

Alimentation - L'avènement de la politique publique de l'alimentation (C. rur. et pêche mar., art. L. 230-1 à L. 230-6) - Etude par Bernard Mandeville et Marie Soyer

Document: Droit rural n° 386, Octobre 2010, étude 14

Droit rural n° 386, Octobre 2010, étude 14

L'avènement de la politique publique de l'alimentation - . - (C. rur. et pêche mar., art. L. 230-1 à L. 230-6)

Etude par **Bernard Mandeville** avocat à la cour d'appel de Paris spécialiste en droit rural

et **Marie Soyer** master II droit de l'agriculture université Paris I – Panthéon Sorbonne

[Accès au sommaire](#)

Jusqu'à la loi de modernisation agricole du 27 juillet 2010, l'alimentation ne comptait aucune politique publique en France. L'article 1er du Titre I de la loi de modernisation agricole ouvre un nouveau pan du droit agricole à travers la création d'un chapitre dans le Code rural et de la pêche maritime intitulé « La politique publique de l'alimentation ». Si le processus d'élaboration et les objectifs sont d'ores et déjà fixés par le législateur, de nombreuses interrogations restent en suspens. Visant à offrir à chacun les conditions du choix de son alimentation en fonction de ses souhaits, contraintes et besoins nutritionnels, la politique publique de l'alimentation s'adresse à tous, de sorte que les nombreux décrets d'application prévus sont très attendus.

1. - Le modèle alimentaire français, célèbre pour sa tradition gastronomique, est aujourd'hui remis en cause, en raison notamment du développement croissant de la restauration rapide, particulièrement plébiscitée par les nouvelles générations de consommateurs, dont le comportement alimentaire ne cesse de muter pour s'adapter à des modes de vie au rythme soutenu, moins conviviaux.

2. - Jusqu'à la loi de modernisation agricole du 27 juillet 2010, l'alimentation ne comptait aucune politique publique en France, à l'inverse de certains de nos voisins tels la Norvège ou l'Écosse^{Note 1}. Seul le domaine de la nutrition a jusqu'ici bénéficié d'une telle intervention. À ce titre, la France s'est dotée d'une politique nutritionnelle en 2001 à travers laquelle deux programmes ont vu le jour^{Note 2}. Par politique nutritionnelle, et si l'on se réfère à ces deux programmes, il faut entendre un ensemble de recommandations visant à orienter les choix alimentaires des consommateurs pour atteindre un niveau nutritionnel satisfaisant.

3. - Une telle politique dite nutritionnelle ne consiste naturellement qu'en un maillon de la politique alimentaire, concept à spectre plus large, dont la question de la définition se pose immédiatement.

4. - Une définition ambitieuse est proposée par l'article L. 230-1, alinéa 1er, du Code rural et de la pêche maritime, qui prévoit que la « *politique publique de l'alimentation vise à assurer à la population l'accès, dans des conditions économiquement acceptables par tous, à une alimentation sûre, diversifiée, en quantité suffisante, de bonne qualité gustative et nutritionnelle, produite dans des conditions durables* ». Et encore : « *Elle vise à offrir à chacun les conditions du choix de son alimentation en fonction de ses souhaits, de ses contraintes et de ses besoins nutritionnels, pour son bien-être et sa santé* ». Suivent, toujours à l'article L. 230-1 du Code rural et de la pêche maritime, divers objectifs où se côtoient, épars, sécurité alimentaire, qualité gustative et nutritionnelle, modes de production et de distribution respectueux de l'environnement, respect et promotion des terroirs, loyauté des allégations commerciales et les règles d'information des consommateurs.

5. - L'article 1er du Titre I de la loi de modernisation agricole du 27 juillet 2010 met ainsi en place, à travers la création de divers articles dans le Code rural^{Note 3} mais aussi dans le Code de la santé publique^{Note 4} et celui de la consommation^{Note 5}, une politique publique qui devient le véritable « cap politique » de l'agriculture^{Note 6} selon le souhait de Bruno Le Maire.

6. - D'ailleurs, bien que l'alimentation touche directement les domaines de la santé et de la consommation, les codes de la santé publique et de la consommation renvoient tous deux au nouvel article L. 230-1 du Code rural et de la pêche maritime créé par la loi de modernisation agricole du 27 juillet 2010 pour la définition du programme national de l'alimentation.

7. - L'État s'instaure comme le principal responsable de l'accès des Français à une alimentation adéquate, reprenant ainsi toute une série d'instruments internationaux (traités, déclarations de droits,...) issue des concertations internationales de l'après-guerre^{Note 7}.

8. - Une première conclusion s'impose déjà : le législateur vient organiser, par l'instauration de cette politique publique conçue comme un ensemble global, des éléments épars. Au-delà, il en va de la conception même du droit agricole, qui s'élargit à un champ de réflexion essentiel, l'alimentation ; la définition du droit agricole, déjà malaisée^{Note 8}, s'en trouve d'autant plus insaisissable.

9. - Avant la loi de modernisation agricole du 27 juillet 2010, l'alimentation n'en était pas moins réglementée de manière parcellaire. Au niveau communautaire tout d'abord, le « paquet hygiène » (règlements communautaires) a fixé, au début des années 2000 et à travers cinq règlements, des exigences relatives à l'hygiène et la sécurité

alimentaire, parmi lesquels le règlement 178/2002 appelé « *Food Law* », qui constitue la pierre angulaire de cette législation.

