



INSTITUT  
Montaigne



# Fracture alimentaire

Maux communs, remède collectif

OCTOBRE 2024

*Think tank* de référence en France et en Europe, l'Institut Montaigne est un espace de réflexion indépendant au service de l'intérêt général. Ses travaux prennent en compte les grands déterminants économiques, sociétaux, technologiques, environnementaux et géopolitiques afin de proposer des études et des débats sur les politiques publiques françaises et européennes. Il se situe à la confluence de la réflexion et de l'action, des idées et de la décision.

---

**RAPPORT** - Octobre 2024

# Fracture alimentaire

Maux communs, remède collectif



*Les rapports de l'Institut Montaigne proposent des analyses exhaustives, issues d'une réflexion collégiale et ont vocation à identifier des solutions de long terme.*



**Note  
d'éclairage**

Se situer  
et rendre  
intelligible notre  
environnement

**Note  
d'enjeux**

Poser des  
constats et  
identifier des  
problématiques

**Note  
d'action**

Formuler  
des recom-  
mandations  
opérationnelles

**Opération  
spéciale**

Sonder,  
chiffrer,  
expérimenter

**Rapport**

Analyser  
et proposer  
collégialement  
des solutions  
de long terme

**Pays de la gastronomie et berceau de l'art de vivre culinaire, la France est aujourd'hui confrontée à un triple défi alimentaire : social, sanitaire et écologique.** Sur le plan social, la crise inflationniste a accentué une situation déjà préoccupante en matière d'accès à l'alimentation. Face à des dépenses contraintes grandissantes – logement, énergie, transports – l'alimentation est devenue la variable d'ajustement budgétaire des ménages les plus modestes. Un Français sur trois est aujourd'hui en situation d'insécurité alimentaire. Sur le plan sanitaire, les consommateurs se tournent de plus en plus vers des aliments transformés, par facilité ou méconnaissance culinaire, adoptant des régimes riches en sucre, sel et graisses saturées. Ces nouvelles habitudes sont à l'origine d'une crise en matière de santé publique dont on peine encore à mesurer l'intensité mais dont les externalités négatives sont de 125 milliards d'euros par an. La proportion d'adultes obèses a doublé en vingt ans, pour concerner un Français sur cinq. Sur le plan écologique enfin, notre consommation alimentaire, encore trop centrée vers des produits carnés et des importations, a une empreinte environnementale et climatique significative.

Face à un tel constat, l'Institut Montaigne a souhaité traiter de cette aggravation des fractures alimentaires en France. Dans ce rapport, il émet des recommandations visant à réduire la précarité alimentaire et à guider notre société vers une alimentation plus saine et véritablement accessible à tous. Une conviction a prévalu : la transition alimentaire ne peut plus reposer uniquement sur les consommateurs ; elle doit devenir une responsabilité collective, impliquant tous les acteurs – pouvoirs publics, industriels, distributeurs, restaurateurs et citoyens. Devant l'ampleur des défis, seul un effort global et collectif, mobilisant les leviers socio-économiques (en modulant le prix de l'alimentation et le revenu du consommateur), culturels (à travers l'éducation alimentaire, la publicité et le marketing alimentaire), et géographiques (en renforçant le maillage territorial de l'offre), pourra apporter des solutions pertinentes, équitables et durables.

## L'IDÉAL DU « REPAS À LA FRANÇAISE » S'ESTOMPE PROGRESSIVEMENT

**En France, l'alimentation n'est pas une marchandise comme les autres.** Elle incarne un art de vivre célébré dans le monde entier pour ses rituels, ses codes, sa mise en scène autour du « moment repas ». À 13 heures, la moitié des Français est en train de déjeuner ; chaque jour, ils passent en moyenne 2 heures et 11 minutes à table. Cette singularité culturelle est entrée dans la postérité avec l'inscription en 2010 du « repas gastronomique des Français » au patrimoine culturel immatériel de l'UNESCO.

**Pourtant, cet héritage du « repas à la française » s'érode sous l'effet de trois grandes tendances.** Premièrement, la place de la cuisine s'efface, tant physiquement – avec la réduction de sa superficie dans les nouveaux logements – qu'en termes d'importance dans l'emploi du temps quotidien. Par conséquent, le recours à la restauration rapide et la consommation de produits transformés s'accroissent : en France, 70 % des plats servis en restauration contiennent des frites et 67 % des 18-34 ans indiquent être des consommateurs réguliers de fast-food. Plus largement, l'idéal de commensalité est fragilisé par l'individualisation croissante des comportements alimentaires -24 % des Français dînent seuls et 56 % devant un écran – ainsi que la généralisation des régimes particuliers (végétarisme, véganisme, pescétarisme, sans gluten, etc.) et du grignotage.

## LA FRANCE EST TOUCHÉE PAR UNE ALARMANTE ÉPIDÉMIE DE « MALBOUFFE », QUI FRAPPE PRINCIPALEMENT LES JEUNES

**L'évolution historique et culturelle de nos comportements alimentaires se matérialise par le recours à une alimentation plus calorique, plus transformée et, en définitive, de moindre qualité.** Alors que l'alimentation est notre première médecine, l'expansion des déséquilibres

alimentaires entraîne une hausse des pathologies telles que l'obésité, les maladies cardiovasculaires, certains cancers ou encore le diabète. Quelques chiffres illustrent cette dégradation de l'état de santé en France : en 2020, près d'un adulte sur deux était en surpoids, un sur cinq était obèse. En trente ans, le taux d'obésité a doublé chez les adultes et a été multiplié par quatre chez les 18-24 ans. Les enfants sont particulièrement touchés par cette épidémie, avec 20 % des 6 à 17 ans en surpoids en 2020, dont 5,4 % souffrant d'obésité. Sur le plan budgétaire, notre mauvaise alimentation et les pathologies qui y sont associées coûtent 125 milliards d'euros par an au système de santé français.

**En parallèle, le sucre s'impose de plus en plus dans notre alimentation** sous de multiples formes en raison de la part croissante d'aliments ultra-transformés, sodas et aliments dits « plaisir » (confiseries, barres chocolatées, pâtisseries et viennoiseries industrielles...). Chez les Français de moins de 18 ans, ces aliments riches en sucre constituent le groupe le plus fréquemment consommé et représentent près de 10 % des apports quotidiens, dépassant ainsi les légumes (8 %) ou les fruits (7,5 %). En conséquence, 87 % des enfants et 47 % des adultes consomment davantage de sucre que les recommandations de l'OMS.

### **L'ALIMENTATION EST DEVENUE LE NOUVEAU REFLET DES FRACTURES SOCIALES FRANÇAISES**

L'accès à une alimentation de qualité demeure inégal selon les consommateurs. En France en 2023, plus d'un Français sur trois se trouve en situation d'insécurité alimentaire – définie comme la situation de ceux qui n'arrivent pas à se nourrir correctement tous les jours. Le nombre de bénéficiaires de l'aide alimentaire a significativement augmenté en 2023, atteignant quatre millions de bénéficiaires déclarés.

Au-delà de la simple question d'accès à l'alimentation, la qualité des aliments constitue un enjeu socio-économique majeur. Les aliments

riches en calories mais pauvres en nutriments sont relativement moins coûteux que ceux à faible densité calorique et haute qualité nutritionnelle. **En conséquence, les ménages les plus modestes consomment en moyenne deux fois moins de fruits et légumes que le reste de la population, une tendance qui s'est maintenue depuis quarante ans.**

Les choix alimentaires varient également selon l'âge qui lui-même reflète des réalités économiques inégales : les moins de 25 ans, par exemple, représentent la moitié des bénéficiaires des Restos du Cœur, alors qu'ils ne constituent que 29,1 % de la population. À l'inverse, la perte d'autonomie chez certaines personnes âgées entraîne aussi des situations de précarité alimentaire importantes. Par ailleurs, il existe des disparités territoriales significatives en matière d'accès à une offre alimentaire suffisante et de qualité, avec, en 2023, 21 000 communes dépourvues de commerces alimentaires sur les 35 000 que compte la France.

La compréhension des habitudes alimentaires des Français ne se limite pas à une analyse socio-économique. L'alimentation est aussi une question de plaisir, de représentations socio-culturelles et d'imaginaires collectifs, comme en témoigne la faible élasticité-prix de la viande – dont la consommation constitue toujours un marqueur de réussite sociale pour de nombreux Français. Ces représentations et ces préférences sont construites par le niveau d'éducation, la catégorie socio-professionnelle et les schémas culturels, et expliquent ainsi certaines disparités dans les comportements alimentaires des Français.

**FACE À DE TELLES FRACTURES ALIMENTAIRES,  
LES RÉPONSES DES POUVOIRS PUBLICS ET DES ACTEURS  
PRIVÉS S'AVÈRENT LARGEMENT INSUFFISANTES**

**La relative inefficience des politiques alimentaires à l'œuvre peut d'abord être attribuée à l'inégale répartition des responsabilités parmi les différents acteurs de la chaîne agro-alimentaire : pouvoirs**

**publics, industriels, distributeurs, restaurateurs et consommateurs.**

La stratégie du « consomm'acteur », promue par le gouvernement depuis 2019, repose sur l'idée qu'un consommateur informé des enjeux alimentaires est en mesure de faire des choix judicieux pour sa santé. Mais cette vision se heurte à la réalité sociale, caractérisée par la croissance de l'insécurité alimentaire et des pathologies associées à l'alimentation.

**La responsabilisation des industriels, souhaitée ces dernières années par les décideurs publics, n'a pas encore atteint son plein potentiel.**

Si certains grands acteurs du secteur ont amélioré la qualité nutritionnelle de leur offre en signant des chartes d'engagement volontaire ou des accords collectifs, des outils plus efficaces doivent être explorés. L'utilisation de la fiscalité nutritionnelle, pour efficace qu'elle soit, demeure encore trop frileuse comparée à d'autres pays européens. En France, elle se matérialise par la taxe sur les boissons sucrées et édulcorées, introduite en 2012 et dont les nombreux paliers de taxation limitent l'incitation pour les industriels à réduire la teneur en sucre de leurs produits. L'élargissement de la fiscalité nutritionnelle à d'autres produits alimentaires soulève d'importantes questions d'acceptabilité sociale si l'on anticipe une répercussion de la taxe sur le prix des aliments ou des enjeux de rentabilité chez les acteurs privés.

**Les distributeurs jouent également un rôle de premier plan dans la valorisation des produits dans l'enceinte de leurs magasins, notamment à la caisse et en têtes de gondoles.** Sur ce point, les pays alentour sont bien plus en avance que nous sur la désincitation à la consommation de certains produits au bilan nutritionnel mauvais.

Enfin, la régulation de la publicité de certains produits reste insuffisante et ne prend guère en compte les nouvelles pratiques de sensibilisation – telles que le visionnage de contenu en ligne – malgré leur impact crucial sur les habitudes de consommation, en particulier parmi les jeunes publics.

**L'INSTITUT MONTAIGNE FORMULE SIX RECOMMANDATIONS  
CONSTRUITES AUTOUR DE DEUX OBJECTIFS : LUTTER CONTRE LA PRÉCARITÉ  
ALIMENTAIRE ET LIMITER L'EXPANSION DES DÉSÉQUILIBRES ALIMENTAIRES.**

## **Objectif 1**

Lutter contre la précarité alimentaire

### **RECOMMANDATION 1**

**Soutenir les acteurs locaux en première ligne face à la crise sociale**

**1.1.** Exonérer de TVA les achats de denrées alimentaires pour les associations habilitées d'aide alimentaire.

- Le coût de cette mesure est estimé à 10 millions d'euros par an en manque à gagner pour l'État.

**1.2.** Accompagner le développement d'un modèle de cantines sociales en renforçant les synergies entre les collectivités territoriales, les associations et les entreprises.

**1.3.** Soutenir l'installation de commerces alimentaires en zones rurales et périurbaines afin de diminuer les inégalités d'accès territoriales.

- Aujourd'hui, 21 000 communes, soit 62 % des communes françaises, majoritairement rurales, sont dépourvues de commerces.

### **RECOMMANDATION 2**

**Apporter un soutien budgétaire aux Français en précarité alimentaire pour faciliter l'achat de fruits et légumes**

Ce soutien prendrait la forme d'un chèque alimentaire dirigé vers les Français en situation de grande précarité alimentaire et exclusivement dédié à l'achat de fruits et légumes, selon le paramétrage suivant :

- Un chèque de 30€ par mois pour les 4 millions de Français les plus modestes, offrant la possibilité d'acheter quatre portions de fruits et légumes par jour.

Le coût total du dispositif est estimé à 1,4 milliard d'euros, et pourrait être couvert par les recettes fiscales de la **recommandation 4.1**. L'Institut Montaigne recommande d'instaurer ce chèque de manière temporaire, jusqu'en 2027, avec une évaluation de son efficacité à cette date afin de décider de son éventuelle prolongation.

### **RECOMMANDATION 3**

#### **Pérenniser à l'échelle nationale la diffusion d'une restauration collective de qualité**

**3.1.** Accompagner l'évolution du modèle de la restauration collective selon trois axes de progression : **1/** Mettre à jour les textes encadrant la restauration collective au regard des besoins actuels des bénéficiaires ; **2/** Valoriser dans les achats la proximité et le soutien des économies locales ; **3/** Garantir le modèle de la restauration collective comme gage de qualité et de sécurité alimentaire à coûts maîtrisés.

**3.2.** Promouvoir la consommation de fruits à l'école primaire sur la base de goûters fruités.

- L'objectif de cette mesure est d'assurer la consommation d'au moins un fruit et légume par jour grâce à l'École. L'Institut Montaigne estime qu'une telle mesure pourrait être mise en œuvre à coût budgétaire global neutre.

## Objectif 2

Limiter l'expansion des déséquilibres alimentaires

### RECOMMANDATION 4

#### Réduire le niveau de consommation de sucre chez les enfants et les adolescents

**4.1.** Agir sur le niveau de sucre des produits alimentaires (hors boisson) particulièrement prisés par les enfants et adolescents. Les catégories de produits concernées incluent les confiseries, biscuits sucrés et chocolats, céréales de petit déjeuner, pâtes à tartiner, viennoiseries et pâtisseries industrielles. Cette intervention fiscale peut prendre deux formes distinctes :

**4.1.1.** Imposer la négociation d'un accord collectif avec les industriels commercialisant les catégories de produits précitées, en exigeant une réduction dégressive du taux de sucre pour atteindre un pourcentage à déterminer par produit d'ici à un délai fixé. Au terme de ce calendrier, une taxe sur les sucres devrait être instaurée pour les produits concernés qui ne respectent pas les objectifs proposés.

Les recettes fiscales issues de cette taxe sont estimées à 560 millions par an et pourraient être réaffectées au financement du chèque alimentaire proposé en **recommandation 2**.

**4.1.2.** Revenir à un taux de TVA normal de 20% sur l'ensemble des catégories de produits concernées

L'application des taux de TVA sur les produits alimentaires est d'une complexité peu intelligible, faite d'exceptions et de cas d'espèces, lesquels ne

répondent à aucune logique nutritionnelle. Pour l'ensemble des catégories de produits précitées, il convient d'harmoniser le taux de TVA à 20%. Les recettes additionnelles de TVA, estimées à environ 1,2 milliard d'euros par an, pourraient être redistribuées au financement quasi complet du chèque alimentaire proposé en **recommandation 2**.

**4.2.** Améliorer l'efficacité de la taxe française sur les boissons sucrées et édulcorées en adaptant son barème sur le modèle de la taxe britannique.

- La littérature économique montre que le barème à seize paliers de la taxe soda française est moins efficace que le modèle à deux paliers de la taxe soda britannique, qui produit des résultats plus significatifs en termes de reformulation des produits par les industriels et de réduction de la consommation de sucre.

**4.3.** Agir avec les distributeurs pour valoriser la mise en rayon de produits sains aux caisses des supermarchés.

- L'un des principaux objectifs de cette mesure est de limiter les achats impulsifs en caisse, qui concernent presque exclusivement des produits peu bénéfiques sur le plan sanitaire. Dans les pays où cette initiative a été mise en œuvre, une réduction de la consommation des produits visés a été observée.

## **RECOMMANDATION 5**

### **Agir sur les imaginaires autour du plaisir d'une alimentation équilibrée**

**5.1.** Revenir à une éducation alimentaire dans les écoles et la renforcer dans les universités et les entreprises en adoptant des stratégies de communication innovantes.

**5.2.** Instituer des Journées du patrimoine alimentaire pour valoriser la richesse des terroirs français et susciter l'enthousiasme pour nos traditions et notre créativité culinaires et alimentaires.

- Ces Journées du patrimoine alimentaire, organisées sur un week-end chaque année à travers toute la France, se positionnent comme un équivalent à mi-chemin entre la Fête de la Musique et les Journées du patrimoine.

**5.3.** Limiter l'exposition aux publicités de boissons sucrées et édulcorées à la télévision et la radio et établir un cadre de régulation pour les plateformes numériques.

- La publicité pour les boissons sucrées et édulcorées ne sera autorisée qu'entre 21h et 5h30.

**5.4.** Pour les enseignes de restauration rapide comptant plus de 250 employés, rendre obligatoire l'affichage des calories sur les menus et lancer une campagne de sensibilisation sur l'équilibre alimentaire.

#### **RECOMMANDATION 6**

**Encourager à la consommation de fruits et légumes en créant un complément budgétaire aux titres-restaurants pour les salariés, dont l'utilisation serait optionnelle et ciblée**

- L'Institut Montaigne suggère d'ajouter un complément de 50 euros par mois aux titres-restaurants, spécifiquement destiné à l'achat d'aliments sains et durables. Ce supplément viendrait s'ajouter au budget actuel des titres-restaurants, sans le diminuer. Seuls les entreprises et salariés volontaires pourront choisir d'activer ce dispositif, auquel ils contribueront partiellement financièrement.

<b>Synthèse</b> .....	5
-----------------------	---

## **Introduction**

<b>L'enjeu d'une alimentation saine, durable et accessible</b> .....	18
--	----

## **1**

<b>L'alimentation n'est pas une marchandise comme les autres</b> .....	24
--	----

<b>1.1.</b> Le modèle alimentaire français est unique au monde .....	24
--	----

<b>1.2.</b> Les pratiques alimentaires des Français se transforment sous l'influence de trois tendances majeures .....	31
--	----

<b>1.3.</b> La culture alimentaire française évolue au gré des influences culinaires étrangères .....	38
---	----

## **2**

<b>L'expansion des déséquilibres alimentaires entraîne une hausse des pathologies dont les coûts de prise en charge pour le système de santé sont significatifs</b> .....	40
---	----

<b>2.1.</b> Le nombre de pathologies liées à l'alimentation est en croissance depuis 30 ans et affecte davantage les ménages les plus pauvres .....	41
---	----

<b>2.2.</b> La consommation de produits de faible qualité nutritionnelle ainsi que le recours accru à des aliments à haut degré de transformation sont des facteurs explicatifs de la dégradation de l'état de santé des Français ....	45
--	----

<b>2.3.</b> L'augmentation des pathologies liées à notre alimentation entraîne un coût de 125 milliards d'euros par an pour les finances publiques .....	52
--	----

## 3

<b>En France, des fractures alimentaires profondes restreignent l'accès à une alimentation saine et durable .....</b>	<b>54</b>
---	-----------

<b>3.1.</b> Deux fractures principales sous-tendent les choix de consommation des Français .....	55
<b>3.2.</b> À ces deux premières fractures s'ajoutent également des spécificités géographiques et générationnelles .....	68

## 4

<b>La relative inefficience des politiques alimentaires s'explique par une stratégie mal ajustée et insuffisamment ambitieuse .....</b>	<b>75</b>
---	-----------

<b>4.1.</b> La stratégie des pouvoirs publics se trompe de publics et se doit de développer de nouveaux leviers et messages .....	76
<b>4.2.</b> Ces dernières années, les politiques publiques se sont adaptées aux nouveaux enjeux de la transition alimentaire .....	84
<b>4.3.</b> Les politiques publiques doivent renforcer l'engagement de toute la chaîne agro-alimentaire dans la transition alimentaire .....	88

---

# 5

<b>Six recommandations pour lutter contre les fractures alimentaires</b> .....	105
<b>Conclusion</b> .....	158
<b>Annexe</b> .....	160
<b>Bibliographie</b> .....	163
<b>Remerciements</b> .....	178

## L'enjeu d'une alimentation saine, durable et accessible

*« Il ne suffit pas qu'un aliment soit bon à manger, encore faut-il qu'il soit bon à penser »*

Claude Lévi-Strauss

Quel meilleur mot d'ordre initial pour introduire une réflexion sur l'évolution du rapport d'un peuple à son alimentation, les fractures profondes qui en complexifient la compréhension et les solutions collectives à valoriser pour engager durablement notre société vers la généralisation d'une alimentation saine, durable et accessible pour tous ? L'anthropologue met en évidence, par son aphorisme, toute la complexité de l'acte alimentaire : l'alimentation n'est ni une activité, ni une marchandise comme les autres. Par sa nature même, elle implique l'« incorporation »<sup>1</sup> d'un élément étranger dans le corps du consommateur, ce qui nécessite une compréhension minimale de l'aliment ingéré, voire entraîne la construction d'une véritable culture de l'acte de se nourrir. Encourager une alimentation saine et durable est donc tout sauf simple, dès lors qu'une telle ambition doit faire la part belle à l'expérience, à la sensibilité et prendre en compte l'histoire personnelle de chacune et chacun d'entre nous. Loin d'être anodine, l'alimentation engage ainsi une dimension affective, relationnelle et nutritive<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Fumey G, *Géopolitique de l'alimentation*, 2018.

<sup>2</sup> Lecerf JM, *La joie de manger*, 2022.

Pourtant, si l'alimentation est notre première médecine, la « malbouffe » – c'est-à-dire autant la suralimentation que des régimes alimentaires déséquilibrés – s'accroît partout, y compris au sein des pays dits développés. Tous connaissent une généralisation d'habitudes alimentaires problématiques, fondées sur des apports caloriques trop importants, une consommation de fruits et légumes trop faible et un recours croissant à des aliments à haut degré de transformation.

À cette tendance nouvelle s'est ajoutée, à la faveur du renchérissement des matières premières dans un contexte de reprise post-Covid et de guerre en Ukraine, une inflation alimentaire inédite qui a accentué les fractures alimentaires en France. Selon l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee), le prix de l'alimentation a augmenté de près de 15 % entre décembre 2021 et avril 2023<sup>3</sup>, affectant l'ensemble des produits alimentaires et devenant le principal facteur de l'inflation globale<sup>4</sup>. Ce phénomène inflationniste a des répercussions sociales majeures, notamment l'aggravation de la précarité sociale et la hausse de pathologies associées à l'alimentation.

À ce titre, l'expansion de la malbouffe et les pathologies qui y sont associées engendrent des coûts de prise en charge significatifs pour le système de santé. Dans une récente étude comparative entre 154 pays, la Food and Agriculture Organisation chiffre à 125 milliards d'euros les dépenses de santé françaises liées aux pathologies causées par des modes d'alimentation nocifs (obésité, maladies cardiovasculaires, diabète)<sup>5</sup>.

<sup>3</sup> Institut national de la statistique et des études économiques (Insee). *L'inflation reflue, la croissance hésite. Note de conjoncture*, 15 juin 2023.

<sup>4</sup> Insee *Rapport de l'indice des prix à la consommation (IPC)*, 17 février 2023.

<sup>5</sup> FAO, *La situation mondiale de l'alimentation et de l'agriculture. Pour une transformation des systèmes agroalimentaires: connaître le coût véritable des aliments*, novembre 2023.

Le constat de comportements alimentaires nocifs, subis ou volontaires, appelle des réponses de politiques publiques fortes pour rendre plus accessible certains produits alimentaires et encourager nos concitoyens à adopter des habitudes vertueuses. Ces réponses globales doivent viser tout à la fois des objectifs sociaux – réduire les fractures alimentaires – économiques – réduire les dépenses de santé associées à notre alimentation – et sanitaires – assurer l'accès à une alimentation de qualité.

Les réflexions de ce rapport sont fondées sur la conviction que la transition des comportements vers une alimentation saine et durable doit s'articuler autour de trois grandes notions, les «3A» :

- **L'adéquation** entre les objectifs de santé et de durabilité lesquels ne sont pas incompatibles mais complémentaires ;
- **L'accessibilité**, qui implique de prendre en compte d'une part les facteurs subis qui empêchent les Français de bénéficier d'une telle alimentation du fait de fractures socio-économiques, culturelles et physiques mises en évidence *infra* ; et d'autre part les facteurs choisis, dès lors que les comportements alimentaires sont toujours plus marqués par leur individualisation ;
- **L'acceptabilité**, qui doit permettre de concilier les bienfaits objectifs d'une alimentation saine et durable avec des éléments d'incitation subjectifs ;

**En première analyse, les politiques publiques doivent d'abord poursuivre l'objectif d'adéquation entre les objectifs de santé et de durabilité de l'alimentation.**

À cet égard, l'alimentation saine et durable constitue un concept relativement nouveau. Comment la définir ? Dans un rapport conjoint paru en 2020, l'organisation pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) et l'organisation mondiale de la santé (OMS) définissent les régimes alimentaires

sains et durables comme « *des habitudes alimentaires qui promeuvent toutes les dimensions de la santé et du bien-être des individus. Ils présentent une faible pression et un faible impact environnementaux, sont accessibles, abordables, sûrs et équitables, et sont culturellement acceptables* »<sup>6</sup>.

Les politiques publiques visant à améliorer la qualité de l'alimentation peuvent tirer parti des synergies entre durabilité et santé. Par exemple, accroître la part de végétaux dans notre alimentation bénéficie à la fois à la santé des consommateurs et à la réduction de l'empreinte écologique de la production. Il est ainsi évident que nos comportements alimentaires, par le rééquilibrage de protéines végétales par rapport aux protéines animales, le recours au circuit court ou produits, ont un impact sur la durabilité de l'alimentation. Néanmoins, le présent rapport, en se concentrant spécifiquement sur le levier de la consommation alimentaire, ne permet pas de saisir pleinement l'impact écologique du système agro-alimentaire – à l'origine en France de 19% des émissions territoriales de gaz à effet de serre, de dommages pluriels sur l'eau, l'air et la biodiversité<sup>7</sup> et d'un coût total de dépollution chiffré à 42 milliards d'euros en 2020<sup>8</sup>. La décarbonation de l'agriculture nécessite de repenser nos méthodes de production et d'approvisionnement, une réflexion amorcée dans un récent rapport de l'Institut Montaigne<sup>9</sup> mais qui n'est pas l'objet principal de cette étude.

## **Ensuite, une alimentation saine et durable commande la mise en place de mesures d'accompagnement de nos concitoyens.**

<sup>6</sup> FAO & OMS, *Régimes alimentaires sains et durables. Principes directeurs*, Rome, 2020.

<sup>7</sup> Assemblée nationale, *Pour une alimentation saine et durable : analyse des politiques de l'alimentation en France. Rapport*, septembre 2021.

<sup>8</sup> FAO, *La situation mondiale de l'alimentation et de l'agriculture. Pour une transformation des systèmes agroalimentaires: connaître le coût véritable des aliments*, novembre 2023.

<sup>9</sup> Institut Montaigne, *En campagne pour l'agriculture de demain. Propositions pour une souveraineté alimentaire durable*, octobre 2021.

L'enjeu d'accessibilité à une alimentation saine et durable doit conduire les pouvoirs publics à prioriser la lutte contre le décrochage socio-économique et spatial de certains de nos concitoyens. Cette accessibilité est restreinte pour des raisons économiques. Selon un récent rapport de l'inspection générale des affaires sociales (IGAS), le recours à l'aide alimentaire en France a doublé entre 2009 et 2018<sup>10</sup>. Ces fractures alimentaires se sont particulièrement aggravées à la suite de l'inflation alimentaire, qui a réduit la quantité et la qualité nutritionnelle des produits consommés. **L'alimentation est plus que jamais considérée comme la variable d'ajustement des ménages.**

Il peut également se révéler impossible d'avoir accès à une alimentation saine et durable en raison d'un insuffisant maillage de l'offre alimentaire de qualité sur un territoire, soit qu'il n'existe pas de points de vente suffisamment dimensionnés pour satisfaire les besoins de la population locale, soit que cette dernière n'ait accès qu'à des établissements de restauration rapide ou des épiceries de quartier mal achalandées.

Par ailleurs, la réflexion sur un accès du plus grand nombre à une alimentation de qualité ne peut être menée sans considération des bouleversements profonds à l'œuvre en matière d'alimentation ces dernières décennies. Ceux-ci touchent aux différents types d'alimentation (à domicile, au travail, lors d'événements familiaux ponctuels) et peuvent être regroupés en trois grandes tendances : l'individualisation de l'alimentation et l'essor des régimes particuliers, la consommation de produits toujours plus transformés et la mutation du rapport à l'acte de cuisiner, qui se distend à la faveur de la généralisation de la consommation de plats livrés ou à emporter. Inversement, le succès des cours de cuisine, des émissions culinaires, des ouvrages de cuisine, des revues, etc. indique une tendance possiblement contraire.

<sup>10</sup> *Inspection générale des affaires sociales (IGAS). La lutte contre la précarité alimentaire. Évolution du soutien public à une politique sociale, agricole et de santé publique.*

**Enfin, pour être acceptée, l'injonction à adopter une alimentation saine et durable doit être compatible avec sa dimension hédonique, à savoir le plaisir de manger.**

La question peut paraître rude, mais elle est incontournable : manger sain, est-ce renoncer au plaisir ? Il n'est plus aussi évident, en période inflationniste, de résoudre l'équation du « bien-manger » à la française, laquelle est éminemment associée à la notion de plaisir. Aujourd'hui, l'alimentation « plaisir » est presque systématiquement associée à des produits « gourmands », c'est-à-dire trop gras, trop sucrés ou trop salés. Ces représentations de l'alimentation sont construites à grands renforts de publicité et de *marketing* ciblant les consommateurs dès le plus jeune âge. Pour contrer ce mouvement, agir sur la construction des goûts et du plaisir s'avère indispensable.

En partant de la spectaculaire spécificité du rapport français à la gastronomie, ce travail de l'Institut Montaigne étudie ainsi l'évolution de la relation des Français à leur alimentation, laquelle entraîne des externalités négatives qu'il serait souhaitable que les pouvoirs publics combattent en élargissant l'accessibilité d'une alimentation de qualité. Cette étude tente de comprendre quelles sont les barrières qui empêchent la généralisation d'une telle alimentation (déterminants socio-économiques, générationnels et spatiaux) et pourquoi les politiques d'ores et déjà engagées n'ont pas encore présenté de résultats incontestables pour réduire la précarité alimentaire et endiguer l'expansion des déséquilibres alimentaires. **Le rapport appelle à une inversion de la charge de la transition alimentaire. Cette dernière ne peut plus être portée seulement par le consommateur – aussi éclairé soit-il sur les enjeux de l'alimentation – mais impose un sursaut collectif mené par l'ensemble des acteurs de la chaîne alimentaire – industriels, distributeurs, restaurateurs, pouvoirs publics.**

# 1 L'alimentation n'est pas une marchandise comme les autres

*« Manger, c'est incorporer un territoire »*

Jean Bruhnes, géographe, Cours au collège de France  
(1912)

## 1.1. LE MODÈLE ALIMENTAIRE FRANÇAIS EST UNIQUE AU MONDE

**Le fait alimentaire est constitutif de nos individualités.** L'identité personnelle se construit par notre rapport au monde et aux autres et, à cet égard, l'incorporation – au sens de « mise en corps », « dans le corps » – de nourriture constitue un pilier identitaire fondamental pour tout un chacun. C'est particulièrement vrai dans les sociétés qui accordent une place spéciale à la bonne chère.

**La France en est un modèle.** Les Français sont à l'origine du lexique alimentaire, en réinventant, dès 1800, le terme de gastronomie, initialement « la législation de l'estomac » en grec, selon le sens qui lui est donné dans un ouvrage ancien d'Archestrate, cuisinier grec de l'Antiquité. La gastronomie peut être pensée comme la résultante d'un ensemble de recettes consignées à la cuisine ou encore, selon les mots de Brillat-Savarin, « la connaissance raisonnée de tout ce qui a rapport à l'homme en tant qu'il se nourrit »<sup>11</sup>. La gastronomie française se structure autour d'un discours élitiste, se révélant comme la résultante d'une alimentation théâtralisée à travers les âges, notamment par le pouvoir, en particulier monarchique. Le repas français apparaît au total comme une véritable pièce de théâtre,

<sup>11</sup> Brillat-Savarin JA, *Physiologie du goût*, 1825.

jouée à table et scénarisée par un « chef » – là encore, le mot est français. Cette tradition hexagonale se traduit très concrètement, jusque dans l'urbanisme parisien : les restaurants sont initialement installés autour du Palais-Royal par d'anciens cuisiniers particuliers de nobles ayant fui les troubles révolutionnaires. Avant cette éclosion, l'auberge correspondait à des habitudes différentes : l'arrivée des convives se fait en milieu de service et en fonction des places disponibles. Le restaurant permet à la gastronomie, auparavant réservée aux classes les plus élevées de la société, telles que la royauté et l'aristocratie, de devenir accessibles à la bourgeoisie, élargissant ainsi leur portée et leur popularité. Fidèle à cette tradition, la gastronomie représente davantage qu'une simple activité culinaire en France, elle est une passion nationale, qui stimule les talents, par les concours<sup>12</sup> et fascine les foules<sup>13</sup>.

**Cette histoire et cet attachement à la bonne chère font toute la singularité de la France dans son rapport à la nourriture.** S'il faut relativiser le constat du caractère unique du patrimoine gastronomique français – les règles de tradition commensale ne sont pas propres à notre pays – il est admis qu'elles sont tout de même le fait d'une minorité de nations comme l'Italie ou la Chine. Ce lien particulier pourrait s'expliquer, en particulier dans les cas français et chinois, par les origines agraires de ces nations. La longue semaine de travail aux champs et ses aléas suscitaient en contrepartie le désir d'instaurer un temps de partage et de déconnexion lors des jours de repos, incluant un moment préservé passé à table. Cette analyse évolue évidemment à la faveur de l'urbanisation de nos sociétés, surtout depuis 1931, année où la population urbaine dépasse la population rurale en France selon l'Insee<sup>14</sup>.

<sup>12</sup> On signalera, parmi les distinctions célèbres, le *Bocuse d'or*, le concours de *Meilleur ouvrier de France* – abrégé en *MOF* – ou encore le concours *Jeunes talents escoffier*, qui cible les jeunes talents dans le milieu gastronomique.

<sup>13</sup> Voir ainsi, aujourd'hui les émissions de télévision de type *Master chef*, *Top chef*, lesquelles, par leur système de sélection, entretiennent un rapport élitiste assumé à la gastronomie.

<sup>14</sup> À cet égard, l'analyse la plus connue de ce phénomène est certainement l'ouvrage d'Henri Mendras, *La Fin des paysans* (1967), dans lequel le sociologue prédit le remplacement de la civilisation paysanne par une civilisation technicienne.

**Aujourd’hui, l’acte alimentaire demeure très investi socialement, en particulier au travail, lieu par excellence du grand théâtre social<sup>15</sup>.**

On profite de la pause méridienne pour déjeuner avec ses collègues, en exclure d’autres, ce jeu étant loin d’être anodin et recélant des conséquences importantes, contrairement à d’autres pays. En France, c’est lors du repas que se noue le lien social, y compris au McDonald’s. La firme américaine a d’ailleurs fait évoluer ses restaurants pour s’adapter aux particularités hexagonales et prendre acte du fait que les Français y partagent des repas plus longs que les Américains, à rebours de l’injonction implicite du fast food.

**Enfin, au-delà de sa seule fonction de sustentation, manger demeure avant tout, pour les Français, un acte de plaisir ainsi qu’une activité exclusive.**

Manger, en France, c’est ne faire que ça. Le contrôle social qui résulte de cette tradition est important et constitue une forme de protection des mangeurs français face aux excès de l’alimentation. C’est en partie grâce à cette codification et à la faible prise d’aliments en dehors de ces repas tant institutionnalisés<sup>16</sup> que la France s’est longtemps tenue à l’écart d’autres pays développés en matière de prévalence de l’obésité et du surpoids<sup>17</sup> (même si cet écart tend à se résorber depuis plusieurs années, voir *infra*). Signe de leur force et de leur permanence, ces règles propres au repas français sont d’ailleurs connues de toutes les générations<sup>18</sup>.

**La structure alimentaire des repas français reste d’ailleurs quasiment inchangée, organisée autour de trois repas par jour.**

Dans son ouvrage *Sociologies de l’alimentation* (2002), Jean-Pierre Poulain montre

<sup>15</sup> De Saint-Pol T, *Les évolutions de l’alimentation et de sa sociologie au regard des inégalités sociales*, 2017.

<sup>16</sup> Fischler C, « Manger est aussi un acte social, collectif », *Entretien dans Le Monde*, 26 juin 2020.

<sup>17</sup> Furic P, *Les Podcasts de France Stratégie, présentation du rapport « Pour une alimentation saine et durable : analyse des politiques de l’alimentation en France », rapport pour l’Assemblée nationale, septembre 2021.*

<sup>18</sup> *L’intérêt pour ces règles et la gastronomie en général peut être illustré par le succès majeur de l’exposition « Banquet », tenue en 2021 et 2022 à la cité des sciences et de l’industrie à Paris.*

que les horaires qui leur sont associés n'ont pas évolué depuis une décennie. Le temps quotidien passé à table demeure important : il s'établissait à 2 heures 22 en moyenne en 2010<sup>19</sup> et à 2 heures 11 en 2015, devant l'Italie, la Grèce et l'Espagne<sup>20</sup>. Ce constat n'aurait pas déplu à Brillat-Savarin, qui faisait du « temps suffisant » l'une des quatre conditions pour un repas réussi<sup>21</sup>. Aujourd'hui, les repas demeurent un moment structurant de la journée, y compris au travail, comme le montre la place de la restauration collective dans le modèle de société français – qui représente 7,3 milliards de repas servis en moyenne chaque année<sup>22</sup>. Dans une enquête internationale menée sur plus de 7 000 personnes, le sociologue Claude Fischler, accompagné d'une équipe multinationale de chercheurs, a analysé ces différences d'attitudes vis-à-vis de la nourriture, en particulier entre les États-Unis et la France<sup>23</sup>. Dans le premier pays, le temps du repas n'est pas séparé des autres moments de la journée, ce qui autorise dès lors le travail ou toute autre activité pendant la restauration. À l'inverse, la France sacralise le temps du repas, une attitude perçue outre-Atlantique comme conservatrice, voire symptomatique d'une volonté d'entrave à la liberté des individus<sup>24</sup>.

**Ces caractéristiques si particulières ont conduit l'organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO) à consacrer, en 2010, le « repas gastronomique des Français » comme patrimoine culturel immatériel de l'humanité<sup>25</sup>.** Selon le dossier de candidature remis par la France, le repas gastronomique des Français est « *une pratique sociale coutumière destinée à célébrer les moments les*

<sup>19</sup> De Saint Pol T, *Le temps de l'alimentation en France*, 2012.

<sup>20</sup> Selon le sondage *Time use* de l'OCDE mené dans le cadre des statistiques « *Social and Welfare* » de l'OCDE, qui permettent une mesure de l'allocation du temps des citoyens des pays membres.

<sup>21</sup> Brillat-Savarin J-A, *Op. Cit.*

<sup>22</sup> Selon le *syndicat national de la restauration collective*.

<sup>23</sup> Fischler C, *Manger : Français, Européens et Américains face à l'alimentation*. 2008.

<sup>24</sup> *Ibid.*

<sup>25</sup> *Cinquième session du comité intergouvernemental tenu à Nairobi, au Kenya, du 15 au 19 novembre 2010.*

*plus importants de la vie des individus et des groupes (naissances, mariages, anniversaires, succès, retrouvailles). C'est un repas festif réunissant des convives qui pratiquent ensemble, pour cette occasion particulière, 'l'art de bien manger et de bien boire'». Il se caractérise en particulier par le choix de bons produits, le mariage mets et vins, la permanence d'une structure apéritif-entrée-poisson et/ou viande avec légumes, fromages et desserts, voire digestif. Les rites de la table – décoration de la table – et la gestuelle – humeur, goûter, découpe à table des viandes ou des gâteaux – sont également consacrés.*

**Sur le plan strictement nutritionnel, la singularité du régime alimentaire français se caractérise par sa diversité et sa capacité à transmettre les caractéristiques particulières du repas « à la française »<sup>26</sup>.**

La France n'est pas pour autant un pays modèle dans son rapport à l'alimentation. Si certaines habitudes évoluent sous l'effet d'une prise de conscience de leur caractère néfaste, les chiffres de la consommation d'alcool en France, pays où la consommation est la plus élevée en Europe, révèlent toutefois une inertie dans la progression des mentalités, aux conséquences sanitaires déléteres<sup>27</sup>.

**Par ailleurs, l'une des particularités du modèle alimentaire français est son rapport à la restauration collective**, dès lors que la pause méridienne constitue un pilier de la journée dans les structures scolaires ou au travail. Cette exception française du modèle de restauration collective s'inscrit dans l'histoire de l'alimentation de notre pays, avec une consolidation forte au XIX<sup>e</sup> siècle et le renforcement des institutions de l'État – écoles, armées, hôpitaux<sup>28</sup>. L'accroissement de la distance entre domicile et lieu de travail a fait apparaître les cantines comme des éléments

<sup>26</sup> Furic P, *Op. cit.*

<sup>27</sup> *Ce qui entraîne 33,8 décès pour 100 000 habitants contre 28,1 aux États-Unis, 16,4 au Japon ou 4,6 en Afrique du Nord et Moyen-Orient, selon le « Global burden of disease », chiffres pour 2019, corrigés des différences de structure par âge.*

<sup>28</sup> *Voir sur ce sujet Aymard M., Grignon C., Sabban F. (dir.), Le temps de manger. Alimentation, emploi du temps et rythmes sociaux, Paris, MSH-INRA, 1993.*

incontournables de la rationalisation du travail. Il s'agissait de manger sur place pour perdre le moins de temps possible mais aussi de favoriser le progrès social en assurant une hygiène acceptable et une alimentation de qualité<sup>29</sup>. La première cantine d'entreprise française serait celle de la Banque de France, dès 1866<sup>30</sup>.

Aujourd'hui, la restauration collective, qui représente 3,7 milliards de repas par an<sup>31</sup>, regroupe, selon le ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire<sup>32</sup>, quatre grandes catégories de restauration :

- scolaire (crèche, maternelle, primaire, collège, lycée, université), qui représente environ 34 % de la part totale des repas servis par les sociétés de restauration collective<sup>33</sup> ;
- médico-sociale (hôpitaux, maisons de retraite), pour 45 % des repas<sup>34</sup> ;
- d'entreprise (restaurants administratifs et d'entreprise) pour 12 % des repas<sup>35</sup> ;
- et autres (centre de vacances, armée, prisons etc.) pour le reliquat.

