscrire dans un cadre d'échanges structurés, priorisé, a minima à moyen terme et de manière plus prospective à long terme.

Nous disposons déjà :

- des éléments de discours dans le préambule de présentation du PNA¹² ;
- de stratégies formalisées : stratégie DGAL, stratégie export et stratégie internationale du MAA.

11 extrait de DGAL - Rapport d'activité - Faits marquants 2017

12 Le nouveau programme national pour l'alimentation — Ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation et de la Forêt – Novembre 2014

Cependant, ces ressources devraient être mieux :

- mises en cohérence entre elles et avec les réflexions prospectives de la Commission européenne (concernant la PAC), de la FAO et des ODD ;
- concrétisées en axes opérationnels aux niveaux communautaire et international.

Le rôle de catalyseur de l'État, et en particulier du MAA, doit être mieux établi et reconnu par les autres parties prenantes (autres ministères, ONG, Fondations, multinationales,...) et les partenariats public-privé avec celles-ci mériteraient d'être développés avec des visées européennes et internationales.

Enfin, un portage politique de haut niveau est essentiel en particulier dans les grandes instances de l'Union européenne et au niveau mondial pour accroître la visibilité de la France comme grande nation agricole et alimentaire. La défense de cette place est justifiée par notre poids dans les échanges internationaux de produits et notre capacité à structurer des espaces ruraux vivants et diversifiés.

✓ S'adapter à chaque pays et partenaires ciblé

Générer une réflexion commune suppose d'observer et de comprendre l'autre avant d'expliquer sa propre position.

En préalable, il faut donc définir les axes d'actions les plus porteurs et les messages les plus audibles :

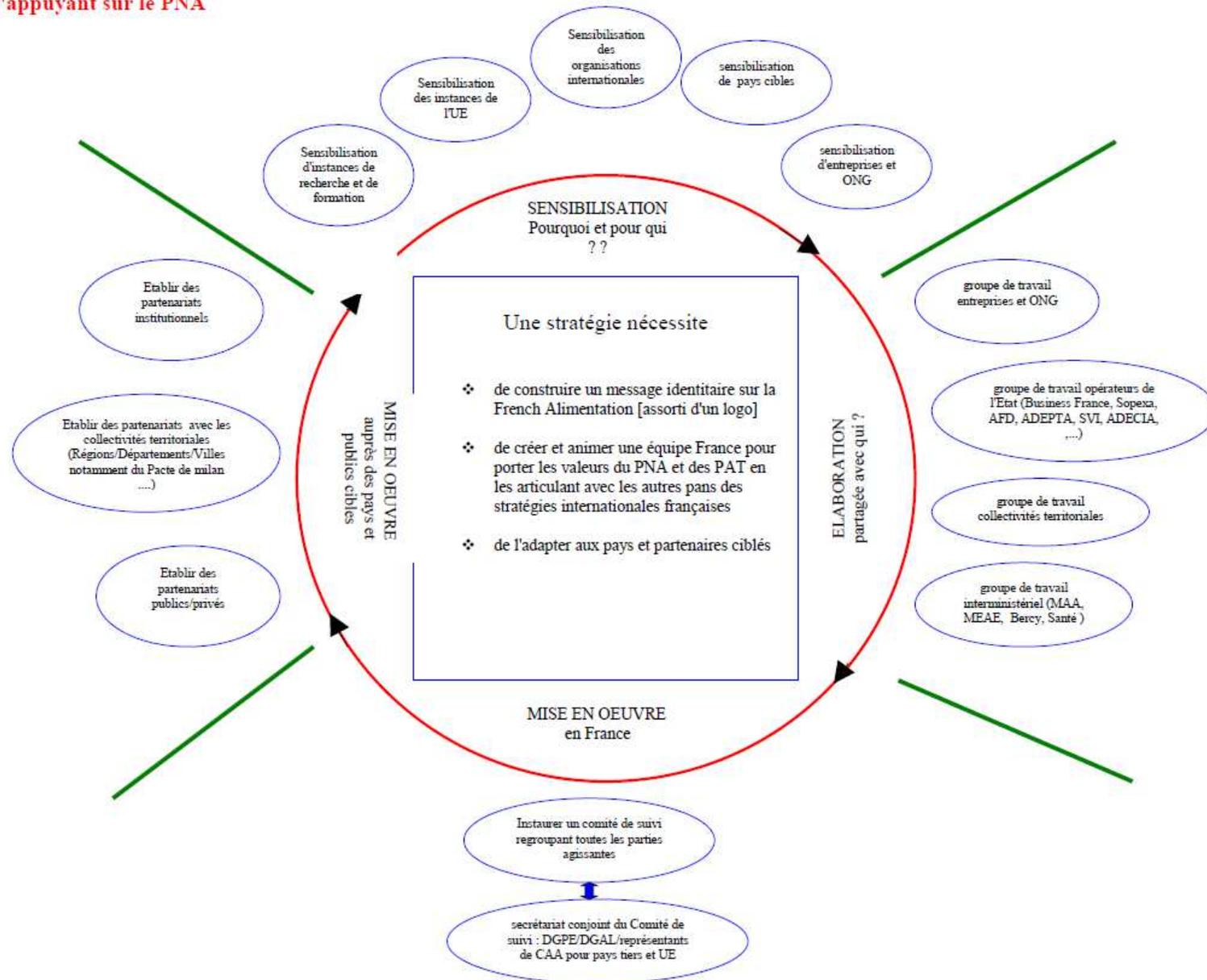
- en fonction de l'analyse de la situation de chaque pays cible retenu et des échanges existants, à conforter ou à développer, avec leurs autorités et leurs ressortissants ;
- à partir de la connaissance des forces en présence dans chaque institution internationale et des moments opportuns d'action que l'on aura identifiés.