10. - Au niveau national ensuite, on peut évoquer le Code de la santé publique qui traite des troubles du comportement alimentaire et des messages de prévention devant accompagner toute publicité en la matière. En outre, le Code rural traite dans son livre II de la santé publique vétérinaire, à travers laquelle il prévoit des règles de sécurité sanitaire des aliments d'origine animale.

11. - Définir une politique publique est souvent une œuvre messianique. La question du choix de l'instrument de définition de la politique est déterminante.

12. - En ce qui concerne la politique de l'alimentation, l'article L. 230-1 du Code rural et de la pêche maritime créé par la loi de modernisation agricole du 27 juillet 2010 dispose que « *La politique publique de l'alimentation est définie (...) dans le programme national pour l'alimentation* ». L'outil choisi pour définir la politique publique de l'alimentation n'est pas anodin ici car il s'agit du *plan*. Selon l'article L. 230-1, un programme national pour l'alimentation sera en effet élaboré par le Gouvernement après avis^{Note 9} du Conseil supérieur d'orientation et de coordination de l'économie agricole et alimentaire^{Note 10}, du Conseil national de la consommation^{Note 11} et du Conseil national de l'alimentation^{Note 12}.

13. - La France, depuis l'après-guerre, est habituée à la politique des plans, qui convient à son modèle d'État centralisé^{Note 13}. L'adoption d'un plan pour définir une politique publique traduit par ailleurs une volonté d'action nationale, soit une intervention d'envergure, tandis que son absence ou l'abandon d'un plan est généralement le signe d'une intervention sectorielle et dispersée.

14. - L'absence actuelle d'organisation coordonnée a été présentée par le Gouvernement comme un problème majeur et un frein au développement justifiant le choix d'une politique publique de l'alimentation définie à travers un plan. Le Gouvernement s'est forcément inspiré du Plan national d'aménagement du territoire de 1957^{Note 14} supplanté ensuite par la DATAR^{Note 15}, plan dont l'élaboration a été justifiée par l'absence de coordination en matière d'aménagement^{Note 16}.

15. - La politique publique de l'alimentation sera donc définie par le Gouvernement à travers un programme national, et sa mise en œuvre relèvera tant des services de l'État que de structures existantes et intervenant déjà, mais de façon dispersée et non coordonnée, dans le secteur de l'alimentation de sorte que la politique publique de l'alimentation n'en apparaîtra que plus structurée^{Note 17}.

16. - Quant aux objectifs, il s'agit tout d'abord de garantir une alimentation saine à tous les Français et la possibilité pour le consommateur d'identifier ce qu'il mange, soit un objectif de sécurité. Il s'agit ensuite de construire un nouveau modèle de commercialisation des produits à travers le développement des circuits courts répondant à des objectifs écologiques. Enfin, la politique publique de l'alimentation vise à la diversification du goût, objectif nutritionnel.

17. - Enfin, on peut regretter que les dispositions introduites dans la législation française par la loi de modernisation agricole du 27 juillet 2010 ne développent pas davantage les moyens de mise en œuvre de la politique publique de l'alimentation, pourtant gage principal de son efficacité.

18. - Les objectifs visés par l'article 1er du Titre 1 de la loi de modernisation agricole ne méritaient-ils pas de déterminer au préalable et précisément les moyens dont disposeront les « orchestrateurs » et « acteurs » de cette politique publique ? Ce n'est pas, semble-t-il, l'avis du législateur qui renvoie de façon récurrente aux futurs décrets d'application de la loi.

19. - Il faut donc étudier, non pas l'aspect pratique de la politique publique de l'alimentation mais plutôt théorique dès lors que la loi de modernisation agricole ne fait que poser les jalons du nouvel instrument d'intervention du gouvernement dans le monde agricole.

20. - Il s'agit d'analyser une à une les dispositions créées par l'article 1er du Titre 1 de la loi de modernisation agricole, qui définissent le processus d'élaboration de cette politique publique (1), tout en exposant ses objectifs (2).

1. Processus d'élaboration de la politique publique de l'alimentation

A. - La promesse d'une politique interministérielle

21. - Le processus d'élaboration de la politique publique de l'alimentation est défini par les articles L. 230-1 à L. 230-3 du Code rural et de la pêche maritime.

22. - Cette tâche appartient en premier lieu au Gouvernement qui « *rend compte tous les trois ans au Parlement de son action dans ce domaine* ». Une première remarque peut être formulée sur ce point. Par « *Gouvernement* » convient-il d'entendre le ministère de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Pêche uniquement, ou ce ministère devra-t-il agir de concert avec les autres ministères légitimement concernés (ministère de la Santé et ministère de l'Éducation nationale par exemple) ?

23. - Ce manque de précision n'a pas échappé aux parlementaires et beaucoup ont souhaité, en vain, l'adoption d'amendements permettant de préciser que la politique publique de l'alimentation doit faire l'objet d'une concertation interministérielle et sera définie conjointement par les ministères concernés^{Note 18}. De tels amendements ont en effet été rejetés.

24. - La position adoptée a été justifiée par l'existence d'un décret du 25 mai 2007 relatif aux attributions du ministre de l'Agriculture et de la Pêche^{Note 19}, prévoyant déjà que le ministère de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Pêche « *prépare et met en œuvre la politique de l'alimentation en liaison avec les ministres chargés de la consommation et de la santé* ». Pour le Gouvernement, la concertation entre ministères vaudrait donc également pour la définition du programme national pour l'alimentation.