Avec 3,7 milliards de repas par an, **le modèle de la restauration collective génère un triple avantage :**

- Sur le **plan économique**, en particulier en période de difficultés comme en cas de forte inflation, elle remplit un rôle majeur face à la précarité alimentaire en servant des repas peu onéreux. Le prix pratiqué est inférieur à celui des restaurants commerciaux et fait l'objet

<sup>29</sup> Francou A & Mathe T, « La restauration collective au travail conforte le modèle alimentaire français », *Cahier de recherche*, décembre 2014.

<sup>30</sup> *Ibid.*

<sup>31</sup> Syndicat National de la Restauration Collective, « La cantine par le menu, les coulisses de la restauration », *Brochure*, 2019.

<sup>32</sup> Ministère de l'Agriculture et de la Souveraineté Alimentaire, « La restauration collective en mutation », *Dossier*, consulté le 24 avril 2024.

<sup>33</sup> Gira, *FoodServices France*, 2019.

<sup>34</sup> *Ibid.*

<sup>35</sup> *Ibid.*

d'une subvention voire d'une prise en charge totale par la collectivité<sup>36</sup>. Ces avantages sont loin d'être anodins : d'après une étude de l'entreprise Kellogg, en 2023, un enfant sur cinq arrive à l'école le ventre vide, c'est-à-dire sans avoir petit-déjeuner, quatre fois plus qu'en 2016<sup>37</sup>.

- Sur le **plan social**, la restauration collective participe au lien social et culturel de l'alimentation. Elle alimente la commensalité en regroupant les bénéficiaires autour de mêmes tables : selon l'enquête CCAF 2010, 89 % des déjeuners à la cantine concernaient plusieurs convives, contre 74 % dans les restaurants et 62 % à domicile<sup>38</sup>. Dans le cas des repas pris dans la restauration collective professionnelle, ces derniers sont majoritairement pris avec des collègues de bureau, que, par définition, on ne choisit pas, favorisant ainsi le lien social. La prise de repas à la cantine s'inscrit également dans une logique de fixité des horaires de prises alimentaires et constitue encore, dans le cas des cantines scolaires, un lieu d'apprentissage du goût, des règles de la commensalité et de la sociabilité à table. Au total, en France, lorsque la restauration collective est disponible, manger seul constitue davantage un « événement accidentel » – horaire décalé par exemple – qu'une norme<sup>39</sup>;
- Sur le **plan sanitaire et nutritionnel**, la possibilité pour les écoliers ou salariés de bénéficier de prestations de restauration institutionnalisées au travers de la cantine permet un accès à des repas sains et équilibrés. En moyenne, les repas pris à la cantine comportent 2,5 plats, contre 2,2 pour l'ensemble des repas des actifs, 55 % des déjeuners pris à la cantine comportant une entrée, contre 39 % pour

<sup>36</sup> Roney B, & Mouquet L, « La RHD aigüise les appétits », *Revue Laitière Française*, n° 692, juin 2009, pp. 12-21.

<sup>37</sup> Kellogg's, *étude de Kellogg Company sur la précarité alimentaire*, 2023.

<sup>38</sup> CRÉDOC, *Comportements et consommations alimentaires en France, Enquête CCAF, 2010*.

<sup>39</sup> *Ibid.*

l'ensemble des repas des actifs. Ces chiffres s'expliquent en partie par le fait que les déjeuners à la cantine offrent une diversité de plats que les actifs ne savent parfois pas cuisiner, comme certains légumes. De fait, les repas sont plus équilibrés lorsqu'ils sont pris en restauration collective, pour un coût modique<sup>40</sup> C'est particulièrement le cas pour les cantines scolaires, qui permettent aux enfants de bénéficier d'un « meilleur apport nutritionnel »<sup>41</sup>.

## 1.2. LES PRATIQUES ALIMENTAIRES DES FRANÇAIS SE TRANSFORMENT SOUS L'INFLUENCE DE TROIS TENDANCES MAJEURES

La place réservée à la cuisine dans le quotidien des Français a très largement évolué ces dernières décennies. Plusieurs paradoxes se sont faits jour au cours des auditions menées par l'Institut Montaigne :

1. D'abord, le **bouleversement du rapport à l'espace physique que constitue la cuisine**. L'équipement croissant des cuisines est un phénomène inversement proportionnel au temps passé à cuisiner (*cf infra*) et la place de la cuisine au sein de l'habitation évolue.
2. Ensuite, l'évolution des comportements par rapport à l'acte même de cuisiner. En 2024, on peut considérer que coexistent deux types de cuisines dans les ménages français :
  - **Une cuisine festive**, de préférence en vacances ou le week-end, souvent mise en scène – les barbecues par exemple – et qui serait plutôt l'apanage des hommes, qui cuisinent pour leurs invités. Ce temps du partage et de l'échange apparaît en augmentation relative et peut être associé au succès croissant, auprès des Français, des cours de

<sup>40</sup> *Ibid.*

<sup>41</sup> Tavoularis, G. « La cantine scolaire garantit la diversité alimentaire, mais les ados résistent » *Consommation ; Modes de Vie* n° 253, 2012.

cuisine proposés par des sociétés comme Wecandoo ou L'Atelier des chefs ;

- **Une cuisine corvée**, qui serait plus souvent laissée à la charge des femmes, pour lesquelles elle constituerait une charge mentale récurrente. Le temps passé à cette cuisine quotidienne, s'il est en déclin relatif comme le mesure la dernière enquête « Emploi du temps » de l'Insee<sup>42</sup>, demeure une contrainte pour les cuisiniers – le temps à consacrer est limité par le temps de travail, le temps de transport et par la simplification rendue possible par les biens de grande consommation (produits transformés, produits électro-ménagers etc.).

3. Enfin, s'il est tentant d'acter la fin du repas dominical (annoncée par le sociologue Claude Fischler depuis les années 1970) et de la « Mcdonaldisation » des mœurs – liée à une banalisation du grignotage, due en particulier à la facilité d'approvisionnement en produits via la grande distribution – **le repas reste en France un idéal**. Cet instant partagé se vit comme le moment où l'on se rencontre, particulièrement lorsqu'il a lieu au restaurant, où il demeure un véritable rituel social.

Indéniablement, au-delà de la permanence de certains éléments constitutifs de la nourriture, **les règles et les comportements liés à l'acte de se nourrir et à l'activité de la cuisine évoluent**. Parmi ceux-ci, trois phénomènes majeurs fragmentent ou érodent la sacralité du rapport à l'alimentation, la commensalité à la française.

- D'abord, sur le plan du rapport intime à la nourriture, la multiplication des « nourritures particulières » est une tendance de fond.
- Ensuite, s'agissant du type d'aliments consommés, l'expansion de la consommation de produits ultra-transformés est désormais bien renseignée.

<sup>42</sup> Insee, « Entre 1986 et 2010, le temps quotidien moyen consacré à faire la cuisine s'est réduit de 18 minutes en métropole, passant de 1h11 à 53 minutes », *Enquête Emploi du Temps, 2010*.

- Enfin, en lien avec le mode de consommation, l'essor de l'alimentation à domicile de plats livrés ou achetés à emporter apparaît marqué ces dernières années et ces transformations affectent aussi la prise de repas hors domicile.

a. L'individualisation des comportements  
et la généralisation des régimes particuliers

**En premier lieu, de plus en plus de repas sont pris seuls, ce qui s'explique en partie par l'évolution de la structure des foyers dans notre pays.** En France, en 2016, on comptait ainsi 29,2 millions de ménages. Ceux-ci étaient de plus en plus petits, avec en moyenne 2,2 personnes, contre 2,4 en 1999. Plus d'un tiers (36 %) étaient constitués d'une seule personne, un tiers de deux personnes et à peine un tiers de trois personnes ou plus. Ainsi, selon une étude du CRÉDOC, 24 % des Français mangent seuls le soir et 56 % devant un écran (TV, ordinateur, tablette, téléphone portable...) <sup>43</sup>. Ces évolutions découlent des grandes tendances sociales qui traversent nos sociétés contemporaines, comme le vieillissement de la population et les changements dans les modes de vie : hausse des séparations, diminution des familles nombreuses notamment <sup>44</sup>.

**En outre, la multiplication des « alimentations particulières », étudiées par le sociologue Claude Fischler <sup>45</sup>, témoigne de la volonté des individus de personnaliser leur régime alimentaire** – sans viande, sans gluten, sans lactose – sans que ce choix ne résulte nécessairement d'une quelconque nécessité médicale, sinon liée au bien-être ou à l'éthique personnelle. Un tel choix produit alors « une extraction, volontaire ou non, du cercle des convives, du repas partagé, une exception ou une

<sup>43</sup> CRÉDOC, « Les dîners des Français » Représentation & Opinions, 2019.

<sup>44</sup> Voir les Tableaux de l'économie française de l'Insee, Édition 2020.

<sup>45</sup> Fischler, C., *Les alimentations particulières : Mangerons-nous encore ensemble demain ?* Paris : éditions Odile Jacob, 2013.

revendication de l'individu par rapport à la collectivité». Le repas, rite social, tendrait donc à devenir une affaire individuelle : « nous nous imaginons, contre tout ce que nous apprend l'histoire de l'humanité; que la table serait une affaire individuelle dont nous n'aurions à rendre compte ni anthropologiquement, ni socialement et culturellement, ni politiquement »<sup>46</sup> écrit Paul Ariès.

**Au total, les repas apparaissent de moins en moins comme une affaire collective, partagée. Au contraire, pour toujours plus de nos compatriotes, ils constituent un moment plus solitaire mais aussi plus intime, puisque le résultat de choix qui permettent à l'individu de s'affirmer en tant que tel.**

**b. L'essor d'une alimentation plus riche,  
plus transformée**

Les auditions menées au cours de la rédaction du présent rapport font, en effet, apparaître plusieurs phénomènes structurants des modifications, sur le fond, des habitudes alimentaires ces dernières années ou décennies en France.

**En premier lieu, la consommation de produits ultra-transformés à la maison s'intensifie et doit être davantage appréhendée par les politiques publiques.** Dans un rapport publié en 2017, des chercheurs de l'université de Cambridge<sup>47</sup> ont proposé une classification permettant de calculer le degré de transformation des produits alimentaires. Cette définition de l'ultra-transformation permet une classification des produits alimentaires en quatre principales catégories :

- **Groupe 1** – Aliments non transformés ou transformés minimalement.

<sup>46</sup> Ariès, P., *Histoire politique de l'alimentation*. Paris, Éditions La Découverte, 2016.

<sup>47</sup> Monteiro, C.A. et al., 'The UN Decade of Nutrition, the NOVA food classification and the trouble with ultra-processing', *Public Health Nutrition*, 21(1), pp. 5–17, 2018.

Ce sont des produits bruts et seuls, éventuellement cuits ou épluchés.

- **Groupe 2** – Ingrédients culinaires transformés jamais consommés seuls comme le sel, l'huile, etc.
- **Groupe 3** – Aliments transformés (combinaison des 1 et 2) tels que les légumes et poissons en conserve, les fruits en sirop, etc.
- **Groupe 4** – Aliments alimentaires et boissons ultra-transformés. Ce sont des produits alimentaires dérivés d'aliments ou de parties d'aliments, auxquels sont ajoutés des additifs alimentaires esthétiques non utilisés en cuisine.

**La consommation de produits ultra transformés est aujourd'hui très répandue dans toutes les économies développées.** Dans sa dernière étude internationale « *State of snacking* » (portant sur 12 marchés dont les États Unis, le Canada, le Mexique, le Brésil, la France, l'Allemagne, la Chine ou encore l'Inde)<sup>48</sup>, l'entreprise Mondelez International indique que 75 % des consommateurs trouvent toujours un moyen d'allouer une part de leur budget aux collations et que 55 % d'entre eux consomment au moins une fois par semaine un repas uniquement composé d'en-cas.

**Au-delà des *snacks* consommés à domicile, l'attrait des Français pour la « malbouffe » se caractérise par une implantation toujours plus forte de chaînes de restauration rapide.** D'importants enjeux économiques sont attachés à une telle implantation et mettent en lumière la grande concentration de ces enseignes dans certains quartiers. Selon une enquête de Food Service Vision, depuis 2021, le nombre de fast-food a dépassé, en France, le nombre de restaurants traditionnels. En quatre ans, le chiffre d'affaires du secteur des chaînes de restauration a augmenté de 30 %, passant la barre des 20 milliards d'euros pour la première fois en 2023. **Le succès de McDonald's en France, pays de la gastronomie, est devenu emblématique.** Malgré les réserves des dirigeants de la

<sup>48</sup> Mondelez International, *State of Snacking™ 2022 global consumer snacking trends study*. New York: Mondelez International, The Harris Poll, & IPSOS, 2022.

firme au moment de leur implantation en France en 1970, le succès a été considérable avec aujourd'hui plus de 1 500 restaurants, une trentaine de nouvelles ouvertures chaque année, attirant environ deux millions de consommateurs chaque jour. La France est le premier marché de McDonald's au niveau mondial, derrière les États-Unis.

**Le rapport des Français à l'alimentation évolue donc également dans le contenu de l'assiette – si tant est que demeure une assiette! – et doit interroger les pouvoirs publics sur les conséquences sanitaires de l'expansion du grignotage et de l'attrait pour les *fast food*.**

### c. L'augmentation de la restauration hors-domicile

**Un autre changement majeur, plus récent, est celui de la consommation à domicile de plats livrés ou achetés à emporter<sup>49</sup>.** Ainsi, les dépenses d'alimentation hors cuisine ont fortement augmenté ces dernières années. S'il pouvait être économiquement avantageux de cuisiner un plat unique pour de grandes familles, l'essor des familles monoparentales a favorisé le recours plus abordable aux services de livraison. D'autres chercheurs, comme les sociologues Thibaut de Saint-Pol et Kilien Stengel<sup>50</sup>, soulignent que le phénomène de livraison est inscrit dans les transformations de l'organisation de la vie quotidienne de manière plus large, avec l'idée déjà évoquée que les consommateurs souhaitent désormais limiter tout ce qui est susceptible de constituer une contrainte dans le quotidien dans le but de gagner du temps de loisir. Or, faire les courses comme cuisiner sont, pour beaucoup de nos concitoyens, devenus une corvée.

**Ces transformations refondent notre rapport à la restauration hors domicile.** En termes économiques, la restauration hors domicile

<sup>49</sup> Gira, *FoodServices France*, 2019.

<sup>50</sup> De Saint Pol, T & Stengel K, *Les enjeux sociaux des cuisines du futur et alimentations de demain*, 2018.

représente aujourd'hui, en France, un chiffre d'affaires de 105 milliards d'euros, sur l'ensemble des circuits de la restauration, dont plus de 30 milliards d'euros d'achats alimentaires directement liés à la restauration. Le montant des achats en restauration s'établit en moyenne à environ 1 900 euros par an et par ménage, soit près de 160 € par mois, avec de grandes distorsions (18 % de la population ne va jamais au restaurant).

### **Sur le plan sociétal, ces changements modifient le rapport des Français à leurs repas hors domicile.** Ces bouleversements sont de plusieurs ordres :

- En termes de **durée**, d'abord, la durée du **repas hors domicile** a fondu. En 1975, on évaluait à 1 heure et 38 minutes la durée moyenne d'un repas hors domicile. En 2019, cette durée était tombée à 31 minutes, soit une perte de plus d'une heure en un demi-siècle ;
- En outre, la **structure** du repas a été bouleversée. La structure traditionnelle classique (entrée-plat-dessert) ne représente plus que 12 % des repas pris en France au restaurant et 88 % des repas à l'extérieur du domicile sont désormais « déstructurés ». Cette « déstructuration » passe désormais par l'introduction, depuis quelques années, de la combinaison plat + café gourmand. Au-delà du gain de temps que permet cette déstructuration, dans des sociétés toujours plus pressées, cette réduction du nombre d'éléments du repas permet d'éviter les agapes trop longues, riches et chères, qui sont dorénavant davantage réservées aux moments exceptionnels ;
- Par ailleurs, **l'heure** du repas n'est plus aussi figée qu'avant. Les Français, après avoir été très centrés sur les heures de repas, commencent à manger en dehors du temps traditionnellement consacré à la restauration et les horaires décalés se répandent toujours plus ;
- Enfin, le **contenu** de l'assiette évolue. S'agissant de la restauration hors domicile, la France est aujourd'hui en tête des pays les plus consommateurs de pizzas. La consommation de burgers a été multipliée par 14 en volume sur ces 10 dernières années et 70 % des plats servis au restaurant contiennent aujourd'hui des frites<sup>51</sup>.

<sup>51</sup> Chiffres extraits du GIRA.

### 1.3. LA CULTURE ALIMENTAIRE FRANÇAISE ÉVOLUE AU GRÉ DES INFLUENCES CULINAIRES ÉTRANGÈRES

#### **Ce rapport français à la terre, à la nourriture authentique et, surtout, partagée, façonne aussi notre rapport aux cuisines étrangères.**

Il explique par exemple le rapport de certains de nos compatriotes aux fast-foods américains et le sentiment répandu d'une véritable attaque culturelle de la part d'une nourriture pensée comme une marchandise.

**Cette défiance alimentaire n'est pas systématique.** En témoigne l'accueil plutôt chaleureux réservé à des nourritures jugées plus traditionnelles, comme les restaurants chinois et japonais. À la différence de chaînes de restaurants américaines, il s'agit moins d'une alimentation intégrée dans une chaîne de valeur multinationale mais davantage du produit du travail de sociétés familiales dispersées et invisibles, avec une culture du partage, qui se manifeste, comme dans la cuisine indienne, par la présence sur la table de plats partagés dans lesquels on se sert ensemble. On retrouve d'ailleurs les mêmes réserves pour l'américanisation de nos modes de consommation de l'autre côté des Alpes, comme le montre le mouvement *Slow Food* italien, créé initialement par des groupes situés plutôt à gauche de l'échiquier politique et protestant contre l'installation d'un McDonald's place d'Espagne, à Rome<sup>52</sup>.

**La cuisine française se nourrit d'ailleurs.** Cet ailleurs est intimement lié à notre histoire, en particulier celle des migrations successives qui ont conduit à l'introduction, dans notre capital culturel et gastronomique, d'influences plus ou moins exotiques. Ce phénomène n'est évidemment pas nouveau, et la cuisine française doit d'abord beaucoup aux grandes découvertes des XV<sup>e</sup> et XVI<sup>e</sup> siècles. Bouleversée par les saveurs nouvelles venues de terres exotiques, qui sont une des premières manifestations du phénomène de mondialisation, comme le montre le livre *Les Voyages du*

<sup>52</sup> Le mouvement, créé en 1986 à l'initiative du journaliste et sociologue italien Carlo Petrini, revendique aujourd'hui 120 000 adhérents dans le monde.

*goût*, de Dimitri Delmas<sup>53</sup> (2014), la cuisine française s'enrichit progressivement, aux XVII<sup>e</sup> puis XVIII<sup>e</sup> siècles, de produits comme le chocolat – issu du cacaoyer de l'empire aztèque –, le café – originaire de la ville de Moka, dans la péninsule arabique – ou le sucre.

**Cette influence sans cesse renouvelée d'ingrédients et de cultures étrangers est continue.** Plus proche de nous, on pensera inévitablement au succès des moules-frites belges, du couscous algérien – dès les années 1920, avec une popularisation au moment du retour des rapatriés en 1962 –, ou des pizzas italiennes – dès le XIX<sup>e</sup> siècle –, qui figurent régulièrement aux premières places des plats préférés des Français. Dans une enquête menée par Cluster 17 en 2022, les Français ont ainsi certes distingué le magret de canard (23 %), le poulet rôti (21 %) et la raclette (19 %), qui figurent sur le podium de leurs plats préférés, mais font également largement figurer dans leur top 20 les moules-frites (17 %), la pizza (15 %), le couscous (14 %), les spaghettis (14 %), les sushis (13 %), la paëlla (9 %), ou encore le burger (7 %)<sup>54</sup>.

**En outre, les évolutions des habitudes alimentaires en France sont directement liées à une préférence marquée des consommateurs pour la restauration rapide.** Cette américanisation de nos modes de consommation a été progressive, depuis l'ouverture du premier restaurant McDonald's en 1979 à Strasbourg. Surtout, elle n'est pas propre à la France comme l'explique le sociologue américain George Ritzer dans *The McDonaldization of Society*, un ouvrage qui a fait date<sup>55</sup>. La tendance est néanmoins claire dans notre pays : alors qu'en 2005, 36 % des adultes actifs et des étudiants ne consommaient jamais de fast-food sur une base mensuelle, ils n'étaient que 11 % en 2015, tandis que la proportion de clients fréquentant ce type d'établissement au moins une fois par mois est passée de 28 à 55 %<sup>56</sup>. Dans une enquête flash d'octobre 2023,

<sup>53</sup> Delmas D, *Les Voyages du goût : L'histoire des fruits et des épices venus d'ailleurs*, 2014.

<sup>54</sup> Cluster 17, *Quels sont les plats préférés des Français ?*, 2022.

<sup>55</sup> Ritzer G, *The McDonaldization of Society*, 1993.

le cabinet d'études ENOV partage ce constat d'un attrait particulier des Français pour les fast-food et indique que 67 % des 18-34 ans en sont des consommateurs réguliers (2 à 3 fois par mois)<sup>57</sup>.

Cette évolution de la consommation, avec une influence des gastronomies étrangères accrue et un souhait des consommateurs de bénéficier d'une cuisine plus simple et rapide, va de pair avec une composition de nos assiettes devenue problématique, car contenant des aliments trop gras, trop sucrés, trop salés et entraînant des conséquences néfastes, tant sur l'environnement que la santé des consommateurs.

## 2 L'expansion des déséquilibres alimentaires entraîne une hausse des pathologies dont les coûts de prise en charge pour le système de santé sont significatifs

*« Que ta nourriture soit ton médicament, et ton médicament ta nourriture »*

Hippocrate, V<sup>e</sup> siècle avant J-C.

**Les pathologies liées à une alimentation plus calorique, plus transformée et, en définitive, de moindre qualité sont en forte hausse et entraînent avec elles des coûts importants sur notre système de santé.** Si l'émergence de ces maladies chroniques est multifactorielle

<sup>56</sup> ANSES, « Consommations alimentaires et apports nutritionnels dans la restauration hors foyer en France », 2021.

<sup>57</sup> ENOV, Flash'Conso spécial Fast Food : la consommation de restauration rapide en France, octobre 2023.

– déterminée par des facteurs génétiques, biologiques, environnementaux et comportementaux, si bien qu’il est difficile de déterminer la contribution précise des facteurs nutritionnels – leur impact est significatif. En outre, en 2015, en France, près de 40 % des décès ont été attribués directement ou indirectement à une mauvaise alimentation (15 % pour les facteurs alimentaires directs et 26 % pour l’excès de poids, les excès de sucres et cholestérol sanguins et l’hypertension)<sup>58</sup>.

Toutefois, tomber dans une vision pessimiste ou manichéenne de la qualité de notre alimentation serait faire fausse route. Les Français ont accès à une offre alimentaire de grande qualité avec un haut niveau de sécurité sanitaire. Expression de cette amélioration, si 15 000 personnes mouraient en moyenne chaque année par intoxication alimentaire en 1950, nous n’en comptons plus que 150 aujourd’hui<sup>59</sup>.

### 2.1. LE NOMBRE DE PATHOLOGIES LIÉES À L’ALIMENTATION EST EN CROISSANCE DEPUIS 30 ANS ET AFFECTE DAVANTAGE LES MÉNAGES LES PLUS PAUVRES

**Singularité française, la France a longtemps été épargnée par les maladies liées à la malbouffe, en comparaison avec d’autres pays développés comme les États-Unis ou l’Australie.** En 1990 par exemple, le taux de surpoids (y compris d’obésité) chez les adultes en France était de 32 % quand il atteignait déjà 50 % en Angleterre et 55 % aux États-Unis et en Australie<sup>60</sup>.

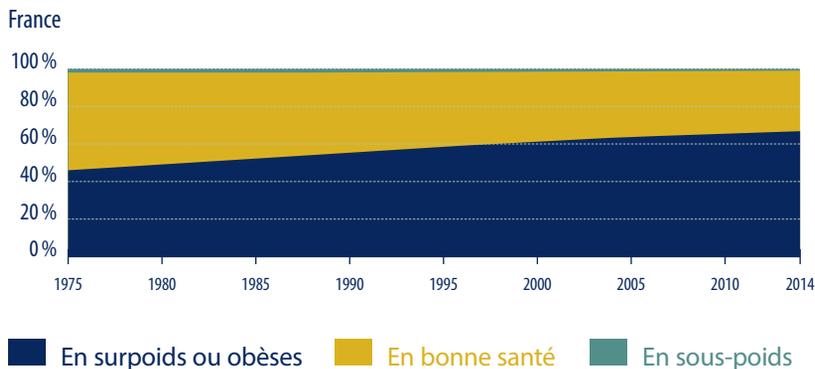
<sup>58</sup> Forouzanfar MH, Afshin A, Alexander LT et al., *Global, regional, and national comparative risk assessment of 79 behavioural, environmental and occupational, and metabolic risks or clusters of risks, 1990-2015: a systematic analysis for the Global Burden of Disease Study, 2015, Lancet* 388, 1659-172, 2016.

<sup>59</sup> Saunier C, *Rapport sur les nouveaux apports de la science et de la technologie à la qualité et à la sûreté des aliments. Office parlementaire d’évaluation des choix scientifiques et technologiques, 2004.*

<sup>60</sup> OECD, *Overweight and obesity | OECD Factbook, 2014.*

**Aujourd’hui, cette exception française s’estompe.** En France, en 2020, près d’un adulte sur deux est en surpoids<sup>61</sup>. L’obésité est en hausse constante en France depuis 50 ans. Presqu’un adulte sur cinq – 17 % de la population – est obèse, quand ce niveau était à 8,5 % de la population en 1990<sup>62</sup>. Les enfants sont particulièrement touchés par cette épidémie, avec 20 % des 6 à 17 ans en surpoids en 2020, dont 5,4 % souffrant d’obésité<sup>63</sup>. Cette augmentation de l’obésité est particulièrement marquée chez les jeunes adultes. En trente ans, l’obésité chez les 18-24 ans a été multipliée par plus de 4, et par près de 3 chez les 25-34 ans en France<sup>64</sup>.

Graphique n° 1 : proportion d’adultes considérés en sous-poids, en bonne santé, en surpoids et obèses (hommes, entre 1975 et 2014)



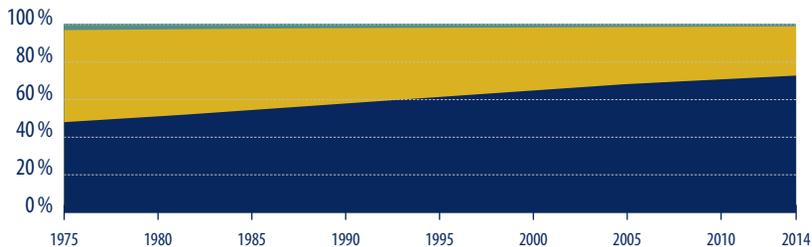
<sup>61</sup> Sénat, *Rapport d’information n° 744 (2021-2022) : Surpoids et obésité, l’autre pandémie, 2022.*

<sup>62</sup> Améli, *Surpoids et obésité de l’adulte : définition, causes et risques, mars 2024.*

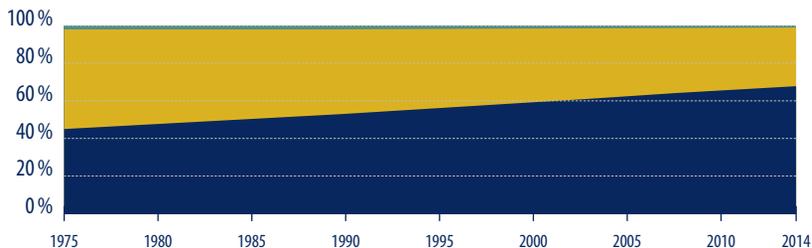
<sup>63</sup> *Ibid.*

<sup>64</sup> *Ibid.*

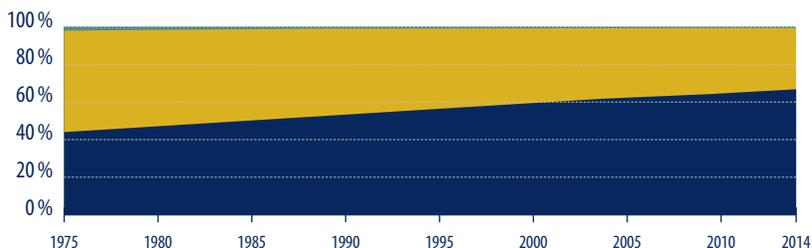
### États-Unis



### Royaume-Uni



### Italie



Source : [OurWorldinData.org/obesity](http://OurWorldinData.org/obesity).

L'obésité touche de manière disproportionnée les ménages les plus modestes. L'étude ObépiRoche de 2012 révélait l'importance du revenu :

plus de 25 % des adultes vivant dans des foyers aux revenus inférieurs à 900 euros par mois étaient obèses, contre seulement 7 % de ceux disposant de plus de 5 300 euros<sup>65</sup>. Le niveau d'instruction joue également un rôle significatif : en 2012, le taux d'obésité était trois fois plus élevé chez les personnes ayant un niveau d'éducation primaire (24,5 %) que chez les titulaires d'un doctorat (7,3 %). Par ailleurs, bien que l'obésité ait augmenté dans toutes les catégories sociales en France depuis 1990, les ménages modestes ont été particulièrement touchés. Selon l'enquête ObépiRoche de 2020, en 23 ans, le taux d'obésité a augmenté de 4 points chez les cadres, mais de plus de 9 points chez les ouvriers et de 10 points chez les employés.<sup>66</sup>

**Cette situation dégradée n'est toutefois pas spécifique à la France : l'obésité est en augmentation dans l'ensemble des pays riches.** Plus de la moitié de la population est aujourd'hui en surpoids dans 34 pays des 36 de l'OCDE et près d'une personne sur quatre y est obèse<sup>67</sup>. Dans le monde, l'obésité affecte plus d'un milliard de personnes quand le surpoids touche environ 2,5 milliards de personnes et le diabète 500 millions<sup>68</sup>. Au total, l'obésité est considérée comme la cinquième cause de mortalité dans le monde, avec 5 millions de personnes décédées chaque année<sup>69</sup>.

Une étude publiée en 2019 par le Global Burden of Disease explicite le lourd tribut de la malbouffe sur la santé publique<sup>70</sup>. **À l'échelle mondiale, une mauvaise alimentation est associée à un décès sur cinq (11 millions de décès par an), soit davantage que le tabac (7 millions).**

<sup>65</sup> Observatoire des Inégalités, *L'obésité touche de manière inégale les milieux sociaux*, 2022.

<sup>66</sup> ObépiRoche, *Enquête épidémiologique nationale sur le surpoids et l'obésité pour la Ligue contre l'Obésité*, 2020).

<sup>67</sup> OCDE, *Le lourd fardeau de l'obésité*, 2019.

<sup>68</sup> Zeitoun JD, *Le suicide de l'espèce*. Éditions Les Liens qui Libèrent, 2022.

<sup>69</sup> *Our World In Data*, *Obesity*, consulté le 12 mai 2024.

<sup>70</sup> *Global Burden of Diseases 2017 Diet Collaborators*, *Health effects of dietary risks in 195 countries, 1990–2017: a systematic analysis for the Global Burden of Disease Study 2017*, *The Lancet*, 2019. *analysis for the Global Burden of Disease Study 2010, 2012*.

Par ailleurs, **la surconsommation de nourriture présente désormais un risque bien plus élevé que la sous-nutrition**. Une étude publiée dans *The Lancet*<sup>71</sup> en 2012, réalisée dans 187 pays, montrait déjà que la population mondiale souffre davantage de maladies liées à une alimentation trop grasse et trop riche que de sous-nutrition.

Face à cette situation, des solutions médicales commencent à émerger. Parmi elles, les médicaments dits « anti-obésité » tels que l'Ozempic, dont la popularité a explosé sur les réseaux sociaux, connaissent un essor en Europe. Initialement développés pour traiter le diabète de type 2, ces injections à base de semaglutide stimulent la production d'insuline et renforcent la sensation de satiété. Toutefois, ils ne constituent pas une solution miracle : les effets secondaires et les impacts à long terme demeurent incertains. De plus, ces traitements ne dispensent en aucun cas de l'importance d'une alimentation équilibrée et d'une activité physique régulière pour préserver une bonne santé.

## 2.2. LA CONSOMMATION DE PRODUITS DE FAIBLE QUALITÉ NUTRITIONNELLE AINSI QUE LE RECOURS ACCRU À DES ALIMENTS À HAUT DEGRÉ DE TRANSFORMATION SONT DES FACTEURS EXPLICATIFS DE LA DÉGRADATION DE L'ÉTAT DE SANTÉ DES FRANÇAIS

### a. Les facteurs nutritionnels

**La composition nutritionnelle et leur densité énergétique sont les éléments cardinaux d'une bonne alimentation**. Certains nutriments (fibres, protéines, minéraux, vitamines...) sont favorables à la santé, tandis que d'autres, comme le sucre, le sel, les graisses saturées, lui sont plutôt défavorables en consommation excessive. L'impact délétère d'une alimentation trop énergétique, et trop riche en sel, sucre, acides gras

<sup>71</sup> Wang H, et al., *Age-specific and sex-specific mortality in 187 countries, 1970–2010: a systematic analysis for the Global Burden of Disease Study 2010, 2012.*

saturés ainsi que pauvre en fibres, en fruits et légumes, légumineuses, sur le risque de plusieurs pathologies (cancers, pathologies cardiovasculaires, obésité, hypertension, diabète de type 2), ainsi que sur la mortalité est aujourd'hui bien documenté (*voir tableau n° 1 pour un détail plus précis*). Dans une étude parue en 2016, la Direction Générale du Trésor estimait que le coût social de la surcharge pondérale avoisinait 20 milliards d'euros (1 % du PIB) en 2012 soit un montant comparable à celui de l'alcool et du tabac<sup>72</sup>.

Tableau n° 1 : impact délétère d'une alimentation trop énergétique

	Alimentation trop grasse	Alimentation trop sucrée	Alimentation trop salée
Principales pathologies	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Maladies cardiovasculaires</b> : les graisses saturées contribuent à l'accumulation de cholestérol dans les artères.</li> <li>• <b>Surpoids et obésité</b> : les graisses saturées représentent un apport calorique élevé.</li> <li>• <b>Diabète de type 2</b> : un régime alimentaire trop gras peut créer une résistance à l'insuline.</li> </ul>	<p>En plus des trois mêmes principales pathologies liées à une alimentation trop grasse, l'excès de sucre peut favoriser :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Carie dentaire</b> : les bactéries présentes dans la bouche se nourrissent de sucres, produisant des acides qui attaquent l'émail dentaire et peuvent conduire à la carie dentaire.</li> <li>• <b>Accoutumance alimentaire</b> : la consommation excessive de sucre peut provoquer des changements dans le cerveau source de potentiels comportements alimentaires compulsifs.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Hypertension artérielle</b> : l'excès de sodium dans l'alimentation peut entraîner une rétention d'eau dans le corps, augmentant ainsi le volume sanguin et la pression exercée sur les parois des vaisseaux sanguins.</li> <li>• <b>Maladies cardiovasculaires</b> : l'excès de sel peut endommager les vaisseaux sanguins, augmentant le risque de formation de caillots sanguins, d'athérosclérose (durcissement des artères) et d'autres problèmes cardiaques.</li> <li>• <b>Maladies rénales</b> : une pression sanguine élevée peut endommager les petits vaisseaux sanguins des reins, affectant leur capacité à filtrer correctement le sang.</li> </ul>

<sup>72</sup> Trésor-Eco, *Obésité : quelles conséquences pour l'économie et comment les limiter ?* (n° 179). Ministère de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique, 6 septembre 2016.

D'après la dernière étude INCA 3, les Français consomment chaque jour 2 200 kilocalories, (un tiers de plus qu'en 1970) et ont adopté une alimentation trop grasse (80 % de plus qu'en 1970) et, surtout, trop sucrée<sup>73</sup>. La dernière édition du Programme National Nutrition Santé (PNNS), texte gouvernemental de référence sur le sujet, résume clairement la situation actuelle : « *La consommation de sel, après avoir diminué au début des années 2000, stagne à un niveau beaucoup trop élevé, celle de sucres est trop importante tandis que la consommation de fruits et légumes et de fibres est beaucoup trop faible* ».

Le *tableau n° 2* illustre le déséquilibre de la balance nutritionnelle avec un déficit entre les recommandations de l'Organisation Mondiale de la Santé (OMS) et la consommation alimentaire des Français.

**Tableau n° 2 : déséquilibre nutritionnel en France sucre et sel**

	<b>Sucre<sup>74</sup></b>	<b>Sel</b>	<b>Acides gras saturés et trans</b>	<b>Fruits et légumes</b>
Recommandations de l'OMS	25g par jour	5g par jour	2,2 g/j pour les AGT)	5 portions de fruits et légumes par jour
Niveaux de la consommation alimentaire en France	53g/j <sup>75</sup>	8g/j <sup>76</sup>	/	4,17 portions <sup>77</sup>

Source : Institut Montaigne.

<sup>73</sup> ANSES, *INCA 3 : évolution des habitudes et modes de consommation, de nouveaux enjeux en matière de sécurité sanitaire et de nutrition*, 2017.

<sup>74</sup> Ces niveaux de sucre représentent les sucres libres ce qui ne prend pas en compte les sucres apportés par les fruits et légumes mais uniquement les sucres ajoutés et les sucres apportés par les jus de fruits.

<sup>75</sup> CRÉDOC, *Comportements et consommations alimentaires en France, Enquête CCAF*, 2016.

<sup>76</sup> ANSES, *Op.Cit.*

<sup>77</sup> *Aprifel, édition spéciale – Un symposium pour clore l'Année Internationale des Fruits et Légumes*, 2021.

**Le sujet du sucre est un point sensible en France.** Sa surconsommation, particulièrement chez les publics jeunes, engendre le développement de pathologies néfastes pour la santé. Le sucre, est de plus en plus présent dans notre alimentation sous différentes formes du fait de la part croissante des aliments ultra-transformés, des sodas et d'un ensemble d'aliments dits « plaisir » (sodas, bonbons, barres chocolatées, pâtisseries, etc.). De fait, 87 % des enfants et 47 % des adultes consomment davantage de sucre que les recommandations de l'OMS<sup>78</sup>. Une étude du CRÉDOC de 2019 montre par ailleurs que les plus gros consommateurs de sucre chez les enfants sont les enfants d'ouvriers, qui sont par ailleurs plutôt sédentaires (64 % contre 49 %) et ont tendance à être davantage en surpoids ou obèses (34 % contre 23 %)<sup>79</sup>. En outre, la consommation de soda, en hausse depuis les années 1960, s'élève aujourd'hui à 50,9 litres de soda par an et par personne. Dans une étude de 2019, l'INSERM jugeait cette consommation préoccupante alors qu'une augmentation de 100 ml de la consommation moyenne quotidienne de boissons sucrées est associée à une augmentation d'environ 18 % du risque de cancer<sup>80</sup>. Pour donner un exemple, une canette de soda de 33cl compte pour 35 g de sucre, soit bien au-dessus des objectifs de l'OMS pour une journée<sup>81</sup>.

**La littérature scientifique mondiale est riche en ce qui concerne la nocivité du sucre sur la santé.** Les études des auteurs Martin et al. (2022)<sup>82</sup>, de l'ANSES (2016)<sup>83</sup>, du British Medical Journal (2023)<sup>84</sup>, ou encore des chercheurs Kelly et al. (2023)<sup>85</sup> révèlent les effets d'une

<sup>78</sup> Étude menée par Pascale Hébel.

<sup>79</sup> CRÉDOC, *Consommation et modes de vie*, 2019.

<sup>80</sup> INSERM, *Consommation de boissons sucrées et risque de cancer*, 2019.

<sup>81</sup> *Chiffres d'Open Food Facts – Coca-Cola*, consulté le 10 avril 2024.

<sup>82</sup> Martin H et al., *Insulin modulates emotional behavior through a serotonin-dependent mechanism*, *Nature*, 2022.

<sup>83</sup> ANSES, *Sucres dans l'alimentation*, 2024.

<sup>84</sup> Huang Y et al., *Dietary sugar consumption and health: umbrella review*, *BMJ*, 2023.

<sup>85</sup> Kelly RK, Tong TYN, Watling CZ et al., *Associations between types and sources of dietary carbohydrates and cardiovascular disease risk: a prospective cohort study of UK Biobank participants*, *BMC Med* 21, 34, 2023.

consommation excessive de sucre sur le surpoids et l'obésité, le développement de diabète de type 2 ainsi que de maladies cardiaques. Les effets du sucre sur la santé varient toutefois considérablement d'un individu à l'autre en fonction de son niveau de consommation, de son métabolisme et de sa sédentarité. D'autres études, comme celle de Moynihan (2016)<sup>86</sup> soulignent le risque d'apparition de caries dentaires, touchant aussi bien les enfants que les adultes.

De plus, bien que souvent une distinction est faite entre sucres naturels et sucres ajoutés pour différencier les « bons » des « mauvais » sucres, l'ANSES souligne que l'ingestion de sucre, quelle qu'en soit la source, présente les mêmes effets en termes de développement de pathologies<sup>87</sup>.

**Concernant le sel, la France a pris l'engagement auprès de l'OMS de réduire de 30 % d'ici 2025 la consommation de sel.** L'OMS estime qu'une réduction de la consommation de sel à 5 grammes journaliers permettrait de réduire le taux global d'accidents vasculaires cérébraux de 23 % et, de façon générale, celui des maladies cardiovasculaires de 17%. Aujourd'hui, la consommation de sel en France par adulte est évaluée à 8 grammes, dont un tiers proviendrait du pain. C'est en ce sens qu'en 2022 les acteurs de la filière boulangerie et le Ministère de la Santé et de l'Alimentation ont signé un accord collectif volontariste pour diminuer de 20 % des teneurs de sel dans le pain, soit arriver à 1,4 g de sel/100 g pour les pains courants ; 1,3 g de sel/100 g pour les pains complets ou céréales et 1,1 g de sel/100 g pour les pains de mie d'ici 2025<sup>88</sup>.

<sup>86</sup> Moynihan P, *Sugars and Dental Caries: Evidence for Setting a Recommended Threshold for Intake*, 2016.

