

Retrouvez-nous sur :
www.ad-in.eu



Interreg 
France-Wallonie-Vlaanderen UNION EUROPÉENNE
EUROPESE UNIE

AD-In

Alimentation Durable Inclusive

Etat des lieux Transfrontalier - Synthèse -

Cadre législatif en alimentation durable

Table des matières

Méthodologie et objectifs	4
Cadre politique en France et en Belgique	5
Le contexte législatif au niveau européen	7
Le contexte législatif au niveau national en Belgique et en France	8
1. En Belgique	8
1.1. La stratégie nationale de développement durable (SNDD)	8
1.2. Le Plan National Nutrition Santé (PNNS).....	8
2. En France.....	8
2.1. Le Plan National Nutrition Santé	8
2.2. Le Programme National pour l'Alimentation	8
Le contexte législatif au niveau régional en Région Haut de France et en Wallonie	10
1. En Wallonie	10
1.1. La deuxième Stratégie Wallonne de Développement Durable.....	10
• Le référentiel wallon de l'alimentation durable.....	10
1.2. Plan Prévention Santé, Horizon 2030	11
• Le Plan de Prévention et Promotion de la Santé en Wallonie (Walpas)	11
1.3. Plan Wallon de Lutte contre la Pauvreté (PWLP)	12
1.4. Décret relatif à l'aide alimentaire dans le Code Wallon de l'Action Sociale et de la Santé	12
2. En Région des Hauts de France	12
2.1. Le Plan Régional Santé Environnement.....	12
2.2. Le Projet Régional de Santé (PRS) 2018-2022	12
3. Le contexte transfrontalier	12
3.1. Les contextes français et belge - Leurs partages	13
Des préoccupations et actions relativement similaires de part et d'autre de la frontière	13
L'Alimentation durable, une transversalité nécessaire mais complexe à mettre en place	13
3.2. les contextes belge et français - Leurs différences Une porte d'entrée différente pour questionner l'alimentation durable inclusive	14
L'implication des collectivités territoriales	14

Méthodologie et objectifs

Cette synthèse a été rédigée sur base d'un état des lieux réalisé dans le cadre du projet AD-In afin de donner un aperçu du contexte législatif et politique franco-belge.

L'état des lieux est basé sur des entretiens individuels réalisés auprès d'acteurs représentant l'administration et les organes publics et de recherches documentaires.

Si l'état des lieux a pour objectif de dégager des pistes d'analyse pour mieux appréhender le contexte politique et législatif en matière d'alimentation durable inclusive, sa synthèse n'en donnera qu'un court aperçu. Pour plus de détails, n'hésitez pas à vous référer au document général.

Pour chaque partie, vous trouverez entre parenthèses la page de référence située dans l'état des lieux.

Cadre politique en France et en Belgique

La Belgique est en Etat fédéral composé d'entités fédérées ayant des compétences spécifiques et définies. En ce qui concerne notre champ d'actions, les compétences se situent au niveau fédéral ainsi qu'au niveau des Régions. Au niveau fédéral, 2 ministères sont identifiés comme étant pertinents pour notre projet :

- le Ministère des Classes moyennes, des Indépendants, des PME, de l'Agriculture et de l'Intégration sociale ;
- Le Ministère de l'Energie, de l'Environnement et du Développement durable.

En France, état dont la répartition des compétences suit le principe de la dualité centralisation/décentralisation, les compétences nationales concernant notre projet sont situées au sein des Ministères :

- de l'Agriculture et de l'Alimentation ;
- de la Transition écologique et solidaire ;
- de la Solidarité et de la Santé.

Contrairement à l'organisation institutionnelle belge, les compétences agriculture et alimentation sont liées au sein du Gouvernement français.

En ce qui concerne les échelles d'actions sur des plus petits territoires, en Belgique comme en France, des compétences importantes se situent au niveau des Régions. Si la Région Wallonne est indépendante dans ses orientations et dispose d'une marge de manœuvre importante inhérente à son statut d'entité fédérée, les Régions françaises s'inscrivent quand à elles dans une politique fixée au niveau national avec des spécificités régionales.

