

QU'EST-CE QUE LA NUTRITION DU POINT DE VUE DU DROIT À L'ALIMENTATION? ET COMMENT LE SUIVI DE LA NUTRITION EST-IL ASSURÉ EN BELGIQUE?

Cette publication fait partie d'une série de modules publiés dans le cadre du projet européen Erasmus+ intitulé "Répondre à la faim : Une boîte à outils pour l'apprentissage et l'action", mis en œuvre par FIAN International, FIAN Belgique, FIAN Autriche, FIAN Portugal, URGENCI, et le Center for Water, Agroecology, and Resilience (CAWR) de l'Université de Coventry. Cette publication s'inscrit également dans le cadre des activités d'éducation permanente de FIAN Belgique.

Le soutien de la Commission européenne à la production de cette publication ne constitue pas une approbation du contenu, qui reflète uniquement le point de vue des auteurs, et la Commission ne peut pas être tenue responsable de toute utilisation qui pourrait être faite des informations qu'elle contient.

AUTEURS

Jonathan Peuch, FIAN Belgique

L'auteur tient à remercier Laura Michele, Emily Mattheisen et Manuel Eggen pour leur relecture attentive et leurs commentaires, qui ont permis d'améliorer considérablement ce document. L'auteur souhaite également exprimer sa gratitude aux partenaires du projet Erasmus+.

COPIE-RÉVISION

Anna Tellez

AMÉNAGEMENT ET CONCEPTION

Ewelina Ulita

AOÛT 2022



**Attribution - Pas d'Utilisation
Commerciale 4.0 International
(CC BY-NC 4.0)**



**FIAN
BELGIUM**



With the support of the
Erasmus+ Programme
of the European Union

Ce module porte sur les systèmes alimentaires et la nutrition. Le droit à l'alimentation n'implique pas seulement d'avoir accès à une quantité suffisante de nourriture ou de calories. La nourriture doit également être adéquate, diversifiée et de bonne qualité nutritionnelle. Selon l'ancien Rapporteur spécial des Nations Unies sur le droit à l'alimentation, Olivier De Schutter, l'adéquation du droit à l'alimentation signifie que : "l'alimentation doit satisfaire des besoins diététiques tenant compte de l'âge de l'individu, de ses conditions de vie, de sa santé, de son travail, de son sexe, etc. (...) L'alimentation doit également être sans danger pour l'homme et exempte de substances nocives, telles que des polluants issus de processus industriels ou agricoles, en ce compris les résidus de pesticides, d'hormones ou de médicaments vétérinaires".¹ En d'autres termes, les aliments doivent être sûrs et de bonne qualité pour permettre à chaque personne, en fonction de ses besoins, de vivre dans la dignité et en bonne santé (physique et mentale).

Malheureusement, au niveau mondial, la malnutrition sous toutes ses formes reste un problème majeur. Selon l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), outre les 811 millions de personnes souffrant de la faim, plus de 2,37 milliards de personnes n'ont pas accès à une alimentation adéquate et souffrent d'insécurité alimentaire grave ou modérée et de carences en micronutriments.²

D'autre part, les taux de surpoids et d'obésité sont en hausse et sont devenus des problèmes urgents dans le monde entier. En 2016, selon l'OMS, 1,9 milliard de personnes étaient en surpoids, dont 650 millions étaient obèses³. L'ampleur de ce phénomène a conduit l'Organisation mondiale de la santé (OMS) à classer l'obésité comme une pandémie.

Une mauvaise alimentation a un impact direct sur la santé. Elle est étroitement liée à l'augmentation rapide des maladies non transmissibles (MNT), telles que les maladies cardiovasculaires, le diabète, l'hypertension et certains types de cancer. Les MNT sont devenues la principale cause de décès dans le monde. Selon les estimations internationales, une mauvaise alimentation est à l'origine de 11 millions de décès chaque année⁴.

En Europe, l'étude phare Global Burden of Disease estime que plus de 950 000 décès sont directement liés à une mauvaise alimentation (soit un décès sur cinq)⁵. La mauvaise alimentation est également responsable de la perte de 16 millions d'années de vie saine⁶. Un constat malheureux caractérise l'Europe d'aujourd'hui: nous vivons plus longtemps, mais en mauvaise santé. La nutrition est donc une question cruciale, à la croisée des chemins entre le droit à l'alimentation et le droit à la santé. Elle illustre parfaitement l'interdépendance et l'interconnexion des droits humains.

1 Voir site web de l'ancien Rapporteur spécial Olivier De Schutter : <http://www.srfood.org/fr/droit-a-l-alimentation>

2 FAO et al., *L'état de la sécurité alimentaire et de la nutrition dans le monde 2021*, 2021. <https://www.fao.org/publications/sofi/2021/fr/>

3 Voir site web de l'OMS : <https://www.who.int/fr/news-room/fact-sheets/detail/obesity-and-overweight>

4 GBD Diet Collaborators, « Health effects of dietary risks in 195 countries, 1990–2017: a systematic analysis for the Global Burden of Disease Study 2017 », Elsevier Ltd, 2019. <https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-67361930041-8/fulltext#seccestitle240>

5 Commission européenne, Portail des connaissances sur la promotion de la santé et la prévention des maladies, https://knowledge4policy.ec.europa.eu/health-promotion-knowledge-gateway/eu-burden-non-communicable-diseases-key-risk-factors_en?etran=fr

6 La perte d'années de vie en bonne santé est calculée par l'indicateur DALY (Disability-adjusted life years ou années de vie ajustées de l'invalidité). En Europe, l'étude Global Burden of Disease (Fardeau global des maladies) estime que plus de 16 millions d'années de vie sont perdues chaque année en raison d'une mauvaise alimentation. Voir Commission européenne, Portail des connaissances sur la promotion de la santé et la prévention des maladies, https://knowledge4policy.ec.europa.eu/health-promotion-knowledge-gateway/eu-burden-non-communicable-diseases-key-risk-factors_en?etran=fr

Pour relever le défi de la malnutrition sous toutes ses formes, il faut procéder à une analyse complète et multidisciplinaire de la violence et des problèmes structurels qui minent nos systèmes alimentaires et conduisent à des régimes alimentaires malsains. Il est important d'éviter une vision médicalisée de la nutrition qui se concentrerait uniquement sur les nutriments et encouragerait des interventions simplistes et étroites visant simplement à fournir des nutriments (tels que les produits alimentaires enrichis et les compléments en micronutriments).