Les axes du PNA, dans la mesure où ils font écho à des enjeux largement partagés au-delà de la France, permettent d'appréhender nombre de situations très différentes et d'y répondre de manière ciblée, en donnant le sentiment que l'idée émise provient en fait de l'échange et de la construction de consensus. Notre propre explication doit se limiter au noyau de notre message, celui qu'il est essentiel de faire passer, agrémenté d'arguments et d'exemples ayant donné des résultats positifs dans des situations autant que possible proches.

Cette stratégie pour être réactive doit s'appuyer sur le réseau international du MAA, mobilisant chaque fois que nécessaire les autres forces françaises présentes, publiques ou privées, et les éventuels partenaires étrangers défendant les mêmes concepts.

L'ensemble de ces réflexions est résumé dans le schéma ci-après.

Faire de la France un référent mondial de la politique de l'alimentation en s'appuyant sur le PNA



4. IDENTIFICATION DES APPROCHES POSSIBLES

4.1. Comment construire une stratégie et avec qui ?

De multiples acteurs sont concernés par la stratégie de valorisation internationale du PNA, tant dans le domaine public que professionnel et associatif, en France comme à l'étranger.

Cette stratégie ne peut donc être conçue que sur la base d'un dialogue renforcé avec l'ensemble des parties prenantes, dans le cadre d'un « comité international du PNA ».

Compte tenu du nombre d'acteurs concernés, assurer l'efficacité du dispositif plaide, en tant que de besoin, pour la mise en place de groupes de travail spécifiques aux différents types d'acteurs (entreprises et ONG, opérateurs de l'État, collectivités territoriales, ministères avec leurs réseaux internationaux) en vue de s'accorder sur :

- les objectifs généraux et opérationnels ;
- les axes d'actions et leur ciblage éventuel par zone géographique ou pays ;
- les partenariats et synergies possibles ;
- le dispositif de suivi et de circulation de l'information.

Considérant les enjeux et objectifs généraux ainsi que les besoins exprimés par les acteurs contactés, des objectifs opérationnels de base s'imposent d'ores et déjà clairement :

1. Donner de la visibilité à l'expérience française et la promouvoir au plan international ;
2. Mieux connaître les démarches mises en œuvre dans les autres pays pour enrichir la réflexion en France et identifier les possibilités de coopération ;
3. Contribuer activement aux travaux dans les instances internationales et défendre une approche holistique de l'alimentation ;
4. Développer des relations transnationales dans le même esprit et s'interroger sur l'opportunité de définir des zones géographiques ou pays prioritaires et, si oui, identifier des critères de choix ;
5. Structurer des partenariats public/privé suivant des principes directeurs à définir.

Ces objectifs opérationnels pré-identifiés peuvent servir de base pour le lancement de la concertation avec l'ensemble des acteurs concernés.

4.2. Comment mettre en œuvre la stratégie ?

Pour atteindre les objectifs opérationnels, des actions concrètes sont à mener, des moyens à mobiliser et une gouvernance adaptée à mettre en place.

Des premières pistes se dégagent nettement par objectif opérationnel.

4.2.1. Visibilité internationale du PNA

Cela suppose au minimum :

- de renouveler le dispositif d'information en France sur les principes fondateurs du PNA (approche holistique, s'appuyant sur le « terrain » et la cohérence territoriale), les objectifs

et actions menées, les résultats, l'articulation avec les autres outils de politique alimentaire, des opérations témoins (dynamiques territoriales et nouveautés) avec une boîte à outils ;

- de rendre ce dispositif très visible sur internet ;
- de mettre à disposition des outils de référence, en différentes langues, et de largement les diffuser via internet et tous les réseaux : diplomatique, professionnels et autres, en particulier les fondations ;
- de développer des messages clairs et mobilisateurs, porteurs d'une image France, susceptibles d'être repris dans toutes les actions internationales se rapportant à la chaîne alimentaire et faisant le lien ;
- d'alimenter les plate-formes existantes, telle que la plate-forme européenne de lutte contre le gaspillage alimentaire.

Cette visibilité sera d'autant plus assurée qu'elle bénéficiera d'un portage à haut niveau, a minima ministre, sur la base d'un message synthétique clair et partagé, que les services techniques et chaque partenaires français (ONG, fondations, entreprises, interprofessions, autres ministères que le MAA...) pourront développer ensuite dans leurs relations avec les institutions internationales, la Commission européenne ou les pays tiers. Sur la base d'éléments de langage préparés par les services du ministère en charge de l'agriculture et de l'alimentation, ce message pourrait d'ores et déjà être porté en 2019 dans le cadre de la présidence du G7.

R3. Assurer un portage à haut niveau en définissant un message clair, synthétique et partagé de niveau Ministre qui exprime le concept d'alimentation à la française soutenu par le PNA.

4.2.2. Observatoire international

A cette fin, certaines actions s'imposent :

- repérer et diffuser les informations portées sur la plate-forme européenne de lutte contre le gaspillage alimentaire ;
- organiser la structuration des informations de base sur les orientations prises par les pays et leurs acteurs dans le domaine de l'alimentation, la place de la politique de l'alimentation, les outils éventuellement mis en place, les besoins exprimés, etc, et mobiliser via le réseau international (Conseillers agricoles, Business France, Conseillers de coopération scientifique et technique, AFD) les canaux de diffusions utilisables.

En complément du travail permanent effectué par les conseillers agricoles, l'enquête réalisée par Business France avant le SIAL constitue une opportunité pour recueillir des informations sur la gouvernance alimentaire dans chaque pays, les messages qui se dégagent et les enseignements à en tirer pour la stratégie France ;

- enrichir par les retours d'expériences des acteurs ayant des actions internationales : Fondations (telle que WWF), entreprises, régions, départements, chercheurs, établissements d'enseignement agricoles ;

- mobiliser éventuellement d'autres sources d'information comme les rapports fournis par les pays aux Nations-Unies sur les actions mises en œuvre pour atteindre les objectifs de développement durable ;
- compléter par l'inventaire des financements nationaux et multilatéraux susceptibles d'être mobilisés.