C'est principalement au niveau des Régions que se jouent les questions relatives à l'alimentation durable. 3 cabinets sont particulièrement en lien avec cette thématique :

- le Ministère de l'Environnement, de la Transition écologique, de l'Aménagement du Territoire, des Travaux publics, de la Mobilité, des Transports, du Bien-être animal et des Zonings ;
- le Ministère de l'Action sociale, de la Santé, de l'Egalité des Chances, de la Fonction publique et de la Simplification administrative ;
- le Ministère de l'Agriculture, de la Nature, de la Forêt, de la Ruralité, du Tourisme, du Patrimoine.

Suite à la fusion intervenue au 1^{er} janvier 2016, elles sont désormais au nombre de 13. Les principales compétences de la Région sont : le développement économique, l'aménagement du territoire et la formation professionnelle. Par ailleurs, bien que d'autres échelons territoriaux puissent être concernés, les Régions sont reconnues comme chef de file dans les matières suivantes :

- aménagement et développement durable du territoire ;
- protection de la biodiversité - climat, qualité de l'air, énergie ;
- développement économique ;
- soutien à l'innovation - internationalisation des entreprises ;
- intermodalité et complémentarité entre les modes de transports ;
- soutien à l'enseignement supérieur et à la recherche.

Au niveau régional en France, on trouve aussi des agences d'Etat permettant de traduire à l'échelle régionale les orientations politiques prises au niveau national. Parmi ces instances, un intérêt particulier est porté sur :

- la Direction Régionale de l'Agriculture, de l'Alimentation et de la Forêt (DRAAF) qui possède la compétence de labellisation du Plan d'alimentation territorial (PAT) et gère les appels à projet nationaux dans le cadre du Programme National Alimentation (PNA) ;
- les Agences Régionales de Santé (ARS) qui ont pour missions principales de piloter la politique de santé publique et de réguler l'offre de santé en Région. En ce qui concerne spécialement l'ARS de la Région des Hauts de France, elle a pour compétence l'élaboration du Projet Régional de Santé (PRS) et agit sur les thématiques de la nutrition, l'activité physique et les troubles nutritionnels ;
- l'Agence de l'Environnement et la Maîtrise et de l'Energie (ADEME), est un organisme qui a pour objectif la promotion et le développement de l'économie circulaire, la production et la consommation durables ainsi que la gestion des déchets. L'ADEME de la Région des Hauts de France travaille tout particulièrement sur la question de la gestion des déchets et sur les 4 secteurs de l'alimentation (production, transformation, distribution et consommation) ;
- la Direction Régionale de la Jeunesse, des Sports et de la Cohésion Sociale (DR-JSCS) agit dans les domaines de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale. Celle de la Région des Hauts de France a pour mission le contrôle et l'habilitation des services d'aide alimentaire, notamment en vue de soutenir ces mesures dans la mise en place d'un meilleur suivi des bénéficiaires de ces services.

En France, le Département a pour compétence l'action sociale (compétence obligatoire) et a choisi de s'investir dans la thématique de l'alimentation durable via une action "l'assiette durable" au sein des collèges. Le Département a aussi choisi de s'investir dans les compétences environnement et développement durable.

Le contexte législatif au niveau européen

Les choix d'orientation politique au niveau européen ont des impacts sur les filières de production, transformation, distribution et consommation à l'échelle belge et française. En 2017, une consultation avec des représentants des parties prenantes de la chaîne alimentaire a été lancée sur la question de la transparence du marché et la collaboration entre producteurs.

L'Europe a aussi la gestion de la compétence du Fonds européen d'Aide aux plus Démunis (FEAD) en intervenant notamment via le don de denrées alimentaires.

Les principaux textes législatifs européens agissent sur la question d'une alimentation durable à travers l'action sur la pêche et l'agriculture, l'agriculture et le développement rural, la sécurité alimentaire, la politique sociale et l'emploi et la politique de cohésion économique, sociale et territoriale.

Les initiatives européennes au sujet de l'alimentation durable s'organisent via le Comité Européen des Régions (CER) qui a adopté une résolution sur l'alimentation durable, ses enjeux et leviers. Deux avis ont été déposés par ce comité : le premier concernant les "systèmes agroalimentaires locaux" ; le second, "vers une politique alimentaire durable de l'UE créatrice d'emplois et de croissance dans les régions et villes d'Europe" aborde la question de l'accessibilité à l'alimentation durable pour les plus démunis.

La lutte contre le gaspillage alimentaire est aussi un des chevaux de bataille des initiatives européennes.

