



**BILLET DE BLOG** 23 février 2021

# Loi Climat et Résilience : une opportunité pour mieux prendre en compte le climat dans les politiques alimentaires

## Auteurs

Mathieu Saujot

Directeur, Modes de vie en transition

Laura Brimont

Ancienne coordinatrice à l'Iddri, Modes de vie en transition

🕒 Temps de lecture: 10 min



Afin de mieux prendre en compte les enjeux climatiques dans les politiques alimentaires, les citoyens de la Convention citoyenne pour le climat ont proposé de les intégrer dans le champ du Programme national nutrition santé (PNNS). Cette idée répond à plusieurs enjeux clés de la gouvernance de l'alimentation durable. Le projet de loi Climat et Résilience (issue des propositions de la Convention citoyenne) s'écarte cependant de la proposition initiale, en limitant sa portée. Ce billet de blog dessine plusieurs propositions

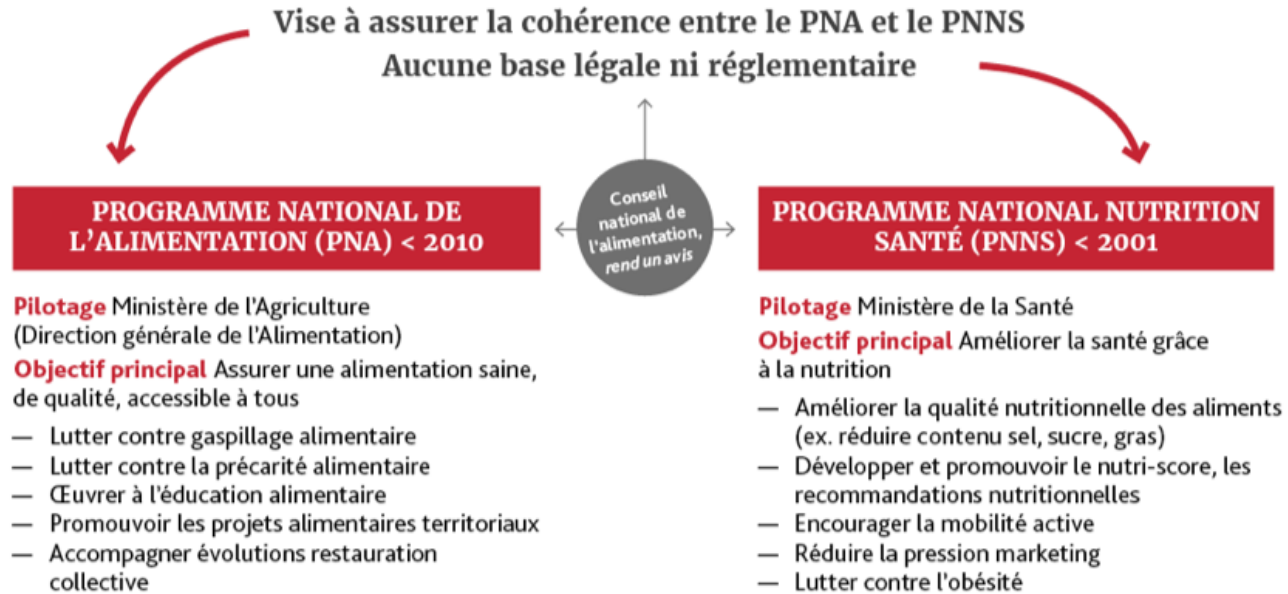
**pour renforcer l'ambition de cette mesure.**

## **Le PNNS, cadre de référence de la politique alimentaire**

Le Programme national nutrition santé (PNNS) est le principal texte de référence national en matière d'alimentation. Créé en 2001 et révisé tous les cinq ans, il a vocation à mieux prendre en compte la nutrition dans les politiques de santé publique (Bouabal, 2019)<sup>1</sup> ; il est donc sous la tutelle du ministère de la Santé. L'information et l'éducation à la santé demeurent les instruments de politiques publiques privilégiés du PNNS, qui se traduisent auprès du grand public via un certain nombre d'outils mis en œuvre par l'agence Santé publique France<sup>2</sup> : création d'un portail internet diffusant les recommandations nutritionnelles ([mangerbouger.fr](https://mangerbouger.fr)) ; campagnes de communication (« Mangez cinq fruits et légumes par jour ») ; ou, plus récemment, développement de l'étiquetage nutritionnel Nutri-score (qui se déploie désormais en Europe). Le PNNS n'est pas le seul texte qui cadre des politiques alimentaires en France : il coexiste avec le Programme national de l'alimentation (PNA), lancé en 2010 et également révisé tous les cinq ans, placé sous la tutelle du ministère de l'Agriculture. Afin d'améliorer la synergie entre le PNA et le PNNS, les ministères de l'Agriculture et de la Santé ont réalisé en 2019 – lors de la dernière révision des deux programmes – un « document de présentation commun » baptisé Programme national de l'alimentation et de la nutrition (PNAN), qui n'a pour le moment aucune base légale ni réglementaire – aucun texte juridique ne mentionne son existence ni son rôle –, ni moyens affectés.