B. - Un compte rendu d'action triennal devant le Parlement

25. - L'article L. 230-1 du Code rural et de la pêche maritime prévoit que le Gouvernement rendra compte tous les trois ans au Parlement de son action. Ce compte rendu de la politique menée est censé assurer un contrôle suffisant du Parlement, et permettre certainement la confirmation ou l'infléchissement des orientations du Gouvernement.

26. - La Ve République est désormais très habituée à ce type d'exercice de justification au Parlement (le parallèle le plus récent est celui de la politique de sécurité sociale présentée au Parlement chaque année) censé permettre une participation plus démocratique à l'action gouvernementale, ne serait-ce que par la présentation médiatisée du rapport remis au Parlement et ses conséquences dans l'opinion.

27. - Le délai de trois ans a été jugé trop long eu égard à l'importance, voire l'« urgence » de mettre en place rapidement une politique publique de l'alimentation^{Note 20}. Mais pour le ministre de l'Agriculture, trois ans permettent d'avoir un recul suffisant sur l'impact de la politique publique menée, ses points faibles et ses points forts.

C. - Les instances de concertation

28. - Le Gouvernement n'intervient pas seul dans l'élaboration de cette politique publique de l'alimentation. En effet, il définit la politique publique « (...) *après avis du Conseil supérieur d'orientation et de coordination de l'économie agricole et alimentaire (...) et du Conseil national de la consommation. Le Conseil national de l'alimentation est associé à l'élaboration de ce programme et contribue au suivi de sa mise en œuvre* ».

29. - Le Gouvernement s'entoure donc de l'avis de diverses commissions, dont l'influence est toujours fonction de l'importance et de l'aura desdites commissions auprès du public.

30. - Par ailleurs, alors que l'un des objectifs premiers de la politique de l'alimentation concerne la sécurité sanitaire des denrées alimentaires, l'intervention d'une institution scientifique dans la définition de la politique publique de l'alimentation apparaissait souhaitable. Or, il n'est fait aucune place, dans la loi de modernisation agricole, à l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments (AFSSA). Certes, l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments est déjà « *consultée sur les programmes de contrôle ou de surveillance sanitaires mis en œuvre par les services compétents de l'État et peut proposer des priorités et formuler des recommandations* »^{Note 21} mais aucune consultation n'est prévue pour l'élaboration de la politique publique de l'alimentation, ni sa mise en œuvre.

31. - Alors que les institutions énumérées par l'article L. 230-1 du Code rural et de la pêche maritime font partie intégrante du processus d'élaboration de la politique publique de l'alimentation, le milieu scientifique s'en trouve écarté et cantonné à un rôle consultatif qui n'intervient qu'au stade de la mise en œuvre des programmes de contrôle ou surveillance sanitaire.

32. - À l'inverse, un article entier est consacré par la loi de modernisation agricole à l'Observatoire de l'alimentation. En effet, l'article L. 230-3 prévoit que l'Observatoire de l'alimentation^{Note 22} « *assiste le Gouvernement dans la définition des objectifs de la politique publique de l'alimentation et l'évaluation de ses effets* ». Plus particulièrement, « *l'Observatoire de l'alimentation a pour mission d'éclairer les acteurs économiques et les pouvoirs publics sur les évolutions de l'offre et de la consommation alimentaires* » et il « *analyse les données nécessaires à l'exercice de ses missions dans les domaines nutritionnel, sanitaire, économique et social* ».

33. - L'Observatoire de la qualité de l'alimentation, de son nom initial, avait été créé par le Programme national nutrition santé 2006-2010 et a vu le jour en 2008 (observatoire animé conjointement par l'INRA et l'AFSSA). En associant l'Observatoire de la qualité de l'alimentation à l'élaboration de la politique publique de l'alimentation, le législateur entend donner une dimension économique importante à celle-ci dès lors que le rôle de cet observatoire est de regrouper et traiter les données nutritionnelles, économiques et socio-économiques de l'alimentation.

D. - Possibilité d'imposer aux acteurs de la politique publique de l'alimentation la transmission de certaines données

34. - L'article L. 230-2 prévoit enfin que « *l'autorité administrative compétente de l'État peut, afin de disposer des éléments nécessaires à l'élaboration et à la mise en œuvre de la politique publique de l'alimentation, imposer aux producteurs, transformateurs et distributeurs de produits alimentaires, quelle que soit leur forme juridique, la transmission de données de nature technique, économique ou socio-économique relatives à la production, à l'importation, à la transformation, à la commercialisation et à la consommation de ces produits* ».

35. - Cette disposition conduit à s'interroger sur cette « *autorité administrative compétente de l'État* » sur laquelle la loi de modernisation agricole ne s'étend pas et n'apporte aucune précision. S'agira-t-il du ministère de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Pêche ? Ou bien faut-il en déduire qu'une nouvelle autorité administrative verra le jour grâce à un décret d'application à venir ?

36. - Le législateur reste muet sur cette question et précise simplement qu'un « *décret en Conseil d'État précise la nature de ces données et les conditions de leur transmission, en veillant au respect des droits de propriété intellectuelle. Il détermine les sanctions applicables en cas de non-transmission des données* ».

2. Les objectifs de la politique publique de l'alimentation

A. - Une politique aux objectifs multiples

37. - L'article L. 230-1 du Code rural et de la pêche maritime instaure une politique publique de l'alimentation qui se définit par des objectifs et qui prend corps à travers l'élaboration d'un programme national pour l'alimentation élaboré par le Gouvernement assisté de diverses instances consultatives.