4.2.3. Participation aux travaux des instances internationales

En complément du processus ministériel de préparation des positions et participation aux discussions et négociations, il serait utile de donner de la visibilité sur l'agenda international dans le domaine de l'alimentation (enjeux et processus), pour que les acteurs professionnels, les fondations et les ONG s'approprient bien l'ambition collective et identifient les porte-paroles.

Être identifié comme « centre de ressources sur l'alimentation » au sein de la FAO, ainsi que des IFIS, peut être d'autant plus utile que l'adoption éventuelle de lignes directrices pourrait être suivie de l'organisation d'ateliers dans les pays.

Par ailleurs et autant que possible, il serait utile de faire passer un message au G7-G20 pour renforcer l'expression de la position française au plan international.

4.2.4. Développement de relations transnationales

Les perspectives se présentent différemment suivant qu'il s'agit de pays membres de l'Union européenne ou de pays-tiers.

Au sein de l'Union européenne, les deux premières actions de l'observatoire international susmentionnées doivent permettre aux acteurs de disposer de repères-clés et d'échanger en tant que de besoin avec des partenaires potentiels.

Pour aller plus loin, les outils européens, tels que le programme inter-reg permettant des échanges d'expériences entre régions, pourraient être davantage mobilisés.

Concernant les pays-tiers à l'Union européenne, les conseillers agricoles et agroalimentaires jouent un rôle majeur pour faire ressortir les attentes et opportunités de coopération.

Il peut s'agir d'accueil de délégations étrangères en France ou d'envoi d'experts français dans les pays afin de partager l'approche française en termes de méthode et d'outils ou d'apporter un appui à la conception d'un programme adapté aux réalités territoriales.

Pour le choix des zones géographiques, il convient de considérer :

- les propositions spécifiques des conseillers agricoles et alimentaires liées à l'actualité et aux besoins identifiés dans leur pays de compétence ;
- les priorités géographiques établies dans le cadre de la stratégie internationale du MAA, ce qui permettrait d'élargir le champ des discussions au-delà du volet sanitaire et d'atténuer les crispations en introduisant un sujet plutôt consensuel (alors que par exemple les voies de traitement de l'antibio-résistance ne le sont pas) ;
- les priorités à l'exportation en considérant les nouvelles opportunités de développement notamment en Afrique ;

- le processus de coopération engagé par le Ministère de l'agriculture et de l'alimentation dans le cadre des relations bilatérales France-Pays tiers, en particulier dans le cadre d'un comité mixte ou d'une convention cadre d'assistance technique ;
- les zones d'intervention de l'AFD, ce qui suppose une réflexion commune MAA /AFD pour créer des synergies.

Les missionnés estiment qu'il convient de :

R4. Définir des priorités en choisissant, dans les zones privilégiées en fonction d'objectifs politiques, économiques ou sociaux, un ou quelques pays partenaires, identifiés au regard des enjeux essentiels pour une nouvelle gouvernance européenne et mondiale de l'alimentation (pays potentiellement les plus réceptifs ou les plus intéressants à convaincre pour obtenir un effet "tache d'huile").

En l'état actuel des contacts, sans exhaustivité, les priorités qui se dégagent sont :

- en Asie
 - du Sud-Est : Malaisie avec une coopération engagée avec succès depuis fin 2016 et appelée à se poursuivre en 2019, Singapour à lancer ;
 - la Chine et l'Inde, puissances montantes dans les instances internationales.
- Amérique latine, principalement Brésil et Argentine, vu l'intensité des discussions sanitaires ;
- Maghreb et pourtour méditerranéen, pour des raisons de proximité ;
- Afrique, dans la mesure où il s'agit d'un nouveau continent d'importance géostratégique.

Jusqu'à présent, la coopération a avant tout porté sur le gaspillage alimentaire. Néanmoins, il est clair que la méthode générale « bottom up » ainsi que le développement de cohérences territoriales via les PAT peut également intéresser ainsi que la diversité des outils.

Ces questions très importantes de choix géographiques et thématiques relèvent de choix politiques et sont à traiter dans le cadre d'un groupe de concertation DGAL/DGPE au vu des remontées du réseau international.

4.2.5. Partenariats public/privé

Dans une perspective d'efficacité collective, il paraît pertinent de développer ces partenariats dans la transparence et de manière ouverte, en évitant les liens directs et exclusifs avec les marques commerciales d'un seul opérateur. Des lignes directrices des partenariats possibles pourraient être utilement établies par les services du MAA et présentées au "comité international du PNA", en veillant à ce que ces partenaires, en contre-partie d'éventuels financements, voient leur situation ou leur image confortée par l'association établie dans un objectif précis avec l'Etat.

4.3. Quelle gouvernance ?

Celle-ci doit être le reflet des ambitions.

Au sein du Ministère de l'agriculture et de l'alimentation, la répartition des rôles est claire :

- La DGAL, responsable de la politique de l'alimentation, met en œuvre les actions de coopération internationale dans son domaine de compétence ;
- la DGPE gère le réseau international, le budget d'influence et assure la coordination générale.

Pour assurer une valorisation internationale croissante du PNA, en vue de développer des synergies, la concertation est à élargir avec l'ensemble des parties prenantes, soit :

- tous les services concernés au sein du ministère de l'agriculture et de l'alimentation (DGAL, DGPE, DGER, DRAF), du Ministère de l'Europe et des affaires étrangères, en associant dans les cas appropriés ceux du ministère des solidarités et de la santé, du ministère de la transition écologique et solidaire et du ministère de la cohésion sociale et des territoires ;
- l'AFD, l'ADEME, Business France, FAM, les professionnels, les fondations et autres ONG ;
- les Régions et Départements.

Concrètement, la réunion avec l'ensemble des parties prenantes, « le comité international du PNA », pourrait être co-organisée par la DGAL et la DGPE. La DGAL en assurerait le Secrétariat en gestion conjointe avec la DGPE, qui coordonne l'ensemble du réseau international. Dans la phase de démarrage, il apparaîtrait logique que le service de l'alimentation assure la présidence de ce comité, a minima au niveau du sous-directeur de la politique de l'alimentation.