Le contexte législatif au niveau national en Belgique et en France

1. En Belgique

1.1. La stratégie nationale de développement durable (SNDD)

L'objectif de cette stratégie est de tendre vers la cohérence des différentes actions menées dans le cadre du développement durable par toutes les autorités compétentes en la matière. Une vision commune de la situation désirée pour la Belgique y est dépeinte, ainsi que la définition des termes spécifiques à cette thématique. En ce qui concerne l'alimentation, deux objectifs spécifiques ont été définis :

- éliminer la faim, assurer la sécurité alimentaire, améliorer la nutrition et promouvoir l'agriculture ;
- établir des modes de consommation et de production durables.

L'alimentation est considérée comme levier pour améliorer l'état de santé des populations, protéger l'environnement et participer au développement économique d'un territoire.

1.2. Le Plan National Nutrition Santé (PNNS)

A l'origine, le PNNS, porté par le Service public de la Santé, Sécurité de la Chaîne alimentaire et de l'Environnement devait être développé à l'échelle nationale. Suite à la régionalisation de cette compétence, ce plan est passé dans les mains de la Région wallonne pour devenir le référentiel wallon en alimentation durable.

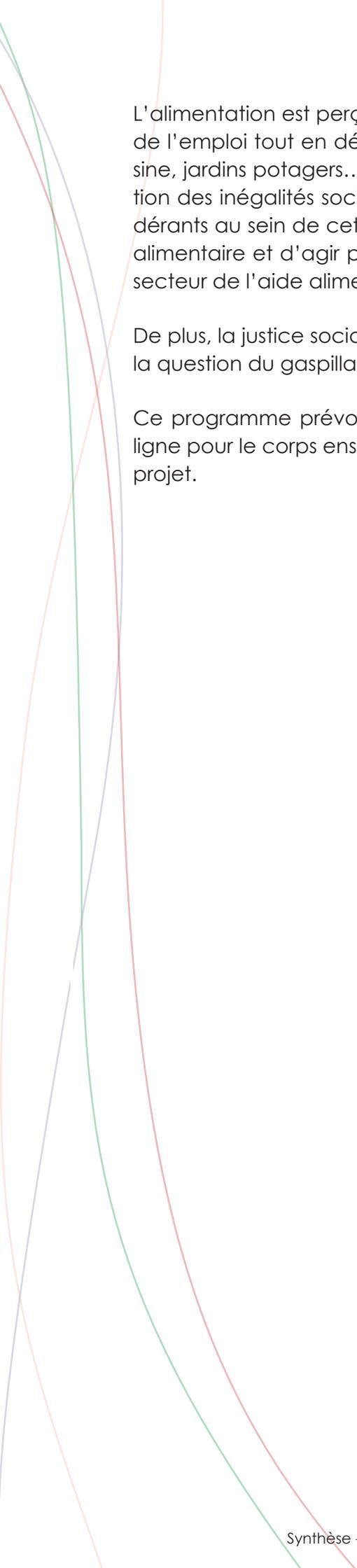
2. En France

2.1. Le Plan National Nutrition Santé

L'objectif de ce plan est de viser à l'amélioration de l'état nutritionnel des individus et d'agir sur l'alimentation par une action sur le niveau d'activité physique des individus. Ce plan est établi en complément du plan obésité qui complète le dispositif.

2.2. Le Programme National pour l'Alimentation

L'objectif de ce programme est de donner à tous les moyens de connaître, apprécier et accéder à la richesse de l'alimentation en France par une approche fondée sur la cohésion sociale, le partage et la préservation du patrimoine gastronomique français. L'importance de recréer le lien et la confiance entre producteurs, transformateurs et consommateurs est au cœur de ce plan. Le lien entre alimentation et santé y est aussi abordé.



L'alimentation est perçue comme un levier pour favoriser le développement du secteur de l'emploi tout en développant le secteur "réinsertion sociale" (via des ateliers de cuisine, jardins potagers...). Ce programme national a l'ambition de participer à la réduction des inégalités sociales et de santé à travers la lutte contre des problèmes prépondérants au sein de cette population comme la lutte contre l'obésité, contre l'insécurité alimentaire et d'agir pour favoriser la qualité nutritionnelle de l'alimentation au sein du secteur de l'aide alimentaire.