38. - À la lecture des différents objectifs visés par l'article L. 230-1, il apparaît qu'aucune hiérarchie ni catégorisation de ces objectifs ne semble avoir été réalisée, ni même tentée. Ces objectifs se présentent comme suit : « *– la sécurité alimentaire, l'accès pour tous, en particulier les populations les plus démunies, à une alimentation en quantité et qualité adaptées ;– la sécurité sanitaire des produits agricoles et des aliments ;– la santé animale et la santé des végétaux susceptibles d'être consommés par l'homme ou l'animal ;– l'éducation et l'information notamment en matière de goût, d'équilibre et de diversité alimentaires, de besoins spécifiques à certaines populations, de règles d'hygiène, de connaissance des produits, de leur saisonnalité, de l'origine des matières premières agricoles ainsi que des modes de production et de l'impact des activités agricoles sur l'environnement ;– la loyauté des allégations commerciales et des règles d'information du consommateur ;– la qualité gustative et nutritionnelle des produits agricoles et de l'offre alimentaire ;– les modes de production et de distribution des produits agricoles et alimentaires respectueux de l'environnement et limitant le gaspillage ;– le respect et la promotion des terroirs ;– le développement des circuits courts et l'encouragement de la proximité géographique entre producteurs et transformateurs ;– l'approvisionnement en produits agricoles locaux dans la restauration*

collective publique comme privée ; – le patrimoine alimentaire et culinaire français, notamment par la création d'un registre national du patrimoine alimentaire. »

39. - Si l'on tente de synthétiser les points énumérés, il en ressort que la politique publique de l'alimentation paraît devoir se focaliser sur trois axes principaux : en premier lieu la sécurité, qu'elle soit sanitaire ou alimentaire, en second lieu l'éducation alimentaire, enfin le développement ou l'encouragement des productions locales.

40. - La loi de modernisation agricole accorde ainsi une place très importante à la sécurité alimentaire (aspect quantitatif) et l'éducation alimentaire (aspect qualitatif) en ce qu'elle consacre à l'aide alimentaire un article L. 230-6 du Code rural, et à l'éducation alimentaire les articles L. 230-4 et L. 230-5. Compte tenu de la place prééminente qui leur est accordée, ces programmes feront l'objet de développements ultérieurs.

41. - D'autres objectifs, moins mis en avant mais qui font néanmoins assurément partie du plan d'action de la politique publique, méritent d'être étudiés, le premier correspondant à un objectif de sécurité sanitaire, et le second tendant au développement des circuits de production dits courts (« circuits courts »).

1° Une politique de continuité au sujet des règles de sécurité sanitaire

42. - La question de la sécurité sanitaire n'est pas une préoccupation nouvelle. Dans le droit communautaire, elle a déjà fait l'objet de cinq règlements^{Note 23}. Cette fameuse législation applicable « de la fourche à la fourchette » a établi de véritables principes en matière sanitaire, les institutions communautaires souhaitant refondre leur appréhension du risque sanitaire après avoir essuyé notamment la crise de la « vache folle ».

43. - Le règlement (CE) 178/2002, « *Food Law* », a ainsi visé, à travers une définition stricte de la traçabilité, la responsabilisation de tous les acteurs de la chaîne alimentaire. Selon ce règlement, la traçabilité s'entend de la « *capacité à retracer, à travers toutes les étapes de la production, de la transformation et de la distribution, le cheminement d'une denrée alimentaire, d'un aliment pour animaux, d'un animal producteur de denrées alimentaires ou d'une substance destinée à être incorporée dans une denrée alimentaire ou un aliment pour animaux* ». Le règlement rappelle ainsi au considérant 28, l'importance « *d'un système complet de traçabilité des denrées alimentaires et des aliments pour animaux permettant de procéder à des retraits ciblés ou précis ou d'informer les consommateurs ou les inspecteurs officiels* ».

44. - Le Code rural et de la pêche maritime contient déjà lui aussi des dispositions se rapportant à la sécurité sanitaire mais ces dispositions ne couvrent en réalité qu'un champ très limité dès lors que la sécurité sanitaire n'y est envisagée qu'à travers la prévention et le traitement des épizooties^{Note 24}. Ainsi, à la différence du paquet hygiène, le Code rural envisageait jusqu'à ce jour de manière parcellaire la sécurité sanitaire. Aujourd'hui, une sécurité sanitaire dite globale semble donc pouvoir véritablement être mise en place de la « fourche à la fourchette »^{Note 25}, comme l'esprit du paquet hygiène européen l'y invite.

2° Le développement des « circuits courts »

45. - À la lecture des débats parlementaires, il apparaît qu'aucune promotion des circuits courts n'était prévue par le texte initial, fait critiqué par les parlementaires, ce qui a finalement donné lieu à l'adoption d'un amendement en ce sens^{Note 26}.

46. - Rapprocher les producteurs des consommateurs, voilà le but des filières courtes qui ne se conçoivent en principe que pour des produits pas ou peu transformés. Mme Laborde, sénatrice de la Haute-Garonne, précisait sur ce point que « les consommateurs, mais aussi les restaurateurs, artisans et commerçants de bouche, sont les véritables prescripteurs de l'agriculture, car ce sont eux qui achètent et valorisent ses productions. Un lien étroit doit, par conséquent, les unir aux producteurs pour que les produits agricoles correspondent aux attentes de ces clients ». Par opposition à la grande distribution, le circuit court est un mode de commercialisation des produits agricoles qui s'exerce par la vente directe ou indirecte, à condition qu'il n'y ait qu'un seul intermédiaire entre producteur et consommateur.