*Le schéma ci-dessous résume l'architecture du cadre de gouvernance des politiques alimentaires. Ces plans sont définis pour 5 ans (2019-2023)*

# PROGRAMME NATIONAL DE L'ALIMENTATION ET DE LA NUTRITION (PNAN) 2019



## L'esprit de la proposition de la CCC

Parmi les propositions du groupe « Se Nourrir » de la Convention citoyenne pour le climat figure celle de « renforcer la communication autour du PNNS et de le réformer en PNNS Climat » (Proposition SN5.2.1)<sup>3</sup>. Cette proposition répond selon nous à différents enjeux.

# **Les moyens d'action du PNNS sont insuffisants** : la première partie de la proposition concernant le renforcement de la communication moyens du PNNS est liée au constat d'un manque d'efficacité des outils de communication et de sensibilisation mis en œuvre au nom de ce programme, notamment auprès des populations les plus défavorisées (Hercberg, 2017). En 2014 par exemple, le budget communication du PNNS s'élevait à 4 millions €<sup>4</sup> quand l'investissement du secteur de l'alimentation dans les médias atteignait 2,4 milliards €<sup>5</sup>, qui plus est fortement orientés vers la publicité des aliments pauvres nutritivement déconseillés par le PNNS. Le manque de moyens financiers n'est cependant qu'une des facettes des causes de l'inefficacité du PNNS : les contraintes institutionnelles, et notamment la recherche de consensus entre les injonctions nutritionnelles et le secteur privé, pèsent sur la conception des campagnes de communication et cela « éclipse progressivement l'enjeu de l'efficacité », comme le montrent les travaux de Camille Boubal.

**# Il faut fournir au citoyen une vision systémique de l'alimentation durable** : jusqu'à présent, le PNNS est orienté sur les enjeux sanitaires. Or la santé n'est qu'une des composantes de l'alimentation durable, qui implique également différents enjeux environnementaux : réduction de la contribution au changement climatique, protection de la biodiversité, réduction de la pollution plastique, etc<sup>6</sup> . L'absence de texte de référence prenant en compte les différentes facettes de l'alimentation durable favorise la cacophonie en termes de prise de parole et d'injonctions, face à laquelle le consommateur se retrouve livré à lui-même, et ne facilite pas une action collective coordonnée<sup>7</sup> . En incluant les enjeux environnementaux, notamment climatiques, le PNNS pourrait donc servir de vision de référence sur l'alimentation durable.

**# À terme, il faudra faire converger les recommandations nutritionnelles et environnementales** : si le dernier PNNS montre un début de convergence entre les recommandations nutritionnelles et environnementales (préconisation de la réduction de consommation de viande, modération de la consommation de produits laitiers, augmentation de la consommation de légumineuses, encouragement à la consommation d'aliments bio), les seuils de consommation préconisés ne sont pas encore au niveau pour respecter les limites planétaires (Loken and DeClerck, 2020)<sup>8</sup> . Il est donc important qu'à moyen terme, les recommandations nutritionnelles prennent en compte les enjeux environnementaux, ce que suggérerait d'ailleurs l'ANSES (Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail) dans la phrase conclusive de son [dernier rapport sur l'actualisation des repères nutritionnels, tout comme la Stratégie nationale bas-carbone \(2015, 2018\)](#). Un certain nombre de travaux scientifiques sur le futur de l'alimentation sont d'ailleurs à l'intersection des agendas environnement et santé (voir notamment les travaux [Eat-The Lancet](#)). Sur le court terme cependant, la priorité est de traduire les recommandations nutritionnelles dans la réalité des pratiques alimentaires, ce qui est loin d'être encore le cas<sup>9</sup> .

**# Construire une alliance santé-environnement pour l'action** : la convergence entre les agenda santé et climat en matière d'alimentation peut être vu comme une opportunité stratégique, dans la mesure où une telle alliance permettrait de gagner du poids politique, et ainsi renforcer les forces du changement face au statu quo. Cette synergie devrait alors se traduire dans des changements de gouvernance<sup>10</sup> , par exemple en intégrant mieux les acteurs environnementaux en tant que parties prenantes, mais également de coordination entre les ministères de la Santé, de l'Agriculture et de la Transition écologique ; et des efforts pour améliorer la transparence du fonctionnement de ces différents programmes<sup>11</sup> .

## Le projet de loi Climat et Résilience : une opportunité manquée ?

L'article 61 du projet de loi Climat et Résilience, censé reprendre la proposition de la CCC, s'en écarte en fait de plusieurs manières. D'une part, le Gouvernement ne propose aucune mesure concrète permettant de renforcer la communication et les moyens du PNNS, alors même que ses moyens sont clairement insuffisants. D'autre part, il propose d'intégrer le climat non pas dans le PNNS, comme proposé par les citoyens, mais dans le PNAN, renommé « Stratégie nationale pour l'alimentation, la nutrition et le climat » et inséré dans le code rural, avec le rôle de « déterminer les orientations de la politique de l'alimentation durable, moins émettrice de gaz à effet de serre » (version du projet de loi du 10/02). Si ce choix peut éventuellement permettre d'avoir une approche plus transversale des politiques alimentaires dans la mesure où le PNAN chapeaute le PNNS et le PNA, comme le suggère [le Gouvernement](#), il doit toutefois comporter des mesures d'accompagnement afin de garantir un réel pas en avant pour la transition vers une alimentation plus durable.