De plus, la justice sociale est au cœur des intérêts de ce programme qui entend agir sur la question du gaspillage alimentaire pour limiter ses répercussions économiques.

Ce programme prévoit aussi la création d'un centre de ressources pédagogiques en ligne pour le corps enseignant. Il serait intéressant pour AD-In de se placer au sein de ce projet.

Le contexte législatif au niveau régional en Région Haut de France et en Wallonie

1. En Wallonie

1.1. La deuxième Stratégie Wallonne de Développement Durable

Cette stratégie entend agir sur plusieurs champs, dont celui de l'alimentation. Le chapitre de l'alimentation durable se déploie en plusieurs axes en définissant, dans un premier temps, un référentiel de l'alimentation durable (principes et critères) qui serait communiqué (via des labels ou des campagnes) pour permettre la mobilisation des publics ainsi que la coopération des acteurs tout au long de la chaîne alimentaire (cf. Référentiel Wallon de l'Alimentation durable).

Cette stratégie a aussi pour ambition de référencer les initiatives existantes pour favoriser la coordination, ainsi que leur communication pour les acteurs de l'alimentation durable. Si la coordination est au centre de cette stratégie, c'est dans l'optique de favoriser les modèles coopératifs à l'échelle locale, régionale entre producteurs-transformateurs et consommateurs.

La lutte contre le gaspillage alimentaire est au centre des préoccupations de cette stratégie.

Ce texte prévoit aussi un accompagnement pour la transition des modes de production et de consommation via des simplifications administratives, des incitants financiers, l'action par la transition de la restauration collective. Des soutiens et la promotion des modèles de production individuelle et collective sont mis en place. Ces derniers sont accompagnés par la promotion de formations pour diffuser les bonnes pratiques et les connaissances pour les futurs acteurs de la chaîne alimentaire. L'insertion socioprofessionnelle est un levier pour la diffusion de ces connaissances.

• Le référentiel wallon de l'alimentation durable

Le référentiel wallon de l'alimentation durable est un texte issu de la régionalisation du PNNS qui s'est traduit à l'échelle régionale par la Deuxième Stratégie Wallonne de Développement Durable.

Ce référentiel entend agir sur l'alimentation par des actions menées à la fois au niveau de la production mais aussi de la consommation, avec un regard particulier pour l'accessibilité des populations défavorisées. Les axes santé, développement économique, patrimoine et culture, environnement et éducation sont considérés comme les portes d'entrée à favoriser. Ce référentiel prévoit aussi la mise en place de mécanismes de gouvernance responsables et efficaces composés d'acteurs de la chaîne alimentaire.

Six objectifs stratégiques sont fixés dans le champ d'actions de ce référentiel :

- garantir la disponibilité et l'accès de tous à une alimentation relevant d'un système alimentaire durable ;
- contribuer à la bonne santé et au bien-être des citoyens ;
- générer de la prospérité socioéconomique ;
- préserver l'environnement ;
- offrir un niveau de connaissances et de compétences élevé en matière de système alimentaire durable ;
- mettre en œuvre des mécanismes de gouvernance responsables et efficaces.

1.2. Plan Prévention Santé, Horizon 2030

Composé de deux parties, ce plan présente une série de données épidémiologiques relatives aux déterminants de santé dont l'objectif est d'orienter les priorités de santé publique, ainsi qu'une partie reprenant des mesures concrètes. L'alimentation est abordée dans ce plan dans l'axe d'action visant des milieux de vie favorables à la santé au côté de la promotion de l'activité physique, la lutte contre le tabagisme et la sédentarité. Particularité de ce document, si la notion d'alimentation est abordée dans le document de base, la notion d'alimentation durable est quand à elle issue d'une concertation des acteurs de terrain qui ont participé à l'élaboration de ce plan. Dans une approche collective des actions à mener, la mise à disposition de moyens pratiques pour favoriser l'autoproduction (potager, ruche, jardin collectif) des citoyens est le levier principal retenu. Afin de favoriser l'accessibilité de l'offre pour tous, la proximité, l'adaptation par rapport aux besoins et l'accessibilité en fonction des moyens, le plan prévention a pour ambition la création d'organes de gouvernance aux différents niveaux de l'action publique. La communauté éducative ainsi que les enfants sont des publics cibles spécifiquement visés par ce plan.