<sup>87</sup> ANSES, *Actualisation des repères du PNNS : établissement de recommandations d'apport de sucres*, 2016.

<sup>88</sup> Ministère de l'Agriculture et de la souveraineté alimentaire, *Réduction du sel dans notre alimentation : vers une diminution du sel dans le pain grâce aux acteurs de la filière de la boulangerie*, Communiqué de Presse, 3 mars 2022.

**À l'inverse, la consommation d'aliments riches en fibres, comme les fruits et légumes, est déficitaire.** Seuls 42 % des adultes et 23 % des enfants mangent 5 fruits et légumes par jour; la consommation de légumineuses a été divisée par quatre en 20 ans pour atteindre un niveau très bas en France, alors qu'elle constitue une voie privilégiée pour équilibrer les apports de protéines végétales et animales<sup>89</sup>. Les résultats de l'étude ESTEBAN (2014-2016) indiquent que moins de la moitié des adultes (41,7%) atteignait le repère de consommation d'au moins 5 portions de fruits et légumes par jour et plus d'un tiers (36,9%) étaient de petits consommateurs, consommant moins de 3,5 portions par jour (indicateur d'objectif du PNNS)<sup>90</sup>. Également, en 2015, seulement 17 % des hommes adultes et 8 % des femmes adultes avaient des apports en fibres supérieurs ou égaux à 25 g par jour (indicateur d'objectif du PNNS). Pour les ménages ayant des grandes difficultés d'accès à l'alimentation, cet écart au repère nutritionnel est encore plus grand : ils consomment deux fois moins de fruits et légumes que les autres et ce, de manière constante depuis 40 ans.

## b. Le degré de transformation des aliments

**Un deuxième facteur à risque réside dans le degré de transformation de l'alimentation ingérée.** Si en France l'ANSES n'a pas encore statué sur les effets sanitaires de l'alimentation ultra-transformée (cet avis être rendu mi-novembre), la classification NOVA permet de donner quelques éclairages : les aliments ultra-transformés se distinguent par des degrés de transformation industriels importants et la présence d'ingrédients que l'on ne trouve généralement pas dans nos cuisines – la maltodextrine (sucre issu de l'hydrolyse d'un amidon ou d'une fécule), les protéines hydrolysées (exhausteurs de goût) ou les caséinates (agents émulsifiants et texturants obtenus à partir de protéines de lait), entre autres<sup>91</sup>. La présence d'additifs

<sup>89</sup> *Inspection générale des finances (IGF) & Inspection générale des affaires sociales (IGAS), « Synthèse du rapport IGAS IGF 2022 sur le chèque alimentaire », 2022.*

<sup>90</sup> *Santé Publique France, Étude de Santé sur l'Environnement, la Biosurveillance, l'Activité physique et la Nutrition (Esteban 2014-2016), juin 2017.*

nocifs pour la santé comme les additifs nitrés dans les viandes transformés de la charcuterie industrielle (jambons, rillettes) est également problématique. Comme le rappelle un rapport parlementaire récent<sup>92</sup>, la charcuterie industrielle est en effet le seul produit alimentaire, avec le poisson salé à la mode cantonnaise, classé comme agent cancérigène pour l'homme par l'Organisation mondiale de la santé (OMS) depuis 2015.

### **Bien qu'un consensus scientifique en France dépende encore de l'avis attendu de l'ANSES, des études internationales mettent en évidence un lien direct entre les additifs ultra-transformés (AUT) et le développement de diverses pathologies.**

En l'espèce, un récent travail paru au British Medical Journal démontre un risque accru de maladies cardiovasculaires<sup>93</sup> lié à une consommation d'AUT ainsi que le risque de récurrence de troubles de la santé mentale<sup>94</sup>. En 2018, Haut Conseil pour la Santé Publique recommandait d'« interrompre la croissance de la consommation des produits ultra-transformés (selon la classification NOVA) et [de] réduire la consommation de ces produits de 20 % sur la période entre 2018 et 2021 »<sup>95</sup>.

**Or, les aliments ultra-transformés représentent aujourd'hui près de 30 % de notre apport énergétique<sup>96</sup>, allant jusqu'à 40 % en Allemagne et même 50 % aux États-Unis.** Cette consommation est encore

<sup>91</sup> *Le Monde*, « Comment l'alimentation ultra transformée affecte notre santé », 30 mai 2019.

<sup>92</sup> *Assemblée nationale, Rapport d'information sur les sels nitrés dans l'industrie agroalimentaire* (Ramos, R., Bessot-Ballot, B., & Crouzet, M., auteurs), 2021.

<sup>93</sup> *Srouf B, Ultra-processed food intake and risk of cardiovascular disease: prospective cohort study (NutriNet-Santé), BMJ, 2019.*

<sup>94</sup> *INSERM, Aliments ultra-transformés : leur surconsommation semble associée à des troubles de la santé mentale, 2023.*

<sup>95</sup> *Haut Conseil de la santé publique, Avis relatif aux objectifs de santé publique quantifiés pour la politique nutritionnelle de santé publique (PNNS) 2018-2022, 9 février 2018.*

<sup>96</sup> *Calixto Andrade, G.; Julia, C.; Deschamps, V.; Srouf, B.; Hercberg, S.; Kesse-Guyot, E.; Allès, B.; Chazelas, E.; Deschasaux, M.; Touvier, M.; et al. Consumption of Ultra-Processed Food and Its Association with Sociodemographic Characteristics and Diet Quality in a Representative Sample of French Adults, Nutrients, 2021.*

plus élevée chez les populations défavorisées, du fait de raisons économiques et pratiques. Le prix des aliments ultra-transformés aux États-Unis est inférieur de près de 62 % à celui des produits frais ou faiblement transformés<sup>97</sup>. Par ailleurs, l'aspect pratique des AUT, facile et rapide à préparer, tend à encourager la consommation alimentaire dans des conditions d'isolement, affectant de facto négativement les interactions sociales qui se nouent traditionnellement autour de la préparation et du partage de repas cuisinés.

Outre leur impact potentiellement mauvais pour la santé, de récentes études évaluent l'impact négatif pour l'environnement des aliments ultra-transformés. Premièrement, ces produits exigent l'usage intensif de ressources comme l'eau. Une étude brésilienne menée sur 30 ans<sup>98</sup> et publiée au *Lancet Planetary* démontre que la consommation d'aliments ultra-transformés accroît l'empreinte carbone des Brésiliens de 21 %. Ces empreintes ressources et climatiques importantes conséquentes s'expliquent principalement par la consommation accrue de viande ultra-transformée favorisant l'élevage intensif, la déforestation et l'emploi d'engrais et de pesticides. Par ailleurs, l'alimentation ultra-transformée utilise un taux d'emballage supérieur et contribue significativement au gaspillage et à la pollution.

### **2.3. L'AUGMENTATION DES PATHOLOGIES LIÉES À NOTRE ALIMENTATION ENTRAÎNE UN COÛT DE 125 MILLIARDS D'EUROS PAR AN POUR LES FINANCES PUBLIQUES**

**La dégradation de l'état de santé des Français a un coût significatif pour notre système de santé.** Chiffrer de façon exhaustive le coût pour la santé d'une mauvaise alimentation n'est pas chose aisée. En 2020, dans son rapport sur les coûts cachés de l'alimentation, la FAO a estimé à

<sup>98</sup> Tereza Da Silva J, et al., *Greenhouse gas emissions, water footprint, and ecological footprint of food purchases according to their degree of processing in Brazilian metropolitan areas: a time-series study from 1987 to 2018*, *The Lancet Planetary Health*, 2021.

125 milliards d'euros les coûts cachés de nos modes d'alimentation sur le système de santé. Si ce chiffre paraît élevé, il est plus bas qu'en Allemagne (274 milliards d'euros) ou au Royaume-Uni (190 milliards d'euros).

Tableau n° 3 : les coûts cachés de notre modèle alimentaire dans plusieurs pays européens

	Allemagne	Belgique	France	Pays-Bas	Suisse	Espagne	Italie	Portugal
<b>Coûts sanitaires</b> (en milliards d'euros)	274 454	25 387	<b>125 549</b>	35 759	17 278	105 597	161 740	28 961

Source : Institut Montaigne à partir des données de la FAO (2023).

**Aujourd'hui, ces externalités négatives échappent au marché de l'agro-alimentaire :** le prix d'achat des produits alimentaires n'intègre pas le coût total de la production agricole. Les produits nocifs pour la santé ne compensent pas les dommages qu'ils engendrent, de même que les produits bénéfiques rendant des services pour la santé ne sont pas favorisés par leurs prix.

**Élargir l'accès à une alimentation de meilleure qualité doit permettre de réduire ces externalités négatives,** réduisant ainsi les coûts financiers portés par la société.

### **3 En France, des fractures alimentaires profondes restreignent l'accès à une alimentation saine et durable**

*« Dis-moi ce que tu manges, je te dirai qui tu es »*

Jean Anthelme Brillat-Savarin

L'aphorisme du gastronome est limpide : l'acte de manger renseigne sur le mangeur. Par la qualité et la quantité des aliments ingérés, il traduit une position sociale claire. Deux siècles après son énoncé, la maxime reste pertinente : en 2024, les fractures sociales à l'œuvre dans notre pays transparaissent dans les choix alimentaires de nos concitoyens, qui, pour les plus précaires d'entre eux, rencontrent bien souvent des difficultés structurelles dans l'accès à une nourriture saine et durable.

Les données statistiques disponibles en France illustrent que les Français ne sont pas tous égaux dans l'accès à une alimentation de qualité. Quatre déterminants l'expliquent :

- 1.** le déterminant socio-économique, lié au revenu disponible des ménages ;
- 2.** le déterminant socio-culturel, fondé sur les normes et représentations sociales ou le niveau d'étude, dans lequel évoluent les Français ;
- 3.** le déterminant générationnel, lié aux besoins physiologiques de la personne et ses habitudes alimentaires ;
- 4.** enfin le déterminant spatial, dépendant du maillage géographique d'une offre à l'échelle d'un territoire ou d'un magasin.

### 3.2. DEUX FRACTURES PRINCIPALES SOUS-TENDENT LES CHOIX DE CONSOMMATION DES FRANÇAIS

#### a. Une fracture socio-économique

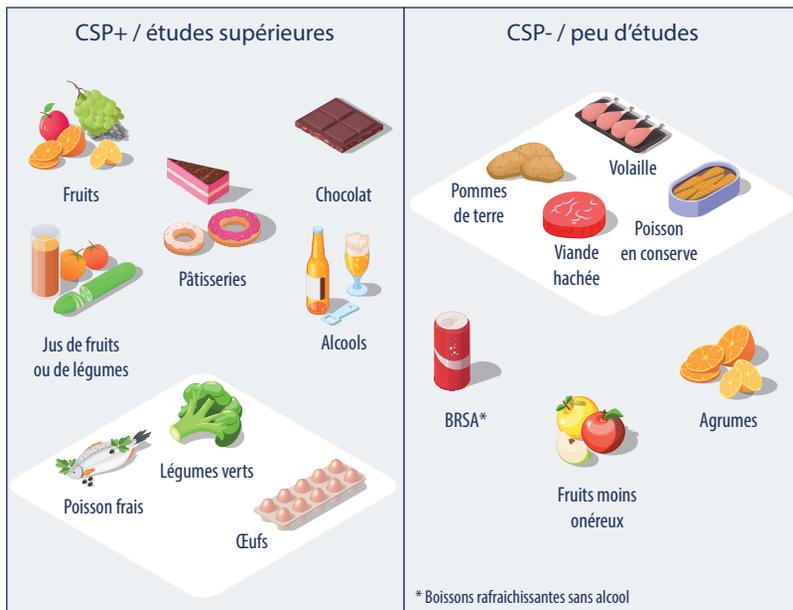
Les discours spécifiques sur l'alimentation des plus pauvres ne sont pas nouveaux, comme le montre l'historien Paul Ariès dans son *Histoire politique de l'alimentation*<sup>99</sup>. Alors que l'essor de la consommation de masse après la Seconde Guerre mondiale a pu donner l'impression d'un nouvel accès, pour les catégories les moins favorisées, à des produits auparavant accessibles uniquement aux ménages les plus aisés comme le café ou la viande rouge, les différences sociales n'ont jamais totalement disparu. Au contraire, elles se sont accentuées ces dernières années à la faveur de la crise sanitaire et du pic inflationniste du printemps 2023.

**En première analyse et sans aucun doute, la catégorie socio-économique détermine le contenu même de l'assiette<sup>100</sup> laquelle, dans une version simplifiée, pourrait ressembler au graphique n° 2 en page suivante.**

<sup>99/</sup> Ariès P, *Histoire politique de l'alimentation*. Paris : Éditions La Découverte, 2016.

<sup>100</sup> Voir ici Régnier F & Masullo A, « Obésité, goûts et consommation, intégration des normes d'alimentation et appartenance sociale », *Revue française de sociologie*, (vol. n° 50), 2009.

## Graphique n° 2 : une fracture sociale



Source : Institut Montaigne à partir des données INCA 3 et Insee.

**La littérature scientifique documente une corrélation plutôt négative entre le prix et la qualité nutritionnelle des aliments**<sup>101</sup>. Les aliments riches en calories mais pauvres en nutriments ont un prix plus bas que les aliments de meilleure qualité nutritionnelle et à faible densité calorique, ce qui pourrait expliquer la propension des ménages modestes à consommer davantage de produits ultra-transformés ou trop gras, sucrés et salés.

<sup>101</sup> Hercberg S & Julia C, *Propositions pour un nouvel élan de la politique nutritionnelle française de santé publique*, 2013.

**Certains aliments demeurent ainsi traditionnellement l'apanage d'une certaine élite économique** : la consommation de poisson est plus fréquente dans les foyers plus aisés<sup>102</sup>. La consommation de fruits et légumes est aussi plus importante chez les plus aisés : sur une année, les 15 % les plus riches en consommant 12 kilogrammes par unité de consommation de plus que les plus modestes<sup>103</sup>. À l'inverse, les pommes de terre ou le riz<sup>104</sup> sont classiquement surreprésentées au sein des ménages les plus pauvres. La consommation de plusieurs catégories de produits évolue : certains, auparavant consommés par les plus aisés, sont aujourd'hui plébiscités par les plus modestes. La consommation de viande, autrefois un marqueur social des plus riches, est aujourd'hui plus importante dans les catégories les moins favorisées. D'autres, comme le vin, autrefois apanage des classes ouvrières, est un outil de sociabilité des CSP+, dans le cadre d'une consommation extra-domiciliaire<sup>105</sup>. Au-delà des types de produits en eux même, l'appartenance à une catégorie socio-économique favorisée entraînera une consommation plus importante de produits sous labels<sup>106</sup>, qu'il s'agisse du bio<sup>107</sup> ou du commerce équitable<sup>108</sup>.

<sup>102</sup> ANSES, INCA 3 : *Évolution des habitudes et modes de consommation, de nouveaux enjeux en matière de sécurité sanitaire et de nutrition*, 2017.

<sup>103</sup> Plessz M & Gojard S, « La consommation de légumes des ménages français : préparation domestique ou achats de produits transformés », Working Paper ALISS, 2010.

<sup>104</sup> Melani C & Gurtler JL, « Évolution des achats de riz par les ménages français entre 2007 et 2011 », *Les synthèses de FranceAgrimer n° 1 (données Kantar Worldpanel 2011)*, 2012.

<sup>105</sup> CRÉDOC, « Le vin, un produit à risques qui s'embourgeoise », *Consommation et modes de vie n° 216*, 2008.

<sup>106</sup> Voir l'analyse du centre d'étude et de prospective du Ministère de l'Agriculture et de la Souveraineté Alimentaire « Les différences sociales en matière d'alimentation », n° 64, octobre 2013.

<sup>107</sup> Agence Bio, « Baromètre de consommation et perception des produits biologiques en France », étude n° 2100912, janvier 2022.

<sup>108</sup> BVA pour Max Havelaar, « Les Français et le commerce équitable », 2012.

**La fracture économique se traduit même physiquement, dès lors que les consommateurs ne fréquentent pas les mêmes lieux pour se restaurer :** les plus riches sont surreprésentés parmi les adhérents d'associations pour le maintien de l'agriculture paysanne<sup>109</sup>, qui dépensent davantage dans les commerces de détail et les marchés que les moins aisés, qui réalisent leurs achats dans les magasins de *hard discount*<sup>110</sup>. De même, les plus riches se restaurent sans surprise beaucoup plus hors foyer, en particulier dans les restaurants « classiques », là où les moins aisés ont tendance, lorsqu'ils mangent hors domicile, à se restaurer dans les cantines ou via le circuit de la restauration rapide<sup>111</sup>.

*La poussée inflationniste de 2022 et 2023,  
catalyseur des inégalités*

**Depuis 2020, à cause de la reprise post-covid et de la guerre en Ukraine, les prix de l'alimentation ont augmenté singulièrement : +15 % entre avril 2022 et avril 2023**<sup>112</sup>. Le rapport 2023 de l'Observatoire de la formation des prix et des marges des produits alimentaires (OFPM) a fait le constat, en 2022, d'une année de fortes tensions avec une nette augmentation des prix agricoles dans un climat de forte volatilité. Ainsi, en moyenne, en 2022, le prix du blé tendre a augmenté de 41 %, celui du blé dur de 34 %. Au stade du consommateur, la hausse la plus forte a été celle des pâtes alimentaires (+26 %), devant la viande bovine (+13 %), le beurre (+12 %), la volaille (+10 %) et la baguette (+4,4 %). Par ailleurs, le déclenchement de la guerre en Ukraine a fortement affecté les marchés agricoles mondiaux (en particulier les céréales et les oléagineux). L'augmentation des prix de l'alimentation de 7,3 % en 2022, au plus haut depuis 1985, est nettement supérieure à l'inflation générale

<sup>109</sup> ADEME, « Les Français et les pratiques collaboratives », 2013.

<sup>110</sup> Insee, *Les dépenses des ménages en 2006*, Enquête Budget des Dépenses de Famille, 2006.

<sup>111</sup> *Ibid.*

<sup>112</sup> Insee, *Indice des prix à la consommation – résultats définitifs (IPC), avril 2023*.

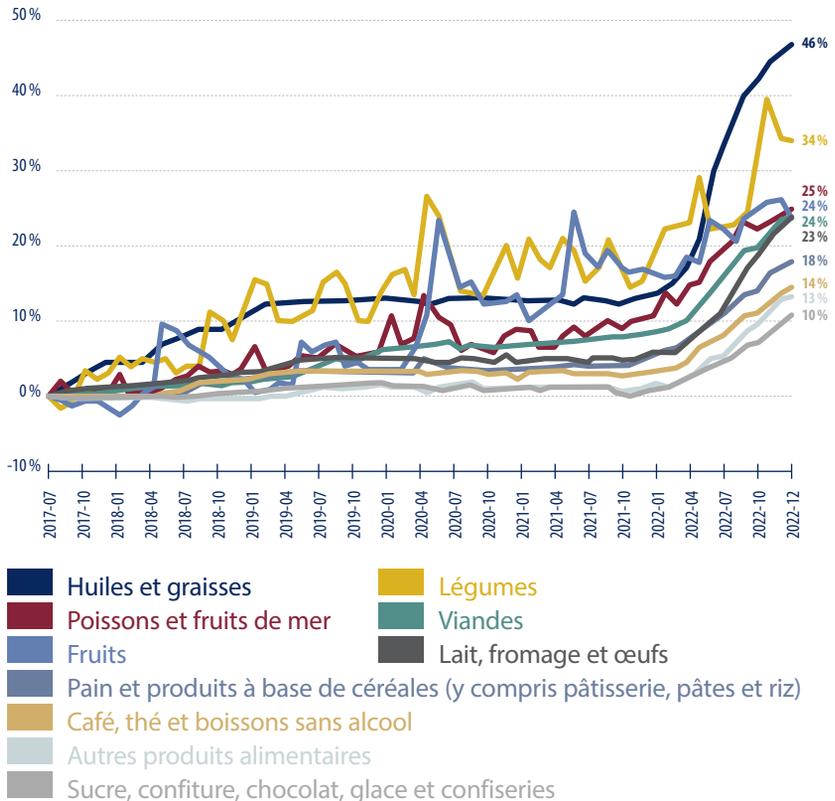
des prix (+5,2%) en 2022. Cette inflation vient aggraver un niveau déjà élevé des prix des produits alimentaires et boissons non alcoolisées, en France dans la période antérieure à 2020 (avec un indice 115 pour une base 100 pour l'ensemble des pays de l'Union européenne, soit l'un des pays les plus onéreux sur ce poste de dépense avec le Danemark, l'Irlande, le Luxembourg ou encore l'Autriche<sup>113</sup>). Depuis la fin de l'année 2023, ce phénomène inflationniste ralentit toutefois : selon une note de l'Insee de février 2024, les prix de l'alimentation ont augmenté de 3,6% en février 2024, après +5,7% en janvier ralentissant ainsi pour le onzième mois consécutif<sup>114</sup>.

<sup>113</sup> Base de données Eurostat, niveau des prix à la consommation, consultée le 10 avril 2024.

<sup>114</sup> Plus précisément, la note (<https://www.insee.fr/fr/statistiques/7942492>) indique que « La hausse des prix de l'alimentation hors produits frais s'atténue (+4,1 % après +5,3 %), notamment pour le pain et les céréales (+4,2 % après +5,5 %), la viande (+2,3 % après +3,1 %), le lait, le fromage et les œufs (+4,8 % après +6,3 %), les huiles et graisses (+3,0 % après +3,7 %), le sucre, la confiture, le miel, le chocolat et la confiserie (+5,8 % après +8,1 %) et les boissons alcoolisées (+4,1 % après +4,9 %) et non alcoolisées (+5,7 % après +6,8 %). Les prix des produits frais ralentissent nettement (+0,4 % après +7,9 %), tirés à la baisse par ceux des légumes frais (-3,8 % après +14,2 %). Ce repli des prix des légumes frais sur un an s'explique à la fois par une nette baisse des prix sur un mois, mais également par un « effet de base » (les prix avaient fortement augmenté entre janvier et février 2023). Les prix des fruits frais ralentissent sur un an (+1,7 % en février 2024 après +4,5 %), alors que ceux du poisson frais rebondissent (+2,9 % après -0,9 %).

### Graphique n° 3 : évolution du prix des produit alimentaires depuis 2017

En pourcentage



Source : Insee, indices des prix à la consommation<sup>115</sup>.

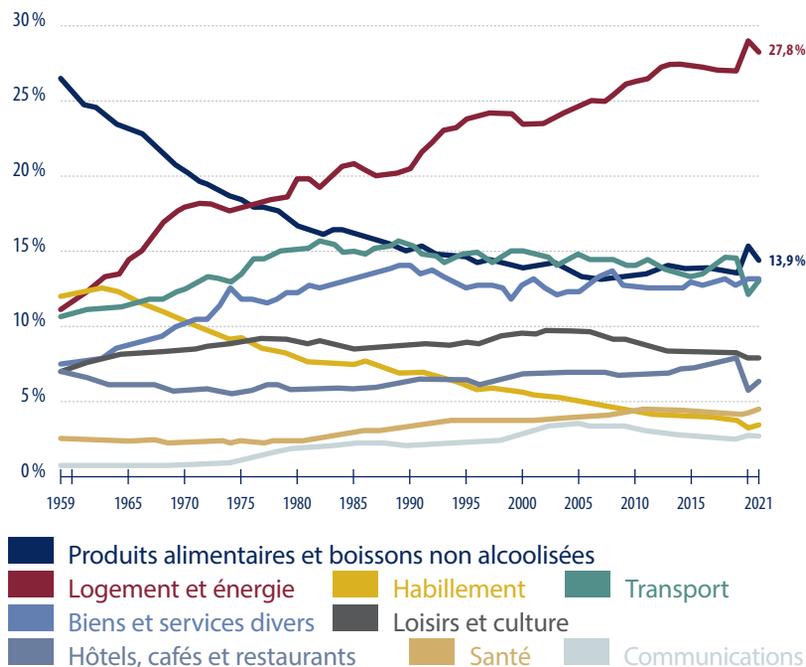
<sup>115</sup> Graphique extrait de la note d'analyse n° 119 de France Stratégie, Op.Cit, p.2.

*Des arbitrages dans le budget des ménages  
 en défaveur de l'alimentation*

Face à des niveaux de prix croissants et à la pression des dépenses contraintes et pré-engagées (logement, transport, énergie), la part des dépenses alimentaires et boissons non-alcoolisées dans le budget des ménages réduit significativement<sup>116</sup>. S'il représentait 26% en 1961, il est en 2021 évalué à 13,9% en 2021.

**Graphique n° 4 : évolution de la consommation des ménages par type de produit depuis 1959**

Part du budget des ménages consacrée, en pourcentage



Source : Insee et Le Monde.

Le niveau de revenu des ménages a des conséquences sur la structure de leurs dépenses : comme l'indique l'Insee dans un travail paru le 15 septembre 2020, des contrastes importants demeurent dans la structure de consommation selon le niveau de vie. Quand les 20 % des ménages les plus modestes consacrent 18% de leur consommation à l'alimentation (hors alcool), les 20 % des ménages les plus aisés y consacrent 14 % – illustrant ainsi la loi d'Engel<sup>117</sup>. Les dépenses de logement marquent également cette sur-allocation du budget des ménages les plus modestes par rapport aux plus aisés (22 % contre 12%) tandis qu'à l'inverse la catégorie loisirs et culture est largement favorisée par les ménages les plus aisés, représentant 12% de leurs budget contre 7 % pour les ménages modestes<sup>118</sup>.

**Au final, les Français dépensent moins pour l'alimentation et le prix des aliments est un des déterminants clés des comportements alimentaires**<sup>119</sup>. Le prix devient ainsi l'un des premiers critères d'achat (voir l'enquête INCA 3, qui conclut que les principaux critères de choix d'un produit sont le prix, pour 48 % des Français, l'habitude de consommation étant déterminante pour 43 %, pour 38 % d'entre eux<sup>120</sup>).

Dans ce jeu des arbitrages nécessaires face à une augmentation généralisée des prix, les ménages les plus modestes rognent sur leurs budgets alimentaires soit en pratiquant la « **déconsommation** » (baisse en quantité) soit la **descente en gamme** (baisse en qualité).

<sup>116</sup> Insee, *Dépense de consommation des ménages par fonction*, juin 2024.

<sup>117</sup> *La loi d'Engel suggère que la proportion du revenu consacrée aux dépenses alimentaires diminue à mesure que le revenu augmente. En d'autres termes, les ménages plus aisés dépensent une part moindre de leur revenu en alimentation comparé aux ménages moins fortunés. Cette observation, formulée par l'économiste Ernst Engel au 19<sup>e</sup> siècle, met en évidence une relation entre le revenu et la structure des dépenses des ménages.*

<sup>118</sup> Insee, *Enquête budget de famille*, 2017.

<sup>119</sup> Etilé F, *Obésité : santé publique et populisme alimentaire*, Éditions Rue d'Ulm, 2013.

<sup>120</sup> ANSES, *INCA 3 : Évolution des habitudes et modes de consommation, de nouveaux enjeux en matière de sécurité sanitaire et de nutrition*, 2017.

## *Une aggravation de la précarité alimentaire*

**On observe par conséquent une hausse préoccupante des indicateurs de précarité alimentaire dans la société.** Dans la première édition de son Observatoire des Vulnérabilités Alimentaires, la fondation Nestlé France a tenté de dresser un panorama des caractéristiques de la précarité alimentaire en France aujourd'hui<sup>121</sup>. L'étude chiffre ainsi la proportion de Français en insécurité alimentaire – définis comme ceux qui n'arrivent pas à manger correctement tous les jours – à 37 %, soit un Français sur trois, alors que ce chiffre n'était que de 11 % en 2015<sup>122</sup>. Les jeunes de 18-24 ans sont particulièrement touchés, avec 41 % d'entre eux en situation d'insécurité alimentaire sévère, comparé à 26 % pour la population française au global<sup>123</sup>. Bien souvent, cette situation de précarité alimentaire est aggravée, ainsi que cela a été souligné *supra*, par une précarité plus générale : les Français concernés vivent dans des logements trop petits, avec des cuisines exiguës – quand ils en sont équipés –, lesquelles ne permettent pas aux injonctions à cuisiner et à « bien manger » de trouver une oreille attentive, cette situation constituant un frein supplémentaire (au-delà des difficultés financières, des compétences en matière de cuisine, etc., déterminant dans l'accès une alimentation correcte). Le taux d'équipement des personnes en insécurité alimentaire est ainsi criant, puisque, selon l'étude, 15 % d'entre elles n'ont pas de réfrigérateur et 23 % ne sont pas équipées de four à micro-ondes.

**Au total, les bénéficiaires de l'aide alimentaire, estimés à 4 millions de personnes, se retrouvent sans surprise chez les consommateurs les plus précaires**<sup>124</sup>. Globalement, les trois-quarts des recourants à l'aide

<sup>121</sup> Fondation Nestlé & C-Ways, *Observatoire des vulnérabilités alimentaires 2023*, 2023.

<sup>122</sup> Ce chiffre est tiré de l'étude INCA 3 de l'Agence Nationale Sécurité Sanitaire Alimentaire Nationale (ANSES), *Op.Cit.*

<sup>123</sup> Fondation Nestlé & C-Ways, *Op.Cit.*

<sup>124</sup> Accardo A, Brun A, Lellouch T (*Insee*), « Les bénéficiaires de l'aide alimentaire, pour beaucoup parmi les plus pauvres des pauvres », novembre 2022.

alimentaire vivent dans un ménage dont le niveau de vie est inférieur à 40 % du niveau de vie médian, ce qui conduit les 4/5 d'entre eux à réduire la quantité ou la variété des aliments qu'ils consomment. L'observatoire des Restos du Cœur, dans le cadre de la campagne 2022-2023<sup>125</sup>, renseigne encore davantage sur la typologie des bénéficiaires. Sur 570 000 familles, et près 1,3 millions d'individus, recourant à leurs services, on observe 47 % de personnes seules, 25 % de familles monoparentales, 21 % de couples avec enfants. Sur les 1,3 millions de bénéficiaires, près de 40 % ont entre 0 à 17 ans. Enfin, les personnes immigrées (première et deuxième génération) sont largement surreprésentées chez les recourants à l'aide alimentaire (44 % des recourants du champ de l'enquête alimentaire de l'Insee<sup>126</sup> alors qu'elles ne représentent que 10 % de la population générale) et sont souvent parmi les personnes pauvres au sens monétaire, leur niveau de vie s'élevant en moyenne à 637 euros par mois<sup>127</sup>.

La première forme de précarité est donc économique – aux Restos du Cœur, **38 % des familles accueillies n'ont plus rien pour vivre une fois les charges payées et l'endettement réglé**<sup>128</sup>.

Les profils des bénéficiaires varient toutefois selon le type d'aide sollicitée<sup>129</sup> :

- les **bénéficiaires des colis ou ceux qui fréquentent les épiceries sociales** sont souvent des familles vivant dans leur logement, principalement des femmes, à 40 % en situation de famille monoparentale ;
- en revanche, les **participants aux distributions de repas** sont plutôt des hommes isolés, sans logement personnel, ce qui explique aussi qu'en raison de leur situation de mal logement, ils ne peuvent pas, bien souvent, se permettre de cuisiner.

<sup>125</sup> *L'Observatoire des Restos, Caractéristiques des personnes accueillies, Campagne 2022-2023, 2023.*

<sup>126</sup> *Insee, Enquête aide alimentaire, 2021.*

<sup>127</sup> *Insee, Enquête Statistiques sur les ressources et les conditions de vie (SRCV), 2019.*

<sup>128</sup> *L'Observatoire des Restos, Caractéristiques des personnes accueillies, Campagne 2022-2023, 2023.*

<sup>129</sup> *Accardo A, Brun A, Lellouch T (Insee), Op.Cit.*

**Les conséquences d'un décrochage des catégories les plus défavorisées dans l'accès à une alimentation saine et durable sont très négatives.** Dans un rapport de 2016, intitulé « Se nourrir quand on est pauvre »<sup>130</sup>, l'association ATD quart monde analyse ces fractures pour comprendre les situations de précarité alimentaire des plus défavorisés, notamment pour identifier une fragilisation du rôle nourricier des parents ou encore la mise à mal, voire la perte des liens sociaux autour de la nourriture. Pour autant, les auditions menées dans le cadre de ce rapport font apparaître que le prix, variable de choix souvent privilégiée par les consommateurs les plus précaires, ne permet pas de rendre justice à la complexité de l'acte d'achat alimentaire. En termes de représentations et d'imaginaires, les ménages les plus pauvres sont ainsi plus réceptifs aux promotions agressives des distributeurs, lesquelles portent bien souvent sur des produits dont la valeur intrinsèque, fatalement, baisse. Au-delà des conséquences évidentes sur la santé des personnes concernées, ces inégalités socio-économiques sont vécues très difficilement sur le plan social : être privé de nourriture ou en avoir moins que les autres a des conséquences sociales et sociétales fortes. L'alimentation est une activité investie socialement et traduit une hiérarchie sociale, aussi bien au travers des aliments consommés que ceux qui ne le sont pas<sup>131</sup>. Cette exclusion a souvent pour corollaire un sentiment de honte et une difficulté à devoir dépendre du circuit de l'aide alimentaire pour se nourrir, tout comme celle d'accepter la gratuité ou d'être contraint et accompagné dans ses choix<sup>132</sup>.

<sup>130</sup> Ramel M et al. *Se nourrir lorsqu'on est pauvre / Analyse et ressenti de personnes en situation de précarité*, ATD Quart Monde, 2016.

<sup>131</sup> De Saint Pol T (dir.), « Sociologie de l'alimentation », *L'Année sociologique*, vol. 67, n° 1, 2017.

<sup>132</sup> Ramel M, et al. *Op.Cit.*

## b. Une fracture socio-culturelle : l'enjeu de la valeur de notre alimentation

**Si le prix de l'alimentation est un élément déterminant à l'achat<sup>133</sup>, il n'explique pas à lui seul les choix alimentaires des Français<sup>134</sup>.**

Les Français présentent des comportements à l'achat qui ne correspondent pas à l'homo oeconomicus du modèle smithien. On constate ainsi, avec Hervé Guyomard, Louis-Georges Soler et Cécile Détang-Dessendre<sup>135</sup>, un phénomène d'inélasticité prix-demande sur certains produits, dont la viande rouge : les auteurs indiquent qu'une baisse de 20 % de la consommation des produits animaux nécessiterait une hausse de taxe à hauteur d'environ 80 %. Cette maigre modification des choix alimentaires malgré une hausse remarquable des prix pose **la question de la valeur de notre alimentation.**

L'étude INCA 3 révèle par ailleurs certaines disparités alimentaires fortes en fonction du niveau d'études. Les consommateurs au niveau de diplôme le plus faible (collège) ont une consommation de viande (hors volaille) sensiblement plus élevée que chez les Français les plus diplômés (bac+4) avec respectivement 72,1 % de consommateurs dans la première catégorie et 61,5 % dans la seconde<sup>136</sup>.

En allant plus loin, on remarque que la consommation de viande rouge est particulièrement inélastique chez les hommes CSP- **en ce qu'elle fait figure de marqueur social**<sup>137</sup>. De la même manière, les études montrent que les femmes, plus soucieuses de leur bien-être par une alimentation

<sup>133</sup> Etilé F, *La taxation nutritionnelle comme outil de santé publique : justifications et effets attendus*, 2012.

<sup>134</sup> Jensen JD & Smed S, *State-of-the-art for food taxes to promote public health*, 2018

<sup>135</sup> Guyomard H, et al. « La transition du système agroalimentaire européen dans le cadre du pacte vert – Mécanismes économiques et points de tension », *Revue de l'OFCE*, 183, 2023.

<sup>136</sup> ANSES, *INCA 3 : Évolution des habitudes et modes de consommation, de nouveaux enjeux en matière de sécurité sanitaire et de nutrition*, 2017.

<sup>137</sup> Denhartigh C, « Viande : pourquoi est-il si difficile de s'en passer ? », 2018.

saine, auront tendance à manger plus de légumes. Ces exemples illustrent la prévalence de ces « représentations » dans la consommation alimentaire qui expliquent que le consommateur n'est pas un acteur purement rationnel dans sa définition strictement économique.

**Enfin, le niveau d'éducation** est un facteur de surpoids constaté dans les sociétés européennes. Dans une enquête publiée en octobre 2016, Eurostat estimait ainsi que la proportion de personnes obèses diminue lorsque le niveau d'éducation est plus élevé<sup>138</sup>. Alors que le pourcentage de personnes obèses atteignait quasiment 20 % (19,9 %) parmi les personnes ayant un faible niveau d'éducation, cette proportion chutait à 16,0 % chez celles ayant un niveau d'éducation moyen et passait sous la barre des 12 % (11,5 %) chez celles avec un niveau d'éducation élevé. En deuxième lieu, **l'héritage alimentaire familial** constitue également un enjeu clef des réponses de politique publique. Dans une étude de septembre 2021, l'Ipsos illustre d'une part que 62 % des Français estimant avoir mangé beaucoup de légumes lorsqu'ils étaient enfants en consommait encore aujourd'hui tous les jours, contre 57 % pour la moyenne des Français et 37 % pour ceux qui en mangeaient peu pendant l'enfance<sup>139</sup>.

**Plus généralement, la dimension culturelle de notre alimentation en France pourrait expliquer certaines résistances à l'atteinte de la transition alimentaire.** Activité protégée, activité de plaisir, le repas à la française peut-il être sain ? La notion de plaisir peut parfois se révéler antagoniste avec les aliments généralement associés à une alimentation saine : dans une étude de septembre 2021, l'institut IPSOS met en évidence le fait que si 56 % des Français estiment que les légumes ont bon goût, seuls 27 % jugent qu'ils permettent de se faire vraiment plaisir<sup>140</sup>. À l'inverse, un rapport récent de l'IFOP pour FranceAgriMer montre que si la consommation de viande est trop élevée en France, les Français y

<sup>138</sup> Eurostat, « Près d'1 adulte sur 6 dans l'UE est considéré obèse » 2016.

<sup>139</sup> IPSOS, « 76 % des Français considèrent que nous ne sommes pas égaux en termes d'alimentation », septembre 2021.

<sup>140</sup> Ibid.

restent attachés : 89 % des personnes interrogées déclarent aimer la viande, 63 % estiment le repas plus convivial avec de la viande et seuls 2,2 % ont adopté un régime pescétarien, végétarien ou végétarien<sup>141</sup>. Les auteurs interprètent ces résultats par une existence possible d'un « *tabou en France concernant la non-consommation de viande, compte tenu de la place centrale et valorisée qu'occupe la viande dans notre modèle alimentaire* »<sup>142</sup>.

En tout état de cause, au-delà de l'aspect purement économique, la consommation alimentaire et les préférences des consommateurs, relèvent aussi de représentations culturelles et sociétales, influençant grandement les choix alimentaires.

### 3.2. À CES DEUX PREMIÈRES FRACTURES S'AJOUTENT ÉGALEMENT DES SPÉCIFICITÉS GÉOGRAPHIQUES ET GÉNÉRATIONNELLES

a. Des spécificités générationnelles dont l'analyse révèle cependant une hétérogénéité dans les classes d'âge

**Un Français sur cinq âgé de 15 à 24 ans ne sait pas reconnaître une courgette**, selon une étude récente de l'institut Harris interactive qui a marqué l'opinion publique<sup>143</sup>. De façon moins anecdotique, l'étude a également montré que cette catégorie de la population a moins tendance à cuisiner régulièrement (79 % d'entre eux) que la population générale (88 % pour l'ensemble des Français). Moins d'un jeune sur trois (31 %) cuisine des produits frais contre 46 % pour l'ensemble de la population.

<sup>141</sup> IFOP pour FranceAgriMer, « *Végétariens et flexitariens en France en 2020* », 20 mai 2021.

<sup>142</sup> *Ibid.*

<sup>143</sup> Toluna Harris interactive pour le Ministère de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté Industrielle et Numérique « *Les Français et l'alimentation quotidienne* », 6 mars 2024.

**Une tendance s'affirme clairement : les Français mangent différemment en fonction de leur âge**<sup>144</sup>. Cette spécificité générationnelle apparaît structurante et ancienne<sup>145</sup>. Dans un Cahier de recherche de septembre 1997<sup>146</sup>, le CREDOC indiquait que le rôle de l'âge était prédominant dans la consommation alimentaire<sup>147</sup>. Ainsi une personne de plus de 60 ans achète presque deux fois plus de légumes qu'une personne de moins de 30 ans<sup>148</sup>.

**Ce constat est encore mis en évidence dans une étude de décembre 2008**<sup>149</sup> qui indique que les nouvelles générations sont « moins impliquées dans l'alimentation », ce qui se traduit notamment par des arbitrages économiques en défaveur de cette dernière. À l'inverse, les générations les plus anciennes sont celles qui ont toujours eu les plus fortes dépenses de consommation en alimentation à domicile<sup>150</sup>. Cet investissement s'explique en partie par le rapport personnel à la nourriture de certaines générations âgées, qui ont pu connaître certaines privations – les tickets de rationnement, par exemple.

**Il ne faut toutefois pas s'y tromper : l'âge des consommateurs va souvent de pair avec un niveau économique plus élevé.** Selon l'Observatoire des inégalités<sup>151</sup>, entre 2002 et 2018, le niveau de vie des 18-29 ans a stagné quand celui des 65-74 ans a progressé de 12 %. En outre, les

<sup>144</sup> Rambourg P, *Les Français et leur culture alimentaire. Approche historique*, 2019.

<sup>145</sup> *Et sans remonter aux principes de la cuisine hippocratique, qui associe une humeur et une alimentation aux différents âges de la vie...*

<sup>146</sup> Babayou P & Volatier JL, « Les effets d'âge et de génération dans la consommation alimentaire », *Cahier de recherche*, septembre 1997.

<sup>147</sup> Combris P et al., *Annuaire de la consommation alimentaire*, INRA éditions, 1996.

<sup>148</sup> Plessz M, Gojard S, *La consommation de légumes des ménages français : préparation domestique ou achats de produits transformés*, INRAE, 2020.

<sup>149</sup> Recours F, Hébel P, Berger R, « Effets de générations, d'âge et de revenus sur les arbitrages de consommation », *Cahier de recherche n° 258, CREDOC, décembre 2008*.

<sup>150</sup> Bodier M, « Les effets d'âge et de génération sur le niveau et la structure de la consommation », *Économie et statistiques*, n° 324-32, 1999.