En tout état de cause, un portage de haut niveau au plan international s'impose pour signifier toute l'importance donnée par la France à la politique de l'alimentation dans son ensemble.

En conséquence, les missionnés suggèrent de :

R5. Mettre en place une gouvernance dédiée conjointe entre la DGAL et la DGPE et créer un "Comité international du PNA", rassemblant l'ensemble des parties prenantes, co-piloté par ces deux directions pour :

- faciliter la circulation des informations entre tous les acteurs concernés, développer des interactions et créer les conditions d'une bonne coordination des réseaux ;
- développer des partenariats public-privé.

4.4. Quels moyens humains et financiers ?

Pour atteindre les objectifs, un renforcement des moyens humains consacrés à la valorisation internationale du PNA paraît indispensable avec, en particulier, la nomination d'une personne responsable de la coordination générale et du secrétariat du « comité international du PNA ».

Sur le plan budgétaire, plusieurs outils sont mobilisables :

- Le budget d'influence géré par la DGPE qui permet de financer des missions d'échanges d'expériences ou appui technique ;
- Les sessions spéciales de formation organisées par l'Ecole nationale des services vétérinaires (ENSV) de Marcy-l'Etoile (une à trois semaines suivant les cas). Selon le concept de « l'université d'été », ces sessions sont ouvertes à un public provenant des pays-tiers à l'Union européenne. Elles permettent de traiter de questions à la demande. Des bourses (financées grâce au budget d'influence, après validation par le CVO -Chef Vétérinaire Officiel) peuvent être octroyées pour permettre la participation de stagiaires résidant dans des pays éligibles. Les autres stagiaires cherchent des financements dans leurs pays ou auprès de bailleurs de fonds internationaux ;
- Les crédits du ministère de l'Europe et des affaires étrangères peuvent soutenir des échanges d'expériences dans le cadre de la coopération décentralisée, dès lors que l'alimentation est bien retenue comme priorité dans le cadre des appels à projets annuels ;
- Le fonds d'expertise technique et d'échanges d'expériences (FEXTE) géré par l'AFD concernant les pays à revenu intermédiaire ;
- Les crédits européens pour échanges d'expériences.

En matière de communication, la mise en place d'un plan stratégique 2018-2022 spécifique à la valorisation de la politique de l'alimentation en Europe et à l'international viendrait utilement compléter la stratégie du MAA à l'international, au même titre qu'il existe le plan stratégique 2017-2021 pour le développement des exportations et l'internationalisation des filières agricoles, agroalimentaires, forêt-bois et des produits bio-sourcés.

Bien entendu, les sites internet du Ministère de l'agriculture et de l'alimentation sont à adapter, une boîte à outils à créer, des traductions à assurer. Un groupe de travail ad hoc associant quelques conseillers agricoles est à prévoir afin notamment de tester la pertinence des outils dans les différentes zones géographiques compte tenu de la diversité des cultures et attentes.

Passer à une approche offensive de promotion du concept français de l'alimentation en utilisant le PNA et les PAT permettrait d'innover dans la construction d'une stratégie pour prendre en considération l'évolution des méthodes possibles d'influence. Il apparaît en particulier intéressant de s'interroger sur l'utilisation du marketing social¹³ afin de rendre plus performante l'utilisation des réseaux.

Pour lancer le dispositif, l'organisation d'un colloque international paraît l'outil le plus approprié. Cela permettrait de mobiliser toutes les parties prenantes en France, d'organiser des échanges d'expériences et des débats avec d'autres pays et de donner sa pleine dimension à l'alimentation avec un portage de haut niveau.

¹³ La notion de marketing social peut recouvrir deux significations différentes selon son contexte d'usage.

Initialement, le marketing social désigne des actions marketing ayant pour but de promouvoir des causes sociales ou d'intérêt général. Une campagne de marketing social peut être mise en place à l'initiative d'un annonceur défendant une cause sociale (ONG, association sécurité routière, etc.) ou par une marque souhaitant promouvoir un comportement responsable de la part des consommateurs

Depuis quelques temps, l'expression de marketing social est parfois également utilisée pour désigner les pratiques marketing sur les réseaux sociaux.

CONCLUSION

Bien que nous ayons déjà des éléments de discours à travers les enjeux identifiés du PNA et des stratégies formalisées (stratégie DGAL, stratégie export et stratégie internationale), ces éléments ne sont pas suffisamment mis en cohérence et concrétisés.

Le rôle de catalyseur de l'État, notamment du MAA en la matière, n'est pas suffisamment établi et perçu par les autres parties prenantes (autres ministères, ONG, Fondations, entreprises multinationales,....). Des partenariats public-privé mériteraient d'être développés avec des visées européennes et internationales.

Les enjeux attachés à l'alimentation sont déterminants et entrent de plus en plus en résonance avec les grandes orientations défendues par la France depuis plusieurs décennies. En témoignent les questions inscrites à l'agenda des organismes internationaux et les questions de gouvernance alimentaire que se posent de nombreux pays.

A nous de se servir de cette conjonction favorable pour pousser plus loin le PNA et ses résultats, en articulant les actions déjà existantes entre elles et avec celles du PNNS et du PNSE pour faire émerger une cohérence d'ensemble, et en mettant en œuvre une stratégie de marketing social au profit d'une capacité d'influence française décuplée.

La France sera ainsi en mesure de partager sa conception de l'alimentation et de convaincre au niveau européen et international que la conception qu'elle défend est bien une force d'avenir adaptable à des situations socio-politiques et économiques très variées.

ANNEXES

Annexe 1 : Lettre de mission



MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE
ET DE L'ALIMENTATION



Paris, le 17 NOV. 2017

La Directrice de Cabinet
du Ministre de l'Agriculture
et de l'Alimentation

à

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

N/Réf : CI 0803189

V/Réf :

Objet : Valorisation en Europe et à l'international du programme national pour l'alimentation (PNA).