**Trois conditions nous paraissent à ce titre particulièrement importantes :**

a) Il semble absolument nécessaire de réduire l'écart entre les moyens financiers alloués à la promotion de l'alimentation durable et ceux destinés à vendre des produits qui s'en éloignent sensiblement. Cette ambition passe

à la fois par un renforcement des moyens budgétaires destinés à informer et sensibiliser la population à l'alimentation durable, et dans le même temps un encadrement de la publicité sur les produits alimentaires non durables pour la santé et l'environnement (cf. note de bas de page n°5).

b) Si le PNAN devenait la « Stratégie nationale pour l'alimentation, la nutrition et le climat », il faudrait qu'elle soit explicitement dotée du rôle d'assurer la compatibilité entre les objectifs climatiques de la France tels que définis par la Stratégie nationale bas-carbone (SNBC) et les politiques de nutrition prévues dans le PNA (par exemple dans le cadre du financement des Plans alimentation territoriaux) et le PNNS.

c) Enfin, troisième et dernière condition qui découle de la deuxième, il est nécessaire d'intégrer le ministère de la Transition écologique dans le portage de cette stratégie afin d'assurer la cohérence avec les objectifs climatiques de la France. Rappelons en effet qu'aujourd'hui, le PNAN est rédigé par les seuls ministères de l'Agriculture et de la Santé.

Crédits photo : [www.ecologie.gouv.fr](http://www.ecologie.gouv.fr) // CC-BY David Grandmougin

---

1 La France a été pionnière en la matière en proposant ce programme alors qu'elle occupait la présidence du Conseil européen. À l'époque, ce programme était également vu comme une réponse à la crise de confiance des consommateurs qui a émergé avec la crise de la vache folle.

2 En 2016, l'Institut de la prévention et l'éducation à la santé (INPES) avait fusionné avec l'Établissement de préparation et de réponse aux urgences sanitaires (EPRUS) pour donner naissance à l'agence Santé publique France.

3 Le comité légistique, qui a traduit les propositions des citoyens en droit, propose ainsi de modifier, dans le code de la santé, la définition du PNNS.

4 Voir Boubal (p. 70 et p. 148). Les estimations de l'IGAS (Inspection générale des affaires sociales) sont d'un ordre de grandeur similaire (entre 2 et 5,7 millions d'euros entre 2011 et 2015). L'IGAS pointe la grande difficulté à reconstituer le budget du PNNS sur la base des documents budgétaires (p. 34-37 ; aucune mention n'en est faite dans le document officiel présentant le PNNS 4), ce qui est problématique pour évaluer la capacité de cet outil à atteindre ses nombreux objectifs.

5 La CCC a également proposé d'interdire la publicité sur les produits proscrits par le PNNS (proposition SN 5.2.2). Le projet de loi Climat et Résilience reprend cette proposition de manière très prudente, en renvoyant aux engagements volontaires des acteurs de l'audiovisuel, de l'agroalimentaire et de la publicité. Rappelons que « 88 % des spots » à destination des plus jeunes « concernent des aliments de Nutri-Score D et E et 43 % pour les aliments tous publics ». <https://tinyurl.com/y4azmrkv>

6 Cette prise en compte des liens entre enjeux de santé et enjeux environnementaux est par exemple celle défendue par le concept One Health.

7 En l'absence de vision de référence permettant d'articuler les enjeux sanitaires, environnementaux et sociaux, les acteurs de la société civile tels que les associations de consommateurs par exemple se retrouvent dans l'incapacité de se positionner sur des recommandations claires.

8 Notamment renforcer les ambitions en termes de consommation de légumineuses et de réduction de consommation de viande, en y incluant la volaille ce qui n'est pas le cas aujourd'hui.

9 Selon l'étude Esteban, « peu d'adultes déclarent des consommations en adéquation avec les nouvelles recommandations alimentaires » ; Santé publique France, 2019, Adéquation aux nouvelles recommandations alimentaires des adultes âgés de 18 à 54 ans.

10 À ce propos, on peut se référer au rapport RAC-Solagro de 2019, notamment p.8 sur le volet gouvernance au sein du PNNS.

11 Par exemple, la gouvernance complexe du PNNS et l'opacité de son fonctionnement font qu'il est difficile de savoir « qui parle » et qui « assure la parenté des propositions », voir <https://www.cairn.info/que-manger--9782707197702-page-23.htm> . De plus, la composition du Comité de suivi du PNNS n'est quant à elle pas rendue publique, et change régulièrement.