<sup>151</sup> *Observatoire des inégalités, Revenus : les jeunes à la traîne*, 2021.

plus jeunes de nos concitoyens souffrent d'un marché de l'emploi moins favorable que pour les plus anciens et d'un accès au logement rendu plus difficile par l'explosion des prix, le paiement d'un loyer plutôt que le remboursement d'un emprunt immobilier ne permettant pas la constitution d'un patrimoine pour toute une partie de cette classe d'âge.

**Au total, en raison de ces difficultés économiques, la jeunesse est désormais surreprésentée dans les publics bénéficiant des dispositifs d'aide alimentaire.** Patrice Douret, Président des Restos du Cœur, rappelait ainsi que les jeunes de moins de 25 ans constituent la moitié des bénéficiaires<sup>152</sup> alors qu'ils ne représentent que 29,1 % de la population<sup>153</sup>. Plus largement, 41 % des jeunes de 18-24 ans sont considérés en situation d'insécurité alimentaire sévère, comparé à 26 % pour la moyenne de la population française<sup>154</sup>.

**Davantage que l'âge, c'est aussi le cycle de vie dans lequel on se trouve qui serait déterminant**<sup>155</sup>. On mangera ainsi des fruits et légumes frais en plus grande quantité dans un ménage dans lequel les deux membres sont à la retraite, indépendamment du niveau de revenu. En outre, il ressort des études empiriques que les familles sont des gros consommateurs de produits ultra transformés, qui ciblent en particulier les enfants.

**Ces différences générationnelles peuvent aussi s'expliquer par des évolutions culturelles de notre rapport à l'alimentation.** Dans une étude plus récente<sup>156</sup>, le CREDOC souligne qu'« en 2019, les plus jeunes générations consomment quatre fois moins de fruits et légumes que les

<sup>152</sup> *Le Figaro*, « Restos du Cœur : 'La moitié des bénéficiaires a moins de 25 ans', alerte le président de l'association », 3 mars 2023.

<sup>153</sup> *Insee, Estimations de population, 2024.*

<sup>154</sup> *Fondation Nestlé & C-Ways, Op.Cit.*

<sup>155</sup> *Insee, Transformations de l'agriculture et des consommations alimentaires, février 2024.*

<sup>156</sup> *Seconda L, Salmon Legagneur A, & Hébel P, « Renversement de tendance : les Français végétalisent leur alimentation », mars 2021.*

générations les plus âgées», bien que la végétalisation des repas soit en progression chez les jeunes adultes nés entre 1980 et 2000, cette différence étant en partie due à la réduction du « temps consacré à la préparation des repas ».

**Toutefois, il est crucial de reconnaître qu'une classe d'âge n'est en soi pas homogène.** Les disparités alimentaires au sein des jeunes sont significatives, reflétant une multitude de facteurs tels que les préférences individuelles, la classe sociale et les niveaux d'éducation. Par exemple, une étude de l'Insee en France révèle que les jeunes issus de milieux socio-économiques défavorisés sont plus susceptibles de consommer des aliments à faible valeur nutritionnelle et de moins manger de fruits et légumes par rapport à leurs pairs plus favorisés. De plus, l'OMS souligne que les habitudes alimentaires des jeunes varient considérablement selon les régions, avec des implications importantes pour la santé publique et les politiques alimentaires.

**b. Des spécificités géographiques liées  
aux terroirs (régions) ou à une offre alimentaire  
réduite (périphérie urbaine, zones rurales)**

*« L'agriculture en France, c'est un énorme plan social, le plus gros plan social à l'œuvre à l'heure actuelle, mais c'est un plan social secret, invisible où les gens disparaissent individuellement, dans leur coin, sans jamais donner matière à un sujet pour BFM. »*

Aymeric, personnage du roman  
Sérotonine, Michel Houellebecq

**Au fur et à mesure de l'évolution du système alimentaire, le repas rattrache moins le citoyen à sa communauté géographique.** L'urbanisation et l'industrialisation ont rendu plus abstrait le lien qui unit l'individu à la terre : la diminution des espaces agricoles et, surtout, la diminution du nombre d'agriculteurs dans la société ont rendu la production alimentaire moins visible au quotidien. Au contraire, la complexification du système agro-industriel, caractérisée par une déconnexion entre le lieu de production et le lieu de consommation alimentaire, place le mangeur en situation d'ubiquité.

**Les modes d'approvisionnement sont déterminants lorsqu'il s'agit d'accéder à une alimentation saine et durable<sup>157</sup>, ce qui suppose l'accès à des commerces de bouche.** Si, à la campagne, de nombreux Français s'appuient encore sur leurs connaissances en jardinage et la possession d'un potager pour une part significative de leur alimentation, l'essor massif des grandes zones commerciales en périphérie des villes moyennes<sup>158</sup> constitue une singularité française ayant transformé en profondeur la vie des centres-bourgs. En outre, l'inégalité des territoires dans le développement de l'agriculture biologique est un obstacle identifié par la Cour des comptes dans la réussite du projet d'accès à une alimentation de qualité pour tous<sup>159</sup>.

**Davantage que le lieu géographique, c'est ainsi l'environnement alimentaire physique qui importe et notamment la capacité à accéder à une offre de qualité,** ce critère étant décorrélé de la situation géographique en tant que telle. Il existe des déserts alimentaires dans de nombreuses configurations territoriales, parfois dans certaines zones rurales ou certaines périphéries urbaines. L'expression « désert alimentaire » recouvre des réalités variées, mais peut être définie comme un espace où

<sup>157</sup> Cour des Comptes, *Le soutien à l'agriculture biologique*, juin 2022.

<sup>158</sup> Ce que l'auteur Christophe Guilluy (2014) a pu appeler la « France périphérique » peuplée d'« Invisibles de la République » (Erkki Maillard, Salomé Berlioux, 2019), qui concentrent les difficultés.

<sup>159</sup> Cour des comptes, *Rapport public annuel*, février 2020.

les habitants ne peuvent se procurer des aliments sains (fruits, légumes, viande, poisson, produits laitiers frais) à des prix abordables<sup>160</sup>.

**Sans équivalence réelle avec les situations aux États-Unis<sup>161</sup> ou du Royaume-Uni<sup>162</sup>, ces inégalités territoriales sont présentes en France.**

Selon la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES)<sup>163</sup>, les centres d'aide alimentaire les plus fréquentés sont ainsi ceux situés en Île-de-France, dans la région Provence-Alpes-Côte d'Azur et en Outre-mer. Dans ces régions, les centres implantés dans des unités urbaines très peuplées sont plus affectés que ceux des villes plus petites. En Île-de-France, la commune d'Épinay-sous-Sénart constitue un cas emblématique de commune enclavée marquée par les inégalités sociales et économiques et où l'accès à une nourriture de qualité peut être complexe<sup>164</sup>.

Si cette spécificité territoriale est à relativiser et apparaît à l'étude comme la moins pertinente des fractures mentionnées plus haut – à titre d'exemple, ce critère n'apparaît que peu dans l'étude de la fondation Nestlé (*cf supra*) –, **il demeure toutefois, dans le cas français, une fracture purement géographique pertinente : celle de la fracture métropole / outre-mer.** Avec le passage d'une société à forte prévalence de sous-nutrition à une société de classes moyennes, les territoires d'outre-mer ont connu une plus forte apparition des maladies chroniques liées à la transition alimentaire de ces territoires, en particulier en Guadeloupe,

<sup>160</sup> Selon la définition de Géoconfluences, publication de la Direction générale de l'enseignement scolaire (DGESCO) et de l'École Normale Supérieure de Lyon (ENS de Lyon).

<sup>161</sup> U.S. Department of Agriculture, *Introduction to the Food Access Research Atlas*, Economic Research Service, consulté en ligne le 13 mai 2024.

<sup>162</sup> Corfe S, "What are the barriers to eating healthily in the UK?", *The social market foundation*, octobre 2018.

<sup>163</sup> Radé E & Léon O « Aide alimentaire : une fréquentation accrue des centres de distribution dans les grandes villes les plus exposées à la pauvreté début 2021 », *Études et résultats*, n° 1 218, février 2022.

<sup>164</sup> *Le Monde*, *Peu de commerces et de produits frais : voyage dans un « désert alimentaire »*, 24 septembre 2021.

en Martinique ou à La Réunion<sup>165</sup>. Au total, au sein de ces territoires où l'alimentation est marquée par une consommation importante de produits gras et sucrés et une consommation de fruits et légumes inférieure aux recommandations, les populations ultramarines connaissent davantage de pathologies de type hypertension, diabète ou obésité qu'en métropole, avec des inégalités plus marquées entre les catégories socio-économiques ainsi qu'entre les femmes et les hommes.

**Enfin, la meilleure accessibilité d'une offre saine et durable se conçoit à l'échelle d'un magasin.** La disposition des produits alimentaires dans les rayons des supermarchés exerce une influence significative sur les choix de consommation alimentaire des clients. Des études ont montré que jusqu'à 70% des décisions d'achat sont prises spontanément en magasin, souvent influencées par des facteurs tels que la présentation visuelle et la facilité d'accès des produits. Cette tendance est renforcée par l'utilisation de techniques de *nudge* (ou encouragement subtil) par les détaillants, qui manipulent stratégiquement la disposition des produits pour influencer les choix des consommateurs. Par exemple, placer des aliments riches en sucre ou en matières grasses à hauteur des yeux des clients peut encourager des achats impulsifs, tandis que les produits plus sains peuvent être relégués dans des endroits moins visibles. Une étude menée par l'Université Cornell<sup>166</sup> a révélé que les ventes de légumes ont augmenté de 10 à 40% lorsque ceux-là sont placés dans des présentoirs visibles et bien éclairés. Ces constatations soulignent l'importance de repenser la disposition des produits alimentaires dans les supermarchés pour encourager des choix plus sains et favoriser une alimentation équilibrée.

<sup>165</sup> Méjean C. (dir.), *Alimentation et nutrition dans les départements et régions d'Outre-mer/Food and nutrition in the overseas regions*. Marseille, IRD Éditions, coll. « Expertise collective », bilingue français-anglais, 2020.

<sup>166</sup> Just, D. R., & Wansink, B., "The Influence of Food Placement on the Choice of Vegetables and Fruits" *Journal of Public Policy & Marketing*, 33(2), 221-230, 2014.

## 4 La relative inefficience des politiques alimentaires s'explique par une stratégie mal ajustée et insuffisamment ambitieuse

*« Manger 5 fruits et légumes par jour »*

slogan nutritionnel introduit dans le PNNS 1 en 2001

Engagées durablement depuis le premier Plan National Nutrition Santé (PNNS) en 2001<sup>167</sup>, les politiques publiques alimentaires n'ont pas permis d'améliorer l'accès à une alimentation saine. Deux critiques sont développées par la suite. Premièrement, la stratégie des pouvoirs publics se trompe de cible, de leviers et de messages : faire peser toute la charge de la transition sur le seul consommateur, sous prétexte qu'il serait suffisamment informé, est une chimère. Deuxièmement, les politiques publiques jusqu'alors engagées se sont avérées frileuses dans l'utilisation de différents leviers, dont l'efficacité dans l'orientation des comportements alimentaires est pourtant documentée.

<sup>167</sup> Ministère de l'Emploi et de la Solidarité, *Programme National Nutrition-Santé PNNS 2001-2005, 2001.*

#### 4.1. LA STRATÉGIE DES POUVOIRS PUBLICS SE TROMPE DE PUBLICS ET DOIT ADOPTER DE NOUVEAUX LEVIERS ET MESSAGES

- a. Placer le consommateur comme seul acteur de la transition alimentaire se révèle inefficace

La stratégie du « consomm'acteur », promue par le gouvernement depuis 2019<sup>168</sup>, repose sur l'hypothèse qu'un consommateur bien informé sur les enjeux de son alimentation pourra prendre les meilleures décisions pour sa santé et la société. Cependant, la croissance des pathologies liées à l'alimentation tend à prouver les limites de cette approche. Le consommateur ne peut pas, à lui seul, porter le poids de la transition.

**Il ne s'agit pas ici de nier l'utilité de l'information du consommateur, mais de reconnaître que le problème ne pourrait se résoudre par ce seul levier.** L'éducation et la transmission alimentaire demeurent des maillons essentiels dans l'appréciation d'une meilleure alimentation. Sans connaissance de base de ce qu'est une alimentation saine et durable, et de ses multiples bienfaits, un consommateur ne saurait faire de choix éclairés et vertueux. De fait, reconnaître un aliment (différencier une courgette d'un concombre par exemple) est une étape essentielle avant de pouvoir le préparer, le cuisiner, le manger, donc en premier lieu l'acheter.

**La sensibilisation du consommateur passe d'abord par des dispositifs d'information divers.** L'un des premiers leviers de la sensibilisation du consommateur repose sur l'information nutritionnelle. Le Nutri-Score mis en place en 2017 constitue le premier dispositif d'affichage nutritionnel d'envergure piloté par le ministère de la Santé et coordonné au niveau interministériel avec les ministères de l'Agriculture et de l'Économie<sup>169</sup>.

<sup>168</sup> Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, *Le consomm'acteur : opportunités et risques*, 19 juin 2019.

Cet étiquetage nutritionnel à cinq couleurs, placé sur le devant des emballages des produits transformés, vise à renseigner les consommateurs sur la qualité nutritionnelle des articles et à motiver les fabricants et les distributeurs à améliorer la composition de leurs produits.

Le deuxième levier de la sensibilisation du consommateur s'appuie sur la promotion de recommandations nutritionnelles relayées par différents moyens de communication. Les directives nutritionnelles émises par le Programme National Nutrition Santé (PNNS) ont été communiquées à la population française à travers une variété de canaux, incluant des brochures d'information, le site web *mangerbouger.fr*, ainsi que par diverses initiatives médiatiques. Ces principes ont trouvé écho auprès des professionnels de santé, des acteurs du domaine social et de l'Éducation nationale, entre autres. À partir de 2007, le secteur agroalimentaire a également commencé à les promouvoir à la suite de l'entrée en vigueur d'une obligation légale définie par le Code de la santé publique, qui impose aux publicités de produits alimentaires transformés d'inclure des avertissements de santé reprenant les éléments clés de ces directives.

Enfin, le troisième levier de sensibilisation repose sur l'éducation alimentaire des plus jeunes. Ces actions de sensibilisation nutritionnelles se déroulent dans le cadre de l'Éducation nationale et regroupent une variété de dispositifs destinés à susciter l'éveil des plus jeunes en mobilisant aussi bien les enseignants que les professionnels de la restauration (« Leçons de Goût » pendant La Semaine du Goût, *Vademecum* sur le « bien manger » à la disposition d'enseignants, etc.).

**Les résultats de ces campagnes de sensibilisation sont mitigés**. Plus de dix ans après le premier PNNS, en 2013, une étude de l'Association Santé Environnement France (ASEF) montrait que 87 % des enfants ignoraient ce qu'était une betterave et que 25 % d'entre eux ne savaient pas que les frites proviennent de pommes de terre <sup>170</sup>.

<sup>169</sup> Nutri-Score, Dossier de Presse « Nutri-Score : un étiquetage nutritionnel pour favoriser une alimentation équilibrée », 2017.

**Ces programmes visant le consommateur n'ont pas réussi à sensibiliser efficacement les populations les plus vulnérables aux dangers d'une alimentation de mauvaise qualité nutritionnelle.** Paradoxalement, les campagnes de santé publique visant à encourager une alimentation équilibrée (« 5 fruits et légumes par jour ») ont surtout profité à ceux qui en avaient le moins besoin. En effet, le Haut Conseil de Santé Publique (HCSP) relève que depuis sa mise en place en 2001, le PNNS n'a pas permis de réduire les inégalités sociales de santé en matière nutritionnelle<sup>171</sup>. Ce constat d'échec tient dans les faits à des facteurs structurels liés à la construction de ces programmes. L'IGAS relève les limites méthodologiques du PNNS, qui ne permet pas de tenir compte de l'hétérogénéité de la population française<sup>172</sup>. En effet, les messages de prévention contenus dans les PNNS successifs ne tiennent pas compte de la variété des traditions culinaires et des cultures et spécificités alimentaires existants en France.

**Ainsi, en allant plus loin que la sensibilisation des consommateurs, les politiques publiques doivent répartir équitablement le poids de la transition entre les différents acteurs agro-alimentaires afin que chacun d'eux puisse jouer son rôle.**

<sup>170</sup> ASEF, *L'assiette des enfants : l'enquête des médecins de l'ASEF*, 2013.

<sup>171</sup> Haut Conseil de Santé Publique, *Pour une Politique nutritionnelle de santé publique en France. PNNS 2017-2021*, 2017.

<sup>172</sup> IGAS, *Evaluation du programme national nutrition santé PNNS2 2006-2010*, avril 2010.

## Focus – Le PNNS

Depuis 2001, la France a déployé quatre versions successives du Programme National Nutrition Santé (PNNS) pour aborder les problématiques de santé publique liées à la nutrition.

- Le PNNS 1 a marqué le début de cette initiative en soulignant l'importance de la nutrition<sup>173</sup>.
- Le PNNS 2, lancé en 2005, a approfondi cette approche en s'appuyant sur des données scientifiques et l'enquête INCA<sup>174</sup>.
- En 2011, le PNNS 3 a introduit une nouveauté en se concentrant sur les inégalités sociales de santé<sup>175</sup>.
- Enfin, le PNNS 4, en 2019, a axé ses efforts sur la réduction de ces inégalités par l'amélioration de l'environnement alimentaire, en coopération avec les industriels et distributeurs, tout en mettant l'accent sur la qualité de l'offre alimentaire et en ciblant l'information à l'égard de populations spécifiques<sup>176</sup>.

<sup>173</sup> Ministère de l'Emploi et de la Solidarité, *Programme National Nutrition-Santé PNNS 2001-2005, 2001*.

<sup>174</sup> Ministère de la Santé et des Solidarités, *Deuxième Programme national nutrition santé 2006-2010, 2006*.

<sup>175</sup> Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Santé, *Troisième Programme national nutrition santé 2011-2015, 2011*.

<sup>176</sup> Ministère de la Santé et des Solidarités, *Programme National Nutrition Santé 2019-2023, 2019*.

**b. La stratégie publique doit s'appuyer sur d'autres leviers et dépasser le seul message nutritionnel**

*Renverser la charge de la transition  
par les environnements alimentaires*

**Pour saisir le sujet dans son entièreté, l'approche par les environnements alimentaires apparaît plus ambitieuse.** Ce concept, défini par le chercheur canadien Swinburn en 2013, se définit comme « *les milieux, possibilités et conditions physiques, économiques, politiques et socioculturels qui ont une influence sur les choix de la population en matière d'aliments, de boissons et d'état nutritionnel* »<sup>177</sup>. Nous proposons dans ce rapport de reprendre ces différents environnements en trois catégories : socio-économique, physique et socio-culturel<sup>178</sup>.

**L'environnement socio-économique** représente les incitations ou barrières économiques et financières affectant les choix de consommation. Cet environnement évolue en fonction de la construction des prix des produits alimentaires (marges, promotions et taxations) aussi bien que selon les variations de revenu disponible des consommateurs, notamment par le biais de politiques publiques d'aide à la consommation (chèques alimentaires, sécurité sociale de l'alimentation).

**L'environnement physique** décrit l'accessibilité territoriale de l'offre alimentaire, c'est-à-dire principalement le maillage spatial du type de commerces et de lieux d'achats alimentaires dans lesquels les individus évoluent. Par exemple, une offre alimentaire peut être dense sur un territoire mais de mauvaise qualité. À l'échelle d'un magasin, cela inclut

<sup>177</sup> Swinburn B, Sacks G, Vandevijvere S et al. *INFORMAS (International Network for Food and Obesity/non communicable diseases Research, Monitoring and Action Support): overview and key principles*. *Obes Rev*. 2013.

<sup>178</sup> Dans un rapport, le think tank français IDDRI reprend ce concept et y ajoute une quatrième dimension, celle de l'environnement cognitif. Voir : IDDRI, *Environnement, inégalités, santé : quelle stratégie pour les politiques alimentaires françaises ?*, 2023.

l'organisation des rayons et le type de références (produits bruts ou ultra-transformés) mis à disposition. Une part importante des consommateurs évolue dans un environnement obésogène, où le *marketing* et la publicité pour des aliments néfastes pour la santé sont omniprésents. Dans les supermarchés, les produits les moins intéressants du point de vue nutritionnel sont souvent mis en avant, et les promotions concernent souvent des produits de qualité nutritionnelle médiocre.

L'**environnement socio-culturel** se fonde sur les normes et représentations sociales liées à l'alimentation. Il influence les consommateurs en fonction de leurs groupes sociaux et d'appartenance (genre, orientations politiques) au sein de la société. Cette notion rassemble l'ensemble de l'information et des connaissances du consommateur au moment de ses choix de consommation. Cet environnement inclut les programmes d'éducation alimentaire, des initiatives de *scoring* comme le Nutri-Score mais aussi la publicité, le *marketing* et les campagnes de communication grand public.

**Les interconnexions et interdépendances entre ces dimensions sont fondamentales.** Il est illusoire de penser qu'une plus grande éducation alimentaire des consommateurs peut être efficace sans action coordonnée sur l'offre alimentaire (lorsque très peu de points de ventes de produits sains et durables existent autour de son lieu de vie), sur le prix de l'alimentation (le décalage de prix entre bio et conventionnel demeure encore trop défavorable) ou sur les normes sociales (la publicité en faveur de la malbouffe est ainsi omniprésente à la radio, télévision ou sur les réseaux sociaux).

**Cette approche est audacieuse en ce qu'elle permet de renverser la charge de la responsabilité :** elle n'incombe alors plus seulement aux individus, mais à l'ensemble des acteurs qui façonnent les environnements alimentaires – industriels, distributeurs, restaurateurs, consommateurs et pouvoirs publics. C'est en jouant de façon simultanée sur l'ensemble de ces trois dimensions que la transition alimentaire pourra raisonnablement advenir.

## *La peur et le plaisir*

**En matière d'évolution de la consommation, une stratégie efficace consiste à agir sur deux piliers simultanément : la peur et le plaisir.**

La peur doit permettre de réduire la consommation d'un produit ciblé. Le plaisir favorise la consommation de produits de substitution moins néfastes.

**À court terme, la peur peut avoir un effet vertueux dans la prise de conscience des consommateurs.**

Les Français ont-ils vraiment conscience des effets de la malbouffe sur leur santé ? En ont-ils suffisamment peur ? La lutte contre le tabac est une référence intéressante en la matière. Un ensemble de lois, à commencer par la loi Veil de 1976<sup>179</sup>, nourri par de nombreuses études scientifiques liant le tabac et la survenance de pathologies spécifiques, a servi à éveiller les consciences à la dangerosité du tabac sur la santé. Ont suivi des vagues d'interdictions et de restrictions : impossibilité de fumer dans les espaces publics ou partagés comme les restaurants, les trains ou les avions (article 16 de la dite loi Évin<sup>180</sup>) puis à partir de 2006 dans les espaces de travail<sup>181</sup>, encadrement de la publicité (article 2 de la loi dite Évin), et, plus récemment, mise en place du paquet neutre pour le tabac<sup>182</sup>. Si ces mesures restrictives sur la publicité et le *marketing* s'inscrivent dans un programme d'actions de lutte contre le tabagisme plus large, avec au premier plan une fiscalité croissante, la consommation de tabac diminue progressivement en France. Le bilan du dernier Programme National de Lutte contre le Tabac (PNLT) 2018-2022<sup>183</sup> s'est avéré positif avec une baisse de 25,1 % à 15,6 %

<sup>179</sup> LOI n° 76-616 du 9 juillet 1976 relative à la lutte contre le tabagisme, dite loi Veil.

<sup>180</sup> LOI n° 91-32 du 10 janvier 1991 relative à la lutte contre le tabagisme et l'alcoolisme dite loi Évin.

<sup>181</sup> Décret n° 2006-1386 du 15 novembre 2006 fixant les conditions d'application de l'interdiction de fumer dans les lieux affectés à un usage collectif.

<sup>182</sup> LOI n° 2016-41 du 26 janvier 2016 de modernisation de notre système de santé.

<sup>183</sup> Ministère de la Santé et de la Prévention, Programme National De Lutte Contre Le Tabac 2023-2027, 2023.

de tabagisme quotidien chez les jeunes de 17 ans. L'année 2018 avait par ailleurs enregistré la plus forte baisse de fumeurs chez les adultes avec une diminution de 1,9 millions en deux ans.

À la lumière de ces politiques publiques efficaces dans la lutte contre le tabac, devrions-nous aller plus loin pour endiguer la consommation de certaines substances alimentaires dont la nocivité pour la santé est scientifiquement démontrée ? D'autant plus qu'à l'échelle mondiale, la malbouffe entraîne davantage de décès que le tabac, respectivement 11 millions et 7 millions selon une étude du Global Burden of Disease, publiée dans *The Lancet* en 2019<sup>184</sup>.

La peur a évidemment ses limites et ne peut constituer un levier exclusif. À terme, le défi de la transition alimentaire est de rendre l'alimentation saine désirable. Les externalités positives de l'alimentation saine sont généralement tues, alors qu'elles sont nombreuses : santé, bien-être, longévité et plaisir notamment. Spécifiquement, la dimension hédonique de l'alimentation est une composante essentielle à associer aux produits sains. Aujourd'hui parler d'« achats plaisir » et ne faire référence qu'au *snacking*, pâtisseries ou autres produits riches en sucres et graisses est une anomalie qu'il faut inverser. Jouer sur la construction des goûts et du plaisir, à tout âge de la vie, en les associant à des produits sains apparaît en revanche clé.

<sup>184</sup> *GBD 2017 Diet Collaborators, Health effects of dietary risks in 195 countries, 1990–2017: a systematic analysis for the Global Burden of Disease Study 2017, The Lancet, 2019.*

#### 4.2. CES DERNIÈRES ANNÉES, LES POLITIQUES PUBLIQUES SE SONT ADAPTÉES AUX NOUVEAUX ENJEUX DE LA TRANSITION ALIMENTAIRE

a. Au-delà des critères de nutrition, des critères de durabilité font progressivement leur apparition

**Le critère de durabilité fait office de parent pauvre des politiques d'alimentation, faute de données aussi solides et précises que celles liées à la nutrition. . En effet,** les slogans alimentaires (« *manger, bouger* » ; « *5 fruits et légumes par jour* ») ou les différents PNNS ne portent que sur le facteur santé, c'est-à-dire nutritionnel, de notre alimentation.

S'appuyant sur des études scientifiques et portées par une prise de conscience écologique croissante des consommateurs, les politiques publiques évoluent pour intégrer davantage de critères de durabilité dans les textes prescripteurs.

En 2018, la loi ÉGAlim 1 impose aux établissements de restauration collective chargés d'une mission de service public de servir à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2022, 50 % de produits de qualité et durables, dont au moins 20 % de produits biologiques<sup>185</sup>. Le processus de certification des produits admis dans ces seuils repose sur différents écolabels et AOC. En 2024, les objectifs sont encore loin d'être atteints. Un bilan d'étape publié en 2024 fait état de taux d'approvisionnement en produits durables et de qualité de 27,5 %, dont 13,1 % de bio en 2022<sup>186</sup> – en raison notamment d'un prix de ces produits plus élevé pour les opérateurs, et des difficultés à structurer des filières certifiées sur les territoires.

<sup>185</sup> LOI n° 2018-938 du 30 octobre 2018 pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous.

<sup>186</sup> Ministère de l'Agriculture et de la Souveraineté Alimentaire, « Objectifs EGAlim en produits durables et de qualité en restauration collective : le bilan de l'année 2022 publié, la collecte des données 2023 bientôt clôturée » Communiqué de presse, 12 mars 2024.

En 2021, la loi Climat et Résilience instaure le développement d'un écoscore, inspiré du modèle du Nutri-Score, visant à informer le consommateur de l'impact environnemental d'un produit alimentaire<sup>187</sup>. Ce score en cours de construction par l'ADEME devrait apparaître dans les supermarchés en septembre 2024.

Surtout, cette même loi Climat et Résilience prévoit la rédaction de la toute première stratégie nationale alimentation, nutrition et climat (SNANC), initialement prévue pour 2023 mais dont la publication a pris du retard faute de portage politique<sup>188</sup>. **Cette stratégie, particulièrement attendue, pourrait doter le pays d'un véritable volet de la planification écologique dédié à l'alimentation à horizon 2030.** Accompagner les filières dans l'évolution de leurs pratiques tout en évitant que les consommations ne se reportent vers des produits moins chers, notamment importés, exige une réelle planification de la demande alimentaire.

**Surtout, la SNANC doit permettre de rééquilibrer la charge de la transition.** Dépassant le mythe du consommateur responsable, elle doit intégrer des acteurs jusqu'alors très peu mis à contribution en matière d'efforts nutritionnels et environnementaux – parmi eux, les acteurs de la restauration commerciale, de la grande distribution et de l'industrie *a contrario* des efforts requis de la part des agriculteurs ou de la restauration collective.

<sup>187</sup> LOI n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets.

<sup>188</sup> La France Agricole, « Les experts de l'alimentation pressent le gouvernement », 26 avril 2024.

- b. Des dispositifs visant à augmenter le revenu des consommateurs ont été envisagés par les pouvoirs publics avant d'être abandonnés

**En premier lieu, la mise en place d'un chèque alimentaire durable a suscité un intérêt politique significatif depuis sa proposition de création le 14 décembre 2020, dans le cadre de la Convention citoyenne pour le climat**<sup>189</sup>. Présenté comme un nouvel instrument susceptible de lutter contre la précarité alimentaire tout en renforçant l'accès à une alimentation durable de qualité, le chèque alimentaire devait cibler initialement 7 à 8 millions de personnes en situation d'insécurité alimentaire. Pour autant, le contexte inflationniste au tournant de l'année 2022 et ses conséquences sur les Français, ont conduit l'exécutif à envisager son élargissement à l'ensemble des ménages modestes et des classes moyennes pour leur permettre d'acheter des produits frais et locaux. Le coût du dispositif a été estimé par l'Inspection générale des finances (IGF) et l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) entre 1,5 milliard et 3,5 milliards d'euros chaque année pour un chèque alimentaire de 20 à 30 euros par mois et par personne<sup>190</sup>. Ces dispositifs subissent régulièrement des critiques. Premièrement, le coût du dispositif est considérable, particulièrement dans la situation actuellement dégradée des finances publiques. Ensuite, le chèque revêt un caractère anti-social pour les classes moyennes qui seraient vouées à le financer mais qui n'en bénéficieraient pas forcément. Par ailleurs, la nature ponctuelle du chèque, versé en une seule fois, empêche de mettre en place un accompagnement continu pour rompre l'isolement des bénéficiaires. Enfin, certaines critiques concernent le risque du subventionnement d'une agriculture non-française et importée. Rien n'oblige en effet les bénéficiaires de ces chèques à acheter des

<sup>189</sup> Le 14 décembre 2020, la Convention citoyenne pour le climat retient la proposition suivante : *Mettre en place de chèques alimentaires pour les plus démunis à utiliser dans les AMAP (Association pour le Maintien d'une Agriculture Paysanne) ou pour des produits bios. Voir : Ministère de la Transition écologique et de la cohésion territoriale, Suivi de la convention citoyenne pour le climat, 2023.*

<sup>190</sup> *Inspection générale des finances (IGF) & Inspection générale des affaires sociales (IGAS), « Synthèse du rapport IGAS IGF 2022 sur le chèque alimentaire », 2022.*

produits français. Cette critique aurait cependant dû s'appliquer aux dispositifs du chèque énergie, mis en place en 2022-2023 et qui ont permis de subventionner des énergies fossiles importées<sup>191</sup>. Compte tenu de la complexité de la mise en place et de la situation dégradée des finances publiques, cet instrument a finalement été abandonné au début de l'année 2024 par le Ministre de l'Économie<sup>192</sup>.

**Des dispositifs plus structurels sont également expérimentés au niveau local.** C'est le cas de la sécurité sociale de l'alimentation qui entend garantir à tous les citoyens l'accès à une alimentation saine et durable<sup>193</sup>. En s'inspirant du modèle de la sécurité sociale traditionnelle qui couvre les soins de santé, la retraite et d'autres formes de soutien social, l'idée est de reconnaître l'alimentation comme un droit fondamental afin d'assurer à chacun la possibilité d'accéder à des aliments de qualité tout en soutenant une production agricole respectueuse de l'environnement et socialement équitable. Des expérimentations locales ont vu le jour à l'initiative de différentes collectivités comme Montpellier, Bordeaux ou Saint-Denis. Ces initiatives hétérogènes et concentrées sur les publics en situation de précarité alimentaire reposent sur des dispositifs de paniers alimentaires, des programmes d'aide aux familles à faible revenu, des collaborations avec des agriculteurs locaux pour fournir des produits frais à des prix abordables, ou encore des ateliers de sensibilisation à l'alimentation saine et durable. Bien que les résultats préliminaires de ces expérimentations restent à évaluer, ce dispositif se distingue par son caractère innovant et ambitieux. Cependant, sa généralisation à l'ensemble du territoire entraînerait un coût annuel estimé à 120 milliards d'euros, soit la moitié du budget de l'Assurance maladie<sup>194</sup>, rendant sa mise en œuvre prochaine difficile tant elle appelle à des réformes substantielles.

<sup>191</sup> *La Cour des Comptes, Les mesures exceptionnelles de lutte contre la hausse des prix de l'énergie, mars 2024.*

<sup>192</sup> *Entretien de Bruno Le Maire dans l'émission Dimanche en Politique le 7 janvier 2024.*

<sup>193</sup> *Voir le site de la Sécurité Sociale de l'Alimentation : <https://securite-sociale-alimentation.org/>.*

<sup>194</sup> *Estimations émises par le collectif de la Sécurité Sociale de l'Alimentation, à retrouver sur leur site : <https://securite-sociale-alimentation.org/>.*

### **4.3. LES POLITIQUES PUBLIQUES DOIVENT RENFORCER L'ENGAGEMENT DE TOUTE LA CHAÎNE AGRO-ALIMENTAIRE DANS LA TRANSITION ALIMENTAIRE**

**a.** L'engagement volontaire des acteurs du secteur de l'alimentation est insuffisant pour améliorer de manière significative la qualité nutritionnelle des aliments

**Après avoir insisté sur les dispositifs de sensibilisation et d'information, les pouvoirs publics ont tenté d'associer les acteurs économiques de la chaîne agro-alimentaire.** Ainsi, le deuxième volet du PNNS (2006-2010)<sup>195</sup> initie un système d'engagement volontaire auprès des industriels pour pousser collectivement le secteur à améliorer la qualité nutritionnelle de son offre.

La responsabilisation des industriels repose en pratique sur deux dispositifs : les chartes d'engagements volontaires en progrès nutritionnels et les accords collectifs.

*Les chartes d'engagement volontaires en progrès nutritionnels, un dispositif prometteur de la politique de santé nutritionnelle qui repose sur l'adhésion des industriels*

Ces chartes, signées entre les pouvoirs publics et les acteurs volontaires de la production, de la transformation, de la distribution alimentaire et de la restauration, visent à encourager l'amélioration de la qualité nutritionnelle des produits. En retour, elles permettent aux signataires de valoriser leurs efforts à travers des campagnes de communication soutenues par les pouvoirs publics.

<sup>195</sup> Ministère de la Santé et des Solidarités, *Deuxième Programme national nutrition santé 2006-2010, 2006.*

**Cette approche se positionne à mi-chemin entre l'autorégulation et la contrainte réglementaire.** En effet, les industriels sont incités à modifier de leur plein gré la composition nutritionnelle de leurs produits. Plus flexible pour les acteurs économiques, ce dispositif leur permet de tirer profit de leur expertise pour prioriser les transformations à conduire, sans fragiliser leur modèle économique (maîtrise des coûts de changement de formule, déploiement de nouvelles offres, etc.).

**En pratique, ces chartes doivent être conformes au référentiel établi par la Direction générale de la Santé.** Celui-ci fixe notamment les objectifs nutritionnels chiffrés à atteindre (pourcentage de diminution du sel, des sucres, des graisses, des acides gras saturés et des lipides par exemple). Leur contenu est ensuite validé après évaluation par un comité d'experts composés de fonctionnaires des ministères de l'Économie et de la Santé ainsi que d'universitaires et experts répartis en quatre collèges (nutrition, économie des filières alimentaires, économie et *marketing*, technologie alimentaire).

**Depuis la création du dispositif, trente-huit chartes ont été signées suivant différentes modalités**<sup>196</sup> (chartes individuelles signées par une entreprise, un producteur ou un distributeur ou chartes collectives signées par une organisation professionnelle). Celles-ci sont répertoriées dans le *tableau n° 4 en page suivante*.

<sup>196</sup> Pilmis O & Bergeron H, *Le difficile gouvernement de la santé par le marché. Le cas des chartes d'engagements volontaires de progrès nutritionnels. Sociologie du Travail, 59(4), 431-449, 2017.*

**Tableau n° 4 : chartes d'engagement volontaires**<sup>197</sup>  
(entre 2008 et 2017)

<b>Année</b>	<b>Signataires</b>	<b>Nombre</b>
<b>2008</b>	Saint Hubert (groupe Dairy Crest), Casino, Orangina Schweppes, Marie, Section fruits de la Fédération française des aliments conservés (FIAC) – ADEPALE (fédération), Unilever France – matières grasses (groupe Unilever), Taillefine (groupe Danone), Bleu Blanc Cœur (fédération), Paul (groupe Holder).	<b>8</b>
<b>2009</b>	Scamark (groupe E. Leclerc), Findus, Unijus (fédération)	<b>3</b>
<b>2010</b>	Maggi (groupe Nestlé), Davigel (groupe Nestlé), P'tit Louis (groupe Bongrain), Lesieur, Mc Cain (groupe McCain), Fleury Michon (groupe Fleury Michon), Henaff, Fédération Française des Industriels Charcutiers, Traiteurs, Transformateurs de Viandes (fédération), CerealPartners France (groupe Nestlé), Kellogg's (groupe Kellogg's).	<b>11</b>
<b>2011</b>	Kiri (groupe Bel), La Vache qui rit (groupe Bel), UncleBen's (groupe Mars), Thiriet, Produits de diversification Nutrition Infantile Nestlé (groupe Nestlé).	<b>5</b>
<b>2012</b>	MARS Chocolat France (groupe Mars), Mer Alliance, Créolailles (entreprise Crête d'or).	<b>3</b>
<b>2013</b>	Socréma (groupe Antilles Glaces), Société Antillaise de Production de Yaourts et Société Guadeloupéenne de Production de Yaourts (groupe Danone), Prince (groupe Kraft), Quick.	<b>4</b>
<b>2014</b>	Fleury Michon, Daunat.	<b>2</b>
<b>2015</b>	Fitness (groupe Nestlé).	<b>1</b>
<b>2016</b>	Brossard (groupe Limagrain).	<b>1</b>

<sup>197</sup> *Pilmis O & Bergeron H, Op.Cit.*

*Les chartes d'engagements volontaires en progrès nutritionnels n'ont pas contribué à améliorer la qualité de l'offre nutritionnelle*

**Plusieurs études relèvent que ce levier est inefficace pour améliorer en profondeur la qualité de l'offre alimentaire.** Dès 2013, l'Observatoire de l'alimentation (Oqali) indique que l'application de ces chartes n'a contribué qu'à hauteur de 1,6 % à l'atteinte de l'objectif de diminution du sucre fixé par le PNNS 2 et de 3 à 14 % l'objectif de diminution du sel<sup>198</sup>.

Tableau n° 5 : contribution des chartes d'engagements volontaires de progrès nutritionnel à l'atteinte des objectifs définis (par nutriment, dans le cadre du PNNS 2)

Nutriment	Objectifs (PNNS 2)	Taux d'atteinte de l'objectif	
		Hommes	Femmes
Sel	< 8 g/jour	3 % à 5 % de l'objectif atteint	14 % de l'objectif atteint
Sucres	Réduction de 25 % de la consommation de sucres ajoutés	1,6 % de l'objectif atteint	1,6 % de l'objectif atteint
Lipides	Moins de 35 % des apports énergétiques totaux	28 % de l'objectif atteint	5 % de l'objectif atteint

Source : OQALI précité (2013).

Plus encore, les produits concernés par les chartes affichaient une valeur nutritionnelle inférieure à celle des produits de leur même famille. Comme le relèvent l'Inspection générales des affaires sociales (IGAS) et le Conseil général de l'alimentation (CGAAER) au terme de leur évaluation du PNNS 2<sup>199</sup>, les faibles résultats en matière de reformulation s'expliquent par des objectifs initiaux peu ambitieux et une participation

<sup>198</sup> OQALI, *Étude d'impact des chartes d'engagements de progrès nutritionnel sur les volumes de nutriments mis sur le marché*, Édition 2013.

insuffisante des entreprises pour amorcer un effet d'entraînement vertueux à l'ensemble du marché.

**Face à l'inertie observée dans la transformation de l'offre alimentaire, plusieurs spécialistes appellent à l'adoption de mesures contraignantes** en lieu et place du dispositif d'auto-régulation en vigueur. Depuis plusieurs années, des parlementaires<sup>200</sup> plaident pour la mise en place d'un dispositif réglementaire ou législatif contraignant qui fixerait les teneurs limites en sels, gras et sucres ajoutés en s'appuyant sur les avis de l'Anses.

*Les accords collectifs, un dispositif innovant récemment renouvelé qui demeure toutefois insuffisant pour répondre à l'urgence d'une amélioration de la qualité de l'offre alimentaire*

**Pour compléter ces premiers dispositifs, et créer des synergies au sein d'un même secteur, les accords collectifs ont été introduits par la loi du 27 juillet 2010** (voir encadré ci-après). Alors que les chartes reposent sur l'engagement volontaire d'une seule entreprise à améliorer la qualité nutritionnelle des seuls produits qu'elle commercialise, les accords collectifs étendent cette logique à l'ensemble des produits d'une filière. L'objectif du législateur est ainsi d'encourager un effet d'entraînement sur toutes les entreprises d'un secteur, chaque filière volontaire s'engageant à atteindre des objectifs de reformulation de ses produits conformément aux orientations fixées par le PNNS. Une première salve de contractualisation s'est engagée après 2010 s'agissant de secteurs importants tels que celui des boissons rafraîchissantes sans alcool, la charcuterie ou encore la boulangerie.