PJ :

L'alimentation recouvre un ensemble de problématiques variées : permettre l'accès de tous à une nourriture suffisante et de qualité, garantir la sécurité sanitaire des aliments et la protection de la santé publique, maintenir des cultures culinaires et des liens sociaux, soutenir notre modèle agricole, nos industries agroalimentaires et les emplois qu'ils génèrent, tout en s'inscrivant dans une perspective de développement durable. Autant d'enjeux sociaux, économiques, sanitaires et environnementaux majeurs qui justifient le renforcement de l'intervention publique en matière d'alimentation.

La loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche du 27 juillet 2010 a défini pour la première fois la politique publique de l'alimentation concrétisée par l'élaboration du programme national pour l'alimentation (PNA). Cette politique intègre toutes les dimensions de l'alimentation et s'articule avec le programme national nutrition santé.

La loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt du 13 octobre 2014 conforte la dynamique mise en œuvre à travers le premier PNA. Sur la base de cette expérience, elle définit une nouvelle ambition pour la politique de l'alimentation centrée sur quatre axes prioritaires : la justice sociale, l'éducation alimentaire de la jeunesse, la lutte contre le gaspillage alimentaire, le renforcement de l'ancrage territorial des actions menées et la mise en valeur de notre patrimoine alimentaire.

.../...

78 rue de Varenne – 75349 PARIS 07 SP - Tél : 01 49 55 49 55

Les États généraux de l'alimentation (EGA), lancés le 20 juillet 2017, situent encore une fois l'alimentation au cœur des défis que doivent relever les filières agricoles et alimentaires françaises face aux nouvelles contraintes de leur environnement économique et écologique et aux attentes sociétales de ce début de 21^{ème} siècle. Au sein de cette réflexion, les quatre grands axes du PNA demeurent d'actualité. Or, le PNA est mal connu tant au niveau national, qu'aux niveaux européen et international. Pourtant, de par leur actualité, les axes de ce plan constitueraient un support intéressant pour faire rayonner l'excellence de nos filières et de notre patrimoine alimentaire français.

En effet, le PNA est au carrefour de multiples enjeux :

- sécurité alimentaire, par la recherche de l'accessibilité de l'alimentation à tous. Il s'inscrit d'ailleurs dans la stratégie de développement durable en particulier dans son deuxième objectif (objectif développement durable 2 : éliminer la faim, assurer la sécurité alimentaire, améliorer la nutrition et promouvoir l'agriculture durable) ;
- santé publique, en encourageant le secteur alimentaire à améliorer la composition nutritionnelle de ses produits et en promouvant l'éducation à la diversité et l'équilibre des régimes alimentaires ;
- préservation des ressources, en particulier par la lutte contre le gaspillage alimentaire ;
- efficacité économique, par la valorisation des ancrages territoriaux ;
- valorisation de la durabilité des modes de production et des modèles alimentaires.

Ainsi, le PNA est de nature à permettre aux acteurs économiques (producteurs, transformateurs et circuits de distribution) de communiquer sur leurs pratiques à travers des actions concrètes au plus près des territoires, notamment grâce à leur structuration au sein des projets alimentaires territoriaux. Il est également de nature à faire connaître aux consommateurs les bienfaits d'une pratique alimentaire bien maîtrisée dans toutes ses dimensions (nutrition, plaisir, culture et partage) et à leur donner confiance dans les produits alimentaires qui leur sont proposés.

Ce dispositif mériterait d'être mieux identifié et promu hors de nos frontières.

Il s'agirait :

- d'échanger avec d'autres États sur une politique de l'alimentation plus proche des populations, visant à réconcilier les approches par les consommateurs de leur alimentation et par les opérateurs économiques des filières ;
- de favoriser les échanges de produits et de techniques dans un environnement commercial globalisé ;
- de ré-investir les organisations internationales pour influencer les nécessaires transitions à définir pour l'agriculture de demain.

.../...

La France dispose d'un grand réseau à l'international au sein duquel le ministère de l'agriculture et de l'alimentation (MAA) a une organisation dédiée. C'est un atout qu'il conviendrait de mobiliser dans le cadre de la stratégie internationale du MAA en cours d'élaboration.

Je souhaiterais qu'une mission du CGAAER identifie, en lien avec les réflexions en cours des EGA et la définition d'une stratégie du MAA à l'international, notamment vis à vis de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) :

- les outils et actions à mettre en place pour valoriser notre dispositif, y compris en envisageant des partenariats public-privé ;

- les États membres de l'Union européenne et les pays-tiers qui pourraient constituer des partenaires pertinents, car disposant eux-mêmes d'une politique de l'alimentation structurée, en tenant compte, s'agissant des pays-tiers, de nos intérêts réciproques en matière commerciale.

Pour ce faire, vous pourrez recourir pour vous aider dans cette réflexion aux services de la DGAL, pilote du PNA, et de la direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises en tant que coordinatrice des actions du MAA à l'international.

Je souhaiterais que les conclusions de la mission me soient transmises avant la fin du premier semestre 2018.