• Le Plan de Prévention et Promotion de la Santé en Wallonie (Walpas)

Ce plan est à lire en appui du Plan Prévention Santé, Horizon 2030.

Composé d'un premier volet définissant les priorités de santé et d'un deuxième volet plus opérationnalisant, le Walpas aborde la thématique de l'alimentation conjointement à celle de l'activité physique et de la lutte contre le tabagisme.

La réalisation de ce plan passera par quatre objectifs stratégiques : l'accessibilité à une information de qualité et émergeant d'une vision commune ; l'accessibilité à un offre de qualité par l'action sur les milieux de vie collectifs et l'offre à destination des publics vulnérables ; le soutien à l'innovation sociale par le biais d'action communautaire et sur le secteur de l'HORECA ; la gouvernance aux différents niveaux de l'action publique par l'organisation de comités de liaison alimentation et nutrition.

1.3. Plan Wallon de Lutte contre la Pauvreté (PWLP)

Le PWLP aborde la thématique de l'alimentation par le biais de différents axes d'actions :

- favoriser la distribution des invendus alimentaires ;
- favoriser la création et l'organisation d'épiceries sociales et restaurants sociaux ;
- coordonner l'aide alimentaire ;
- intégrer une dimension "lutte contre la pauvreté" dans le Plan "nutrition santé".

1.4. Décret relatif à l'aide alimentaire dans le Code Wallon de l'Action Sociale et de la Santé

Ce décret prévoit la dotation de deux types d'agrément. Dans un premier temps, un agrément destiné au soutien pour un organisme wallon de concertation alimentaire. Dans un second temps, d'agrément pour soutenir la formation des ressources humaines professionnelles de l'aide alimentaire. Cette formation a pour objectif à terme de pouvoir améliorer l'accompagnement à fournir aux bénéficiaires.

2. En Région des Hauts de France

2.1. Le Plan Régional Santé Environnement

Contrairement au Plan National Santé Environnement, ce volet régional décline la thématique de l'alimentation (absente de ce premier). Le PRSE a pour ambition d'agir sur la production en valorisant la production biologique de proximité et tout particulièrement dans le cadre de la restauration collective et la fourniture d'une alimentation saine, équilibrée, diversifiée et durable.

2.2. Le projet Régional de Santé (PRS) 2018-2022

Contrairement au PRSE qui, à l'échelle régionale, aborde la thématique de l'alimentation, le PRS n'aborde pas ce sujet.

3. Le contexte transfrontalier

Afin de comparer les contextes français et contexte belge, deux textes porteurs en termes de politique publique en faveur de l'alimentation durable ont été analysés plus en détail. Côté belge, c'est la Stratégie Wallonne de Développement Durable qui a été analysée et côté français, notre regard s'est porté sur le Plan National Alimentation.

3.1. Les contextes français et belge - Leurs partages

Des préoccupations et actions relativement similaires de part et d'autre de la frontière

La comparaison de ces textes, belges et français, fait apparaître, d'un point de vue global, une approche relativement similaire tant au niveau des différents plans de l'alimentation durable sur lesquels il semble opportun d'agir, qu'au niveau du type d'actions proposées. L'aide alimentaire, le développement des circuits courts, le soutien au jardinage, le gaspillage alimentaire apparaissent ainsi comme des préoccupations partagées.

Concernant le changement de comportements des consommateurs, particulièrement les plus vulnérables, le texte français l'aborde dès son premier axe, alors qu'il n'est abordé que de manière plus ponctuelle dans le texte belge. Le plan wallon de lutte contre la pauvreté vient combler cette lacune. Toutefois, dans les deux contextes nationaux, cette partie relative aux changements de comportement des consommateurs semble mineure par rapport aux questions de distribution notamment (modification de l'offre alimentaire en favorisant les circuits courts, actions au niveau des différents types de restauration collective ou encore modification de l'aide alimentaire). Un changement de l'offre alimentaire apparaît comme l'un des leviers pour répondre à une attente préexistante des consommateurs, une volonté de changement qui est posée a priori comme un constat de départ. Le volet "accompagnement du consommateur", axe prioritaire d'AD-IN, semble peu développé.