<sup>199</sup> Jourdain-Menninger D et al., *Évaluation du programme national nutrition santé PNNS 2 2006-2010, Inspection générale des Affaires sociales, Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux, mai 2010.*

<sup>200</sup> Sénat, *Surpoids et obésité, l'autre pandémie, Rapport d'information, juin 2022 – Assemblée nationale, Protection européenne du consommateur, Rapport d'information, mars 2024.*

## Article L. 230-4 du Code rural et de la pêche maritime

« Pour agir sur la qualité gustative et nutritionnelle des produits agricoles et alimentaires et leur consommation, l'État incite les opérateurs du secteur agroalimentaire à mettre en œuvre des accords collectifs par famille de produits. »

Ces accords ont pour but de permettre une évolution favorable de la qualité nutritionnelle des denrées, tout en prenant en compte leur qualité gustative ainsi que leurs conditions de production et de commercialisation. Ils fixent des objectifs à atteindre en matière de qualité nutritionnelle, conformément aux orientations définies dans le cadre du programme national relatif à la nutrition et à la santé prévu à l'article L. 3231-1 du Code de la santé publique, et en matière de promotion des modes de production, de transformation et de distribution durables des produits agricoles et agroalimentaires. »

**Toutefois, l'efficacité de ce dispositif s'avère perfectible à plusieurs égards.** L'engagement de chaque opérateur est susceptible de varier au cours du temps, entraînant des efforts inégaux au sein de chaque filière avec des phénomènes de « passagers clandestins » qui fragilisent le positionnement sur le marché des seuls opérateurs qui sont engagés dans la reformulation de leurs produits. En outre, l'évaluation des effets de ces accords sur la qualité nutritionnelle de l'offre alimentaire par l'Oqali s'est avérée inexistante dans les premières années de contractualisation, empêchant de disposer d'informations suffisamment fiables quant à l'amélioration de la qualité nutritionnelle des produits concernés par les accords. Une étude menée par quatre économistes européens dont Olivier Allais atteste d'ailleurs de la moindre efficacité des accords collectifs

contre une taxation bien paramétrée<sup>201</sup>. Après l'introduction d'un accord aux Pays-Bas, la teneur en sucre dans les boissons sucrées a diminué de 8 % tandis qu'au Royaume-Uni, où une taxe a été introduite en 2019, la réduction du sucre a été réduite de 17 %<sup>202</sup>.

**Ces manquements ont conduit les pouvoirs publics dans le cadre du PNNS 4 (2019-2023) à renforcer le cadre d'application des accords collectifs autour de trois axes.** D'une part, ces accords devront concerner 80 % du secteur pour être validés afin d'encourager toutes les entreprises à prendre part à la transformation de leurs produits. D'autre part, la réduction des teneurs en sel, sucre et acide gras ne peut être compensée par l'augmentation d'autres additifs dans la recette afin d'éviter des phénomènes de contournement pour favoriser le maintien du poids ou la valeur gustative du produit. Enfin, les signataires disposent de trois ans pour atteindre les objectifs nutritionnels fixés par l'accord collectif assorti d'un audit de mi-parcours diligenté par l'Oqali.

### L'accord sur la réduction du sel dans les pains – un bilan de mi-parcours encourageant

En mars 2022, un accord collectif volontaire visant à réduire les teneurs en sel dans le pain a été signé entre les ministères en charge de l'Alimentation et de la Santé et l'ensemble des acteurs de la filière de la boulangerie.

Les professionnels se sont engagés dans une trajectoire de réduction progressive des seuils maximaux de sel dans l'ensemble des catégories de pain d'ici 2025, avec comme objectif intermédiaire

<sup>201</sup> Allais O, Enderli G, Sassi F, Soler L-G, *Effective policies to promote sugar reduction in soft drinks: lessons from a comparison of six European countries*, 2023.

<sup>202</sup> *Ibid.*

en juillet 2022 de ne pas dépasser le seuil de 1,5 g de sel/100 g pour les pains courants et tradition (baguette par exemple).

Un audit de mi-parcours conduit par l'Oqali en juillet 2023 relève que 82,5 % des pains courants et de tradition analysés étaient conformes à cet engagement, quels que soient les régions et les circuits de distribution. La teneur moyenne en sel des pains analysés est de 1,34 g/100 g, ce qui correspond à une diminution de plus de 20 % par rapport à la teneur moyenne de 1,7 g/100 g mesurée en 2015<sup>203</sup>.

Si les engagements volontaires constituent une première étape vertueuse dans l'engagement des acteurs économiques pour l'amélioration nutritionnelle de leurs produits, leur relative inefficacité justifie cependant l'utilisation d'autres leviers par les pouvoirs publics.

#### **b. L'exploitation de la fiscalité nutritionnelle est encore insuffisante en France**

**En France, l'application d'une taxation indirecte sur certains produits alimentaires est très ancienne.** La gabelle, impôt sur le sel, était prélevée dès le XIII<sup>e</sup> siècle. Par ailleurs, des droits spécifiques sur le vin sont mentionnés dès le XIV<sup>e</sup> siècle<sup>204</sup>.

<sup>203</sup> OQALI, *Rapport de tierce partie : suivi de l'accord collectif des professionnels du secteur de la boulangerie pour une réduction de la quantité de sel dans le pain, juillet 2023.*

<sup>204</sup> De Villedeuil C, *Histoire de l'impôt sur les boissons, 1854.*

**Le recours à la fiscalité nutritionnelle constitue un levier efficace pour orienter les comportements alimentaires vers une alimentation plus saine et plus durable.** De multiples travaux mettent en évidence les répercussions négatives d'une taxation sur le volume des ventes de produits alimentaires néfastes pour la santé. En effet, avec un ciblage adéquat, la mise en place de taxes sur les aliments à faible qualité nutritionnelle peut orienter les comportements des consommateurs et des producteurs en suivant un principe pigouvien. L'ampleur de cet impact dépend de la répercussion de la taxe sur les prix, puis de la sensibilité des consommateurs au prix de l'aliment taxé.

**En France, outre l'alcool et le tabac, la mise en place de la fiscalité nutritionnelle se concentre essentiellement sur la taxation des boissons sucrées (article 1 613 ter du CGI) et édulcorées (article 1 613 quater du CGI), toutes deux créées en 2012.** Ces contributions sont à l'origine de recettes budgétaires respectivement de 456 millions d'euros et 41 millions d'euros en 2022, affectées au financement de la Sécurité sociale. Malgré le consensus international et les recommandations de l'OCDE, de l'OMS et de la Banque mondiale à mobiliser le levier fiscal sur un ensemble de produits alimentaires pour améliorer la santé, la fiscalité nutritionnelle se limite pour l'essentiel au champ des boissons sucrées. Ainsi à ce jour, 40 pays ont mis en place une taxe sur les boissons sucrées avec une forte hétérogénéité en termes d'assiette et de taux.

Tableau n° 6 : panorama des pays ayant mis en place une fiscalité nutritionnelle sur les boissons sucrées

Pays	Date de mise en place	Assiette	Taux
Mexique	Janvier 2014	Boissons sucrées non alcoolisées (jus, sodas, boissons énergétiques, etc.).	1 peso par litre (~10% du prix)
Colombie	Juillet 2016	Boissons sucrées non alcoolisées (jus, sodas, boissons énergétiques, etc.)	10% du prix de vente
Portugal	Janvier 2017	Boissons sucrées avec plus de 80 g de sucre/litre	0,08 € par litre
Royaume-Uni	Avril 2018	Boissons sucrées avec plus de 5 g de sucre par 100 ml	18 pence par litre pour les boissons avec 5-8 g de sucre/100 ml
			24 pence par litre pour celles avec plus de 8 g de sucre/100 ml
Hong Kong	Juillet 2018	Boissons sucrées (contenant plus de 5 g de sucre/100 ml)	1 \$HK par litre (~0,13 USD)

**L'efficacité de la fiscalité nutritionnelle sur les boissons est largement prouvée dans de nombreux pays.** Le Mexique, où les cas d'obésité et de diabète sont les plus nombreux du monde, fait figure d'exemple remarquable. En 2014, le pays introduit une taxe spécifique sur les boissons sucrées (1 peso par litre), entraînant une augmentation de 11% du prix des sodas. Les premiers résultats montrent une baisse significative de l'achat de boissons sucrées (-37% en moyenne), particulièrement forte chez les ménages les plus pauvres dont la consommation de sodas est

proportionnellement la plus élevée. Sur 10 ans, la taxe a permis d'éviter près de 239 900 cas d'obésité dont 39 % chez les enfants<sup>205</sup>, soit autant de pathologies en moins à traiter par le système de santé.

**En France, l'application de la fiscalité nutritionnelle demeure mal calibrée.** Le rapport Laville<sup>206</sup> explique que la taxe soda repose sur 16 paliers de taxation. Cette configuration limite l'incitation des industriels à modifier leurs formulations pour réduire la teneur en sucre et ainsi éviter la taxe. En comparaison, au Royaume-Uni, où la taxe sur les sodas ne comporte que deux paliers, les industriels ont été davantage contraints de réduire la part de sucre dans leurs boissons. La taxe britannique a ainsi entraîné une chute de 40 % de la proportion de boissons dépassant 5 grammes de sucre, soit un effet quatre fois plus important que celui observé avec la taxe française.

Au-delà des boissons, une note du Conseil des prélèvements obligatoires (CPO), publiée en 2023<sup>207</sup>, s'intéresse à l'opportunité d'élargir la fiscalité nutritionnelle à un ensemble plus vaste de produits alimentaires. La fiscalité nutritionnelle engendre en effet un double effet :

- **sur les consommateurs**, en les incitant à modifier leurs choix du fait d'une hausse des prix. Ces effets dépendent, d'abord, de la transmission de la taxe dans les prix et, ensuite, de l'élasticité de la demande au prix de l'aliment taxé, celle-ci tendant à être plus importante lorsqu'il existe des biens substituables<sup>208</sup> ;
- **sur les industriels**, du fait des décisions de reformulation des produits taxés afin de se placer en dessous des seuils de taxation et du renouvellement de l'offre avec l'arrivée sur le marché de nouveaux produits alimentaires.

<sup>205</sup> *Obesity Evidence Hub, Countries that have taxes on sugar-sweetened beverages (SSBs), 2024.*

<sup>206</sup> *Laville M & Fourcade M, Mieux prévenir et prendre en charge l'obésité en France, 2023.*

<sup>207</sup> *Grégoire C et Prady P, La fiscalité nutritionnelle, Les notes du Conseil des Prélèvements Obligatoires, n° 5, juillet 2023.*

<sup>208</sup> *Ibid.*

**L’acceptabilité sociale de telles taxes nutritionnelles est limitée : ces taxes sont dites régressives en ce qu’elles affectent de manière plus significative les catégories socioprofessionnelles les plus modestes.**

Ces catégories allouent, en effet, une part plus élevée de leurs revenus à l’alimentation, particulièrement à l’alimentation ultra-transformée ou au *snacking*. À ce titre, la « *fat tax* » sur les graisses saturées, mise en place par le Danemark en octobre 2011 avant d’être supprimée quelques mois plus tard en raison de son impopularité, illustre le caractère régressif d’une fiscalité nutritionnelle mal calibrée. Fixée à 16 DKK (environ 2,14 euros<sup>209</sup>) par kilogramme sur tous les aliments dont la proportion de graisses saturées dépassait 2,3 % de graisses saturées, cette taxe a en effet affecté de manière plus importante les ménages à faibles revenus, qui ont dû faire face à une inflation alimentaire évaluée à 4,7 %<sup>210</sup>. En réponse, certains d’entre eux ont augmenté leurs achats transfrontaliers en Allemagne où les prix étaient moins élevés. Cette « fuite » des achats a eu des répercussions sur l’emploi local en entraînant la perte de 1 300 emplois dès les premiers mois de sa mise en place<sup>211</sup>. Face à l’impopularité grandissante des Danois<sup>212</sup>, le gouvernement a abrogé cette taxe un peu plus d’un an après son entrée en vigueur.

**Toutefois, quand elles sont correctement appliquées, les taxes nutritionnelles démontrent une amélioration de la santé des consommateurs, particulièrement des plus modestes.** En incitant à une réduction de la consommation de produits nocifs pour la santé, ce sont les mêmes ménages les plus modestes qui bénéficient d’une amélioration notable de la qualité de leur régime alimentaire, entraînant des bienfaits tangibles

<sup>209</sup> Conversion du taux de change observé en octobre 2011.

<sup>210</sup> Snowdon C, « *The Proof of the Pudding: Denmark’s Fat Tax Fiasco* ». *Institute of Economic Affairs (IEA)*, 2013.

<sup>211</sup> *The Copenhagen Post*, « *Opinion | A tax everyone wants to see cut* », 4 octobre 2012.

<sup>212</sup> *The Local Denmark*, *Danes unhappy with fat tax*, 2012. Consulté sur : <https://www.thelocal.dk/2012/12/01/danes-unhappy-with-fat-tax>.

<sup>213</sup> Sharma A, Hauck K, Hollingsworth B & Siciliani, L, *Les effets de la taxation des boissons sucrées selon les groupes de revenus*, *Health Economics*, 23(5), 529-541, 2014.

sur leur santé<sup>213</sup>, et concomitamment une baisse de leurs dépenses de santé.

**En 2011, le gouvernement hongrois adoptait l'une des politiques les plus ambitieuses en matière de taxation de la « malbouffe »<sup>214</sup>.** Cette taxe, surnommée « chips tax » en Hongrie, s'applique sur le contenu en sel, sucre et stimulants de diverses catégories d'aliments et de boissons, y compris les boissons sucrées, les boissons énergétiques et les produits préemballés sucrés. Le design de la taxe est assez complexe : les taux de taxation varient en fonction du produit, allant de 0,02€ par litre de soda à 0,40€ par kilogramme de confiserie. Les recettes fiscales sont redistribuées au système de santé pour financer le salaire des personnels. Des évaluations *ex post* montrent que la taxe permet d'améliorer la qualité de l'alimentation consommée principalement parmi les ménages à faible revenu, lesquels étaient les plus sensibles à la variation des prix avec une baisse de la consommation d'aliments transformés de 3,4 %<sup>215</sup>. Dans le même temps, les ménages plus aisés ont eu tendance à absorber les coûts supplémentaires de la taxe.

**En France, l'élargissement de la fiscalité nutritionnelle à d'autres produits alimentaires s'immisce lentement dans le débat politique.** Ces dernières années, des amendements ont été proposés au PLFSS pour instaurer une taxe sur la teneur en sucre ajouté. Sur l'exercice 2023, un amendement, accepté par le Sénat mais rejeté par l'Assemblée nationale dans le texte final, proposait d'instaurer une taxe sucre sur l'ensemble des produits ultra transformés. L'assiette fiscale retenue était particulièrement large et portait donc des conséquences non neutres sur le prix global de l'alimentation. Le Parlement a ainsi rejeté la proposition au motif des risques pesant sur une poussée inflationniste alors même que l'inflation

<sup>214</sup> *Gouvernement hongrois, Loi CIII de 2011 sur la taxe des produits de santé publique – Közegészségügyi termékadó, 2011.*

<sup>215</sup> *Bíró A, Did the Junk Food Tax Make the Hungarians Eat Healthier? Institut de recherche économique de Budapest, 2015.*

avait déjà augmenté de 15 % entre 2022 et 2023. Il a ainsi privilégié la question du pouvoir d'achat au détriment de l'enjeu de santé publique.

c. Les jeunes publics sont encore trop exposés aux stratégies marketing des produits trop gras, trop sucrés et trop salés

**Le marketing d'aliments néfastes pour la santé est un vecteur décisif de l'accroissement du surpoids et de l'obésité chez les enfants dans le monde.** La littérature scientifique met en évidence le lien entre exposition au *marketing* d'aliments trop gras, trop sucrés et trop salés et la hausse de l'obésité infantile<sup>216</sup>. Une étude comparative menée dans plusieurs pays (Australie, Royaume-Uni, Italie, Pays-Bas, États-Unis) auprès d'enfants âgés de 6 à 11 ans montre que l'exposition à la publicité alimentaire télévisée contribue à la prévalence de l'obésité des enfants dans des proportions allant de 4 à 40 % selon les pays<sup>217</sup>. Une autre étude estime que la non-exposition à ces publicités aurait permis d'éviter l'obésité pour une fraction conséquente d'enfants américains (entre un septième et un tiers des enfants obèses américains)<sup>218</sup>. Il est également relevé que 72 % des investissements publicitaires ciblant le jeune public télévisuel, soit 29,7 millions d'euros, sont consacrés à des produits à haute teneur en graisses, sucres ou sel<sup>219</sup>. Contrairement aux adultes, les compétences cognitives des enfants pour comprendre l'intention persuasive de la publicité sont plus limitées. Dès lors, ces derniers sont plus susceptibles d'augmenter leur consommation dans un environnement quotidien saturé de *marketing* alimentaire. Ainsi, les enfants deviennent

<sup>216</sup> Harris JL, Schwartz MB & Brownell KD, *Marketing foods to children and adolescents: Licensed characters and other promotions. The Future of Children*, 20(1), 211-234, 2010.

<sup>217</sup> Goris JM et al., *Television food advertising and the prevalence of childhood overweight and obesity: a multicountry comparison*, Cambridge University press, 2009.

<sup>218</sup> Veerman JL et al., *By how much would limiting TV food advertising reduce childhood obesity?*, 2009.

<sup>219</sup> *Ibid.*

des acteurs directs de leur propre consommation (marché primaire) mais également de celle de leurs parents en intervenant dans la prescription (marché secondaire). Chacun de ces deux marchés est jalonné de différents canaux d'exposition : la télévision, qui demeure le canal le plus efficace pour le *marketing* d'aliments néfastes pour la santé, Internet qui permet des campagnes digitales immersives et ciblés et les campagnes et enfin, le sponsoring d'événements sportifs et culturels majeurs par des grandes entreprises alimentaires qui attirent également un public de nouveaux consommateurs jeunes.

**L'impact négatif du *marketing* d'aliments néfastes pour la santé a provoqué un consensus international, formé autour de l'OMS pour réguler plus strictement l'exposition des enfants à ces contenus promotionnels.** Dès 2010, l'OMS a publié une première série de recommandations qui invite les États membres à adopter des restrictions. En 2014, l'Union européenne a établi un programme d'action visant à lutter contre l'obésité infantile et a appelé les États membres à réduire la pression publicitaire ciblant les enfants et les adolescents. Par la suite, en 2018, l'Unicef a élaboré un guide à l'attention des décideurs politiques, décrivant une approche fondée sur les droits de l'enfant pour contrer le *marketing* alimentaire. Ce guide met en lumière la complémentarité entre les recommandations de l'OMS de 2010 et la Convention relative aux droits de l'enfant. La Convention expose les obligations juridiques des gouvernements en matière de protection des enfants contre les effets préjudiciables du *marketing*.

**En France, la régulation des contenus s'est avérée insuffisante pour protéger efficacement les plus jeunes à l'exposition de la publicité d'aliments trop gras, trop sucrés et trop salés.** Sur l'année 2022-2023, selon un bilan de l'ARCOM, les publicités alimentaires représentent plus d'un quart de l'ensemble des publicités au sein de ces tranches<sup>220</sup>.

<sup>220</sup> ARCOM, *Évaluation de la Charte alimentaire : Édition 2023. Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique, 2023.*

L'ARCOM met en lumière plusieurs préoccupations concernant l'exposition des jeunes enfants à la publicité pour la malbouffe dans les programmes regardés en famille. Les Nutri-Scores des produits présentés montrent que 57,3% d'entre eux appartiennent aux catégories D et E, une proportion comparable à celle de l'année précédente<sup>221</sup>. Il est également important de noter que la part des publicités pour la restauration rapide a augmenté et que les produits chocolatés restent largement représentés<sup>222</sup>.

**Ces chiffres prouvent la faiblesse relative des régulations mises en place par le législateur français ces dernières années.** La Loi sur la santé publique de 2004<sup>223</sup> prévoit l'insertion de messages sanitaires dans les publicités alimentaires pour promouvoir des comportements sains. Cette disposition a été renforcée par une initiative d'autorégulation appelée « charte d'engagement », initiée en 2009 et reconduite en 2014<sup>224</sup>, soutenue par plusieurs ministères et les acteurs privés de l'industrie. Cependant, le caractère non contraignant de cette charte et l'absence de restrictions sur la publicité destinée aux enfants ont limité son efficacité. Une légère avancée a été réalisée en 2016 par la loi Gattolin<sup>225</sup> introduisant l'interdiction de la publicité commerciale dans les programmes jeunesse des chaînes publiques, mais cette mesure reste marginale compte tenu du faible temps passé par les enfants devant ces programmes.

**Le besoin d'une régulation multiplateforme est avéré alors que l'exposition au *marketing* alimentaire pour des produits gras, sucrés et salés est amenée à s'accroître à l'ère du digital.** Les marques déploient

<sup>221</sup> *Ibid.*

<sup>222</sup> *Ibid.*

<sup>223</sup> LOI n° 2004-806 du 9 août 2004 relative à la politique de santé publique.

<sup>224</sup> Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA), Charte visant à promouvoir une alimentation et une activité physique favorables à la santé dans les programmes et les publicités diffusés à la télévision, 2013.

<sup>225</sup> LOI n° 2016-1771 du 20 décembre 2016 relative à la suppression de la publicité commerciale dans les programmes jeunesse de la télévision publique.

une stratégie *marketing* significative à travers les réseaux sociaux, collaborant notamment avec des influenceurs qui bénéficient d'une confiance élevée de la part des jeunes, plus élevée que celle donnée au corps médical. Les réseaux sociaux sont ainsi devenus une source d'information primordiale pour les jeunes, avec 92% d'entre eux présents sur ces plateformes, et la thématique alimentaire est l'une des plus discutées en ligne. Ce phénomène s'est amplifié pendant les périodes de confinement sanitaire où l'intérêt pour l'amélioration des compétences culinaires s'est simultanément renforcé. Or, dans le même temps, la pression *marketing* s'est intensifiée avec l'émergence de techniques d'influence de plus en plus subtiles. Les grandes marques alimentaires s'appuient ainsi sur une variété de canaux pour promouvoir leurs aliments : intégration de produits dans des jeux vidéo, organisation de jeux-concours, collaboration avec des influenceurs, développement d'applications, dessins animés sur les emballages, etc.

Au-delà de ces difficultés à réguler un marché par nature diffus et peu circonscrit, s'ajoutent les enjeux économiques liés aux modèles d'affaires des annonceurs publicitaires, des diffuseurs médias (TV, radio, presse, internet) et des marques elles-mêmes, potentiellement très affectées par les limitations d'exposition anticipées de leurs audiences.

\* \*

Face à ces constats et à l'efficacité limitée des politiques publiques existantes, l'Institut Montaigne propose six recommandations pour lutter contre la précarité alimentaire et limiter l'expansion des déséquilibres alimentaires.

## 5 Six recommandations pour réduire les fractures alimentaires

### Objectif 1

Lutter contre la précarité alimentaire.

#### RECOMMANDATION 1

**Soutenir les acteurs locaux en première ligne face à la crise sociale.**

1.1. Exonérer de TVA les achats de denrées alimentaires pour les associations habilitées d'aide alimentaire

**Depuis plusieurs années, les associations d'aide alimentaire font face à une demande sans précédent.** Pris en étau entre une augmentation du public accueilli (+20 % en 2023 aux Restos du Cœur pour un total d'1,3 millions de personnes<sup>226</sup>) et une hausse des prix de l'alimentation, leur budget est de plus en plus contraint. En 2023, les Restos du Cœur affichaient un déséquilibre comptable significatif<sup>227</sup> ; ils ont, pour la première fois, annoncé devoir refuser jusqu'à 150 000 personnes et réduire la quantité des portions alimentaires distribuées.

<sup>226</sup> L'Observatoire des Restos, *Caractéristiques des personnes accueillies, Campagne 2022-2023, 2023.*

<sup>227</sup> L'association communiquait en 2023 un déficit prévisionnel de 35 millions d'euros, même si le déficit définitif de l'année s'avérait plus bas. Voir : entretien de Patrice Douret, « La vague ne faiblit pas », 22 novembre 2023, <https://www.restosducoeur.org/patrice-douret-la-vague-ne-faiblit-pas/>.

**À ces difficultés budgétaires s'ajoute la reconfiguration contrainte des approvisionnements à laquelle sont confrontées les associations**<sup>228</sup>. Si chaque association gère ses approvisionnements de façon autonome, il existe quelques grandes sources d'approvisionnement communes : les commandes centralisées de denrées auprès du FSE+ (fonds social européen +), les dons des particuliers (collectes), des grandes et moyennes surfaces (ramasse) et des industriels, mais aussi les achats à partir des ressources propres des structures.

**Moins connue, la catégorie des achats représente une part importante des dépenses et des produits distribués par les associations d'aide alimentaire.** Les achats directs de denrées par les associations sont présentés comme un moyen d'éviter les ruptures d'approvisionnement, de diversifier les denrées et plats proposés aux bénéficiaires, de cibler les achats sur certaines catégories de produits pour améliorer la qualité des denrées proposées ou encore de soutenir des circuits d'approvisionnement locaux. Si en moyenne, les achats représentent 15 % de l'approvisionnement des associations, ce pourcentage varie considérablement entre les acteurs. Les Restaurants du cœur en tirent par exemple près d'un tiers de leurs volumes distribués (30 %) tandis que la Croix rouge ou le Secours Populaire Français se situent respectivement autour de 12 % et 10 %<sup>229</sup>. Par ailleurs, il existerait une corrélation entre achats alimentaires et offre saine et durable puisque les Restaurants du Cœur sont aussi le réseau distribuant la plus grande proportion de fruits et légumes à leurs bénéficiaires (34 %)<sup>230</sup>.

**Deux éléments suggèrent une reconfiguration progressive de l'approvisionnement des associations d'aide alimentaire, favorisant une part croissante des achats.** D'une part, la quantité de produits collectés

<sup>228</sup> Le Morvan F & Wanecq T, *La lutte contre la précarité alimentaire. Évolution du soutien public à une politique sociale, agricole et de santé publique. Rapport de l'Inspection générale des affaires sociales*, IGAS, 2019.

<sup>229</sup> Chiffres communiqués en auditions.

<sup>230</sup> Le Morvan F & Wanecq T, *Op.Cit.*

sous forme de dons par ces associations tend à diminuer, en raison de l'émergence d'acteurs privés très engagés dans la lutte contre le gaspillage alimentaire, tels que TooGoodToGo ou Phénix. D'autre part, des incertitudes persistent depuis plusieurs années quant à une réduction future du budget du FSE+.

Le budget achats des Restos du Cœur a ainsi doublé en trois ans, passant de 55 millions d'euros en 2021 à 110 millions d'euros en 2023 (sur un budget total de plus de 200 millions)<sup>231</sup>. Ces achats sont soumis à un taux de TVA réduit de 5,5 % mais, à la différence des entreprises qui peuvent déduire et récupérer la TVA sur leurs achats professionnels, les associations doivent payer cette taxe comme n'importe quel consommateur<sup>232</sup>.

Pour faciliter cette reconfiguration et encourager les associations d'aide alimentaire à effectuer leurs achats plus aisément, **l'Institut Montaigne propose d'exonérer de TVA les achats de denrées effectués par ces associations**, à condition que ces produits soient destinés à être redistribués aux bénéficiaires<sup>233</sup>. Selon nos estimations, le manque à gagner pour l'État lié à une telle mesure serait **d'environ 10 millions d'euros par an**.

En matière d'opérationnalisation, cette baisse de TVA prendrait la forme d'un remboursement de TVA auprès des pouvoirs publics à la fin de l'année par les associations éligibles.

\* \*

<sup>231</sup> Ouest France, Restos du Cœur : l'État promet 15 millions d'euros d'aides supplémentaires, 2 septembre 2023.

<sup>232</sup> Cottage J, Douret P, « Les candidats aux élections européennes doivent s'engager à renforcer le soutien apporté par l'Europe à l'aide alimentaire », 3 mai 2024.

<sup>233</sup> Cette recommandation suit la même logique que l'amendement déposé par M. Cardon au PLFSS2024 : [https://www.senat.fr/amendements/2023-2024/127/Amdt\\_1-1585.html](https://www.senat.fr/amendements/2023-2024/127/Amdt_1-1585.html).

**1.2. Accompagner le développement d'un modèle de cantines sociales en renforçant les synergies entre les collectivités territoriales, les associations et les entreprises.**

En complément du modèle d'aide alimentaire actuellement dominant, il serait pertinent d'imaginer, ou à tout le moins de promouvoir un nouveau modèle d'aide alimentaire porté par les collectivités locales – communes ou intercommunalités – qui placerait la cuisine au cœur de ses actions.

**La cuisine joue un rôle social pour les publics précaires, proportionnellement plus isolés**<sup>234</sup>. L'acte de cuisiner, en tant qu'activité collective, rassemble les individus et permet de renforcer les liens sociaux ou d'en créer de nouveaux. C'est un moyen efficace de lutter contre l'isolement et d'accompagner durablement certains bénéficiaires vers une plus grande autonomie alimentaire, en leur apprenant à faire eux-mêmes.

**L'apprentissage culinaire valorise les fruits et légumes tout en limitant le gaspillage alimentaire.** Au cours de ses auditions, l'Institut Montaigne a relevé une faiblesse inhérente au modèle français de distribution de denrées alimentaires par les associations habilitées : les fruits et légumes frais, en raison de leur durée de conservation plus limitée, sont davantage gaspillés. Ils nécessitent par ailleurs une préparation de cuisine plus complexe que les aliments transformés, ce qui les rend moins prisés par les publics précaires, souvent contraints en moyens, temps ou savoir-faire pour les préparer.

**Récemment, de nouvelles structures d'aide alimentaire se constituent en France et proposent un modèle innovant d'aide alimentaire, donnant la part belle à la cuisine, aux achats et à la participation pratique et théorique des bénéficiaires.** C'est le cas de la Maison engagée

<sup>234</sup> Fischler C, *Les alimentations particulières : Mangerons-nous encore ensemble demain ?*, 2013.

et solidaire de l'alimentation (MESA), inaugurée en 2022 sur la métropole lyonnaise. Sur le modèle de cuisines de quartier qui existent dans d'autres zones géographiques francophones comme à Bruxelles ou au Québec, la MESA regroupe en effet sur un même lieu physique une offre de restauration (restaurant), une offre de commerce (épicerie) et une offre de pédagogie alimentaire. La maison s'approvisionne à 100% en achats alimentaires durables et locaux, faisant ainsi rayonner le tissu agricole régional. Par ailleurs, la maison a mis en place une triple tarification en fonction des revenus des bénéficiaires, avec des repas facturés 4, 8 ou 12 euros<sup>235</sup>. Enfin, les bénéficiaires sont encouragés à participer activement à la vie de la maison, en cuisinant et en proposant régulièrement leurs préparations au reste du groupe.

**Dans cette optique, l'Institut Montaigne recommande de soutenir le développement de ce modèle d'aide alimentaire innovant, en complément du modèle actuellement dominant.** L'extension de ce modèle à une plus grande échelle est cruciale : bien que le succès de la MESA dans la métropole lyonnaise soit indéniable, la question se pose de savoir si cette structure pourrait répondre aux besoins de plusieurs milliers, voire millions de bénéficiaires, comme le font les Restos du Cœur.

Pour évaluer la flexibilité de ce modèle, il est d'abord nécessaire de l'étendre à d'autres zones géographiques, y compris des zones péri-urbaines et rurales en France. Plusieurs paramètres devraient être examinés :

- Comment intégrer ce modèle aux associations d'aide alimentaire actuellement dominantes pour assurer une utile complémentarité ? En effet, la promotion d'un tel modèle ne traduit pas une concurrence aux associations d'aide alimentaire actuelles dont l'action porte aujourd'hui secours à des millions de bénéficiaires en France. Il s'agit davantage d'offrir au public qui le souhaite un accompagnement d'autonomie alimentaire couplé d'une lutte contre l'isolement.

<sup>235</sup> Chiffres communiqués par l'association VRAC.

- Comment assurer l’approvisionnement de ces services ? C’est-à-dire comment financer les revenus de ces associations pour leur permettre de réaliser 100 % d’achats propres ?

Au total, cette proposition serait portée, sur le plan opérationnel, au plus près du terrain directement par les collectivités territoriales. Concrètement, une commune volontaire mettrait à disposition un local de cuisine et un espace de restauration et assurerait le rôle de chef-de-file du dispositif, du sourçage des meilleurs produits locaux de la région à leur distribution par une association locale, en impliquant éventuellement des agents municipaux comme les cantiniers ou les agents d’entretien. Une telle implication rendrait cohérent le dimensionnement du dispositif, qui permettrait aux bénéficiaires un apprentissage de la cuisine de produits bruts et le développement du lien social par l’alimentation.

\* \*

**1.3. Soutenir l’installation de commerces alimentaires en zones rurales et périurbaines afin de diminuer les inégalités d’accès territoriales.**

Si la France est moins touchée par le phénomène de déserts alimentaires que d’autres pays, il n’en demeure pas moins que les habitants de certains territoires, enclavés ou éloignés des grands centres urbains, ont un accès parfois difficile à des produits de bonne qualité. Aujourd’hui, 21 000 communes, soit 62 % des communes françaises, majoritairement rurales, sont dépourvues de commerces.

En février 2023, le gouvernement a annoncé un plan de 36 millions d’euros sur trois ans, soit 12 millions par an, pour inciter à l’ouverture de commerces en zone rurale. En juillet 2024, un bilan de la première année de lancement fait état de 370 projets de commerces financés, soit un

potentiel de 258 000 Français bénéficiant prochainement de l'ouverture de nouveaux commerces à proximité de chez eux<sup>236</sup>.

Compte tenu de ces premiers résultats encourageants, l'Institut Montaigne propose que ce dispositif :

1. Fasse l'objet d'une évaluation chaque année par les ministères concernés, avec l'appui de l'agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) et/ou de la Banque Publique d'Investissement (BPI France) ;
  2. Au terme des trois années initialement prévues et en cas d'évaluation positive, soit à la fois élargi et pérennisé :
- L'élargissement du dispositif doit être :
    - d'abord **géographique** et concerner l'ensemble des communes dans lesquelles les habitants ne disposent pas d'un commerce d'une superficie minimum à définir, dans un périmètre de 20 minutes en voiture ;
    - ensuite **financier** : l'enveloppe prévue pour les commerces non sédentaires est actuellement plafonnée à 50% des dépenses d'investissement et 20 000 euros, pour inciter à l'installation de ces commerces ambulants dans les « zones blanches de l'alimentation ». Ces montants pourraient par exemple être portés respectivement à 75 % et 30 000 euros (pour une augmentation de 50% de l'enveloppe) sous réserve d'une évaluation préalable au regard du contexte budgétaire contraint.
  - Si l'évaluation est positive, la pérennisation du dispositif devra être étudiée.

\* \*

<sup>236</sup> Gouvernement, « 55 nouveaux lauréats du programme de reconquête du commerce rural au bénéfice de plus de 43 000 Français », Communiqué de presse, 14 juillet 2024.

## RECOMMANDATION 2

### **Apporter un soutien budgétaire aux Français en situation de précarité alimentaire pour faciliter l'achat de fruits et légumes.**

Ce soutien prendrait la forme d'un chèque alimentaire dirigé vers les Français en situation de grande précarité alimentaire et exclusivement dédié à l'achat de fruits et légumes, selon le paramétrage suivant :

- Un chèque de 30€ par mois pour les 4 millions de Français bénéficiaires de l'aide alimentaire, offrant la possibilité d'acheter quatre portions de fruits et légumes par jour

Le coût total du dispositif est estimé à 1,4 milliard d'euros, et pourrait être couvert par les recettes fiscales de la **recommandation 4.1**.

L'Institut Montaigne recommande d'instaurer ce chèque de manière temporaire, jusqu'en 2027, avec une évaluation de son efficacité à cette date afin de décider de son éventuelle prolongation.

**Les écarts de consommation de fruits et légumes entre les ménages modestes et aisés incarnent cette fracture quant à l'accessibilité financière d'une alimentation saine et durable.** Les ménages les plus modestes consomment deux fois moins de fruits et légumes que le reste de la population et ce, de manière constante depuis 40 ans<sup>237</sup>. Cet écart tend même à s'accroître alors qu'entre 2022 et 2023, le prix des fruits et légumes a augmenté de 16 %.

**Des exemples divers et matures témoignent de l'efficacité de ce type de dispositif dans l'accès à une alimentation saine.** Aux États-Unis, le

<sup>237</sup> ANSES, INCA 3 : Évolution des habitudes et modes de consommation, de nouveaux enjeux en matière de sécurité sanitaire et de nutrition, 2017.

programme Supplemental Nutrition Assistance Program (SNAP), créé en 1964, a permis en 2023 à 41 millions de personnes de bénéficier d'un soutien budgétaire mensuel de \$210 par personne en moyenne, pour un budget total de 128 milliards (comprenant aussi des frais de gestion)<sup>238</sup>. Les résultats du SNAP dans la lutte contre l'insécurité alimentaire et la pauvreté en général sont avérés et documentés.

Pour apporter un soutien financier aux ménages vulnérables, l'Institut Montaigne propose de créer un chèque alimentaire ciblé spécifiquement sur l'achat de fruits, légumes, et légumineuses, utilisable dans tous les points de vente. Ce soutien budgétaire viserait à rapprocher les consommateurs de l'objectif fixé par le PNNS de consommer 5 fruits et légumes par jour, un objectif encore hors d'atteinte puisque seulement 42 % des adultes et 23 % des enfants y parviennent<sup>239</sup>.

**L'Institut Montaigne suggère de venir en aide par ce dispositif aux bénéficiaires déclarés de l'aide alimentaire, soit 4 millions de personnes, pour financer l'achat de quatre portions de fruits et légumes par jour**<sup>240</sup>. L'Institut Montaigne propose ainsi la mise en place d'un chèque mensuel de 30€ par personne dont le coût total est estimé à 1,4 milliard d'euros et pourrait être financé par la **proposition 4.1**. Ce montant ne prend toutefois pas en compte les frais de gestion, d'opération et de contrôle de ce dispositif qui sont chiffrés par l'IGF et l'IGAS de 3 à 8 % du montant en fonction de l'assiette retenue, soit quelques dizaines de millions supplémentaires<sup>241</sup>.

L'Institut Montaigne recommande d'instaurer ce chèque de manière temporaire, jusqu'en 2027, avec une évaluation de son efficacité à cette date afin de décider de son éventuelle prolongation. Il est également anticipé

<sup>238</sup> U.S. Department of Agriculture Economic Research Service, *Key Statistics and Research / Supplemental Nutrition Assistance Program (SNAP)*, July 2024.

<sup>239</sup> INSERM, *Nutrition et santé / La santé passe par l'assiette et l'activité physique*, 2018.

<sup>240</sup> Soit 400 grammes pour un adulte et 200 grammes pour un enfant.

<sup>241</sup> IGF & IGAS, « Synthèse du rapport IGAS IGF 2022 sur le chèque alimentaire », 2022.

qu'au fil du temps, le budget de financement de ce chèque, alimenté par les recettes de la taxe sur le sucre, pourrait s'épuiser en raison de la reformulation des produits par les industriels ou d'une diminution de la consommation de sucre. La mise en place de ce chèque pourrait également faire l'objet d'une expérimentation progressive dans un territoire donné afin d'en évaluer son efficacité avant son extension sur le territoire national.

Au-delà des avantages pour la santé et la durabilité (encourager la consommation de fruits et légumes contribue en effet à rééquilibrer l'apport calorique en faveur des protéines végétales), la mise en place de ce chèque en France suscite plusieurs critiques. Premièrement, les effets de seuils, propres aux dispositifs de chèques, peuvent avoir un effet « anti-social » à l'encontre des classes moyennes, comme le souligne une note récente de l'Institut Montaigne<sup>242</sup>. En effet, ces ménages contribueraient au financement de ce chèque sans en toucher les bénéfices. Ensuite, concernant la création d'un chèque alimentaire ciblé, une question éthique se pose : est-il du rôle de l'État d'influencer les choix alimentaires des Français en orientant leurs dépenses ? Ce paternalisme est critiqué par les associations d'aide alimentaire consultées par l'Institut Montaigne, qui préconisent plutôt un chèque non ciblé. Enfin, sur le plan économique, un chèque alimentaire ciblé vers les fruits et légumes pourrait entraîner une hausse des importations dans la mesure où près d'un fruit et légume sur deux consommés en France est importé<sup>243</sup>. La dépense publique viendrait alors directement alimenter le déficit commercial. Avant de décider de pérenniser ce dispositif, il conviendra de prendre en compte l'ampleur de ces différents effets de bord dans l'évaluation précédemment mentionnée.

\* \*

<sup>242</sup> Lisa Thomas-Darbois, *Classes moyennes : l'équilibre perdu ?*, 2024.

<sup>243</sup> En détail, la part des produits importés est plus importante pour les fruits (71 %) que pour les légumes (28 %), en partie du fait de la consommation de fruits tropicaux et d'agrumes non produits en métropole. FranceAgriMer. *Les chiffres-clés de la filière Fruits & Légumes frais et transformés en 2022, 2023*.

### RECOMMANDATION 3

## Pérenniser la diffusion à l'échelle nationale d'une restauration collective de qualité.

**3.1.** Accompagner l'évolution du modèle de la restauration collective selon trois axes de progression : 1/ Mettre à jour les textes encadrant la restauration collective au regard des besoins actuels des bénéficiaires ; 2/ Valoriser dans les achats la proximité et le soutien des économies locales ; 3/ Garantir le modèle de la restauration collective comme gage de qualité et de sécurité alimentaire à coûts maîtrisés.

La restauration collective, en servant en moyenne chaque année 7,3 milliards de repas, peu chers et de bonne qualité<sup>244</sup>, constitue un modèle unique en son genre, particulièrement vertueux qu'il incombe de préserver. Avec au moins 140 repas consommés chaque année par élève, le restaurant scolaire est de surcroît un lieu essentiel de l'éducation alimentaire.

**a.** Mettre à jour les textes encadrant la restauration collective au regard des besoins actuels des bénéficiaires

**La restauration collective compte parmi les modes de restauration les plus régulés et encadrés.** Outre les lois ÉGAlim<sup>245</sup>, Agec<sup>246</sup>, Climat et Résilience<sup>247</sup> qui imposent spécifiquement de nouvelles obligations (pas

<sup>244</sup> Syndicat National de la Restauration Collective, *La cantine par le menu / Les coulisses de la restauration collective*, 2019.

<sup>245</sup> LOI n° 2018-938 du 30 octobre 2018 pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous.

<sup>246</sup> LOI n° 2020-105 du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire.

encore toutes respectées)<sup>248</sup>, la restauration collective doit également se conformer à d'autres textes fondamentaux, tels que les recommandations du GEM-RCN (Groupe d'Étude des Marchés pour la Restauration Collective et la Nutrition)<sup>249</sup>. Ces recommandations définissent les modalités de passation des marchés publics dans ce secteur et servent de référence pour de nombreux marchés privés.