Sophie DELAPORTE

Annexe 2 : Liste des personnes rencontrées

Nom Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
Laurence DELVA	MAA-DGAL-SA	Chef du service	24/01/2018
Véronique MARY	MAA-DGAL-SA-SDPA	SD par intérim	24/01/2018
Jean-Baptiste FAURE	MAA-DGPE—SEI-SDI	SD par intérim	06/02/2018
Isabelle OUILLON	MAA-DGPE-SEI-SDI-BM	Adjointe Chef de bureau	06/02/2018
Virginie HOSSEN	MAA-DGPE-SEI-SDI-BM	Chargée de mission	06/02/2018
Sophie PALIN	MAA-DGAL-SGIDSA-SDASEI	Adjointe à la SD	07/02/2018
Julie POIROT	MAA-DGAL-SGIDSA-SDASEI-BNEM	Chef de bureau	07/02/2018
Réseau des CAA	Ambassades - SE	Conseillers aux affaires agricoles et alimentaires	26/02/2018
Delphine BABIN-PELLIARD	Représentation de la France - FAO	Conseillère aux affaires agricoles et alimentaires	01/03/2018
Vincent MARTIN	FAO	Représentant en Chine	26/03/2018
Alice DURAND-REVILLE	Fondation DANONE	Directrice des affaires publiques	10/04/2018
Hélène HAMPARTZOUMIAN	MEAE- DAECT	Chargée de mission	10/04/2018
Sébastien SUBSOL	MEAE - DGM	Chef du Pôle Sécurité sanitaire, nutrition et agriculture durable	21/06/2018
Nawal CHAHID	MEAE - DGM	Chargée de mission Nutrition, crise alimentaire, résilience	21/06/2018
Mathilde DOUILLET	Fondation CARASSO	Responsable international Programme alimentation durable	12/04/2018
Nicolas BRICAS	CIRAD-UMR-Moisa	Directeur de la Chaire UNESCO « Alimentation du monde »	12/04/2018
Louis ORENGA	INTERFEL	Directeur	10/04/2018
Christophe MONNIER	BUSINESS FRANCE	Directeur du département agroalimentaire, vins et agroéquipements	15/05/2018
Jean CHIBON	BUSINESS FRANCE	Chargé de mission agroalimentaire	15/05/2018

Nom Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
François BURGAUD	ADEPTA	Président	19/04/2018
Catherine ETCHART	SOPEXA	Directrice Grands comptes	26/04/2018
Anaïs MAURY	SOPEXA	Directrice de la communication-Chef de Cabinet du Président	26/04/2018
Armelle DARDAINE-LEOPOLI	SOPEXA	Directrice nutrition, projets nouveaux et développement durable	26/04/2018
Philippe VINCON	MAA-DGER	Directeur général	26/04/2018
Valérie BADUEL	MAA-DGER	Directrice générale adjointe	26/04/2018
Benoît BONAIME	MAA-DGER	Chef du bureau des relations européennes et de la coopération internationale	26/04/2018
Jean-Luc FRANCOIS	AFD	Directeur transitions écologiques & ressources naturelles	23/05/2018
Christian FUSILLIER	AFD	Responsable de la division Agriculture, Développement Rural, Biodiversité	23/05/2018
Catherine CHAPALAIN	ANIA	Directrice générale	24/05/2018
Michel NALLET (Directeur de la communication et des relations extérieures de Lactalis)	ANIA	Président de la Commission Europe-International	24/05/2018
Jérôme FRANCOIS (DG Marketing et communication consommateurs – Nestlé France)	ANIA	Président de la Commission Alimentation et Santé	24/05/2018
Stéphane HAYANI	SEMMARIS	PDG	08/06/2018
Francis LEFEVRE	SEMMARIS	Conseiller PDG	08/06/2018
Ségoène HALLEY des FONTAINES	INRA	Déléguée aux affaires internationales	14/06/2018
Sarah MARTIN	ADEME	Alimentation durable, agriculture et approches territoriales	28/06/2018
Marine AUGÉ	MAA / SDPAL	Chargée de mission gaspillage alimentaire	28/06/2018
Thierry TOUCHAIS	Goodplanet	Ambassadeur	29/06/2018
Thomas UTHAYAKUMAR	WWF France	Chargé d'alimentation durable	29/06/2018
Mathilde THERY	FNH	Responsable Agriculture et alimentation	29/06/2018

Nom Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
Laurence GOUTHIERE	ADEME	Gaspillage alimentaire	03/ 07 /2018
Karine GISQUET	MTES	Prévention des risques	03/07/2018
Daniel NAIRAUD	FFAS	Directeur	03/07/2018
Florence PRADIER	Alliance 7	Directrice	06/07/ 2018
Monique TRAN	ADECIA	Directrice	09/07/2018
Christine FORTIN	MAA / DGPE	Chargée de mission Asie Sud- SE	11/07/2018
Fatah BENDALI	MAA / DGAL	Chargé de mission coopération internationale	11/07/2018
Vladimir TARDIFF	MAA / DGPE	Chargé de mission partenariats internationaux	11/07/2018

PUBLIC POLICY ON FOOD: OUR MODEL FOR THE FUTURE

One goal: to make our food model a strength for our future. The French National Food Programme is built around four main pillars:

SOCIAL JUSTICE

It aims to guarantee access for all to high-quality, safe food in sufficient quantities, along with integration or reintegration into the world of work through jobs in the food and farming sectors.

■ The signing on 29 March of the National Charter for Responsible and Sustainable Food in medicosocial establishments:

Signatories undertake to offer to the elderly and handicapped in their establishments food that is suitable and healthy as part of an approach based on societal responsibility and sustainable development.

The charter is fully aligned with the National Food Programme (PNA) and the National Nutrition & Health Programme (PNNS).

<http://agriculture.gouv.fr/signature-de-la-charte-nationale-pour-une-alimentation-responsable-et-durable-dans-les>

■ The signing on 31 October of the official order recommending the use of the "Nutri-Score" nutritional labelling scheme for foodstuffs.

Nutri-Score is the scheme the government has decided to implement following discussions with stakeholders and experimentation on the ground. It consists of a graphic presentation using aggregated data to classify food products in five categories with a view to guiding consumer choice toward food of higher nutritional quality.

<http://agriculture.gouv.fr/etiquetage-nutritionnel-signature-de-larrete-recommandant-lutilisation-de-nutri-score>

FOOD EDUCATION FOR YOUNG PEOPLE

This must involve promotion of food sector jobs, products and regions, as well as, more generally, the transmission of expertise and knowledge on a balanced diet and sustainable food.

■ "Fruit & vegetables at school" / "Milk and dairy products at school": an overhaul of EU programmes for the distribution of fruit & vegetables and dairy products in schools.