Signalons aussi du côté français une attention particulière pour le public scolaire, attention moins importante du côté wallon. Un intérêt pour le public en milieu carcéral se fait également plus ressentir du côté français, alors qu'il est absent de la stratégie wallonne. Le futur Plan de Prévention et de Promotion pour la santé, qui aborde spécifiquement ces deux publics, pourrait combler cette lacune. Le fait que la compétence 'enseignement' relève, du côté belge, des Communautés et non des Régions peut peut-être expliquer cette plus grande distance du côté belge.

Enfin, signalons ce qui apparaît sans doute comme le point de divergence le plus important, à savoir le rôle des collectivités locales, pas du tout abordé au niveau wallon alors qu'il est central dans le dispositif français. Nous y reviendrons par la suite.

L'Alimentation durable, une transversalité nécessaire mais complexe à mettre en place

Comme le montre l'exemple wallon et le nombre de textes et de Ministères impliqués, directement ou indirectement, mais comme le confirme l'exemple français et la volonté de concertation des différentes Agences de l'Etat en Région, l'alimentation durable – d'autant si on y ajoute la notion inclusive – implique/oblige la mise en place d'une approche transversale et donc, multiplie le nombre d'acteurs potentiellement intéressés dans le développement d'une politique publique à part entière.

Bien que complexe à mettre en place, cette transversalité – et la multiplicité d'acteurs et de pouvoirs publics qu'elle implique de fait – nous apparaît pouvoir être une source d'enrichissement tant au niveau de la réflexion que dans le déploiement des actions pour

les acteurs de terrain, les différents échelons institutionnels concernés sont aussi souvent synonymes d'une multiplication possible des sources de financement. Toutefois, il s'agit également d'assurer la cohérence de ces différentes approches pour éviter d'éventuels effets pervers issus de mesures non concertées. Faire de l'alimentation durable une politique publique à part entière – et en faire une compétence spécifique d'un Ministère, en charge d'organiser la concertation – nous apparaît comme une piste à favoriser.

3.2. les contextes belge et français - Leurs différences

Une porte d'entrée différente pour questionner l'alimentation durable inclusive

En France, il semble que l'intérêt pour la question de l'alimentation – le terme durable n'y étant pas forcément accolé même si dans les faits, les critères repris définissent une approche durable – découle d'une volonté de l'Etat, notamment en lien avec son volet agriculture. L'alimentation est considérée comme une politique publique à part entière et dépend du Ministère de l'alimentation et de l'agriculture.

En Belgique, on peut déceler certains indicateurs qui laissent à penser à un intérêt de l'autorité publique pour la question de l'alimentation, mais qui se décline plutôt au niveau des régions. La porte d'entrée n'est néanmoins pas celle de l'agriculture, mais celle de l'environnement. Le Ministre wallon de l'agriculture déploie des actions, mais celles-ci sont plus spécifiques et mises en place dans le cadre d'appel à projet, tel le développement des halls agricoles.

L'implication des collectivités territoriales

En France, la question de l'alimentation est appelée à être portée par les collectivités territoriales, notamment par un outil de gouvernance ad hoc, le Projet Alimentation Territoire (PAT). L'alimentation est envisagée comme un élément central dans le projet de territoire.

En Belgique, si les communes sont, bien évidemment, tenues de respecter le cadre wallon et de s'inscrire dans le cadre de la stratégie wallonne pour le développement durable, sur le terrain, elles semblent peu concernées par ces questions – à quelques exceptions – et lorsqu'une commune déploie une démarche volontariste en la matière, elles relient peu leur action à la SWDD (constat issu des rencontres réalisées dans le cadre des différents diagnostics de territoire). L'absence d'outils de gouvernance spécifiques peut peut-être expliquer ce phénomène. Par ailleurs, signalons l'existence de nombreux appels à projet auxquels répondent les acteurs locaux (associations mais aussi acteurs publics comme les CPAS, les communes...), mais de nouveau, sans forcément s'inscrire dans une démarche territoriale plus générale, portée par les élus locaux.

Opérateurs partenaires

Observatoire de la Santé du Hainaut

Les Anges Gardins

Centre Intercommunal d'Action Sociale de la Région d'Audruicq

Le Département du Nord

Espace Environnement



Opérateurs associés

Centre Public d'Action sociale de Charleroi

Communauté d'Agglomération du Douaisis

Groupeement Régional pour la Qualité Alimentaire

Intercommunale de développement économique et d'aménagement du coeur du Hainaut



Avec le soutien financier de