Depuis 10 ans, bien que les recommandations publiques à travers les PNNS et PNA aient évolué, les textes juridiques encadrant la restauration collective sont restés inchangés. **Ces textes ne sont plus adaptés aux défis actuels de l'alimentation.** En effet, la dimension de durabilité – par des notions de labels ou de circuits courts – est absente de ces règlements, qui se concentrent uniquement sur les critères nutritionnels. Il est donc essentiel de faire évoluer le GEM-RCN et le décret de 2011 à la lumière des enjeux climatiques et environnementaux. La Stratégie Nationale Alimentation Nutrition et Climat (SNANC), en cours de finalisation, doit aligner les objectifs de santé et de durabilité, tout en fournissant une base solide pour la révision nécessaire des textes encadrant la restauration collective. La situation est encore plus préoccupante en ce qui concerne la restauration collective en prison, qui n'a pas de décret d'application depuis une dizaine d'années, et en EHPAD, où aucun texte encadrant n'existe.

Pour permettre à la restauration collective de faire évoluer plus rapidement son modèle, il est essentiel que le législateur actualise les textes encadrants en tenant compte des nouvelles dimensions sociales et environnementales. Cette mise à jour doit ensuite être déclinée en décrets d'application spécifiques à chaque type de structure, qu'il s'agisse des écoles, des entreprises, des EHPAD, des prisons, etc, afin que chacun de ces établissements puissent répondre pleinement aux enjeux alimentaires.

<sup>247</sup> LOI n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets.

<sup>248</sup> Notamment les obligations de bio et produits de qualité.

<sup>249</sup> Ministère de l'Économie, de l'Industrie et du Numérique, *Recommandation Nutrition Groupe D'Étude Des Marchés De Restauration Collective Et Nutrition (GEM-RCN)*, 2015.

**b. Valoriser dans les achats la proximité  
et le soutien des économies locales**

**La restauration collective, par les volumes de repas qu'elle représente, contribue à la structuration des filières alimentaires locales.** Les lois ÉGAlim ne fixent pas de critères locaux ou nationaux dans ses objectifs d'approvisionnement, de même que le code de la commande publique – lequel définit le cadre d'action des gestionnaires – n'intègre pas de préférence nationale, celle-ci étant contraire au droit du marché commun européen. Sans aller jusqu'à une réforme juridique des règles européennes, prendre en compte dans les obligations fournies à la restauration collective les spécificités des terroirs régionaux est une première étape de progression vers des approvisionnements plus locaux. En ce sens, certaines municipalités orientent leurs cahiers des charges en y intégrant les termes de « saisonnalité » ou « traçabilité ». À terme, l'enjeu pour la restauration collective est de définir un cadre permettant d'intégrer les critères de proximité des lieux de production et de soutien à l'économie locale.

**c. Garantir le modèle de la restauration collective  
comme gage de qualité et de sécurité alimentaire  
à coûts maîtrisés**

**Le décalage entre les objectifs fixés par les lois EGAlim et les taux réellement atteints interpelle.** Alors que la loi fixe à 50 % de produits de qualité dont 20 % de bio à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2022<sup>250</sup>, le rapport de suivi de l'application des lois EGAlim en restauration collective fait état de taux d'approvisionnement en produits durables et de qualité de 27,5 %, dont 13,1 % de bio en 2022<sup>251</sup>.

<sup>250</sup> LOI n° 2018-938 du 30 octobre 2018 pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous.

<sup>251</sup> Ministère de l'Agriculture et de la Souveraineté Alimentaire, « Objectifs EGAlim en produits durables et de qualité en restauration collective : le bilan de l'année 2022 publié, la collecte des données 2023 bientôt clôturée », communiqué de presse, 12 mars 2024.

**De nombreux observateurs s'accordent à dire que la réalisation des objectifs ÉGAlim entraînerait un surcoût financier.** Il est cependant difficile d'estimer précisément ce surcoût par repas, car il varie selon qu'il s'agisse de restauration scolaire, hospitalière ou d'entreprise. Bien que la valeur exacte de ce surcoût reste à déterminer (une augmentation à hauteur de 25 % du coût des repas semble être partagée par les acteurs économiques), son financement fera sans doute l'objet de discussions importantes entre l'État et les acteurs de la restauration collective.

Sans engager d'investissements significatifs, trois gisements d'économies sont activables pour se rapprocher des objectifs d'EGAlim. Le premier porte sur la **lutte contre le gaspillage alimentaire**. Aujourd'hui la moyenne nationale est de 100 grammes de déchets par plateau repas. Des exemples ont montré qu'il était possible de réduire ce gaspillage par deux et d'économiser plusieurs centimes d'euros par repas<sup>252</sup>. Deuxièmement, la **végétalisation des menus** est une autre poche d'économie quand la viande et le poisson pèsent le plus lourd financièrement en achats alimentaires. Cela peut être effectué en travaillant sur la fréquence d'apparition des aliments encadrés par certains textes juridiques comme l'arrêté de 2011 pour la restauration scolaire. Enfin, il s'agit de travailler également sur la **composition des menus**. La règle prévoit aujourd'hui de proposer cinq composantes pour un menu dit classique à savoir une entrée, un plat, un accompagnement, un fromage et un dessert. Faciliter, via un véhicule législatif ou réglementaire, une réduction du nombre de composantes à quatre ou trois, tout en insistant sur la qualité des composantes restantes, constitue un axe d'amélioration.

\* \*

<sup>252</sup> *Le cas de la ville de Mouans-Sarthoux fait figure de pionnier en la matière.*

### 3.2. Encourager la consommation de fruits à l'école primaire

La mise en place d'un goûter fruité dans les écoles primaires bénéficiera autant aux enfants qu'aux producteurs français. Pour les enfants, les gains sont de court terme et de long-terme.

- **À court terme, cette proposition assurera que chaque enfant français mange au moins un fruit par jour** pour se rapprocher des objectifs du PNNS quand seulement un enfant sur cinq (20,2%) consomme 5 fruits et légumes par jour<sup>253</sup>.
- **À moyen et long terme, cette initiative permettra aux élèves de se familiariser dès leur enfance avec une variété de fruits, encourageant ainsi des habitudes alimentaires saines et durables.** Proposer des goûters à base de fruits à l'école, tels que des quartiers de pommes pré-découpés, est une méthode efficace pour introduire les enfants à une alimentation équilibrée tout en leur faisant apprécier ces produits. L'idée est de remplacer les collations riches en sucre et en matières grasses par des fruits frais et de saison, qui sont à la fois pratiques et attrayants pour les enfants. De plus, adapter les fruits en fonction des saisons est essentiel pour sensibiliser les écoliers aux enjeux de la saisonnalité et des circuits courts.

**Une telle mesure constitue également une opportunité pour les producteurs français puisque l'Institut Montaigne préconise que les fruits servis aux écoliers soient d'origine française.** Les conséquences sur la filière fruitière française seront importantes, comme en témoigne l'effet des 1 600 tonnes de pommes d'origine française achetées par McDonald's aux producteurs occitans ou aquitains<sup>254</sup>.

<sup>253</sup> *Aprifel, Comment augmenter la consommation de fruits & légumes à l'école ?, 2009.*

<sup>254</sup> *Midi Libre, McDo et son Happy Meal proposent des pommes écoresponsables aux enfants grâce aux producteurs d'Occitanie, 14 septembre 2022.*

**L’Institut Montaigne estime qu’une telle mesure pourrait être mise en œuvre à coût budgétaire global neutre.** La préparation d’un goûter à base de produits frais entraîne certes des coûts plus élevés en raison du travail requis sur place, comparativement aux goûters actuels composés de produits industriels conditionnés en vrac. De même, le coût de distribution est plus important, notamment en raison de la sensibilité des produits à la chaîne du froid. Toutefois, ces surcoûts peuvent être en grande partie compensés par le prix plus bas des matières premières, telles que le pain, les fruits et les purées maison<sup>255</sup>. Si un éventuel surcoût venait à apparaître, il pourrait être absorbé par les fonds du programme européen « Fruits et Légumes à l’école », qui prévoit une enveloppe de 18 millions d’euros en 2024<sup>256</sup>.

\* \*

## Objectif 2

Limiter l’expansion des déséquilibres alimentaires.

### RECOMMANDATION 4

**Réduire le niveau de consommation de sucre chez les enfants et les adolescents.**

<sup>255</sup> *Le coût du goûter à base de fruits serait d’environ 1,52 € par élève, incluant un coût matière première de 0,75 €, pour un total annuel estimé à 1,31 milliard d’euros sur une base de 140 jours scolaires et 6,2 millions d’élèves. À l’inverse, le goûter à base de produits industriels, avec un coût matière première de 0,97 € et un coût total de 1,50 € par élève, aurait un coût annuel légèrement inférieur (environ 10 millions d’euros) du fait de frais de préparation et de logistique réduits.*

<sup>256</sup> *Ministère de l’Agriculture et de la souveraineté alimentaire, Le programme européen « Fruits et légumes à l’école » et « Lait et produits laitiers à l’école », Dossier à retrouver : <https://agriculture.gouv.fr/le-programme-europeen-fruits-et-legumes-lecole-et-lait-et-produits-laitiers-lecole>.*

**4.1. Agir sur le niveau de sucre des produits alimentaires** (hors boisson) particulièrement prisés par les enfants et adolescents. Les catégories de produits concernées incluent les confiseries, biscuits sucrés et chocolats, céréales de petit déjeuner, pâtes à tartiner, viennoiseries et pâtisseries industrielles. Cette intervention fiscale peut prendre deux formes distinctes :

- 1.** imposer la négociation d'un accord collectif entre industriels concernés, dont la non-réalisation des objectifs engagerait l'instauration d'une nouvelle taxe;
- 2.** moduler le taux de TVA sur l'ensemble des produits concernés (TVA nutritionnelle).

Les recettes fiscales estimées entre 560 millions et 1,2 milliards d'euros selon la méthode retenue pourraient être redistribués au financement du chèque alimentaire proposée en **recommandation 2**.

**La consommation de sucres chez les mineurs est préoccupante : l'ANSES en 2019 alertait déjà sur l'apport excessif de sucre chez les publics jeunes**<sup>257</sup>. Le sucre, sous des formes plurielles, est de plus en plus présent dans notre alimentation, du fait de la part croissante des aliments ultra-transformés<sup>258</sup>, des sodas, et d'un ensemble d'aliments dits « plaisir » (confiseries, barres chocolatées, pâtisseries...). De fait, 87% des enfants consomment davantage de sucre que les recommandations de l'OMS ainsi que 47% des adultes. Selon certains experts, un enfant de 8 ans aurait déjà mangé plus de sucre que son grand-père au cours de toute sa vie<sup>259</sup>. D'après les résultats de l'étude INCA 3 (ANSES) chez les enfants de moins de 10 ans, le groupe des viennoiseries, pâtisseries, gâteaux et

<sup>257</sup> ANSES, *Nutrition des enfants, des personnes âgées et des femmes enceintes ou allaitantes : l'Anses alerte sur l'apport excessif de sucres chez les enfants et souligne les bénéfices de l'activité physique pour les personnes âgées*, 2019.

<sup>258</sup> Arte, « Sucre, le doux mensonge », Documentaire, 2015.

biscuits sucrés figure parmi les premiers contributeurs en sucre, à hauteur de 16 % des apports, et les confiseries/chocolats à hauteur de 7%. Chez les adolescents de 11-17 ans, les mêmes groupes contribuent respectivement à 16 % et 10% des apports en sucres totaux (soit 25 % des apports en sucres provenant de ces deux groupes).

**La littérature scientifique mondiale renseigne sur la nocivité du sucre sur la santé.** Les études de l'ANSES (2016)<sup>260</sup> en France, de la National Library of Medicine (2022)<sup>261</sup> aux États-Unis ou du British Medical Journal (2023)<sup>262</sup> au Royaume-Uni démontrent qu'une consommation excessive et/ou prolongée de sucre contribue au développement de pathologies comme le surpoids, l'obésité, le diabète de type 2 ainsi que certaines maladies cardiaques. D'autres études, comme Moynihan (2016)<sup>263</sup>, pointent les effets du sucre sur les apparitions de caries dentaires, touchant enfants comme adultes. Pourtant, le prix payé à l'achat ne reflète pas les coûts supportés ex-post par la société.

Cette recommandation a pour objectif de limiter la consommation de ces aliments riches en sucres dont l'intérêt nutritionnel est faible<sup>264</sup> et d'inciter les industriels à reformuler leurs recettes<sup>265</sup>, en leur offrant une réduction de taxe proportionnelle aux efforts consentis pour rendre

<sup>259</sup> Cette illustration, relayée par de nombreux experts de santé publique dans le monde, donne un ordre de grandeur statistique et rend compte de l'augmentation de la consommation de sucre poussée par la part croissante de produits ultra-transformés dans notre alimentation.

<sup>260</sup> ANSES, Rapport d'expertise collective, Actualisation des repères du PNNS : établissement de recommandations d'apport de sucres, 2016.

<sup>261</sup> Gillespie KM, Kemps E, White MJ, Bartlett SE. The Impact of Free Sugar on Human Health-A Narrative Review. *Nutrients*. 2023.

<sup>262</sup> Huang Y, Chen Z, Chen B, Li J, Yuan X, Li J et al. Dietary sugar consumption and health: umbrella review, *BMJ*, 2023.

<sup>263</sup> Moynihan P. Sugars and Dental Caries: Evidence for Setting a Recommended Threshold for Intake. *Adv Nutr*. 2016.).

<sup>264</sup> Epstein LH, Gordy CC, Raynor HA, Bedomme M, Kilanowski CK, Paluch R. Increasing fruit and vegetable intake and decreasing fat and sugar intake in families at risk for childhood obesity. *Obes Res*. 2001.

<sup>265</sup> Allais O, Enderli G, Sassi F, Soler L-G, Effective policies to promote sugar reduction in soft drinks: lessons from a comparison of six European countries, 2023.

leurs aliments plus sains. Les recettes additionnelles générées par cette fiscalité seraient utilisées pour financer des politiques alimentaires vertueuses, contribuant ainsi à la promotion d'une alimentation durable et équilibrée à l'échelle nationale.

**En se limitant à un ensemble de produits alimentaires à risque pour la population identifiée (de 0 à 17 ans), l'intervention fiscale devrait avoir un impact relativement limité sur le niveau moyen d'inflation alimentaire.** Il est en revanche à attendre que le prix des produits ciblés (à savoir les confiseries, les biscuits sucrés, les céréales de petit déjeuner, les chocolats et pâtes à tartiner, les viennoiseries et les pâtisseries industrielles) vienne à augmenter, entraînant probablement une baisse de leur consommation.

Dans une note de 2023 sur l'élargissement de la fiscalité nutritionnelle en France, le Conseil des Prélèvements Obligatoires (CPO) retient une assiette comparable de produits alimentaires à haute teneur en sucre consommés par les enfants, à savoir : céréales pour petit déjeuner et barres céréalières, viennoiseries, pâtisseries, gâteaux et biscuits sucrés, confiseries et produits chocolatés<sup>266</sup>. Le CPO ne retient toutefois pas les pâtes à tartiner dans leur modèle.

Si les yaourts et fromages blancs et les fruits transformés sont deux catégories d'aliments parmi les plus populaires chez les enfants et adolescents, et contributrices de l'apport en sucre<sup>267</sup>, ces produits ne figurent pas parmi ceux visés par une éventuelle taxation. **Les inclure viendrait brouiller certaines orientations des recommandations scientifiques et pourrait s'avérer contre-productif d'un point de vue sanitaire.** D'une part, les produits laitiers, riches en calcium, phosphore et vitamines, offrent des bienfaits nutritionnels indispensables au développement de

<sup>266</sup> Grégoire C et Prady P, *La fiscalité nutritionnelle, Les notes du Conseil des Prélèvements Obligatoires*, n° 5, juillet 2023.

<sup>267</sup> ANSES, *INCA 3 : Évolution des habitudes et modes de consommation, de nouveaux enjeux en matière de sécurité sanitaire et de nutrition*, 2017.

l'organisme. De nombreuses études épidémiologiques soulignent une meilleure santé chez les personnes dont l'alimentation inclut régulièrement des yaourts et fromages blancs<sup>268</sup>. La consommation de yaourts, par exemple, est associée à une réduction du risque de surpoids, d'obésité, de syndrome métabolique et de diabète de type 2<sup>269</sup>. En 2019, l'ANSES recommandait même de substituer les pâtisseries et biscuits sucrés par « d'autres aliments plus intéressants qualitativement tels que les produits laitiers sans sucres ou d'autres aliments riches en calcium »<sup>270</sup>. D'autre part, de nombreux experts interrogés estiment que la consommation de fruits transformés rapproche in fine le consommateur de celle de fruits frais, laquelle est un des objectifs du PNNS.

**4.1.1.** Imposer la négociation d'un accord collectif avec les industriels commercialisant les catégories de produits précitées, en exigeant une réduction dégressive du taux de sucre pour atteindre un pourcentage à déterminer par produit d'ici à un délai fixé. Au terme de ce calendrier, une taxe sur les sucres devrait être instaurée pour les produits concernés qui ne respectent pas les objectifs proposés.

**La première option étudiée par l'Institut Montaigne serait d'agir directement sur la teneur en sucre des produits commercialisés à travers la négociation d'accords collectifs.** Cette approche collective permettrait aux acteurs du secteur de convenir ensemble d'une réduction progressive du sucre sur une période déterminée. Cette initiative pourrait s'inspirer de l'accord existant sur la réduction du sel dans le pain,

<sup>268</sup> Frédéric Fumeron, *Produits laitiers et syndrome métabolique : les enseignements de l'étude DESIR*, 2011.

<sup>269</sup> Lecerf JM, *Particularités et bienfaits des yaourts*, 2020.

<sup>270</sup> ANSES, *Nutrition des enfants, des personnes âgées et des femmes enceintes ou allaitantes : l'Anses alerte sur l'apport excessif de sucres chez les enfants et souligne les bénéfices de l'activité physique pour les personnes âgées*, 2019.

dont le bilan intermédiaire révèle certains progrès encourageants<sup>271</sup>. Les objectifs de réduction, ainsi que le calendrier pour les atteindre, devraient être définis en concertation avec toutes les parties prenantes.

Notons toutefois que les efforts de reformulation demandés aux industriels peuvent se heurter aux limites technologiques liées à la fabrication d'un produit. Les propriétés organoleptiques du produit (c'est-à-dire le goût, la forme, la saveur, la texture, l'odeur, la couleur) ainsi que de conservation peuvent être altérées par la réduction de certains nutriments, notamment le sucre. C'est en ce sens que les industriels favorisent des reformulations sur le temps long pour habituer le consommateur à ces changements de goût : le groupe Nestlé a par exemple réduit la teneur en sucre de 35 % de ses céréales sur les quinze dernières années. Par ailleurs, la production de certains produits, tels que le chocolat, est encadrée par une directive européenne (la « directive chocolat ») qui limite les possibilités de reformulation, empêchant ainsi des modifications trop poussées de leur composition.

D'autres faiblesses sont inhérentes à la négociation d'accords collectifs – notamment la durée significative des négociations avant la signature de l'accord (près de 10 ans entre le début des discussions et la signature de l'accord en ce qui concerne le sel dans le pain) et les résultats souvent insuffisants des objectifs de réduction atteints<sup>272</sup>. Conscients de ces limites, l'Institut Montaigne recommande d'ajouter à cet accord collectif un délai précis. **À l'issue de ce délai, une taxe serait instaurée pour les produits ne respectant pas encore les objectifs fixés par l'accord.**

Si elle devait être mise en place, une telle taxe pourrait prendre la forme suivante<sup>273</sup> :

<sup>271</sup> Oqali, *Rapport de tierce partie : suivi de l'accord collectif des professionnels du secteur de la boulangerie pour une réduction de la quantité de sel dans le pain, juillet 2023.*

<sup>272</sup> Allais O, Enderli G, Sassi F, Soler L-G. *Op.Cit.*

<sup>273</sup> *La construction de cette taxe s'appuie sur le modèle de la taxe soda britannique – dont le barème offre une meilleure efficacité (voir recommandation 4.2 pour plus de détails). Cette taxe ajuste ses seuils en fonction de la teneur moyenne en sucre ajouté dans les produits ciblés.*

Tableau n° 7 : une taxe serait instaurée pour les produits ne respectant pas encore les objectifs fixés par l'accord

Quantité de sucre (en mg de sucres pour 100 mg de produit)	Tarif applicable (en centimes d'euros)
En dessous de 20 mg de sucres	0 €
Entre 20 et 30 mg de sucres	0,48 €
Au dessus de 30 mg	0,64 €

*Mesurer les effets sur la consommation  
et les consommateurs*

**La mise en place d'une telle taxe aura un impact sur le prix de ces produits.** Notre modèle de taxe prévoit une inflation moyenne de 6 % sur ces catégories, sous réserve que 100 % de la taxe soit répercutée dans les prix.

Pour visualiser concrètement l'impact sur le prix d'une répercussion de la taxe à 100 % dans les prix (en prenant l'hypothèse d'une hausse moyenne de 6 %), un paquet de biscuits sucrés vendus à 2,50€ verrait son prix passer à 2,69€, soit une augmentation de 19 centimes. De la même manière, une pâte à tartiner vendue aujourd'hui à 5€ les 750 grammes afficherait un nouveau prix de 5,30€, soit une hausse de 30 centimes.

**De fait, une consommation à la baisse de ces produits est à attendre.** En prenant l'hypothèse d'une élasticité prix de -0,8, la taxe entraînerait une baisse de la consommation de ces catégories de -4,4 % en moyenne.

**En outre, la mise en place d'une telle taxe soulève des questions d'acceptabilité.** Cette taxe dite « régressive » affecte budgétairement davantage les populations modestes, qui consomment proportionnellement plus de produits sucrés<sup>274</sup>.

**Les résultats de l'enquête d'opinion que l'Institut Montagne a menée, en partenariat avec Vérían (ex Kantar) reflètent cette tension.**

Si 44 % des sondés se déclarent favorables à l'instauration d'une telle taxe, seuls 36 % des CSP- la soutiennent contre 48 % chez les CSP+. Les résultats diffèrent faiblement (de l'ordre d'un point de pourcentage) entre un échantillon exposé à une sensibilisation sur les effets néfastes du sucre sur la santé et un échantillon non-exposé.

**Lorsqu'elles sont correctement mises en œuvre, les taxes nutritionnelles ont un impact positif sur la santé.**

En incitant à une réduction de la consommation de produits nocifs pour la santé, ce sont les mêmes ménages les plus modestes qui bénéficient d'une amélioration notable de la qualité de leur régime alimentaire, entraînant des bienfaits tangibles sur leur santé. Ainsi, la diminution des externalités négatives associées à une alimentation inadéquate génère des avantages à la fois pour l'individu et pour la société dans son ensemble, par la réduction des coûts cachés associés.

*Mesurer les effets économiques sur les industriels  
et les distributeurs*

Pour les **industriels**, la reformulation engagerait des investissements financiers importants pour l'entreprise tandis que la baisse de consommation de ces produits pourrait avoir un effet sur la performance économique de ces acteurs, avec des répercussions sur le chiffre d'affaires et l'emploi. Si ce risque économique existe, il n'est pas le même pour tous les acteurs.

Pour les **distributeurs**, les produits sucrés (considérés comme des « produits plaisirs ») servent de produits d'appel et font l'objet de stratégies commerciales propres. Les distributeurs consentent à faire des marges très réduites afin de vendre de larges volumes. La baisse de la consommation pourrait venir déséquilibrer leurs stratégies commerciales.

<sup>274</sup> ANSES, *Op.Cit.*, 2017.

## Synthèse de notre modèle de taxe

**Selon les estimations réalisées par l'Institut Montaigne, en partenariat avec le cabinet de conseil iQo, les recettes fiscales pour l'année 1 s'élèvent à 560 millions d'euros.** En intégrant une marge d'erreur, le montant potentiel des gains permis par la taxe pourrait être compris entre **500 et 600 millions d'euros.**

Les catégories retenues sont les suivantes : les confiseries, les biscuits sucrés, les céréales de petit déjeuner, les chocolats et pâtes à tartiner, les viennoiseries et les pâtisseries industrielles.

Les seuils retenus :

- 0-20 % de taux de sucre pour 100g : 0 €;
- 20-30 % de taux de sucre pour 100g : 0,48 € / kg ;
- >30 % de taux de sucre pour 100g : 0,64 € / kg.

En prenant l'hypothèse que 100 % de la taxe sera répercutée dans les prix, on obtient une inflation moyenne de 6 % sur ces catégories (allant de 0 % pour les viennoiseries à 9 % pour la biscuiterie sucrée).

En prenant l'hypothèse d'une élasticité prix de -0,8, la taxe entraînerait une baisse de la consommation de ces catégories de -4,4 % en moyenne (de 0 % pour les viennoiseries à 7 % sur la biscuiterie sucrée).

### *Redistribution des recettes*

En contraste avec l'utilisation des recettes de la taxe sur les boissons sucrées et édulcorées en France, actuellement dirigées vers les comptes de la sécurité sociale, l'Institut Montaigne propose d'utiliser les recettes de cette taxe pour financer d'autres politiques alimentaires vertueuses, à

savoir le chèque alimentaire développé en **recommandation 2**. L'adéquation de ces deux mesures permettra de réduire la consommation de sucre pour l'ensemble des consommateurs, en particulier les plus jeunes, tout en facilitant l'accès des ménages les plus défavorisés à une plus grande consommation de fruits et légumes. Toutefois, les recettes de la taxe sur le sucre, estimées à 560 millions d'euros et susceptibles de diminuer au fil des années si la consommation de sucre baisse effectivement, ne permettraient de financer le chèque alimentaire que de manière partielle.

Par ailleurs, une enquête de la Health Foundation montre que 58% des personnes interrogées soutiennent l'introduction d'une taxe sur les entreprises produisant des aliments riches en sucre ou en sel, dont une partie des recettes servirait à acheter des fruits et légumes frais pour les familles pauvres<sup>275</sup>.

**4.1.2.** Revenir à un taux de TVA normal de 20 % sur l'ensemble des catégories de produits concernées

**L'application des taux de TVA sur les produits alimentaires est d'une complexité peu intelligible, faite d'exceptions et de cas d'espèces, lesquels ne répondent à aucune logique nutritionnelle. Pour les catégories de produits précitées, il convient d'harmoniser un taux de TVA à 20 % pour tous.**

Aux termes de l'article 278-0 bis du code général des impôts, l'ensemble des produits alimentaires destinés à la consommation humaine, considérés comme des produits de première nécessité, bénéficient du taux « réduit » de 5,5 %<sup>276</sup>.

<sup>275</sup> *The Health Foundation, What action does the public think the government should take on tobacco, alcohol and unhealthy food?, 2024.*

<sup>276</sup> Voir Code Général des impôts; article 278-0 bis : [https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article\\_lc/LEGIARTI000047622738](https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000047622738).

Seules quatre catégories échappent à cette règle : le caviar, les produits de confiserie, les chocolats et tous les produits contenant du chocolat ou du cacao, et les margarines et graisses végétales qui sont imposés au taux de 20%<sup>277</sup>. Pour les trois premières catégories, l'exclusion du taux réduit s'explique par l'association traditionnelle de ces produits avec des notions de plaisir et de luxe, en contraste avec celles de « première nécessité ». En ce qui concerne la margarine et les graisses végétales, la différence de traitement résulte de la volonté du législateur français de soutenir la filière laitière nationale, privilégiant ainsi les graisses animales, comme le beurre, plutôt que les graisses végétales. Ainsi, si la margarine est taxée à 20 %, le beurre est soumis à un taux de 5,5 %

La taxation en vigueur sur la catégorie des chocolats et produits chocolâtés est certainement celle qui incarne le plus la dimension kafkaïenne de cette régulation, difficilement lisible et compréhensible (*cf tableau ci-après*). Selon le « décret chocolat »<sup>278</sup> du 29 juillet 2003, certaines catégories de chocolats (comme le chocolat en poudre ou le cacao maigre) bénéficient du taux réduit, tandis que d'autres (comme les chocolats au lait ou fourrés) sont taxées au taux normal. En 2016, dans un rapport parlementaire, les députés Véronique Louwagie et Razzy Hammadi relevaient déjà l'importance de « simplifier et de clarifier ces règles, qui paraissent parfois absurdes tant elles comprennent d'exceptions et de cas particuliers »<sup>279</sup>.

<sup>277</sup> Voir titre I de l'annexe au décret n° 76-692 du 13 juillet 1976.

<sup>278</sup> Décret n° 2003-702 du 29 juillet 2003 modifiant le décret n° 76-692 du 13 juillet 1976 pris pour l'application de la loi du 1<sup>er</sup> août 1905 sur la répression des fraudes dans la vente des marchandises et des falsifications des denrées alimentaires en ce qui concerne les produits de cacao et de chocolat destinés à l'alimentation humaine.

<sup>279</sup> Louwagie V & Hammadi R, Conclusion des travaux d'une mission d'information sur la taxation des produits agroalimentaires, Rapport d'information de l'Assemblée Nationale, 22 juin 2016.

Tableau n° 8 : exemples de l'application actuelle des taux de TVA de 5,5 % et de 20 % à divers produits chocolatés

Type de produits chocolatés	Taux de TVA applicable
Tablette de chocolat noir.	5,5 %
Tablette de chocolat au lait (45 % de cacao).	20 %
Napolitains de chocolat au lait (45 % de cacao), dont la longueur est inférieure à 5 centimètres et le poids est inférieur à 20 grammes.	5,5 %
Orangette, quelle que soit sa taille.	5,5 %
Rocher au chocolat, dont la longueur est supérieure à 5 centimètres et le poids est supérieur à 20 grammes.	20 %
Mini rocher, dont la longueur est inférieure à 5 centimètres et le poids est inférieur à 20 grammes.	5,5 %
Biscuit enrobé de chocolat au lait :	
• composé à plus de 51 % de chocolat au lait ;	20 %
• composé à moins de 51 % de chocolat au lait ;	5,5 %
• composé à plus de 51 % de chocolat au lait mais dont la longueur est inférieure à 5 centimètres et le poids est inférieur à 20 grammes.	5,5 %
Dragée composée exclusivement de chocolat.	5,5 %
Dragée composée d'une amande enrobée de chocolat.	20 %

Source : Syndicat national des chocolats<sup>280</sup>.

**L'absence de modulation de TVA en fonction des valeurs nutritionnelles des produits génère des empilements fiscaux délétères.** Un rapport sénatorial de Yves Daudigny et Mme Catherine Deroche relève que si les boissons sucrées et édulcorées sont soumises à une taxe spécifique sur le sucre depuis 2012, elles continuent de bénéficier d'un taux de TVA réduit à 5,5 %<sup>281</sup>.

Pour renforcer la lisibilité de la TVA et y introduire une logique nutritionnelle, l'Institut Montaigne propose d'appliquer un taux normal de TVA

<sup>280</sup> Tableau extrait du rapport de l'Assemblée nationale : Louwagie V & Hammadi R, Conclusion des travaux d'une mission d'information sur la taxation des produits agroalimentaires, Rapport d'information de l'Assemblée Nationale, 22 juin 2016.

<sup>281</sup> Daudigny Y & Deroche C, Fiscalité et santé publique : état des lieux des taxes comportementales, Rapport d'information du Sénat, 26 février 2014.

aux six catégories de produits susmentionnés. Cette mesure n'affecterait ainsi pas les confiseries et certains produits à base de chocolats<sup>282</sup>, lesquels sont déjà soumis à un taux de TVA de 20%.

Pour visualiser concrètement l'impact sur le prix d'une hausse au taux normal de TVA, un paquet de biscuits sucrés vendus à 2,50€ verrait son prix passer à 2,84€, soit une augmentation de 34 centimes. De la même manière, une pâte à tartiner vendue aujourd'hui à 5€ les 750 grammes afficherait un nouveau prix de 5,69€, soit une hausse de 69 centimes.

**Selon nos estimations, cette révision permettrait de générer des recettes de l'ordre de 1,2 milliards d'euros dès la première année.** Ce chiffre ne tient toutefois pas compte des effets potentiels de la hausse des prix sur la consommation.

En outre, cette estimation repose sur les données de la grande distribution et ne tient pas compte des autres dynamiques de consommation susceptibles d'être impactées par cette hausse de TVA. Étant donné que l'application des taux de TVA ne peut être discriminante, cette modulation s'étendrait au-delà des simples consommateurs individuels : les entreprises, notamment celles s'approvisionnant en chocolat, seraient également soumises à ce nouveau taux. Ainsi, l'estimation de 1,2 milliard d'euros sous-évalue probablement les recettes réelles que pourrait générer cette mesure.

Une modulation du taux de TVA sur les produits alimentaires basée sur des critères nutritionnels introduirait une nouvelle logique d'application de cette taxe, ouvrant la voie à une extension de cette approche à d'autres types de produits. **Une initiative parlementaire plus approfondie visant à aligner les taux de TVA des produits alimentaires sur les valeurs nutritionnelles pourrait être envisagée.**

<sup>282</sup> La règle de TVA pour les barres chocolatées témoigne de cette complexité puisque les barres contenant plus de 50 % de cacao sont assujetties à un taux réduit tandis que les autres appliquent un taux normal.

**En termes de faisabilité juridique, la mise en œuvre de cette mesure peut se révéler juridiquement complexe.** L'Union européenne, par la directive de 2006 sur les taux de TVA, établit des règles strictes concernant l'application des taux de TVA, limitant la capacité des États membres à introduire des modifications unilatérales<sup>283</sup>. Par conséquent, toute tentative d'ajuster les taux de TVA pour des produits spécifiques, comme les catégories alimentaires mentionnées, nécessiterait non seulement une justification solide, mais aussi un accord au niveau européen, rendant le processus complexe et potentiellement long.

### *Redistribution des recettes*

Dans la même logique que le point 4.1.1, l'Institut Montaigne propose d'affecter les recettes de cette taxe au financement, quasi-intégral, du chèque alimentaire présenté au point 2.1.

\* \*

**4.2.** Améliorer l'efficacité de la taxe française sur les boissons sucrées et édulcorées en adaptant son barème sur le modèle de la taxe britannique

<sup>283</sup> Directive 2006/112/CE du Conseil de l'Union européenne du 28 novembre 2006 relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée.

## *Présentation de la taxe soda française*

Visant à inciter les consommateurs à réduire leur consommation en soda (i.e. fiscalité comportementale), une contribution sur les boissons sucrées, ou « taxe soda », a été mise en place en 2012 puis adaptée en 2018<sup>284</sup>. La France s'inscrit ainsi dans la liste de la quarantaine de pays ayant instauré une telle taxe pour des motifs de santé publique<sup>285</sup>. L'assiette de la taxe française comprend toutes les boissons sucrées non alcooliques à l'exception des laits infantiles, des boissons à base de soja ou encore des sirops. La taxe est payée par les fabricants et les transformateurs en France ainsi que par les importateurs français.

**Dans sa version initiale, la taxe instaure un barème linéaire : toutes les boissons sucrées sont assujetties à une taxe de 7,55 euros par hectolitre de boisson.** Jugée peu désincitative pour les industriels, le barème de la taxe a été modifié dans la LFSS 2018 pour intégrer un taux progressif en prenant en compte la quantité en sucre permettant de taxer davantage les boissons les plus sucrées<sup>286</sup>. En d'autres termes, la version de 2018 taxe la teneur en sucre quand la version initiale taxe un volume de boisson. Avec cette modification, la portée de la taxe est d'inciter les industriels à la reformulation au risque de réduire le montant des recettes fiscales. La taxe est ainsi découpée en seize paliers, un palier tous les 10 grammes de sucre (*cf Annexe*)<sup>287</sup>.

<sup>284</sup> Code général des impôts, articles 1613 ter et quater.

<sup>285</sup> Mandeville K et al., Are you paying taxes on sugary drinks? Half of the world's population does and here is why it makes sense, World Bank Blog, 2023.

<sup>286</sup> Loi de financement de la sécurité sociale 2018.

<sup>287</sup> Site d'Entreprendre.Service-Public.Fr – Taxation des boissons.  
Voir : <https://entreprendre.service-public.fr/vosdroits/F32101>.

### Évaluation de l'efficacité

**Douze années après sa mise en œuvre, l'efficacité de la taxe française reste très limitée.** Le dispositif n'a pas d'impact significatif sur la consommation des boissons taxées. Les économistes Capacci et al.<sup>288</sup> évaluent en effet la réduction de consommation de ces boissons à 0,5 litre par personne et par an. Cette baisse est toutefois plus importante pour les grands consommateurs de sodas qui relèvent une baisse de 6,8 à 11,4 litres par an. Ces résultats confirment la faible élasticité-prix de ces produits alimentaires, évaluée à -1<sup>289</sup>. Il en est de même pour les industriels : la taxe française n'a au final permis de réduire que de 6% la teneur en sucre des boissons vendues dans le commerce<sup>290</sup>.

**La faible efficacité de la taxe française s'explique par des seuils de taxation encore trop bas.** Le barème en escalier de 16 marches relativement lisse de la taxe française – un palier différent tous les 10 grammes de sucre par litre – demeure trop peu incitatif. Pour les consommateurs, l'augmentation des prix est trop peu perceptible pour créer un changement dans les habitudes de consommation. Les industriels ont eux davantage intérêt à payer le faible coût de la taxe que d'investir dans des projets coûteux de reformulation en mobilisant notamment leur R&D.

<sup>288</sup> Capacci S, Allais O, Bonnet C, Mazzacchi M, *The impact of the French soda tax on prices and purchases: an ex post evaluation*, PLoS ONE, 2019.

<sup>289</sup> *Ibid.*

<sup>290</sup> Allais O, Enderli G, Sassi F, Soler L-G, *Op.Cit.*

**Cette taxe offre toutefois des recettes fiscales importantes pour la puissance publique.** L'analyse annuelle des documents «Voies et Moyens Tome I» annexés aux projets de loi de finance (PLF) permet de recenser les recettes fiscales de la taxe sur les boissons sucrées<sup>291</sup>. En 12 ans de mise en œuvre, la taxe aura permis de collecter plus de 4,5 milliards d'euros, avec des rentrées pérennes et en légère augmentation d'une année sur l'autre.

**Afin de remplir davantage ses objectifs de santé publique, la présente recommandation propose que le barème de la taxe soda française évolue en s'inspirant du succès de la taxe britannique.**

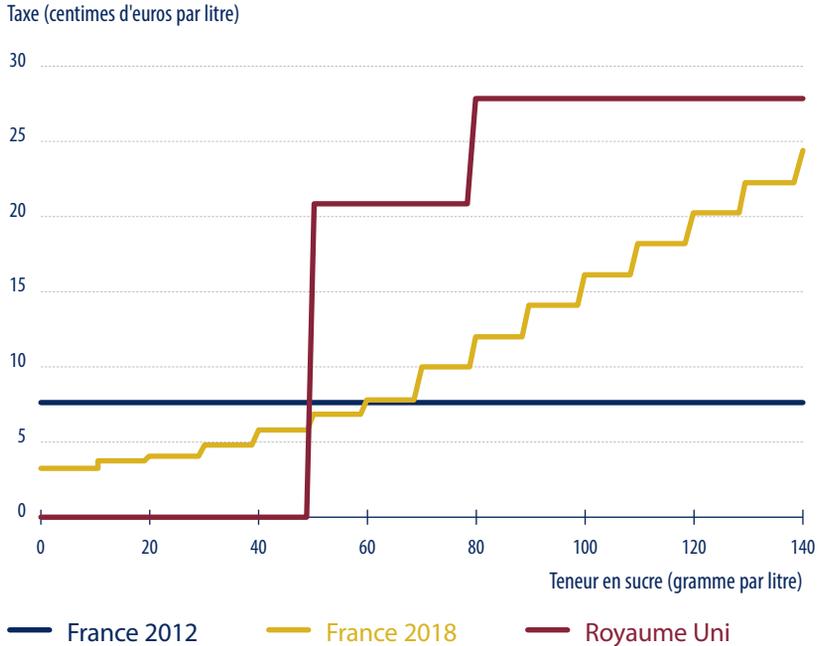
*Analyse comparée de la taxe britannique  
sur les boissons sucrées*

En 2018, le **Royaume-Uni** a mis en place une taxe sur les boissons sucrées qui repose sur un barème volontairement simplifié pour inciter les industriels à la reformulation<sup>292</sup>. Ce dernier est composé de deux tranches élevées – une taxe de 18 pence sur les boissons sucrées contenant entre 50 et 80 grammes de sucre par litre, et de 24 pence sur celles au-dessus des 80 grammes de sucre. (*cf graphique n° 5*). Cette configuration, très différente des 16 paliers français, crée une incitation financière à l'industrie pour reformuler ses boissons afin de se placer sous le seuil de taxation. Les industriels qui choisissent de ne pas reformuler leurs produits peuvent décider d'absorber le montant de la taxe ou de la transmettre au consommateur en augmentant les prix.

<sup>291</sup> *Projet de Loi de Finances 2024, « Évaluation des voies et moyens, Annexe au projet de loi de finances pour 2024 », Tome 1 – Les évaluations de recettes, 2023.*

<sup>292</sup> *UK Statutory Instruments, The Soft Drinks Industry Levy Regulations 2018.*

Graphique n° 5 : comparaison des taxes sur les boissons sucrées française (initiale et postréforme) et britannique selon leur taux par quantité de sucres ajoutés



Source : Statutory Instruments, The Soft Drinks Industry Levy Regulations 2018.

**Les évaluations d'impact de la taxe britannique rendent compte de son efficacité sur le changement de comportements des industriels et des consommateurs.** Pour l'industriel, la taxe a fait chuter de 31 % la teneur en sucre des boissons taxées. Dans le détail, la taxe a permis de diminuer de 40 % la proportion de boissons au-dessus du premier seuil (5g/ml) et la baisse totale des apports en sucre serait estimée à 30 grammes par ménage et par semaine, soit un effet quatre fois supérieur à la taxe française. Pour le consommateur, l'application de cette réforme aura eu un

impact inflationniste sur les prix des boissons ciblées, bien que limité sur l'ensemble des produits alimentaires. Les évaluations ex-post de la taxe soda ont révélé une transmission dans les prix estimée entre 39% après un an (Etilé et al, 2018) et plus de 100% après cinq ans<sup>293</sup>.

### *Impact financier*

Renforcer l'efficacité de la taxe française, par une réduction du nombre de paliers et un haussement de leurs seuils, pourrait provoquer une réduction des rentrées fiscales – bien qu'on ne sache pas l'estimer avec précision à ce stade – réduisant de fait l'efficacité d'une taxe de rendement.

Cet argument peut toutefois être nuancé. Le durcissement du barème de la taxe soda française par la réforme de 2018 n'a pas provoqué de baisse budgétaire, comme pressentie à l'époque, mais a au contraire augmenté les recettes (*cf Annexe*). Surtout, les pertes potentielles de recettes fiscales pourront être compensées par une diminution à moyen-long terme des dépenses de santé liées aux pathologies d'une trop forte consommation en sucre. Également, la taxe britannique, dont l'effet sur les comportements est plus marqué, indique de hauts niveaux de recettes fiscales avec plus de 1,7 milliards d'euros collectés en cinq ans (*cf Annexe*).