The new national strategy has been defined pursuant to regulation (EU) 2016/791 of the European Parliament and of the Council of 11 May 2016.

The scheme became operational at the beginning of the new school year in 2017.

<https://info.agriculture.gouv.fr/gedei/site/bo-agri/instruction-2017-1001>

COMBATING FOOD WASTE

This is based on the dissemination of good practice, youth education and development of charitable donation of products currently destroyed or thrown away.

■ The signing on 24 April of the second version of the National Pact Against Food Waste (2017-2020), following on directly from the actions implemented under the first Pact.

More than 50 partners committed alongside the five signing ministries to achieving the target of halving food waste by 2025.

<http://agriculture.gouv.fr/signature-du-2e-pacte-national-de-lutte-contre-le-gaspillage-alimentaire-pour-une-reduction-de-50>

<http://agriculture.gouv.fr/pacte-national-de-lutte-contre-le-gaspillage-alimentaire-les-partenaires-sengagent>

REGIONAL EMBEDMENT

The purpose is to restore the bond between agriculture and society, notably by encouraging supplies of high-quality products from local sources.

■ Implementation of Ministry of Agriculture recognition for local regional food projects.

This scheme will allow project promoters to use the product statement "REGIONAL FOOD PROJECT with Ministry of Agriculture official recognition" plus the associated logo.

It raises the public profile of mature projects and fosters the emergence of new projects.

<http://agriculture.gouv.fr/comment-construire-son-projet-alimentaire-territorial>

<http://agriculture.gouv.fr/faire-reconnaitre-un-projet-alimentaire-territorial>

CALLS FOR PROJECT PROPOSALS TO INVOLVE STAKEHOLDERS

■ Prizes awarded under the 2016-2017 national calls for projects for the PNA on 1 March.

On the occasion of the Paris International Agricultural Show, the Minister of Agriculture awarded prizes to 47 winners from 11 major regions in metropolitan France and 4 overseas territories.

The call for project proposals has been allocated total funding of €2m, of which €500,000 was contributed by ADEME, the French energy and environmental agency.

<http://agriculture.gouv.fr/pna-les-47-laureats-de-lappel-projet-2016-2017>

■ Launch of the 2017-2018 PNA national call for projects.

The PNA national call for project proposals has been renewed in partnership with ADEME and, for the first time, the General Directorate for Social Cohesion (Ministry of Solidarity and Health). It has funding of €1.5m, including €100,000 from the Ministry of Solidarity and Health and €400,000 from ADEME.

Over 300 entries were received.

A particular focus is the development of local regional food projects (PATs). ■

<http://agriculture.gouv.fr/lancement-de-lappel-projets-2017-du-programme-national-pour-lalimentation>



Union européenne

- les Pays du Nord de l'Union européenne (Danemark, Finlande, Islande, Norvège, Suède) ont un « Plan d'action nordique pour une meilleure santé et qualité de vie grâce à l'alimentation et à l'activité physique », lequel se concentre sur la prévention de l'obésité, en particulier chez les enfants et les adolescents. Il fait notamment la promotion du développement du suivi collaboratif d'une alimentation saine.

- L'Allemagne a des préoccupations sur l'alimentation principalement rattachées aux aspects nutritionnels, associés à la nécessité de l'exercice physique. Le volet de la campagne nutrition à destination des 3-5 ans et des enfants scolarisés a été un échec mais l'objectif d'une éducation nutritionnelle pour toutes les phases de la vie demeure. D'autres thèmes les mobilisent également : la lutte contre le gaspillage avec l'ajout d'objectifs contraignants, l'accessibilité à l'alimentation et la transparence via l'étiquetage. L'Autriche est, quant à elle, spécialement intéressée par la lutte contre le gaspillage.

- En Italie il n'existe pas de politique de type PNA bien que, comme la France, le repas revête une grande importance culturelle et rythme la vie sociale. Le surpoids et l'obésité se développent cependant (60% de la population italienne). Actuellement, de plus en plus de consommateurs italiens se tournent vers les produits bio ou enrichis (vitamines, alicaments, riches en fibres) ou vers les régimes SANS (gluten,...). La question se pose d'introduire un cours d'alimentation à l'école. La thématique de l'étiquetage de l'origine sur les produits est très portée (made in Italy) avec une mise en valeur des IG. L'Italie est très opposée au "nutriscore" aux motifs qu'il serait nuisible à l'exportation de certains de leurs produits.

- Au Royaume-Uni, il n'existe pas de politique de l'alimentation versus PNA, mais les autorités sont intéressées par les expériences conduites dans les autres pays, dont la France. Il existe toutefois des réflexions sur le gaspillage alimentaire (avec une approche économique et environnementale) et sur l'éducation à l'alimentation (en lien avec une approche nutritionnelle et la valorisation des produits britanniques). Dans le contexte du Brexit et d'une meilleure autonomie alimentaire, une nouvelle politique devrait sans doute être mise en place avec une préoccupation de création de valeur en développant une préférence pour l'achat de produits britanniques. En matière d'étiquetage nutritionnel, il existe déjà les "trafic lights". Par ailleurs, le Ministère des finances a mis en place une taxation des produits sucrés.

- L'Espagne promeut la diète méditerranéenne en insistant auprès des consommateurs sur l'importance d'une alimentation équilibrée et diversifiée associée à la pratique d'une activité physique minimale tous les jours (stratégie NAOS : nutrition, activité physique et prévention de l'obésité). Il existe également un programme de lutte contre le gaspillage alimentaire, incitant tous les acteurs de la chaîne alimentaire à améliorer leur efficacité en ce sens ainsi que des actions d'éducation à l'alimentation. Cette stratégie est travaillée de manière coordonnée avec l'Agence espagnole de la consommation, de la sécurité alimentaire et de la nutrition (AECOSAN) et les Conseils de la santé des communautés autonomes (CCAA).