47. - Enjeu du développement durable, la volonté de développer le circuit court est à rapprocher de l'approvisionnement en produits agricoles locaux par les gestionnaires de restauration collective, domaine d'action également visé par la politique publique de l'alimentation selon l'article L. 230-1 du Code rural et de la pêche maritime.

3° La préservation de la tradition gastronomique et culinaire française

48. - À la lecture des objectifs énumérés par l'article L. 230-1, il faut remarquer les deux tirets consacrés au « respect et à la promotion des terroirs », et « au patrimoine alimentaire et culinaire français, notamment par la création d'un registre national du patrimoine alimentaire ».

49. - Il faut saluer cette volonté politique de préservation de notre patrimoine alimentaire, qui pourrait à tout moment subir les assauts de lobbies mondiaux tendant à interdire certains modes de production considérés comme relevant d'un acte de « barbarie » à l'heure où le bien être animal est mis en avant par de nombreuses institutions.

50. - Un exemple particulièrement frappant concerne bien évidemment la production de foie gras. Sa fabrication traditionnelle par gavage des oies et des canards est l'une des références de la gastronomie française. Pourtant cette tradition gastronomique a été remise en cause par la politique alimentaire de l'Union européenne.

51. - On peut ainsi citer la directive européenne du 20 juillet 1998 concernant la protection des animaux dans les élevages qui prévoit sur ce point que « *les animaux reçoivent une alimentation saine, adaptée à leur âge et à leur espèce, et qui leur est fournie en quantité suffisante pour les maintenir en bonne santé et pour satisfaire leurs besoins nutritionnels. Aucun animal n'est alimenté ou abreuvé de telle sorte qu'il en résulte des souffrances ou des dommages inutiles* ».

52. - La loi d'orientation agricole n° 2006-11 du 5 janvier 2006 a répondu à cette menace en ajoutant au Code rural l'article L. 654-27 aux termes duquel « *le foie gras fait partie du patrimoine culturel et gastronomique protégé en France* ». La politique publique de l'alimentation se situe donc dans le sillage des précédentes législations en matière agricole et défend les spécificités françaises gastronomiques dont l'existence contribue nécessairement aux objectifs quantitatifs et qualitatifs qu'elle poursuit.

B. - Les deux axes majeurs de la politique publique de l'alimentation : qualité et quantité

53. - Les articles L. 230-4 à L. 230-6 du Code rural prévoient ce qui peut s'assimiler à des moyens pour mettre en œuvre la politique publique de l'alimentation à travers deux de ses objectifs, l'un qualitatif et l'autre quantitatif à savoir : « *l'éducation et l'information notamment en matière de goût, d'équilibre et de diversité alimentaires* » et « *la sécurité alimentaire* ».

1° La qualité de l'alimentation et les accords collectifs par famille de produits

54. - L'article L. 230-4 du Code rural et de la pêche maritime prévoit ainsi que « *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* ». Si sur l'« incitation » par l'État des opérateurs nous n'avons aucune indication, en revanche, l'article s'étend plus longuement sur les accords en question.

55. - Cet article n'est pas sans rappeler les organisations communes de marché. Jusqu'à leur récente réunion au sein d'une organisation commune des marchés unique^{Note 27}, les produits agricoles étaient, d'un point de vue

économique, traités par types de produits, selon une catégorisation bien précise. Cette division par produits qui avait engendré une multitude de règles dont la gestion était devenue extrêmement difficile, a été abandonnée.

56. - Il est curieux de retrouver ici une volonté de sectoriser à nouveau.

57. - Par ailleurs, l'article L. 230-4 s'étend sur les objectifs de ces accords en renvoyant à un décret la charge de déterminer les modalités de leur élaboration et mise en œuvre. « *Ces accords ont [ainsi] 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 (...) et en matière de promotion des modes de production, de transformation et de distribution durables des produits agricoles et agroalimentaires* ».

58. - Pour ce qui concerne l'élaboration et la mise en œuvre desdits accords collectifs, tout reste donc à écrire. Quelles seront les organisations interprofessionnelles chargées de ces accords collectifs ?

2° Sur la gestion des services de restauration collective

59. - L'article L. 230-5 du Code rural et de la pêche maritime prévoit des règles applicables dans la restauration collective, règles imposées aux gestionnaires de ces services, et sanctionnées.

60. - Ces gestionnaires, qu'il s'agisse de services scolaires et universitaires de santé, sociaux et médico-sociaux ou pénitenciers « **sont tenus de respecter des règles, déterminées par décret, relatives à la qualité nutritionnelle des repas qu'ils proposent et de privilégier, lors du choix des produits entrant dans la composition de ces repas, les produits de saison. Les règles relatives à la qualité nutritionnelle des repas sont publiées sous la forme d'une charte affichée dans les services concernés** ».

61. - Cette disposition affiche donc un double objectif, assurer d'une part la qualité nutritionnelle des repas en se conformant à un décret et en se dotant d'une charte, et réserver d'autre part la priorité aux produits de saison, ce qui, indirectement, confirme la volonté de développer les circuits courts.

62. - Le respect de ces règles est en outre sanctionné et l'article L. 230-5 renvoie à ce titre à la série de personnes habilitées au contrôle de ces établissements prévue par les articles L. 231-2 du Code rural et de la pêche maritime

et L. 1435-7 du Code de la santé publique. Ces agents disposent à ce titre d'un pouvoir d'enquête défini à l'article L. 218-1 du Code de la consommation^{Note 28} relatif aux mesures de police administratives dans la recherche de conformité et sécurité des produits et services.