\* \*

**4.3. Agir avec les distributeurs pour valoriser la mise en rayon de produits sains aux caisses des supermarchés**

<sup>293</sup> Capacci et al. *Op.Cit.*

La majorité des produits rencontrés aux caisses des supermarchés présente des caractéristiques intrinsèques éloignées de celles des produits sains et sont généralement peu compatibles avec les recommandations sanitaires<sup>294</sup>. Jouer sur la mise en rayon des produits apparaît comme un levier efficace dans l'orientation des choix de consommation, l'un des objectifs de cette mesure étant de réduire les achats compulsifs en caisse presque exclusivement portés sur des produits peu vertueux sur le plan sanitaire.

Cette recommandation, présente dans le débat public en France à la fin des années 2000<sup>295</sup>, n'a jamais été mise en place dans l'Hexagone. Les premiers retours d'expérience du Royaume-Uni, qui l'a adoptée, sont très encourageants. En effet, depuis le 1<sup>er</sup> octobre 2022, les distributeurs d'une certaine taille n'ont plus la possibilité de présenter des produits dits « HFSS » (pour « *high fat, sugar and salt* », soit l'équivalent anglais du « trop gras, trop sucré, trop salé » français) près des entrées/sorties de magasin ou en caisse, ainsi que sur les pages d'accueil ou de sortie de leurs sites internet<sup>296</sup>.

Une étude au Royaume-Uni montre que lorsque les distributeurs retirent les snacks gras ou sucrés aux caisses, la consommation de ces friandises chute de 17 %, les acheteurs ayant l'habitude de consommer ces snacks régulièrement réalisant même 76 % d'achats en moins dans les supermarchés où les snacks étaient absents des caisses<sup>297</sup>.

<sup>294</sup> Falbe J, *Food and Beverage Environments at Store Checkouts in California: Mostly Unhealthy Products*, *Current Developments in Nutrition*, 2023.

<sup>295</sup> La ministre de la santé Roselyne Bachelot avait annoncé, en février 2008, vouloir le retrait des confiseries et sucreries aux caisses des magasins. Voir : AEF Info, « Obésité: Roselyne Bachelot veut le retrait des confiseries aux caisses des supermarchés d'ici à juin prochain », 4 février 2008.

<sup>296</sup> « The Food (Promotion and Placement) (England) Regulations 2021 », 2 décembre 2021.

<sup>297</sup> Ejlerskov KT, Sharp SJ, Stead M, Adamson AJ, White M, Adams J, *Supermarket policies on less-healthy food at checkouts: Natural experimental evaluation using interrupted time series analyses of purchases*. *PLoS Med*, 2018.

Ainsi, la proposition française devrait porter sur le bannissement de produits selon deux options envisageables :

1. interdiction des produits ciblés à la **recommandation 4.1**, soit les produits à haute teneur en sucre consommés par les mineurs.
2. interdiction des produits Nutriscore D et E, pour éviter tout effet de déport des produits trop sucrés vers des produits trop gras ou trop salés.

En termes de périmètre d'application, l'Institut Montaigne propose de mettre en place cette mesure dans les grandes et moyennes surfaces (GMS), tout en prévoyant une première phase d'évaluation.

\* \*

## RECOMMANDATION 5

### Agir sur les imaginaires autour du plaisir d'une alimentation équilibrée.

**5.1.** Revenir à une éducation alimentaire dans les écoles et la renforcer dans les universités et les entreprises en adoptant des stratégies de communication innovantes

**Si l'éducation alimentaire n'est pas un angle mort des politiques publiques – le PNNS y consacre une grande partie – son imprégnation dans la population française reste limitée.** En 2024, il semble plus difficile pour le consommateur français de savoir d'où provient précisément la nourriture qu'il consomme, ou encore comment elle est produite. Certains reconnaissent difficilement certains fruits et légumes (*cf supra*). Plusieurs personnalités auditionnées dans le cadre de ce rapport font le constat que la culture culinaire des Français en général et de nos jeunes concitoyens en particulier s'érode, et font dès lors émerger la nécessité de refaire des jeunes Français « mangeurs » conscients et impliqués, ce qui demande, dès le plus jeune âge, une transmission alimentaire pouvant prendre plusieurs formes.

**Avant de rentrer dans le contenu de cette transmission alimentaire, la forme est un élément essentiel et probablement un impensé des politiques publiques.** L'Institut Montaigne préconise de faire une large part à la notion de plaisir, ce plaisir étant suscité à la fois par les sens – toucher, goût, odorat – mais également par l'apprentissage du bien-manger. Concrètement, cette initiation doit insister sur la satisfaction de découvrir des produits attrayants, locaux et sains, au total des produits « Bien et bon à manger »<sup>298</sup>. L'approche retenue ne doit pas être une approche « nutritionnelle » ou « médicalisée » de l'acte de manger, mais une approche par l'alimentation comme un acte unissant le plaisir et le sain, qui donne aux enfants les clefs du bon à la fois en goût, pour la santé, pour l'environnement et qui fasse du moment repas un moment bon et plaisant à partager avec les autres. Les travaux économiques de Pierre Chandon dessinent les contours d'un « *marketing* alimentaire épicurien » et avancent un certain nombre de pistes pour inciter les consommateurs à aller d'eux-mêmes vers une alimentaire saine et durable<sup>299</sup>.

**En premier lieu, il apparaît souhaitable d'intégrer une véritable initiation à l'alimentation à l'école, à la fois théorique et pratique, tout au long du cursus scolaire primaire et secondaire**<sup>300</sup>.

<sup>298</sup> Hugol-Gential C, *Bien et bon à manger. Penser notre alimentation du quotidien à l'institution.* Editions Universitaires de Dijon. 2018.

<sup>299</sup> Chandon P, *Epicurean Food Marketing, Aligning business and health by making eaters happier to spend more for less food.* 2020.

<sup>300</sup> Récemment, lors du Sommet Mondial de la Coalition pour l'alimentation scolaire, tenue à Paris les 18 et 19 octobre 2023, le président de la République s'est prononcé en faveur d'une telle initiation au bien manger : « Je souhaiterais qu'à partir de l'année prochaine, tous les enfants de France à l'école primaire enfilent leur tablier et préparent un repas pour leurs copains dans l'année. À chaque établissement de trouver les bonnes modalités, avec leurs cantiniers, leurs prestataires, la commune, les animateurs de périscolaire ou les enseignantes et enseignants. Je sais que certains le font déjà et je veux les saluer. Je veux que tous les enfants de France sachent distinguer un fenouil ou une betterave, pour rendre hommage aux tests réalisés par les merveilleux acteurs déjà engagés sur ce terrain comme l'École comestible et de nombreuses autres associations ».

**L'enjeu est d'introduire, à l'école, sans ajouter de volume horaire aux programmes scolaires en vigueur, une réflexion transversale sur l'alimentation qui serait intégrée aux actuels cours d'histoire, de géographie, de SVT ou encore de SES.** L'idée d'une telle mesure est de créer chez nos élèves une véritable culture de la gastronomie : d'où viennent les produits ? Quelle est leur histoire ? À quelle saison peut-on consommer quel produit, et pourquoi ? Quel est son impact social et climatique d'un produit et/ou d'une méthode de production ? Que mange-t-on dans les différentes régions du monde ? Les modalités pratiques d'une telle initiative, qui pourrait prendre la forme d'un atelier hebdomadaire ou bimensuel, à l'image de l'enseignement moral et civique, pourraient être laissées à l'appréciation des établissements et des communes, selon leurs moyens et les contraintes locales – à charge pour eux de respecter un cahier des charges ou un programme minimum.

**Sur le temps du déjeuner scolaire, par ailleurs, la cantine fait office d'espace privilégié d'apprentissage alimentaire.** C'est un moment clé pour sensibiliser les jeunes générations sur les bienfaits des aliments bons pour la santé et l'environnement, tout en rendant cette expérience ludique et agréable.

**Sur le plan pratique, la mise en place de bacs de jardinage partagés, la réalisation par une classe d'un plat simple avec des produits sains ou encore des ateliers de tri des déchets sont autant de mesures concrètes envisageables.** Cette initiation devrait s'inspirer des actions entreprises depuis des années par l'association 'l'École Comestible' proposant un double enseignement théorique et pratique aux jeunes écoliers auprès de professeurs volontaires<sup>301</sup>.

**Une autre modalité de sensibilisation des jeunes Français au bien-manger peut passer par une approche pratique de la nourriture et une découverte de nos terroirs.** Là encore, l'approche par le plaisir

<sup>301</sup> Voir leur site internet : <https://www.ecolecomestible.org/>.

doit constituer un axe clé des mesures retenues. L'une des pistes possibles est l'engagement de l'Éducation nationale de garantir, pour chaque collégien, la visite d'une exploitation agricole durant une demi-journée dans le cadre d'une sortie dédiée ou à l'occasion d'une classe verte. L'objectif de la mesure est de raccrocher les enfants avec la réalité du monde agricole afin de leur donner une compréhension concrète des étapes de la production, tout en leur offrant une perception sensorielle et « sur site » de la fabrication de leur nourriture. Bien sûr, l'une des contraintes d'une telle mesure est le dimensionnement et l'organisation de ces visites, ce qui nécessitera pour le ministère de l'Éducation nationale et de la jeunesse de s'appuyer sur un réseau dense d'exploitations volontaires, avec des exploitants formés à la réception d'un public massif et jeune – pour des raisons de pédagogie de la visite mais aussi de sécurité<sup>302</sup>. En tout état de cause, l'approche retenue sur le fond doit être celle d'une découverte par le goût et le plaisir du bien-manger.

**L'institut Montagne préconise également de s'adresser à des publics plus adultes au sein des universités et dans les entreprises.** Les étudiants qui s'initient à la cuisine sont un public cible stratégique, dès lors que, bien souvent, c'est au moment de quitter le nid familial que l'on se met à cuisiner. Les universités pourraient donc être encouragées à proposer des ateliers collectifs lorsque la configuration physique de leurs locaux le permet, afin de renforcer la convivialité et la sociabilité de leurs étudiants, qui sont parfois de surcroît éloignés de leurs familles et peuvent, comme cela a été évoqué plus haut, être en situation de précarité alimentaire. Là encore, à rebours de la perception répandue d'une cuisine quotidienne « corvée », l'accent doit être mis sur la notion de plaisir à cuisiner et à partager un repas unique, puisque réalisé par soi-même. La généralisation de formations au bien-manger des salariés en entreprise est également un axe à explorer<sup>303</sup> et pourrait conduire à l'identification

<sup>302</sup> On comptait en France 3 397 300 collégiens à la rentrée 2023 (voir les Chiffres clés du système éducatif : <https://www.education.gouv.fr/les-chiffres-cles-du-systeme-educatif-6515>).

d'« **ambassadeurs alimentation** » au sein des entreprises, référents sur les sujets liés au bien-manger – et consultés par leurs collègues ou leur entreprise sur la provenance, la qualité, la diversité des produits ou encore les mesures de lutte anti-gaspillage ou sociales mises en place par l'entreprise en la matière.

L'institut Montaigne préconise d'explorer la possibilité de **mieux diagnostiquer le niveau de connaissance des Français en matière alimentaire, là encore de la manière la plus ludique possible**. Deux pistes concrètes peuvent ici être envisagées :

- Tout d'abord, élargir les possibilités offertes par le programme européen « Fruits et légumes à l'école » et « Lait et produits laitiers à l'école »<sup>304</sup>. Aujourd'hui doté de 32,7 millions d'euros par an, il soutient la distribution de fruits et légumes frais et/ou de lait et de produits laitiers aux élèves du primaire et du secondaire mais il pourrait également servir à financer, au sein des établissements, un test alimentaire, sous la forme d'un jeu par exemple, pour diagnostiquer le niveau de connaissance des élèves et permettre des actions de transmission mieux ciblées ;
- Plus largement, un programme plus large pourrait consister à développer une action programme de mesure du « **quotient alimentaire** » des Français (tous âges confondus), via la mise en place d'une application mobile développée par l'institut national de recherche en informatique et en automatique – sur le modèle de TousAntiCovid –, qui permettrait tout à la fois de calculer son degré de connaissance en la

<sup>303</sup> Voir à cet égard les actions d'agences de conseil scientifique comme « Évidence santé », spécialisée dans les domaines de la nutrition-santé, la sécurité sanitaire alimentaire et non-alimentaire, la cosmétique, la durabilité des systèmes alimentaires, la santé environnementale et la prévention des risques sanitaires.

<sup>304</sup> Ministère de l'Agriculture et de la souveraineté alimentaire, *Le programme européen « Fruits et légumes à l'école » et « Lait et produits laitiers à l'école »*, Dossier à retrouver : <https://agriculture.gouv.fr/le-programme-europeen-fruits-et-legumes-lecole-et-lait-et-produits-laitiers-lecole>.

matière et de recevoir des conseils nutrition adaptés en fonction des différentes saisons. Des QR codes reliant directement au lien de ce quizz numérique pourraient être proposés dans l'enceinte de supermarchés volontaires. Un important travail préalable de réassurance de nos concitoyens sur la collecte des données devra être mené.

**Enfin, l'Institut Montagne préconise de se pencher sur la formation des professionnels de l'alimentation, en premier lieu des chefs cuisiniers mais aussi des diététiciens, personnels soignants, aux enjeux d'une alimentation saine et durable.** Qu'il s'agisse de la formation initiale, en école, ou continue, tout au long de son métier, une sensibilisation de ces professionnels apparaît indispensable pour l'accompagnement du consommateur. À l'instar de l'annonce de la formation de 7 500 chefs de la restauration collective publique, un tel mouvement doit être engagé pour la restauration collective privée et plus largement pour l'ensemble des formations de cuisiniers dont les canons de formation – souvent constitués autour d'une protéine animale et d'une garniture – ne sont pas adaptés à l'évolution d'une assiette saine et durable.

Toutes ces propositions ne sont pas exclusives les unes des autres. Leur dénominateur commun doit, en tout état de cause, être de s'inscrire dans une démarche non sanitaire ou moralisante, mais au contraire de plaisir et de convivialité.

\* \* \*

**5.2.** Instituer des *Journées du patrimoine alimentaire* pour valoriser la richesse des terroirs français et susciter l'enthousiasme pour cet art de vivre

À mi-chemin entre la Journée des patrimoines et la Fête de la Musique, la création des Journées du patrimoine alimentaire doit permettre de

valoriser le patrimoine culinaire français tout en renforçant les liens entre consommateurs et producteurs. Ces journées organisées sur deux jours se déclineront en deux évènements :

- **Une première journée donnera l'opportunité au public de découvrir divers sites alimentaires concourant à la richesse culinaire française :** exploitations agricoles, cuisine de grands restaurants, usines agro-alimentaires. Selon un sondage mené par l'Institut Montaigne, en partenariat avec l'Institut Vérian, 44 % des répondants souhaitent visiter une exploitation agricole, 39 % sont intéressés par les cuisines de grands restaurants, et 35 % veulent découvrir des usines de transformation agroalimentaire.
- **Une seconde journée proposera aux producteurs locaux d'investir les communes et centres-villes pour mettre en valeur les produits des terroirs français.** Les professionnels viendraient présenter leurs produits directement aux consommateurs via des dégustations, des ateliers d'éveil au goût pour les jeunes, et des conseils culinaires pour les plus âgés. Les communes à travers la France pourraient accueillir des marchés de producteurs. Dans l'esprit des banquets républicains organisés par les maires sous la III<sup>ème</sup> République, cette journée offrira une communion des Français autour de notre patrimoine immatériel.

Ainsi, un double mouvement pourrait voir le jour : les consommateurs allant sur les sites de production et les producteurs se rapprochant des lieux de consommation.

De manière opérationnelle, cette journée pourrait se positionner dans le sillon tracé par les « Journées nationales de l'agriculture », organisées chaque année en juin depuis quatre ans, bien que celles-ci soient encore peu connues du grand public. Les Journées du patrimoine alimentaire devraient être portées nationalement par le Ministère de l'Agriculture et de la Souveraineté Alimentaire, et relayées localement par les Chambres

d'Agriculture. Les mairies et intercommunalités joueront également un rôle essentiel pour organiser ces festivités à travers toute la France.

\* \*

**5.3.** Limiter l'exposition aux publicités de boissons sucrées et édulcorées à la télévision et la radio et établir un cadre de régulation pour les plateformes numériques.

**La publicité et le marketing ont un rôle significatif dans la création des imaginaires et des représentations**, dont les efforts ont permis l'association quasi automatique de la notion de plaisir avec un produit riche en calories

**Malgré les efforts d'autorégulation de l'industrie alimentaire, la promotion de produits trop gras, trop sucrés et trop salés à destination des publics jeunes persiste en France.** Dans son bilan de l'année 2022-2023<sup>305</sup>, l'ARCOM met en lumière plusieurs préoccupations concernant l'exposition des jeunes enfants à la publicité pour la malbouffe dans les programmes regardés en famille. Les Nutri-Scores des produits présentés montrent que 57,3 % d'entre eux appartiennent aux catégories D et E, une proportion comparable à celle de l'année précédente<sup>306</sup>. Il est également important de noter que la part des publicités pour la restauration rapide a augmenté et que les produits chocolatés restent largement représentés.

<sup>305</sup> ARCOM, *Évaluation de la Charte alimentaire : Édition 2023. Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique*, 2023.

<sup>306</sup> *Ibid.*

Alors que certains pays comme le Royaume-Uni<sup>307</sup> et la Corée du Sud<sup>308</sup> ont renforcé ces dernières années leur cadre réglementaire afin de réduire significativement l'exposition des publics au *marketing* alimentaire de produits de faible qualité nutritionnelle, il apparaît désormais nécessaire que les pouvoirs publics français agissent plus fortement, en élargissant notamment leur spectre d'action pour toucher les plateformes digitales jusqu'ici exemptées de régulation.

Une étude comparative réalisée aux États-Unis sur l'impact de la restriction de la publicité pour les produits alimentaires ciblant les enfants démontre que cette mesure peut conduire à une diminution des achats d'aliments malsains, entraînant ainsi des effets bénéfiques pour la santé publique<sup>309</sup>. Les résultats d'une telle restriction dépendent toutefois de la façon dont les industriels y répondent et/ou la contournent.

Une telle action serait par ailleurs encouragée par les consommateurs puisque, selon l'enquête d'opinion menée par l'Institut Montaigne en partenariat avec l'Institut Vérian, **78% d'entre eux sont favorables** à un encadrement plus restrictif de la publicité pour les produits trop gras, trop sucrés ou trop salés.

Une restriction d'ampleur des publicités alimentaires sur la télévision ou la radio aurait des conséquences économiques non négligeables sur plusieurs secteurs économiques distincts dont les revenus proviennent substantiellement des revenus publicitaires comme la presse ou la télévision. En effet, le modèle économique des chaînes privées d'audiovisuel et de radio repose majoritairement sur les revenus publicitaires. De plus, un

<sup>307</sup> *The Guardian, UK to ban junk food advertising online and before 9pm on TV from 2023*, 23 juin 2023.

<sup>308</sup> *Kim S, Lee Y, Yoon J, Chung SJ, Lee SK, Kim H, Restriction of television food advertising in South Korea: impact on advertising of food companies, Health Promotion International, Volume 28, Issue 1, March 2013.*

<sup>309</sup> *Boyland E, Systematic review of the effect of policies to restrict the marketing of foods and non-alcoholic beverages to which children are exposed, 2022.*

risque de déport des publicités au profit des plateformes digitales mondiales n'est pas négligeable et représenterait un coût pour les industries françaises audio-visuelles.

**Dès lors, l'Institut Montaigne suggère d'initier la restriction de publicité aux seules boissons sucrées et édulcorées**, lesquelles sont déjà taxées depuis 2012, estimant que l'impact financier sur les acteurs économiques serait limité. Sur le modèle britannique, **l'Institut Montaigne recommande de n'autoriser la publicité de boissons sucrées et édulcorées, classées D et E sur l'échelle du Nutri-Score, que sur une plage horaire allant de 21h00 à 5h30** (et donc de l'interdire de 5h31 à 20h59). Cette autorisation s'appliquerait à la télévision et aux plateformes de vidéos à la demande. La délimitation aux boissons sucrées et édulcorées s'inscrit dans la continuité de la taxation mise en place depuis 2012 sur ces mêmes produits et pourrait constituer une première étape vers un encadrement de la publicité à d'autres produits dont la qualité nutritionnelle est faible.

**Enfin, l'Institut Montaigne estime qu'une régulation du marketing digital, pour être efficace, ne peut se restreindre aux seules télévision ou radio et doit pouvoir inclure les réseaux sociaux aujourd'hui largement utilisés par les enfants.** Alors que le secteur audiovisuel s'est engagé dans trois chartes sous l'égide de l'ARCOM (anciennement CSA) – 2009<sup>310</sup>, 2013<sup>311</sup>, 2020<sup>312</sup> – sous l'égide de l'ARCOM (ex-CSA) et est soumis à la directive européenne SMA depuis 2018<sup>313</sup>, le secteur du digital échappe à ces engagements. La loi « Gattolin<sup>314</sup> » de 2016, supprimant en France les publicités alimentaires sur les programmes jeunesse à la télévision, apparaît aujourd'hui dépassée en ce qu'elle n'intègre pas les

<sup>310</sup> ARCOM, *Charte visant à promouvoir une alimentation et une activité physique favorables à la santé dans les programmes et les publicités diffusés à la télévision, 2009.*

<sup>311</sup> ARCOM, *Charte visant à promouvoir une alimentation et une activité physique favorables à la santé dans les programmes et les publicités diffusés à la télévision, 2013.*

<sup>312</sup> ARCOM, *Charte visant à promouvoir une alimentation et des comportements favorables à la santé dans les programmes audiovisuels et les publicités (2020-2024), 2020.*

réseaux sociaux. La régulation de la publicité sur les réseaux sociaux est un objet particulièrement complexe – qui repose sur une action dans le pays d'origine – et encore nouveau pour les politiques publiques françaises. Ainsi, **l'Institut Montaigne préconise d'agir par étapes en étendant en premier lieu l'application de la charte alimentaire de l'ARCOM aux acteurs des plateformes du numérique, avant d'ouvrir un dialogue avec les autorités des pays d'origine pour avancer sur des régulations publicitaires communes.**

\* \* \*

**5.4.** Pour les enseignes de restauration rapide comptant plus de 250 employés, rendre obligatoire l'affichage des calories sur les menus et lancer une campagne de sensibilisation sur l'équilibre alimentaire.

Sans aller jusqu'à une transparence complète de l'assiette présentée au consommateur, l'affichage calorique offrirait une meilleure information sur la valeur nutritionnelle des repas, permettant ainsi des choix alimentaires plus éclairés et favorisant une alimentation plus saine. Cette initiative s'inscrit dans la continuité de l'affichage nutritionnel obligatoire des produits alimentaires en supermarché (règlement européen dit « INCO »<sup>315</sup>), renforçant ainsi la politique de transparence et de protection des consommateurs.

<sup>313</sup> Directive (UE) 2018/1808 du Parlement européen et du Conseil du 14 novembre 2018 modifiant la directive 2010/13/UE visant à la coordination de certaines dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres relatives à la fourniture de services de médias audiovisuels (directive « Services de médias audiovisuels »), compte tenu de l'évolution des réalités du marché.

<sup>314</sup> LOI n° 2016-1771 du 20 décembre 2016 relative à la suppression de la publicité commerciale dans les programmes jeunesse de la télévision publique (1).

<sup>315</sup> Règlement n° 1 169/2011 du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2011 concernant l'information sur les denrées alimentaires, dit « INCO ».

**Cette mesure vise à réduire les inégalités de santé en ciblant en priorité les populations à faible revenu, qui sont souvent les plus enclines à consommer des aliments moins nutritifs.** Elle permet à tous les consommateurs, indépendamment de leur milieu socio-économique, de faire des choix alimentaires plus sains.

**Une étude récente menée en Angleterre et publiée dans *The Lancet* démontre l'efficacité modeste, mais réelle, d'une telle mesure**<sup>316</sup>. Sur 20 ans, le taux d'obésité devrait diminuer de 0,31 %, avec 730 décès évités sur la même période. L'étude suggère également que les bénéfices pour la santé publique seraient encore plus significatifs si la mesure s'étendait à l'ensemble des restaurants et pas seulement ceux de plus de 250 employés.

**Conscient de la complexité logistique et technique que représente pour les restaurateurs l'affichage des calories pour chaque plat, l'Institut Montaigne propose de cibler les restaurants de restauration rapide dont la maison mère emploie plus de 250 personnes**<sup>317</sup>. La grande majorité de ces enseignes disposent déjà des informations caloriques, et les affichent sur leurs emballages, tandis que d'autres ne les rendent pas encore publiques. **Cette obligation s'appliquerait aux restaurants, à leurs sites web, aux produits à emporter, ainsi qu'aux applications de livraison comme Uber-Eats et Deliveroo.**

Enfin, la France ne serait pas le premier pays à mettre en place une telle mesure puisque sur ces dix dernières années, l'Angleterre<sup>318</sup>, les États-Unis<sup>319</sup>, le Canada<sup>320</sup> ou encore l'Arabie Saoudite<sup>321</sup> ont inscrit ces obligations dans la loi.

<sup>316</sup> Colombet, Z et al., *Effect of calorie labelling in the out-of-home food sector on adult obesity prevalence, cardiovascular mortality, and social inequalities in England: a modelling study*, *The Lancet Public Health*, march 2024.

<sup>317</sup> Cette comptabilité embrasse l'ensemble des restaurants d'un groupe même ceux franchisés.

<sup>318</sup> UK Government, *New calorie labelling rules come into force to improve nation's health*, 2022.

<sup>319</sup> US Department of Health & Human Services, *Affordable Care Act (ACA)*, 2010.

<sup>320</sup> Radio Canada, *Les calories seront affichées dans les menus des chaînes de restaurants ontariens*, 29 décembre 2016.

En parallèle, une campagne de sensibilisation sur le lieu du restaurant pourrait venir accompagner cet affichage calorique, lequel est parfois considéré comme culpabilisant pour certains médecins<sup>322</sup>. Cette campagne viserait à diffuser des connaissances de base en diététique, notamment sur les apports caloriques journaliers de références, les différents types d'aliments constituant une alimentation équilibrée ainsi que les comportements alimentaires (variété, modération, plaisir) à privilégier.

\* \*

## RECOMMANDATION 6

**Inciter à la consommation de fruits et légumes en créant un complément budgétaire aux titres-restaurants pour les salariés, dont l'utilisation serait optionnelle et ciblée.**

Face à la crise inflationniste survenue en 2022-2023, le législateur a élargi l'utilisation des titres-restaurants aux produits alimentaires non directement consommables permettant à des millions de salariés de cuisiner chez eux<sup>323</sup>. Cette dérogation, initialement prévue jusqu'au 31 décembre 2023 a été prolongée d'un an, jusqu'au 31 décembre 2024. L'extension du champ des produits éligibles au titre-restaurant aux produits non directement consommable tels que les pâtes, légumes surgelés, viandes, féculents a permis à des millions de salariés de cuisiner à leur domicile, en témoigne l'augmentation du recours aux titres-restaurants en grandes et moyennes surfaces (GMS). Le Conseil national des titres-restaurants (CNTR) constate désormais que 29% du chiffre d'affaires généré par les titres (+6 points) sont réalisés en GMS tandis que les restaurants et commerces de bouche ne représenteraient plus que respectivement 44% (-2 points) et 26% (-4 points)<sup>324</sup>.

<sup>321</sup> *Al Arabiya English, Restaurants in Saudi Arabia must list calories on menus by end of 2018, 6 août 2018.*

<sup>322</sup> *Lecerf, JM, 40 idées fausses sur les régimes alimentaires, Quae, 2023.*

<sup>323</sup> *Loi du 26 décembre 2023 visant à prolonger en 2024 l'utilisation des titres restaurant pour des achats de produits alimentaires non directement consommables.*

**Pour autant, bien qu'il ne s'agisse pas de l'objectif initialement visé, cette évolution du titre-restaurant n'a pas eu d'effet probant sur l'achat d'aliments sains.** En effet, les habitudes alimentaires des salariés bénéficiaires des titres-restaurant ne se sont pas accompagnées d'une transformation significative vers la consommation de produits sains et durables. La composition de leur panier d'achat dans les GMS est restée identique à celle observée antérieurement à l'entrée en vigueur du régime dérogatoire. Ainsi, entre 70 % et 75 % des achats payés par titre-restaurant au supermarché resteraient des produits directement consommables<sup>325</sup>.

**L'Institut Montaigne plaide ainsi pour une réforme ambitieuse afin de soutenir le pouvoir d'achat des salariés tout en améliorant leur accès à une alimentation saine.** Cette recommandation se distingue du chèque alimentaire détaillé à la **recommandation 2** dès lors que seuls les salariés sont concernés.

**Des initiatives de soutien aux salariés à adopter des comportements durables et responsables existent et ont su démontrer leur efficacité dans d'autres pays.** C'est le cas en Belgique depuis 2009 où les partenaires sociaux ont mis en place l'« écochèque »<sup>326</sup>. Ce dispositif d'aide financière qui concerne près d'un salarié belge sur deux (2,3 millions de salariés) est doté d'un montant annuel de 250 euros. Destiné à l'origine à l'acquisition de solutions de mobilités douces ou de produits électroménagers au bilan environnemental vertueux, son élargissement aux produits alimentaires labellisés bio a permis à des millions de salariés de diversifier leur panier avec une alimentation saine et durable. Bien qu'il ne soit pas restreint à la consommation alimentaire, le succès du dispositif en Belgique constitue une référence pour la mise en place en France d'un dispositif similaire centré sur l'alimentation.

<sup>324</sup> Chiffres du CNTR, extraits du rapport de Babault AL visant à prolonger en 2024 l'utilisation des titres-restaurant pour des achats de produits alimentaires non directement consommables (n° 1 870), Commission des Affaires Économiques de l'Assemblée nationale, novembre 2023.

<sup>325</sup> *Ibid.*

<sup>326</sup> *La Libre, Les éco-chèques débarquent, 10 juin 2009.*

**Ainsi, l'Institut Montaigne propose d'introduire dans le titre-restaurant un complément de financement de 50 euros mensuel exclusivement dédié à l'achat d'aliments sains et durables.** Il s'agit ici d'un complément, qui n'enlèvera rien au budget actuellement existant. De plus, il conviendra aux seuls salariés volontaires de l'actionner et donc de le financer partiellement.

*Périmètre de l'utilisation  
du titre-restaurant augmenté*

L'Institut Montaigne préconise de laisser la main aux émetteurs et aux entreprises de définir ensemble le périmètre d'utilisation de ce complément optionnel. De la même manière que pour la proposition de chèque alimentaire durable, ce budget sera réservé aux fruits et légumes ainsi qu'aux légumineuses non-transformées. Aucune exigence de qualité, de circuit court ou de saisonnalité ne sera imposée et il n'y aura pas de restrictions sur les points de vente. L'objectif est de permettre une utilisation facile et massive de ce dispositif.

*Coûts du dispositif*

Le financement des titres-restaurant repose sur le principe de double-contribution déjà en vigueur : d'une part celle des employeurs (et/ou du comité social et économique) et d'autre part celle des salariés bénéficiaires. La prise en charge de l'employeur représente d'ordinaire entre 50% et 60% de la valeur du titre et celle du salarié oscille mécaniquement entre 50% et 40%. Le titre-restaurant est considéré comme un avantage social destiné à contribuer aux repas des salariés en l'absence de cantine d'entreprise qui donne droit pour l'employeur à une exonération des cotisations sociales et pour le salarié à une exonération de l'impôt sur le revenu.

## Chiffres clés sur les titres-restaurant au 31 décembre 2022

- 180 000 employeurs distribuent des titres-restaurant.
- 5,2 millions de salariés bénéficiaires.
- Valeur moyenne du titre à 8,25 euros.
- 4,2 milliards d'euros de contributions versées par les employeurs.
- Coût du dispositif pour les finances publiques : 1,8 milliards d'euros dont 1,4 milliard d'euros pour la sécurité sociale et 0,4 milliard d'euros pour l'État.

Sur la base de ces éléments, l'introduction dans le titre-restaurant d'un complément de financement d'un montant mensuel de 50 euros destiné à l'achat de fruits et légumes et de légumineuses non-transformées.

Dans l'hypothèse où les 180 000 employeurs actuellement distributeurs de titres restaurants proposent un complément de 50 euros mensuel, deux scénari se dessinent qui tiennent compte des contributions patronales les plus courantes, c'est-à-dire entre 60 % et 50 %.

### **Scénario 1 – Participation de l'employeur à hauteur de 60% de la valeur du titre remis au salarié**

- Contribution annuelle versée par les employeurs : 1,62 milliards d'euros.
- Contribution annuelle versée par les salariés : 1,08 milliards d'euros.
- Coût total du dispositif pour les employeurs et les salariés : 2,7 milliards d'euros.
- Dépense supplémentaire pour les finances publiques : 0,25 milliards d'euros.

### **Scénario 1 – Focus sur la participation de l’employeur sur un titre restaurant**

- La participation de l’employeur sur le titre restaurant journalier s’élèverait à 1,36 euros sur un versement mensuel de 50 euros portant sa contribution journalière au titre restaurant à 8,51 euros.
- Mise en œuvre : modification de l’article 81 19° du code général des impôts pour porter l’exonération de la contribution de 7,18 euros à 8,51 euros.

### **Scénario 2 – Participation de l’employeur à hauteur de 50% de la valeur du titre remis au salarié**

- Contribution annuelle versée par les employeurs : 1,351 milliards d’euros.
- Contribution annuelle versée par les salariés : 1,351 milliards d’euros.
- Coût total du dispositif pour les employeurs et les salariés : 2,7 milliards d’euros.
- Dépense supplémentaire pour les finances publiques : 0,25 milliards d’euros.

## Scénario 2 - Focus sur la participation de l'employeur sur un titre restaurant

- La participation de l'employeur sur le titre restaurant journalier s'élèverait à 1,13 euros sur un versement mensuel de 50 euros portant sa contribution journalière au titre restaurant à 8,31 euros.
- Mise en œuvre : modification de l'article 81 19° du code général des impôts pour porter l'exonération de la contribution de 7,18 euros à 8,31 euros

### *Mise en œuvre*

- Modifier l'article R. 3262-10 du code du travail pour porter à 28 euros par jour le plafond dans l'usage des titres-restaurants.
- Modifier l'article 81 19° du Code général des impôts pour augmenter le plafond de l'exonération de la contribution des employeurs.
- Prévoir une première phase d'expérimentation au sein d'entreprises partenaires pour évaluer l'appropriation du dispositif par les salariés.

## Conclusion

Dépositaire d'une culture culinaire hors norme, étendard d'un art de vivre culinaire célébré dans le monde entier, la société française entretient un rapport passionné à sa cuisine et au bien-manger.

Or, sous l'effet des mutations de notre société – accélération des modes de vie, préférence pour la simplicité, hausse des inégalités – nos habitudes alimentaires évoluent. Les fractures alimentaires traversent le corps social – on ne mange pas de la même façon selon qu'on est jeune ou plus âgé, diplômé ou non, que l'on vit en ville ou à la campagne – et redonnent tout son sens à l'aphorisme : « Dis moi ce que tu manges, je te dirai qui tu es ».

Dans ce rapport, l'Institut Montaigne appelle à réagir face à l'ampleur des fractures alimentaires en France qui se sont aggravées lors de la crise inflationniste de 2023. Afin d'agir efficacement, la charge de la transition alimentaire ne peut plus reposer sur le seul consommateur, comme cela a pu être la tentation des pouvoirs publics : elle doit être équitablement répartie entre les différents acteurs – pouvoirs publics, industriels, distributeurs, restaurateurs, consommateurs.

Les propositions portées dans ce rapport traitent toute la diversité des leviers à la portée du décideur public, en matière socio-économiques (en jouant sur le prix de l'alimentation et le revenu du consommateur), socio-culturels (en renforçant l'éducation alimentaire, en régulant davantage la publicité et le *marketing* alimentaire) ou encore physiques (en réinterrogeant, pour l'améliorer, le maillage territorial de l'offre alimentaire). En définitive, seule une action simultanée permettra de relever le double défi de la lutte contre la précarité alimentaire et la lutte contre l'expansion des déséquilibres alimentaires afin que notre pays retrouve un rapport authentique, sain et durable à son formidable héritage culinaire.

Au total, ces recommandations visent à poser les fondements d'une alimentation saine pour tous et à freiner l'expansion de la malbouffe, pour que notre pays retrouve un rapport authentique, sain et durable à son formidable héritage culinaire.

Tableau n° 9 : barème de la taxe soda française

<b>Quantité de sucre</b> (en mg de sucres ajoutés pour 100 mg de produit)	<b>Tarif applicable</b> (en centimes d'euros par litre de boisson)
Inférieur ou égal à 10	3,34 centimes d'€
20	3,9 centimes d'€
30	4,44 centimes d'€
40	4,99 centimes d'€
50	6,11 centimes d'€
60	7,22 centimes d'€
70	8,33 centimes d'€
80	10,55 centimes d'€
90	12,77 centimes d'€
100	14,98 centimes d'€
110	17,21 centimes d'€
120	19,43 centimes d'€
130	21,65 centimes d'€
140	23,87 centimes d'€
150	26,09 centimes d'€
Au delà de 150	+ 2,21 centimes € / g de sucre ajouté

Source : PLF 2012.

**Tableau n° 10 : synthèse des recettes fiscales de la taxe soda en France depuis sa mise en place en 2012**

<b>Année</b>	<b>Recettes fiscales</b> (en millions d'euros)
2013	305
2014	309
2015	321
2016	322
2017	320
2018	375
2019	417
2020	395
2021	416
2022	431
2023	438
2024	453
<b>Total</b>	<b>4 502</b>

*Réalisé par l'Institut Montaigne à partir des données budgétaires françaises.*

Tableau n° 11 : synthèse des recettes fiscales de la taxe soda en Grande-Bretagne depuis sa mise en place en 2018

<b>Année</b>	<b>Recettes fiscales</b> (en millions d'euros)
2018	181
2019	396
2020	364
2021	372
2022	419
<b>Total</b>	<b>1732</b>

*Réalisé par l'Institut Montaigne à partir des données budgétaires britanniques.*

- Accardo A, Brun A, Lellouch T (Insee), « *Les bénéficiaires de l'aide alimentaire, pour beaucoup parmi les plus pauvres des pauvres* », novembre 2022.
- ADEME, « *Les Français et les pratiques collaboratives* », 2013.
- ADEME. *Pertes et gaspillages alimentaires. L'état des lieux et leur gestion par étapes de la chaîne alimentaire*. Rapport d'étude, mai 2016.
- AEF Info, « *Obésité: Roselyne Bachelot veut le retrait des confiseries aux caisses des supermarchés d'ici à juin prochain* », 4 février 2008.
- Agence Bio, « *Baromètre de consommation et perception des produits biologiques en France* », étude n° 2 100912, janvier 2022.
- Al Arabiya English, *Restaurants in Saudi Arabia must list calories on menus by end of 2018*, 6 août 2018.
- Allais O, Enderli G, Sassi F, Soler L-G, *Effective policies to promote sugar reduction in soft drinks: lessons from a comparison of six European countries*, 2023.
- Améli, *Surpoids et obésité de l'adulte : définition, causes et risques*, mars 2024.
- ANSES, « *Consommations alimentaires et apports nutritionnels dans la restauration hors foyer en France* », 2021.
- ANSES, *INCA 3 : Évolution des habitudes et modes de consommation, de nouveaux enjeux en matière de sécurité sanitaire et de nutrition*, 2017.
- ANSES, *Nutrition des enfants, des personnes âgées et des femmes enceintes ou allaitantes : l'Anses alerte sur l'apport excessif de sucres chez les enfants et souligne les bénéfices de l'activité physique pour les personnes âgées*, 2019.
- ANSES, Rapport d'expertise collective, *Actualisation des repères du PNNS : établissement de recommandations d'apport de sucres*, 2016.
- ANSES, *Sucres dans l'alimentation*, 2024.
- Aprifel, *Comment augmenter la consommation de fruits & légumes à l'école ?*, 2009.
- Aprifel, Édition spéciale – *Un symposium pour clore l'Année Internationale des Fruits et Légumes*, 2021.

- ARCOM, Charte visant à promouvoir une alimentation et une activité physique favorables à la santé dans les programmes et les publicités diffusés à la télévision, 2009.
- ARCOM, Charte visant à promouvoir une alimentation et une activité physique favorables à la santé dans les programmes et les publicités diffusés à la télévision, 2013.
- ARCOM, Charte visant à promouvoir une alimentation et des comportements favorables à la santé dans les programmes audiovisuels et les publicités (2020-2024), 2020.
- ARCOM, *Évaluation de la Charte alimentaire : édition 2023*. Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique, 2023.
- Ariès P, *Histoire politique de l'alimentation*. Paris : éditions La Découverte, 2016.
- Arte, « *Sucre, le doux mensonge* », Documentaire, 2015.
- ASEF, *L'assiette des enfants : l'enquête des médecins de l'ASEF*, 2013.
- Assemblée nationale. *Pour une alimentation saine et durable : analyse des politiques de l'alimentation en France*. Rapport, septembre 2021.
- Assemblée nationale, Protection européenne du consommateur, Rapport d'information, mars 2024
- Assemblée nationale, Question écrite n° 15 428 : *Application des menus végétariens dans la restauration collective*, 20 février 2024.
- Assemblée nationale, *Rapport d'information sur les sels nitrités dans l'industrie agroalimentaire* (Ramos R., Bessot-Ballot B., & Crouzet M., auteurs), 2021.
- Aymard M., Grignon C., Sabban F. (dir.), *Le temps de manger. Alimentation, emploi du temps et rythmes sociaux*, Paris, MSH-INRA, 1993.
- Babault AL, Rapport visant à prolonger en 2024 l'utilisation des titres-restaurant pour des achats de produits alimentaires non directement consommables (n° 1 870), Commission des Affaires Économiques de l'Assemblée nationale, novembre 2023.
- Babayou P & Volatier JL, « *Les effets d'âge et de génération dans la consommation alimentaire* », Cahier de recherche, septembre 1997.
- Benzarti Y & Carloni D, Qui a bénéficié de la baisse de la TVA dans la restauration en 2009 ?, 2018.