Pays tiers

- le Brésil a lancé son deuxième Plan national de sécurité alimentaire et nutritionnelle 2016- 2019. Il est axé sur la malnutrition sous toutes ses formes et vise à promouvoir et protéger par des régimes sains via des mesures réglementaires et éducatives.
- la Malaisie a lancé le troisième Plan d'action national pour la nutrition 2016-2025 (NPANM III) et adopte une approche globale à l'échelle de l'ensemble du gouvernement, qui lutte contre toutes les formes de malnutrition.
- Aux États-Unis, la présidence Obama a développé une politique en terme de nutrition et d'aides aux plus démunis (food stamps, SNAP, programme WIC - 800 MD / an qui bénéficie à 1/8 de la populations) mais ces programmes pourraient évoluer pour faire des économies. Les priorités de l'Etat ont changé avec la présidence Trump et le principal but est de promouvoir l'achat de produits américains. Deux types de populations sont identifiés : les pauvres qui consomment de la nourriture bon marché, grasse et sucrée (44% des bénéficiaires de l'aide alimentaire sont obèses), versus une population qui a les moyens et qui se préoccupe de plus en plus de son alimentation, avec une disparité de situations dans le pays (centre du pays / côtes est / ouest). La nutrition est un des rares sujets non conflictuels à ce stade et certains États, tels que la Californie et New York, sont des États prescriptifs avec lesquels il peut être intéressant d'avoir des échanges.
- Au Canada, les politiques de l'alimentation sont de la compétence des provinces et non de l'échelon fédéral. La France dispose déjà d'échanges avec le Québec sur la nutrition et le gaspillage alimentaire. Le modèle français est très apprécié. La province a également mis en place un dispositif d'étiquetage qui stigmatise les aliments gras, sucrés, salés. Il existe également un programme «de la ferme à l'école» qui soutient les fournisseurs d'aliments pour les enfants afin qu'ils servent davantage d'aliments frais et locaux dans les cantines des écoles
- l'Afrique du Sud a un programme intégré de nutrition qui comprend des protocoles et des lignes directrices sur les conseils et l'éducation nutritionnelle.
- Le Japon connaît très bien le PNA. Comme la France, le repas traditionnel "Washuku" a été reconnu par l'UNESCO. Toutefois, le premier souci des autorités est d'assurer sa sécurité alimentaire (en quantité et en qualité). En terme de pratiques alimentaires, il est préoccupé par l'occidentalisation de la consommation qui induit un développement de l'obésité. Le pays a mis en place une éducation à l'alimentation incluant des actions à destination des enfants pauvres et des personnes âgées (notion de désert alimentaire). Les classes du goût existent également.
- Chine : La principale préoccupation de la RPC dans le domaine alimentaire est d'assurer sa sécurité alimentaire (en quantité et en qualité, dont sanitaire), tout en se préoccupant d'accélérer la restructuration agricole, pour développer une agriculture durable plus "verte" assurant un revenu décent aux différents maillons des filières (13ème plan 2016-2020). Mais, la Chine est également confrontée à des problèmes nutritionnels à la fois de développement de l'obésité (en particulier des enfants en zone urbaine) et de lutte contre la sous-nutrition en zone rurale (en particulier dans les "districts de la pauvreté"). La société chinoise de la nutrition (CNS) a élaboré des lignes directrices sur l'alimentation pour aider les consommateurs à faire des choix éclairés et plus sains au sujet de leur mode de vie. Dès 2007, le gouvernement chinois a mis en place plusieurs programmes dont le programme « Manger intelligemment à l'école " qui visait à inculquer de saines habitudes alimentaires par la promotion de changements de mode de vie avec un volet

éducatif. En 2011, un premier plan d'action national pour la nutrition a vu le jour devenu aujourd'hui le Plan de développement de l'alimentation et de la nutrition (2014–2020). Ces programmes et ces politiques visent à promouvoir des régimes alimentaires et des modes de vie sains par des mesures incitatives à destination à la fois des consommateurs et des industries agroalimentaires. La Chine est en outre un partenaire de la FAO sur les systèmes alimentaires, la nutrition et les approches territoriales pour promouvoir les échanges villes-campagnes. C'est aussi un des acteurs importants du programme alimentaire mondial des Nations Unies.



Annexe 6 : Liste des sigles

ADECIA : Agence pour le développement de la coopération internationale dans les domaines de l'agriculture, de l'alimentation et des espaces ruraux

ADEPTA : Association pour le développement des échanges internationaux de produits et techniques agroalimentaires

AFD : Agence française de développement

AGNU : Assemblée générale des Nations unies

ANIA : Association nationale des industries alimentaires

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

CIRAD : Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement

COP 21 : Conférence internationale sur le climat 2015 (conférence of parties)

CSA : Comité de la sécurité alimentaire mondiale

DAECT : Délégation pour l'action extérieure des collectivités territoriales

DGAL : Direction générale de l'alimentation

DGER : Direction générale de l'enseignement et de la recherche

DGM : Direction générale de la mondialisation, de la culture, de l'enseignement et du développement international

DGPE : Direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises

EGA : Etats généraux de l'alimentation

FAO : Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture

FAM : France AgriMer

FFAS : Fonds français pour l'alimentation et la santé

IFIS : Institutions financières internationales

FNH : Fondation pour la nature et l'homme

INRA : Institut national de la recherche agronomique

MAA : Ministère de l'agriculture et de l'alimentation

MCST : Ministère de la cohésion sociale et des territoires

MEAE : Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères

MSS : Ministère des solidarités et de la santé

MTES : Ministère de la transition écologique et solidaire

ODD : Objectifs de développement durable

PAC : Politique agricole commune

PAT : Projet alimentaire territorial

PNA : Programme national de l'alimentation

PNNS : Programme national nutrition santé

PNSE : Plan national santé environnement

SEMMARIS : Société d'économie mixte du marché de Rungis

SNDD : Stratégie nationale de développement durable

SOPEXA : Agence internationale de communication et de marketing spécialisée dans l'agroalimentaire, les vins et l'art de vivre

WWF : Fonds mondial pour la nature