63. - À l'occasion d'un contrôle, si un manquement est constaté par l'agent en question, l'autorité administrative compétente de l'État peut, après mise en demeure de respecter les règles édictées dans un délai déterminé, et en cas de carence réitérée du gestionnaire du service, « *ordonner au gestionnaire la réalisation d'actions de formation du personnel du service concerné* » ou « *imposer l'affichage dans l'établissement concerné des résultats des contrôles diligentés par l'État.* ».

64. - Mais aucune coercition n'est prévue. Le choix d'une sanction *douce* passant par une « éducation » ou « sensibilisation » – dont l'effectivité peut paraître réduite – du personnel de l'établissement contrôlé^{Note 29} est préféré.

65. - Quoi qu'il en soit, ces dispositions ont le mérite d'être concrètes et de proposer des moyens – dont l'efficacité reste à prouver – assortis aux actions envisagées. La qualité de d'alimentation, que l'on pouvait autrefois penser comme étant « réservée » à une certaine catégorie de personnes, s'ouvre enfin à tous de façon claire et non équivoque.

3° L'aide alimentaire, vitrine de la sécurité alimentaire

66. - L'objectif de développement de l'aide alimentaire figure à l'article L. 230-1 du Code rural et de la pêche maritime, mais également et surtout à l'article L. 230-6 de ce code qui dispose que cette aide a « *pour objet la fourniture de denrées alimentaires aux personnes les plus démunies. Cette aide est apportée tant par l'Union européenne que par l'État ou toute autre personne morale* ». On retrouve ici le devoir d'assistance qui incombe historiquement à l'État^{Note 30}.

67. - Au niveau mondial, les créations du Programme alimentaire mondial en 1961 par l'Assemblée générale des Nations Unies et le Fonds international de développement agricole, organe des Nations Unies créé en 1976, secondent l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) dans la lutte contre la faim dans le monde.

68. - Plus précisément, l'article 11 du Pacte international relatif aux droits économiques sociaux et culturels adopté sous l'égide des Nations Unies le 16 décembre 1966 prévoit au paragraphe 1 que les États sont invités à

reconnaître « le droit de toute personne à un niveau de vie suffisant pour elle-même et sa famille, y compris une nourriture [adéquate] ainsi qu'une amélioration constante de ses conditions d'existence ». On peut également citer le paragraphe 5 de la Déclaration universelle des droits de l'homme (1948) qui énonce que « toute personne a droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et ceux de sa famille, notamment pour l'alimentation... ».

69. - L'article L. 230-6 du Code rural et de la pêche maritime créé par la loi de modernisation agricole réaffirme et complète quant à lui le Plan national d'aide alimentaire^{Note 31} créé en 2004 par le Gouvernement en complément du plan européen d'aides aux plus démunis (PEAD)^{Note 32}. Ce plan européen permet l'utilisation des stocks d'intervention de produits bruts échangés contre des produits finis et l'achat de produits transformés en cas de stocks d'intervention insuffisants^{Note 33}.

70. - L'article L. 230-6 du Code rural et de la pêche maritime précise ici deux modes de mise en œuvre de cette aide alimentaire. Il s'agit tout d'abord d'un dispositif de stockage constitué par les personnes morales privées relevant de la loi de 1901 œuvrant dans le secteur caritatif, alimenté par l'achat de produits en période de surproduction entreposés et redistribués. Il s'agit ensuite du versement de contributions publiques aux personnes de droit public ou personnes morales de droit privé habilitées par l'autorité administrative, pour la mise en œuvre de l'aide alimentaire.

71. - Un décret en Conseil d'État devra fixer les conditions permettant de garantir la fourniture de l'aide alimentaire sur le territoire et sa distribution. L'article L. 230-6 du Code et de la pêche maritime rural prévoit en outre que les données portant sur l'activité des personnes morales habilitées à recevoir des contributions publiques pourront être collectées par l'autorité administrative tout comme les données portant sur les denrées distribuées et leurs bénéficiaires (une fois rendues anonymes).

3. Conclusion

72. - Le lien entre agriculture et politique alimentaire est désormais établi grâce à l'avènement de la politique publique de l'alimentation issue de la loi de modernisation agricole. Un nouveau pan du droit agricole s'est donc ouvert, ajoutant un chapitre à l'un des titres du Code rural.

73. - Le législateur a voulu définir les objectifs, en tentant d'instaurer des éléments d'une concertation collective, maître mot des politiques gouvernementales actuelles. Les décrets d'application qui donneront corps à la politique élaborée sont attendus avec impatience.

74. - Il reste aux instances de concertation désignées par la loi à démontrer leur capacité à établir des propositions concrètes d'action et d'orientation ; pour que la politique publique d'alimentation créée par le législateur puisse pleinement exister, il faut que les Français, par le biais de telles instances, puissent y être intéressés et y participer.

Note 1 V. *l'historique figurant dans l'étude d'impact réalisée par le Gouvernement à l'occasion de la discussion de la loi de modernisation agricole.*

Note 2 « Le premier "Programme National Nutrition Santé" PNNS (2001-2005) a établi un socle de repères nutritionnels et mené des campagnes de communication. Le PNNS 2 (2006-2010) a approfondi ces orientations en portant une attention plus grande à la modification de l'environnement du "mangeur" (offre alimentaire, activité physique, etc.), à la formation des professionnels en contact avec les publics... Il vise aussi à mieux prendre en compte les besoins spécifiques des populations les plus défavorisées » selon l'étude d'impact de la loi de modernisation agricole établie par le Gouvernement.