- Bíró A, *Did the Junk Food Tax Make the Hungarians Eat Healthier?* Institut de recherche économique de Budapest, 2015.
- Bodier M. « *Les effets d'âge et de génération sur le niveau et la structure de la consommation* », Économie et statistiques, n°324-32, 1999.
- Boyland E, *Systematic review of the effect of policies to restrict the marketing of foods and non-alcoholic beverages to which children are exposed*, 2022.
- Brillat-Savarin J-A, *Physiologie du goût*. Paris : Gabriel Dufour, 1825.
- BVA pour Max Havelaar, « *Les Français et le commerce équitable* », 2012.
- Calixto Andrade G., Julia C., Deschamps V., Srour B., Hercberg S., Kesse-Guyot E., Allès B., Chazelas E., Deschasaux M., Touvier M., et al. *Consumption of Ultra-Processed Food and Its Association with Sociodemographic Characteristics and Diet Quality in a Representative Sample of French Adults*, Nutrients, 2021.
- Capacci S, Allais O, Bonnet C, Mazzacchi M, *The impact of the French soda tax on prices and purchases: an ex post evaluation*, PLoS ONE, 2019.
- Cash SB, Sunding DL, Zilberman D., *Fat Taxes and Thin Subsidies: Prices, diet, and health outcomes*. Food Economics, 2005.
- Chandon P, *Epicurean Food Marketing, Aligning business and health by making eaters happier to spend more for less food*, 2020.
- Cluster 17, *Quels sont les plats préférés des Français ?*, 2022.
- Code général des impôts, article 278-0 bis.
- Code général des impôts, articles 1 613 ter et quater.
- Colombet, Z et al., *Effect of calorie labelling in the out-of-home food sector on adult obesity prevalence, cardiovascular mortality, and social inequalities in England: a modelling study*, The Lancet Public Health, march 2024
- Combris P et al., *Annuaire de la consommation alimentaire*, INRA éditions, 1996.
- Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA), *Charte visant à promouvoir une alimentation et une activité physique favorables à la santé dans les programmes et les publicités diffusés à la télévision*, 2013.
- Cottage J, Douret P, « *Les candidats aux élections européennes doivent s'engager à renforcer le soutien apporté par l'Europe à l'aide alimentaire* », 3 mai 2024.

- Corfe S, « *What are the barriers to eating healthily in the UK?* », The social market foundation, octobre 2018.
- Cour des Comptes, *Le soutien à l'agriculture biologique*, juin 2022.
- Cour des Comptes, *Les mesures exceptionnelles de lutte contre la hausse des prix de l'énergie*, mars 2024.
- Cour des comptes, Rapport public annuel, février 2020.
- CRÉDOC, *Comportements et consommations alimentaires en France*, Enquête CCAF, 2010.
- CRÉDOC, *Comportements et consommations alimentaires en France*, Enquête CCAF, 2016.
- CRÉDOC, *Consommation et modes de vie*, 2019.
- CRÉDOC, « *Le vin, un produit à risques qui s'embourgeoise* », Consommation et modes de vie n° 216, 2008.
- CRÉDOC, « *Les diners des Français* », Représentation & Opinions, 2019.
- Cultures Sucres, *Mémo Statistique : sucre et autres débouchés*, 2024.
- Daudigny Y & Deroche C, *Fiscalité et santé publique : état des lieux des taxes comportementales*, Rapport d'information du Sénat, 26 février 2014.
- De Saint Pol T, *Le temps de l'alimentation en France*, 2012.
- De Saint-Pol T, *Les évolutions de l'alimentation et de sa sociologie au regard des inégalités sociales*, 2017.
- De Saint Pol T (dir.), « *Sociologie de l'alimentation* », L'Année sociologique, vol. 67, n° 1, 2017.
- De Saint Pol, T & Stengel K, *Les enjeux sociaux des cuisines du futur et alimentations de demain*, 2018.
- De Villedeuil C, *Histoire de l'impôt sur les boissons*, 1854
- Décret n° 2003-702 du 29 juillet 2003 modifiant le décret n° 76-692 du 13 juillet 1976 pris pour l'application de la loi du 1<sup>er</sup> août 1905 sur la répression des fraudes dans la vente des marchandises et des falsifications des denrées alimentaires en ce qui concerne les produits de cacao et de chocolat destinés à l'alimentation humaine.
- Décret n° 2006-1386 du 15 novembre 2006 fixant les conditions d'application de l'interdiction de fumer dans les lieux affectés à un usage collectif.
- Delmas D, *Les Voyages du goût : L'histoire des fruits et des épices venus*

*d'ailleurs*, 2014.

- Denhartigh C, « *Viande : pourquoi est-il si difficile de s'en passer ?* », 2018.
- Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, *Le consommateur : opportunités et risques*, 19 juin 2019.
- Directive 2006/112/Ce du Conseil de l'Union européenne du 28 novembre 2006 relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée.
- Directive (UE) 2018/1808 du Parlement européen et du Conseil du 14 novembre 2018 modifiant la directive 2010/13/UE visant à la coordination de certaines dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres relatives à la fourniture de services de médias audiovisuels (directive « Services de médias audiovisuels »), compte tenu de l'évolution des réalités du marché.
- Ejlerskov KT, Sharp SJ, Stead M, Adamson AJ, White M, Adams J, *Supermarket policies on less-healthy food at checkouts: Natural experimental evaluation using interrupted time series analyses of purchases*. PLoS Med, 2018.
- ENOV, *Flash'Conso spécial Fast Food : la consommation de restauration rapide en France*, octobre 2023.
- Epstein LH, Gordy CC, Raynor HA, Beddome M, Kilanowski CK, Paluch R, *Increasing fruit and vegetable intake and decreasing fat and sugar intake in families at risk for childhood obesity*. Obes Res. 2001.
- Etilé F, *La taxation nutritionnelle comme outil de santé publique : justifications et effets attendus*, 2012.
- Etilé F, *Obésité : santé publique et populisme alimentaire*, éditions Rue d'Ulm, 2013.
- Euractiv, *TVA à 0 % sur les fruits et légumes : une proposition controversée en Allemagne*, 12 janvier 2023.
- Eurostat, « *Près d'1 adulte sur 6 dans l'UE est considéré obèse* », 2016.
- Falbe J, *Food and Beverage Environments at Store Checkouts in California: Mostly Unhealthy Products, Current Developments in Nutrition*, 2023.
- Familles Rurales, *Observatoire des prix des fruits et légumes 2023*, juillet 2023.

- FAO, *La situation mondiale de l'alimentation et de l'agriculture. Pour une transformation des systèmes agroalimentaires: connaître le coût véritable des aliments*, novembre 2023.
- FAO & OMS, *Régimes alimentaires sains et durables. Principes directeurs*, Rome, 2020
- Fischler C, *Les alimentations particulières : Mangerons-nous encore ensemble demain ?*, Paris : éditions Odile Jacob, 2013.
- Fischler C, *Manger : Français, Européens et Américains face à l'alimentation*. 2008.
- Fischler C, « *Manger est aussi un acte social, collectif* », entretien dans *Le Monde*, 26 juin 2020.
- Fondation Nestlé & C-Ways, *Observatoire des vulnérabilités alimentaires 2023*, 2023.
- Forouzanfar MH, Afshin A, Alexander LT et al., *Global, regional, and national comparative risk assessment of 79 behavioural, environmental and occupational, and metabolic risks or clusters of risks, 1990–2015: a systematic analysis for the Global Burden of Disease Study, 2015*, *Lancet* 388, 1659-172, 2016.
- France Stratégie, « *Alimentation, logement, transport : sur qui l'inflation pèse-t-elle le plus* ». Note d'analyse n° 119, 2023.
- Francou A & Mathe T, « *La restauration collective au travail conforte le modèle alimentaire français* », Cahier de recherche, décembre 2014.
- Fumeron F, *Produits laitiers et syndrome métabolique : les enseignements de l'étude DESIR*, 2011.
- Fumey G, *Géopolitique de l'alimentation*, 2018.
- Furic P, Les Podcasts de France Stratégie, présentation du rapport « *Pour une alimentation saine et durable : analyse des politiques de l'alimentation en France* », rapport pour l'Assemblée nationale, septembre 2021.
- Gillespie KM, Kemps E, White MJ, Bartlett SE, *The Impact of Free Sugar on Human Health-A Narrative Review*. *Nutrients*. 2023
- Gira, *FoodServices France*, 2019.
- Global Burden of Diseases 2017 Diet Collaborators, *Health effects of dietary risks in 195 countries, 1990–2017: a systematic analysis*

- for the Global Burden of Disease Study 2017, The Lancet, 2019.*
- Goris JM et al., *Television food advertising and the prevalence of childhood overweight and obesity: a multicountry comparison*, Cambridge University press, 2009.
  - Gouvernement, « 55 nouveaux lauréats du programme de reconquête du commerce rural au bénéfice de plus de 43 000 Français », Communiqué de presse, 14 juillet 2024.
  - Gouvernement hongrois, Loi CIII de 2011 sur la taxe des produits de santé publique – Közegészségügyi termékadó, 2011.
  - Grégoire C & Prady P, *La fiscalité nutritionnelle, Les notes du Conseil des Prélèvements Obligatoires*, n° 5, juillet 2023.
  - Gupta S, *Characterizing Ultra-Processed Foods by Energy Density, Nutrient Density, and Cost*, 2019.
  - Guyomard H, et al. « *La transition du système agroalimentaire européen dans le cadre du pacte vert – Mécanismes économiques et points de tension* », Revue de l'OFCE, 183, 2023.
  - Harris Interactive, « *les Français et l'alimentation quotidienne* », 2024.
  - Harris JL, Schwartz MB & Brownell KD, *Marketing foods to children and adolescents: Licensed characters and other promotions. The Future of Children*, 20(1), 211-234, 2010.
  - Haut Conseil de la santé publique, *Avis relatif aux objectifs de santé publique quantifiés pour la politique nutritionnelle de santé publique (PNNS) 2018-2022*, 9 février 2018.
  - Haut Conseil de la Santé Publique, *Pour une Politique nutritionnelle de santé publique en France. PNNS 2017-2021*, 2017.
  - Herberg S & Julia C, *Propositions pour un nouvel élan de la politique nutritionnelle française de santé publique*, 2013.
  - Huang Y, Chen Z, Chen B, Li J, Yuan X, Li J et al. *Dietary sugar consumption and health: umbrella review*, BMJ, 2023.
  - Hugol-Gential C, *Bien et bon à manger. Penser notre alimentation du quotidien à l'institution*. éditions Universitaires de Dijon. 2018.
  - IDDRI, *Environnement, inégalités, santé : quelle stratégie pour les politiques alimentaires françaises ?*, 2023.
  - IFOP pour FranceAgriMer, « *Végétariens et flexitariens en France en*

2020», 20 mai 2021.

- IGAS, *Évaluation du programme national nutrition santé PNNS2 2006-2010*, avril 2010.
- IGAS, *La lutte contre la précarité alimentaire. Évolution du soutien public à une politique sociale, agricole et de santé publique*.
- IGF & IGAS, « *Synthèse du rapport IGAS IGF 2022 sur le chèque alimentaire* », 2022.
- Insee, *Dépense de consommation des ménages par fonction*, juin 2024.
- Insee, *Enquête aide alimentaire*, 2021
- Insee, *Enquête budget de famille*, 2017.
- Insee, *Enquête Statistiques sur les ressources et les conditions de vie (SRCV)*, 2019.
- Insee, « *Entre 1986 et 2010, le temps quotidien moyen consacré à faire la cuisine s'est réduit de 18 minutes en métropole, passant de 1h11 à 53 minutes* », *Enquête Emploi du Temps*, 2010.
- Insee, *Estimations de population*, 2024.
- Insee, *Indice des prix à la consommation (IPC)*, 17 février 2023.
- Insee, *Indice des prix à la consommation – résultats définitifs (IPC)*, avril 2023.
- Insee, *L'inflation reflue, la croissance hésite*, *Note de conjoncture*, 15 juin 2023.
- Insee, « *Les bénéficiaires de l'aide alimentaire, pour beaucoup parmi les plus pauvres des pauvres France* », *portrait social*, Insee Références, 2022.
- Insee, *Les dépenses des ménages en 2006*, *Enquête Budget des Dépenses de Famille*, 2006.
- Insee, *Tableaux de l'économie française*, édition 2020, 2020.
- Insee, *Transformations de l'agriculture et des consommations alimentaires*, février 2024.
- INSERM, *Aliments ultra-transformés : leur surconsommation semble associée à des troubles de la santé mentale*, 2023.
- INSERM, *Consommation de boissons sucrées et risque de cancer*, 2019.
- INSERM, *Nutrition et santé / La santé passe par l'assiette et l'activité physique*, 2018.

- Inspection générale des affaires sociales (IGAS). La lutte contre la précarité alimentaire. Évolution du soutien public à une politique sociale, agricole et de santé publique.
- Institut Montaigne, *En campagne pour l'agriculture de demain. Propositions pour une souveraineté alimentaire durable*, octobre 2021.
- IPSOS, « 76 % des Français considèrent que nous ne sommes pas égaux en termes d'alimentation », septembre 2021.
- Jensen JD & Smed S, *State-of-the-art for food taxes to promote public health*, 2018
- Jourdain-Menninger D et al., *Évaluation du programme national nutrition santé PNNS2 2006-2010*, Inspection générale des Affaires sociales, Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux, mai 2010.
- Kellogg's, Étude de Kellogg Company sur la précarité alimentaire, 2023.
- Kelly RK, Tong TYN, Watling CZ et al., *Associations between types and sources of dietary carbohydrates and cardiovascular disease risk: a prospective cohort study of UK Biobank participants*, BMC Med 21, 34, 2023.
- Kim S, Lee Y, Yoon J, Chung SJ, Lee SK, Kim H, *Restriction of television food advertising in South Korea: impact on advertising of food companies*, Health Promotion International, Volume 28, Issue 1, March 2013.
- La France Agricole, « Les experts de l'alimentation pressent le gouvernement », 26 avril 2024.
- La Libre, *Les éco-chèques débarquent*, 10 juin 2009.
- Laville M & Fourcade M, *Mieux prévenir et prendre en charge l'obésité en France*, 2023.
- Le Monde, « Comment l'alimentation ultra transformée affecte notre santé », 30 mai 2019.
- Le Monde, *Peu de commerces et de produits frais : voyage dans un « désert alimentaire »*, 24 septembre 2021.
- Le Figaro, « Restos du Cœur : 'La moitié des bénéficiaires a moins de 25 ans', alerte le président de l'association », 3 mars 2023.
- Lecerf JM, *40 idées fausses sur les régimes alimentaires*, Quae, 2023.
- Lecerf JM, *La joie de manger*, 2022.

- Lecerf JM, *Particularités et bienfaits des yaourts*, 2020.
- Le Morvan F & Wanecq T, *La lutte contre la précarité alimentaire. Évolution du soutien public à une politique sociale, agricole et de santé publique*. Rapport de l'Inspection générale des affaires sociales, IGAS, 2019.
- Lisa Thomas-Darbois, *Classes moyennes : l'équilibre perdu ?*, 2024.
- LOI n° 2004-806 du 9 août 2004 relative à la politique de santé publique.
- LOI n° 2016-1771 du 20 décembre 2016 relative à la suppression de la publicité commerciale dans les programmes jeunesse de la télévision publique.
- LOI n° 2016-41 du 26 janvier 2016 de modernisation de notre système de santé.
- LOI n° 2018-938 du 30 octobre 2018 pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous.
- LOI n° 2020-105 du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire
- LOI n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets
- LOI n° 76-616 du 9 juillet 1976 relative à la lutte contre le tabagisme, dite loi Veil.
- LOI n° 91-32 du 10 janvier 1991 relative à la lutte contre le tabagisme et l'alcoolisme dite loi Évin.
- Loi de financement de la sécurité sociale 2018.
- Loi du 26 décembre 2023 visant à prolonger en 2024 l'utilisation des titres restaurant pour des achats de produits alimentaires non directement consommables
- Louwagie V & Hammadi R, *Conclusion des travaux d'une mission d'information sur la taxation des produits agroalimentaires*, Rapport d'information de l'Assemblée Nationale, 22 juin 2016.
- Mandeville K et al., *Are you paying taxes on sugary drinks? Half of the world's population does and here is why it makes sense*, World Bank Blog, 2023.

- Martin H et al., *Insulin modulates emotional behavior through a serotonin-dependent mechanism*, Nature, 2022.
- Méjean C. (dir.), *Alimentation et nutrition dans les départements et régions d'Outre-mer/Food and nutrition in the overseas regions*. Marseille, IRD Éditions, coll. « Expertise collective », bilingue français-anglais, 2020.
- Melani C & Gurtler JL, « Évolution des achats de riz par les ménages français entre 2007 et 2011 », Les synthèses de FranceAgrimer n° 1 (données Kantar Worldpanel 2011), 2012.
- Mendras H, *La Fin des paysans*, 1967.
- Midi Libre, *McDo et son Happy Meal proposent des pommes écoresponsables aux enfants grâce aux producteurs d'Occitanie*, 14 septembre 2022
- Ministère de l'Agriculture et de la Souveraineté Alimentaire, « *La restauration collective en mutation* », dossier, consulté le 24 avril 2024.
- Ministère de l'Agriculture et de la Souveraineté Alimentaire, *Le programme européen « Fruits et légumes à l'école » et « Lait et produits laitiers à l'école »*.
- Ministère de l'Agriculture et de la Souveraineté Alimentaire, « *Les différences sociales en matière d'alimentation* », Centre d'étude et de prospective du ministère de l'agriculture, n° 64, octobre 2013.
- Ministère de l'Agriculture et de la Souveraineté Alimentaire, « *Objectifs EGAlim en produits durables et de qualité en restauration collective : le bilan de l'année 2022 publié, la collecte des données 2023 bientôt clôturée* », Communiqué de presse, 12 mars 2024.
- Ministère de l'Économie, de l'Industrie et du Numérique, *Recommandation Nutrition Groupe D'étude Des Marchés De Restauration Collective Et Nutrition (GEM-RCN)*, 2015.
- Ministère de l'Emploi et de la Solidarité, *Programme National Nutrition-Santé PNNS 2001 – 2005*, 2001.
- Ministère de la Santé et de la Prévention, *Programme National De Lutte Contre Le Tabac 2023-2027*, 2023.
- Ministère de la Santé et des Solidarités, *Deuxième Programme national nutrition santé 2006-2010*, 2006.
- Ministère de la Santé et des Solidarités, *Programme National Nutrition Santé 2019-2023*, 2019.

- Ministère de la Transition écologique et de la cohésion territoriale, Suivi de la convention citoyenne pour le climat, 2023.
- Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Santé, Troisième Programme national nutrition santé 2011-2015, 2011.
- Mondelèz International, *State of Snacking™ 2022 global consumer snacking trends study*. New York: Mondelèz International, The Harris Poll, & IPSOS, 2022.
- Monteiro CA et al, *The UN Decade of Nutrition, the NOVA food classification and the trouble with ultra-processing*, Public Health Nutrition, 21(1), pp. 5–17, 2018.
- Moynihan P. *Sugars and Dental Caries: Evidence for Setting a Recommended Threshold for Intake*. Adv Nutr. 2016
- Nutri-Score, Dossier de Presse « Nutri-Score : un étiquetage nutritionnel pour favoriser une alimentation équilibrée », 2017.
- ObépiRoche, *Enquête épidémiologique nationale sur le surpoids et l'obésité pour la Ligue contre l'Obésité*, 2020.
- Obesity Evidence Hub, *Countries that have taxes on sugar-sweetened beverages (SSBs)*, 2024.
- Observatoire des Inégalités, *L'obésité touche de manière inégale les milieux sociaux*, 2022.
- Observatoire des inégalités, *Revenus : les jeunes à la traîne*, 2021.
- Observatoire des Restos, *Caractéristiques des personnes accueillies, Campagne 2022-2023*, 2023.
- OCDE, *Le lourd fardeau de l'obésité*, 2019.
- OECD, *Overweight and obesity | OECD Factbook*, 2014.
- OQALI, *Étude d'impact des chartes d'engagements de progrès nutritionnel sur les volumes de nutriments mis sur le marché*, édition 2013.
- OQALI, *Rapport de tierce partie : suivi de l'accord collectif des professionnels du secteur de la boulangerie pour une réduction de la quantité de sel dans le pain*, juillet 2023.
- Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO). *Régimes alimentaires sains et durables. Principes directeurs*. Rome, 2020.
- Ouest France, *Restos du Cœur : l'État promet 15 millions d'euros d'aides supplémentaires*, 2 septembre 2023.

- Our World In Data, Obesity, consulté le 12 mai 2024.
- Pilmis O & Bergeron H, *Le difficile gouvernement de la santé par le marché. Le cas des chartes d'engagements volontaires de progrès nutritionnels*. Sociologie du Travail, 59(4), 431-449, 2017.
- Plessz M & Gojard S, « *La consommation de légumes des ménages français : préparation domestique ou achats de produits transformés* », INRAE, 2010.
- Projet de Loi de Finances 2024, « *Évaluation des voies et moyens, Annexe au projet de loi de finances pour 2024* », Tome 1 – Les évaluations de recettes, 2023.
- Radé E & Léon O, « *Aide alimentaire : une fréquentation accrue des centres de distribution dans les grandes villes les plus exposées à la pauvreté début 2021* », études et résultats, n° 1 218, février 2022.
- Radio Canada, *Les calories seront affichées dans les menus des chaînes de restaurants ontariens*, 29 décembre 2016.
- Rambourg P, *Les Français et leur culture alimentaire. Approche historique*, 2019.
- Ramel M et al. *Se nourrir lorsqu'on est pauvre / Analyse et ressenti de personnes en situation de précarité*, ATD Quart Monde, 2016.
- Recours F, Hébel P, Berger R, « *Effets de générations, d'âge et de revenus sur les arbitrages de consommation* », Cahier de recherche n° 258, CREDOC, décembre 2008.
- Règlement n° 1 169/2011 du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2011 concernant l'information sur les denrées alimentaires, dit « INCO ».
- Régnier F & Masullo A, « *Obésité, goûts et consommation, intégration des normes d'alimentation et appartenance sociale* », Revue française de sociologie, (Vol. 50), 2009.
- Ritzer G, *The McDonaldization of Society*, 1993.
- Roney B, & Mouquet L, « *La RHD aiguise les appétits* », Revue Laitière Française, n° 692, juin 2009, pp. 12-21.
- Santé Publique France, *Étude de Santé sur l'Environnement, la Biosurveillance, l'Activité physique et la Nutrition (Esteban 2014-2016)*, juin 2017.

- Saunier C, *Rapport sur les nouveaux apports de la science et de la technologie à la qualité et à la sûreté des aliments*. Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques, 2004.
- Seconda L, Salmon Legagneur A, & Hébel P, « *Renversement de tendance : les Français végétalisent leur alimentation* », mars 2021.
- Sénat, *Surpoids et obésité, l'autre pandémie*, Rapport d'information, juin 2022
- Sharma A, Hauck K, Hollingsworth B & Siciliani, L, *Les effets de la taxation des boissons sucrées selon les groupes de revenus*, Health Economics, 23(5), 529-541, 2014.
- Snowdon C, « *The Proof of the Pudding: Denmark's Fat Tax Fiasco* ». Institute of Economic Affairs (IEA), 2013.
- Srouf B, *Ultra-processed food intake and risk of cardiovascular disease: prospective cohort study (NutriNet-Santé)*, BMJ, 2019.
- Syndicat National de la Restauration Collective, « *La cantine par le menu, les coulisses de la restauration collective* », Brochure, 2019.
- Swinburn B, Sacks G, Vandevijvere S et al. INFORMAS (International Network for Food and Obesity/non communicable diseases Research, Monitoring and Action Support): overview and key principles. *Obes Rev.* 2013
- Syndicat National de la Restauration Collective, *La cantine par le menu / Les coulisses de la restauration collective*, 2019
- Tavoularis G, « *La cantine scolaire garantit la diversité alimentaire, mais les ados résistent.* », *Consommation; Modes de Vie* n° 253, 2012.
- Tereza Da Silva J, et al., *Greenhouse gas emissions, water footprint, and ecological footprint of food purchases according to their degree of processing in Brazilian metropolitan areas: a time-series study from 1987 to 2018*, *The Lancet Planetary Health*, 2021.
- The Copenhagen Post, « *Opinion | A tax everyone wants to see cut* », 4 octobre 2012.
- The Guardian, *UK to ban junk food advertising online and before 9pm on TV from 2023*, 23 juin 2023.
- The Health Foundation, *What action does the public think the government should take on tobacco, alcohol and unhealthy food?*, 2024.

- The Local Denmark, *Danes unhappy with fat tax*, 2012.
- Toluna Harris interactive pour le Ministère de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté Industrielle et Numérique « *Les Français et l'alimentation quotidienne* », 6 mars 2024.
- Trésor-Eco, *Obésité : Quelles conséquences pour l'économie et comment les limiter* (n° 179). Ministère de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique, 6 septembre 2016.
- UK Government, *New calorie labelling rules come into force to improve nation's health*, 2022.
- UK Statutory Instruments, *The Soft Drinks Industry Levy Regulations*, 2018.
- U.S. Department of Agriculture, *Introduction to the Food Access Research Atlas*, Economic Research Service, consulté en ligne le 13 mai 2024.
- U.S. Department of Agriculture Economic Research Service, *Key Statistics and Research / Supplemental Nutrition Assistance Program (SNAP)*, July 2024.
- US Department of Health & Human Services, *Affordable Care Act (ACA)*, 2010.
- Veerman JL et al., *By how much would limiting TV food advertising reduce childhood obesity?*, 2009.
- Wang H, et al., *Age-specific and sex-specific mortality in 187 countries, 1970–2010: a systematic analysis for the Global Burden of Disease Study 2010*, 2012.
- Zeitoun JD, *Le suicide de l'espèce*, éditions Les Liens qui Libèrent, 2022.

L'Institut Montaigne remercie l'ensemble des personnes ayant contribué à l'élaboration de ce travail :

## PRÉSIDENTS DU GROUPE DE TRAVAIL

- **Cécile Béliot**, directrice générale, BEL
- **Dominique Schelcher**, président-directeur général, Coopérative U
- **Bruno Vaquette**, président-directeur général, Sodexo France

## MEMBRES DU GROUPE DE TRAVAIL

- **Hugues Bernard**, rapporteur, chargé de projets climat et environnement à l'Institut Montaigne
- **Claire Chambolle**, économiste, directrice de recherche, INRAE
- **Wassel El-Mazouni**, rapporteur, consultant
- **Pascale Hébel**, directrice associée, C-Ways
- **Pierre Lacroix**, rapporteur, haut fonctionnaire
- **Jennifer Marquet**, *Executive Vice President Europe*, Merieux NutriSciences
- **Agnès Martin**, directrice, Aktnao | conseil en RSE (durabilité systèmes alimentaires, alimentation, nutrition)
- **Yves Mérillon**, administrateur et membre du bureau, Restos du Cœur
- **Nathalie Renaudin**, directrice des Affaires Publiques, Edenred
- **Faustine Régnier**, sociologue de l'alimentation, INRAE
- **Éric Sauvage**, expert de l'industrie agro-alimentaire & *Senior Advisor*, AlixPartners
- **Marie-Amandine Stévenin**, présidente, UFC-Que-Choisir
- **Thibaud Venat**, directeur – Stratégie & Transformation, iQo

## PERSONNES AUDITIONNÉES

- **Éric Adam**, directeur des relations institutionnelles du Groupe Carrefour
- **Olivier Allais**, économiste, directeur de Recherche INRAE
- **Benoît Assémat**, inspecteur général, Ministère de l'Agriculture et de la Souveraineté alimentaire
- **Jacques Attali**, écrivain, président de Positiv
- **Silvy Auboiron**, présidente, SALimenter
- **Christoph Bauner**, *Assistant Professor of Applied Microeconomics and Econometric*, Department of Resource Economics, University of Massachusetts Amherst
- **Sandrine Bize**, chef de département Hygiène, Sécurité, Qualité et Environnement, Confédération Générale de l'Alimentation en Détail (CGAD)
- **Bernard Boutboul**, président, GIRA
- **Isabelle Bricard**, secrétaire général, Confédération Générale de l'Alimentation en Détail (CGAD)
- **Nicolas Bricas**, chercheur au Cirad, UMR MoISA et titulaire de la Chaire Unesco Alimentations du Monde
- **Jeremy Brousse**, directeur Général Délégué Groupe BROUSSE
- **Fabio Brusa**, directeur affaires publiques et européennes, Nestlé France
- **Louis Cantuel**, responsable du Pôle institutionnel et stratégique, Les Restos du Cœur
- **Catherine Chapalain**, directrice générale communication, affaires publiques et RSE, Nestlé France
- **Gautier Chapuis**, adjoint au maire de Lyon en charge de la végétalisation, de la biodiversité, de la condition animale, et de l'alimentation
- **François Collart Dutilleul**, professeur émérite de Nantes Université, Membre honoraire de l'Institut Universitaire de France, Membre de l'Académie d'agriculture de France
- **Damien Conaré**, secrétaire général, Chaire UNESCO Alimentations du monde, Institut Agro Montpellier

- **Michèle Crouzet**, ancienne députée, rapporteur de la commission d'enquête « Une alimentation saine sûre et durable pour tous, répondre à un enjeu de santé publique »
- **Nicole Darmon**, directrice de recherche honoraire INRAE
- **Stéphane De Cara**, directeur de recherche, INRAE, Paris-Saclay Applied Economics
- **Isabelle De Guido-Vincent-Genod**, cheffe du bureau alimentation et nutrition (EA3), Sous Direction de la prévention des risques liés à l'environnement et à l'alimentation (EA), Direction générale de la santé – Ministère du travail, de la santé et des solidarités
- **Alba Departe**, coordinatrice Alimentation durable / Service Agriculture, Forêts et Alimentation, ADEME
- **Cécile Durand Girard**, directrice Relations institutionnelles et Affaires réglementaires, GROUPE M6
- **Claire Durrieu**, conseillère chargée de la transition écologique et de l'énergie auprès du ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique
- **Caroline Elisseche**, directrice RSE, Sodexo France
- **Fabrice Etilé**, économiste, INRAE et PSE, École d'Économie de Paris
- **Géraud Felgines**, directeur Stratégie et Développement Nouveaux Services, La Poste
- **Claude Fischler**, directeur de recherche émérite au CNRS, sociologue
- **Caroline Fontaine**, déléguée Générale, Association des Agences Conseil et Création (AACC)
- **Gilles Fumey**, enseignant-chercheur en géographie culturelle, Sorbonne Université
- **Marie Gabrié**, directrice déléguée – responsable délégations Customer Marketing/Production/Commission RSE, Association des Agences Conseil et Création (AACC)
- **Carole Galissant**, directrice Transition alimentaire et Nutrition, Sodexo France
- **Guénaëlle Gault**, directrice générale de L'ObSoCo (L'Observatoire Société et Consommation)

- **Nicolas Gelli**, conseiller chargé de la fiscalité auprès du ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique
- **Guillaume Gomez**, représentant personnel du président de la République pour la Gastronomie, l'Alimentation et les Arts Culinaires
- **Pauline Guillaume**, manager RSE, Groupe Carrefour
- **Adrien Henriet**, référent alimentation durable, L'école comestible
- **Serge Hercberg**, professeur émérite de nutrition, INSERM, Université Sorbonne Paris Nord
- **Magali Jalade**, directrice des affaires publiques et juridiques, Autorité de régulation professionnelle de la publicité (ARPP)
- **Alessandra Kirsch**, directrice générale associée du think tank Agriculture Strategies
- **Camille Labro**, présidente fondatrice, L'école comestible
- **Simon Laporte**, haut fonctionnaire
- **Séverine Laugier**, directrice de projet en innovation sociale et nouveaux modèles économiques pour la croissance, Sodexo
- **Martine Laville**, professeur émérite de Nutrition Université Lyon 1, CHU de Lyon
- **Jean-Michel Lecerf**, médecin nutritionniste, spécialiste en endocrinologie et maladies métaboliques, et responsable du Service Nutrition & Activité Physique de l'Institut Pasteur de Lille (IPL)
- **Benoît Lengaigne**, maître de conférences en sciences économiques, responsable de la majeure « Boire, Manger, Vivre », Sciences Po Lille
- **Lionel Léonard**, directeur Pôle marchés, Syndicat National des Fabricants de Sucre de France (SNFS)
- **Sandrine Levasseur**, économiste, Département des Études, OFCE, Centre de recherche en économie de Sciences Po
- **Marie Loizillon**, chargée de mission – Pluralisme politique, droits et libertés & Cohésion sociale, ARCOM
- **Emma Lombardini**, cheffe de cabinet du président, Phenix
- **Stéphane Martin**, directeur général, Autorité de régulation professionnelle de la publicité (ARPP)
- **Thierry Marx**, chef cuisinier

- **Barbara Mauvilain**, directrice du service relations institutionnelles Fédération Française des Banques Alimentaires (FFBA)
- **Alexandra Mielle**, cheffe du département protection et prévention des publics, ARCOM
- **Jean-Claude Mizzi**, co-fondateur, trésorier et représentant légal bénévole, HopHopFood
- **Jean Moreau**, co-fondateur et président, Phenix
- **Aurélien de la Noue**, délégué ministériel adjoint aux entreprises agroalimentaires, Ministère de l'Agriculture et de la Souveraineté alimentaire
- **Stéphane Pierrefeu**, directeur RSE Fournisseurs, Groupe Carrefour
- **Marie Plessz**, directrice de recherche en sociologie, INRAE, Centre Maurice Halbwachs (CNRS, ENS, EHESS)
- **Lauranne Poulain**, responsable des Affaires Publique, Too Good To Go
- **Vincent Prolongeau**, directeur Général, JDE FRANCE
- **Loïc Prud'homme**, député de la Gironde
- **Méleyne Rabot**, directrice France, Too Good To Go
- **Magali Ramel**, docteure en droit public, Chercheuse associée membre de l'Institut de Recherche Juridique Interdisciplinaire François-Rabelais (IRJI) de l'Université de Tours
- **Richard Ramos**, député du Loiret
- **Cécile Rauzy**, directrice des Affaires scientifiques, Nestlé France
- **Philippe Reiser**, directeur général Cultures Sucre
- **Loïc Rigaud**, directeur de VRAC Lyon métropole
- **Thibaut de Saint-Pol**, inspecteur général de l'Insee et sociologue
- **Karine Sanouillet**, fondatrice Respire Conseil, experte grande consommation
- **Louis-Georges Soler**, économiste, directeur scientifique adjoint « Alimentation et bioéconomie », l'INRAE
- **Christian Spiegeleer**, président et directeur Général, Syndicat National des Fabricants de Sucre de France (SNFS)
- **Boris Tavernier**, co-fondateur et Délégué Général de l'association Vrac (Vers un réseau d'achat en commun)

- **Nawfal Trabelsi**, associé, directeur Général LOV and Food / LOV GROUP INVEST
- **Stéphane Travern**, député de la Manche, Ancien ministre
- **Géraldine Van Hille**, cheffe de département Cohésion sociale, ARCOM
- **Jean-David Zeitoun**, docteur en médecine (hépatogastroentérologie) et en épidémiologie clinique

Les rapporteurs remercient **Marie-Pierre de Bailliencourt**, directrice générale de l'Institut Montaigne, pour son suivi attentif tout au long de ce projet ainsi que l'ensemble des équipes de l'Institut Montaigne qui ont contribué à l'élaboration de ce rapport, notamment **Lisa Thomas-Darbois, Juliette Aquilina, Donna Clément, Arsène Vassy, Maxime Sbaihi, Nicolas Laine, Yasmina Tadlaoui, Polly Lefebvre, Maxence Delespaul** et **Archame Taghavi**.

## **Retrouvez nos autres notes et rapports sur les mêmes sujets :**

### **Environnement**

- L'hydrogène, moteur de la décarbonation industrielle mondiale (février 2023)
- Bienvenue au club climat : perspectives pour l'Europe et l'Asie (octobre 2022)
- L'hydrogène, moteur de la décarbonation industrielle mondiale (février 2023)
- Bienvenue au club climat : perspectives pour l'Europe et l'Asie (octobre 2022)
- Transition énergétique, solutions solidaires (juin 2022)
- Aviation décarbonée : embarquement immédiat (janvier 2022)
- Transports du quotidien, en route vers le sans carbone! (décembre 2021)
- Prix interne du carbone : une solution qui tombe à PIC pour les entreprises? (novembre 2021)
- En campagne pour l'agriculture de demain (octobre 2021)

L'ensemble de nos travaux et publications est disponible sur notre site [institutmontaigne.org](https://institutmontaigne.org)

## Président

**Henri de Castries** président, Institut Montaigne

## Membres

**David Azéma** associé, Perella Weinberg Partners

**Emmanuelle Barbara** *Senior Partner*, August Debouzy

**Marguerite Bérard** directrice des Réseaux France, BNP Paribas

**Jean-Pierre Clamadiou** président du Conseil d'Administration, ENGIE

**Paul Hermelin** président du Conseil d'administration, Capgemini

**Marwan Lahoud** directeur général délégué de Tikehau Capital,  
président du Private Equity

**Natalie Rastoin** présidente, Polytane ; *Senior Advisor*, WPP

**René Ricol** président, Ricol Lasteyrie

**Jean-Dominique Senard** président du Conseil d'administration,  
Groupe Renault

**Arnaud Vaissié** président-directeur général, International SOS

**Natacha Valla** économiste ; doyenne de l'École de Management  
et d'Innovation, Sciences Po

**Florence Verzelen** directrice générale adjointe, Dassault Systèmes

**Philippe Wahl** président-directeur général, Groupe La Poste

## Président d'honneur

**Claude Bébéar** fondateur et président d'honneur, AXA



Institut Montaigne  
59 rue La Boétie, 75008 Paris  
Tél. +33 (0)1 53 89 05 60  
[institutmontaigne.org](http://institutmontaigne.org)

Imprimé en France  
Dépôt légal : octobre 2024  
ISSN : 1771-6764

ABB France	D'Angelin & Co.Ltd	Katalyse	Renault
AbbVie	Dassault Systèmes	Kea	Ricol Lasteyrie
Accenture	Delair	Kearney	Rivolier
Accor	Deloitte	KPMG S.A.	Roche
Accuracy	De Pardieu Brocas	Kyndryl	Roche Diagnostics
Actual Group	Maffei	La Banque Postale	Rokos Capital
Adeo	Domia Group	La Compagnie	Management
ADIT	Edenred	Fruitière	Rothschild & Co
Air Liquide	EDF	Lenovo ISG	RTE
Airbus	EDHEC Business	Linedata Services	Safran
Allianz	School	Lloyds Europe	Sanofi
Amazon	Ekimetrics France	L'Oréal	SAP France
Amber Capital	Engie	LVMH - Moët-	Schneider Electric
Amundi	EQT	Hennessy - Louis	ServiceNow
Antidox	ESL & Network	Vuitton	Servier
Antin Infrastructure	Eurogroup	M.Charraire	SGS
Partners	Consulting	MACSF	SIER Constructeur
ArchiMed	FGS Global	Média-Participations	SNCF
Ardian	Forvis Mazars	Mediobanca	SNCF Réseau
Arqus	Getlink	Mercer	Sodexo
Arthur D. Little	Gide Loyrette Nouel	Meridiam	SPVIE
AstraZeneca	Google	Microsoft France	SUEZ
August Debouzy	Groupama	Mitsubishi France	Teneo
AXA	Groupe Bel	S.A.S	The Boston
A&O Shearman	Groupe M6	Moelis & Company	Consulting Group
Bain & Company	Groupe Orange	Moody's France	Tilder
France	Hameur et Cie	Morgan Stanley	Tofane
Baker & McKenzie	Henner	Natixis	TotalEnergies
BearingPoint	Hitachi Energy	Natural Grass	TP ICAP
Bessé	France	Naval Group	Transformation
BNP Paribas	Howden	Nestlé	Factory
Bolloré	HSBC Continental	OCIRP	Unicancer
Bouygues	Europe	ODDO BHF	Veolia
Bristol Myers Squibb	IBM France	Oliver Wyman	Verian
Brousse Vergez	IFPASS	Ondra Partners	Verlingue
Brunswick	Incyte Biosciences	OPmobility	VINCI
Capgemini	France	Optigestion	Vivendi
Capital Group	Inkarn	Orano	Wakam
CAREIT	Institut Mérieux	PAI Partners	Wavestone
Carrefour	International SOS	Pelham Media	Wendel
Chubb	Interparfums	Pergamon	White & Case
CIS	Intuitive Surgical	Polytane	Willis Towers Watson
Clariane	Ionis Education	Publicis	France
Clifford Chance	Group	PwC France &	Zurich
CNP Assurances	iQo	Maghreb	
Cohen Amir-Aslani	ISRP	Qualisocial	
Conseil supérieur du notariat	Jeantet Associés	Raise	
	Jolt Capital	RATP	

Pays de la gastronomie et berceau de l'art de vivre culinaire, la France est aujourd'hui confrontée à un triple défi alimentaire : social, sanitaire et écologique. Sur le plan social, la crise inflationniste a accentué une situation déjà préoccupante en matière d'accès à l'alimentation. Face à des dépenses contraintes grandissantes – logement, énergie, transports – l'alimentation est devenue la variable d'ajustement budgétaire des ménages les plus modestes. Un Français sur trois est aujourd'hui en situation d'insécurité alimentaire. Sur le plan sanitaire, les consommateurs se tournent de plus en plus vers des aliments transformés, par facilité ou méconnaissance culinaire, adoptant des régimes riches en sucre, sel et graisses saturées. Ces nouvelles habitudes sont à l'origine d'une crise en matière de santé publique dont on peine encore à mesurer l'intensité mais dont les externalités négatives sont de 125 milliards d'euros par an. La proportion d'adultes obèses a doublé en vingt ans, pour concerner un Français sur cinq. Sur le plan écologique enfin, notre consommation alimentaire, encore trop centrée vers des produits carnés et des importations, a une empreinte environnementale et climatique significative.

Face à un tel constat, l'Institut Montaigne a souhaité traiter de cette aggravation des fractures alimentaires en France. Dans ce rapport, il émet des recommandations visant à réduire la précarité alimentaire et à guider notre société vers une alimentation plus saine et véritablement accessible à tous. Une conviction a prévalu : la transition alimentaire ne peut plus reposer uniquement sur les consommateurs ; elle doit devenir une responsabilité collective, impliquant tous les acteurs – pouvoirs publics, industriels, distributeurs, restaurateurs et citoyens. Devant l'ampleur des défis, seul un effort global et collectif, mobilisant les leviers socio-économiques (en affectant le prix de l'alimentation et le revenu du consommateur), culturels (à travers l'éducation alimentaire, la publicité et le marketing alimentaire), et géographiques (en renforçant le maillage territorial de l'offre), pourra apporter des solutions pertinentes, équitables et durables.

10 €

ISSN : 1771-6764

RAP2410-02