Note 3 C. rur. et pêche mar., art. L. 230-1 à L. 230-6.

Note 4 C. santé publ., art. L. 3231-1.

Note 5 C. consom., art. L. 541-1.

Note 6 Expression employée par Bruno Le Maire dans son discours introductif devant le Sénat, le 18 mai 2010.

Note 7 V. notamment, *Pacte international relatif aux droits économiques sociaux et culturels*, art. 11, adopté sous l'égide des Nations Unies le 16 décembre 1966. Au paragraphe 1er, les États sont invités à reconnaître « le droit de toute personne à un niveau de vie suffisant pour elle-même et sa famille, y compris une nourriture [adéquate] ainsi qu'une amélioration constante de ses conditions d'existence ». Ou encore le paragraphe 5 de la Déclaration universelle des droits de l'homme (1948) qui énonce que « toute personne a droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et ceux de sa famille, notamment pour l'alimentation... ».

Enfin, la Déclaration de Rome sur la sécurité alimentaire dans le monde (1996) par laquelle les États déclarent « nous, Chefs d'État et de Gouvernement, ou nos représentants, réunis pour le sommet mondial de l'alimentation à l'invitation de l'Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture, réaffirmons le droit de chaque être humain d'avoir accès à une nourriture saine et nutritive, conformément au droit à une nourriture adéquate et au droit fondamental de chacun d'être à l'abri de la faim ».

Note 8 V. à cet égard la tentative de définition proposée par Jean Mégret, in *Le droit rural : Que sais-je ? PUF, 1969, p. 1 et 2*, où l'auteur dessine des cercles concentriques d'appartenance au droit rural.

Note 9 « La politique publique de l'alimentation est définie par le Gouvernement dans le programme national pour l'alimentation après avis du Conseil supérieur d'orientation et de coordination de l'économie agricole et alimentaire et du Conseil national de la consommation. Le Conseil national de l'alimentation est associé à l'élaboration de ce programme et contribue au suivi de sa mise en œuvre. Le Gouvernement rend compte tous les trois ans au Parlement de son action dans ce domaine (...) ».

Note 10 Institué par un décret du 12 juillet 1983, il est un organisme paritaire consultatif placé auprès du ministre chargé de la consommation. Il exerce la double mission de concertation entre consommateurs, usagers et professionnels d'une part, et consultation pour les orientations des pouvoirs publics en matière de politique de la consommation d'autre part. Il est obligatoirement consulté préalablement à la publication de tout arrêté en matière de prix ou de publicité de prix.

Note 11 Commission compétente pour l'ensemble des productions agricoles, agro-alimentaires, agro-industrielles et forestières en ce qui concerne la définition, la coordination, la mise en œuvre et l'évaluation de la politique d'orientation des productions et organisations des marchés ; composée de représentants des ministres intéressés, de la production agricole, de la transformation et de la commercialisation des

produits agricoles et de l'artisanat et du commerce indépendant de l'alimentation, ainsi que d'un représentant du comité permanent du financement de l'agriculture.

Note 12 Instance consultative indépendante, réunissant tous les acteurs de la chaîne alimentaire, débattant des questions liées à l'alimentation et formulant des propositions d'orientations et d'actions en matière de politique alimentaire.

Note 13 Sur le plan et son efficacité, il faut citer le Général de Gaulle, qui écrit que la tâche de l'État « consiste [chez nous] non pas à faire entrer de force la Nation dans un carcan, mais à conduire son évolution (...), cela implique une impulsion, une harmonisation des règles, qui ne sauraient procéder que de l'État. Bref, il y faut le dirigisme » : *Mémoire d'espoirs, I, 1970, Librairie Plon*.

Note 14 La législation en matière d'urbanisme de l'époque ne permettant de résoudre que des problèmes d'aménagement « dont la dimension et les répercussions n'excèdent pas la taille d'une commune ou d'un groupement de communes » et « la répartition, à travers le territoire national, des équipements essentiels du pays et des groupes d'habitations qui en sont souvent le complément, ne [pouvant] être laissée au gré d'initiatives dispersées » in *E. Claudius-Petit, Pour un plan national d'aménagement du territoire : Min. Reconstruction et Urbanisme, 1950*.

Note 15 Créée le 14 février 1963 (Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale), la DATAR signifie aujourd'hui la Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale. Elle est chargée de préparer les orientations et de mettre en œuvre la politique nationale d'aménagement et de développement du territoire.

Note 16 L'action de la DATAR coexiste aujourd'hui avec des actions locales et sectorielles comme le Schéma directeur de la région d'Île-de-France, les directives territoriales d'aménagement (DTA) ou encore les schémas régionaux d'aménagement et de développement du territoire (SRADT).

Note 17 Observatoire de l'Alimentation, Institut national de prévention et d'éducation pour la santé, collectivités territoriales.

Note 18 Selon Claude Bérit, sénateur de la Dordogne.

Note 19 *D. n° 2007-993, 25 mai 2007 : JO 26 mai 2007, p. 9881*.

Note 20 Selon Gérard le Cam, sénateur des Côtes d'Armor.

Note 21 *C. rur., art. L. 261-1* renvoyant à *C. santé publ., art. L. 1323-1 à L. 1323-11*.

Note 22 Prévu par le Programme national nutrition santé 2006-2010 (PNNS 2), il a été créé en février 2008 par les ministères chargés de l'agriculture, de la santé et de la consommation. Cet observatoire a pour missions de centraliser et traiter les données nutritionnelles, économiques et socio-économiques de l'alimentation, afin d'assurer un suivi de l'offre alimentaire des produits transformés.

Note 23 Paquet Hygiène.

Note 24 *C. rur. et pêche mar., art. L. 221-1 et s.*

Note 25 La loi de modernisation agricole précise que la politique publique de l'alimentation doit intervenir au niveau de « *la sécurité sanitaire des produits agricoles et des aliments* » ce qui constitue une formule générale des objets couverts par la sécurité sanitaire, mais également au niveau de « *la santé animale et la santé des végétaux susceptibles d'être consommés par l'homme ou l'animal* » ce qui réitère les dispositions du Code rural et de la pêche maritime en matière de gestion des épizooties, sans oublier, enfin, une intervention au niveau de la loyauté des transactions commerciales à savoir, « *des règles d'information du consommateur* ».

Note 26 Gérard le Cam : « Le projet de loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche, dans sa version déposée sur le bureau de notre assemblée, ne faisait pas mention des circuits courts. Pourtant, la réflexion a largement fait son chemin à travers les exigences du Grenelle et le rapport à ce sujet dont vous avez pris l'initiative, Monsieur le ministre. Nous sommes donc satisfaits que le rapporteur ait jugé utile de faire entrer les circuits courts dans l'article 1er du projet de loi. »

Il semble que le ministre de l'Agriculture souhaitait plutôt modifier le Code des marchés publics et, selon lui, les démarches protectrices de l'environnement conformément au Grenelle de l'environnement pouvaient se satisfaire de deux mesures « l'une réglementaire et l'autre législative. La première est une modification de l'article 48 de la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre

du Grenelle de l'environnement, qui fait l'objet du présent amendement. La seconde, que nous avons évoquée à plusieurs reprises, est une modification, par décret, de l'article 53 du Code des marchés publics. Permettez-moi de vous citer les termes exacts de cette dernière modification, afin de vous montrer la crédibilité de l'engagement du Gouvernement en faveur des circuits courts : « Lors de la passation d'un marché, un droit de préférence est attribué, à égalité de prix ou à équivalence d'offres, à l'offre présentée par une société coopérative ouvrière de production, par un producteur agricole ou un groupement de producteurs agricoles, par un artisan, une société coopérative d'artisans ou par une société coopérative d'artistes ou par des entreprises adaptées ».

« Pour la première fois dans le Code des marchés publics, nous définissons très clairement une préférence pour le producteur agricole ou le groupement de producteurs agricoles, donc pour des circuits courts ».

Note 27 *Cons. UE, règl. (CE) n° 1234/2007, 22 oct. 2007 (OCM unique) : JOUE n° L 299, 16 nov. 2007, p. 1.*

Note 28 « *Les agents mentionnés à l'article L. 215-1 peuvent pénétrer dans les lieux utilisés à des fins professionnelles et dans les lieux d'exécution d'une prestation de service, en présence de l'occupant des lieux ou de son représentant, pour y prélever des échantillons et recueillir auprès du professionnel, qui est tenu de les fournir, tous les éléments d'information permettant de déterminer les caractéristiques des produits ou des services ou d'apprécier le caractère dangereux ou non d'un produit ou d'un service. Les agents mentionnés au 1 de l'article L. 215-1 peuvent pénétrer dans ces lieux entre 8 heures et 20 heures et, en dehors de ces heures, lorsque sont en cours à l'intérieur des activités de production, de fabrication, de transformation, de conditionnement, de transport ou de commercialisation. Lorsque ces lieux sont à la fois à usage professionnel et à usage d'habitation, ces contrôles ne peuvent être effectués que de 8 heures à 20 heures et avec l'autorisation du juge des libertés et de la détention si l'occupant s'y oppose* »

Note 29 Ces dispositions ne vont pas sans rappeler le Programme national nutrition santé 2 (PNNS 2) et ses chartes d'engagement nutritionnel destinées aux acteurs économiques, ces engagements devant notamment porter sur la responsabilisation des entreprises vis-à-vis de leurs propres salariés pour améliorer l'offre alimentaire de la restauration collective.

Note 30 Montesquieu (1748, *Livre 3, Chap. 21*) : « Quelques aumônes que l'on fait à un homme nu dans les rues ne remplissent point les obligations de l'État qui doit à tous les citoyens une subsistance assurée, la nourriture, un vêtement convenable, et un genre de vie qui ne soit point contraire à la santé ».

Note 31 Ce plan a pour but de permettre l'achat de différents produits, non fournis par le PEAD et de soutenir les associations caritatives d'approvisionnements.

Note 32 *Cons UE, règl. (CE) n° 1234/2007, 22 oct. 2007, préc. et Comm. CE, règl. (CEE) n° 3149/92, 29 oct. 1992 : JOCE n° L 313, 30 oct. 1992, p. 50.*

Note 33 Selon le site du ministère de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Pêche, il s'agit d'un « troc de matières premières (viande, lait, céréales, sucre, riz) issues des stocks d'intervention de la politique agricole commune (PAC) contre des produits alimentaires finis plus ou moins élaborés (pâtes, salade de riz au thon, crèmes dessert, lait, etc.), via des appels d'offres communautaires auprès des professionnels de l'agroalimentaire » .