Une approche de la nutrition basée sur les systèmes alimentaires permet une compréhension holistique des enjeux et prend en compte toutes les interactions qui composent un système alimentaire : de la production et la transformation à la distribution, la préparation et la consommation. Une telle analyse d'un système alimentaire doit également prendre en compte l'interdépendance complexe avec d'autres domaines et systèmes qui ont un impact sur l'alimentation, la nutrition et la santé (tels que les soins médicaux, l'agriculture, le climat et l'environnement, la pauvreté et la protection sociale, etc.), ainsi que les contextes politiques, économiques, sociaux, institutionnels et culturels qui façonnent les systèmes alimentaires.

L'objectif de ce module est de mener une analyse des questions de nutrition, dans une perspective basée sur les droits humains et dans une perspective de systèmes alimentaires, qui se complètent à bien des égards.

Cette analyse est basée sur une étude de cas de la Belgique. Comme pour les autres modules du projet « Répondre à la faim : Une boîte à outils pour l'apprentissage et l'action », la méthodologie utilisée ici est destinée à être reproduite et inspirera, nous l'espérons, de futures études de cas dans d'autres pays ou régions.

La méthodologie repose sur trois éléments:

1 — Ce travail s'appuie tout d'abord sur un **examen des obligations internationales des États en matière de droit à l'alimentation et à la nutrition**. À cette fin, nous nous référons aux principaux instruments internationaux relatifs aux droits humains qui consacrent le droit à l'alimentation et à la nutrition, ainsi qu'aux interprétations des organes et experts des droits humains respectifs, et aux directives internationales pertinentes. Ces instruments comprennent, sans s'y limiter:

- Le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (1966);
- L'Observation générale n° 12 sur le droit à l'alimentation et à la nutrition (1999);
- Les directives sur le droit à l'alimentation, adoptées par les États membres de la FAO en 2004⁷; et
- Les Rapports des Rapporteurs spéciaux de l'ONU.

7 FAO, *Directives volontaires à l'appui de la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale*, 2004. <https://www.fao.org/documents/card/en/c/b4cec830-6332-5880-880a-b50fba17dbe1/>

Nous avons également pu nous appuyer sur une série de questions directrices développées par FIAN International dans le cadre de l'Outil de suivi populaire pour le droit à l'alimentation⁸. Cet outil s'est avéré très utile pour évaluer le respect par les États de leurs obligations en matière de droit à l'alimentation et à la nutrition en utilisant des questions concrètes et opérationnelles (voir encadré 1). Ces questions ont été utilisées comme guide tout au long de l'élaboration de ce module. Cependant, l'intention ici n'est pas de fournir une réponse exhaustive à toutes les questions.

Outil de suivi populaire – Systèmes et régimes alimentaires sains et durables – Questions directrices sur la santé et le bien-être:

- Quelle est la situation dans votre pays en ce qui concerne la malnutrition sous toutes ses formes? Quelles sont les tendances actuelles en matière d'obésité, de surpoids et de maladies non transmissibles (MNT) associées, en particulier chez les enfants et les adolescent·e·s?
- Votre État promeut-il des régimes alimentaires sains et durables basés sur des aliments diversifiés, locaux, frais, issus de l'agriculture biologique, non transformés ou peu transformés, et faits maison?
- Les cadres politiques et/ou juridiques reconnaissent-ils l'importance d'écosystèmes sains et de leur utilisation durable pour la nutrition, la santé et le bien-être?
- Votre État promeut-il des régimes alimentaires sains et durables dans les institutions publiques, notamment les garderies et les écoles?
- Votre État promeut-il les cultures culinaires traditionnelles, ainsi que l'éducation culinaire dans les écoles et les centres communautaires, et prend-il des mesures pour prévenir les conflits d'intérêts dans la sélection des prestataires alimentaires?
- Les femmes sont-elles en mesure de prendre des décisions libres et éclairées concernant l'allaitement? Votre État prend-il des mesures pour protéger, promouvoir et soutenir l'allaitement maternel?
- Des mesures réglementaires sont-elles en place concernant la production, la publicité, le marketing et la consommation de produits alimentaires ultra-transformés, y compris les substituts du lait maternel, par le biais de politiques, de prix et d'autres interventions (par exemple, des taxes sur les boissons sucrées)?

8 Réseau mondial pour le droit à l'alimentation et à la nutrition, *Outil de suivi populaire pour le droit à l'alimentation*, 2021. <https://gnrtfn.org/peoples-monitoring/?lang=fr#start>

- Votre État a-t-il progressé dans la formulation et la mise en œuvre d'un étiquetage frontal non biaisé et interprétatif qui avertit et informe les gens des risques liés à la consommation de produits alimentaires ultra-transformés et de leur contenu nutritionnel critique?
- Sur base de l'expérience de la pandémie de COVID-19, votre État a-t-il élaboré des stratégies impliquant la participation des titulaires de droits pour prévenir et faire face aux futures crises alimentaires (ou autres)?
- Votre État garantit-il le droit à l'eau et à l'assainissement?
- Quelle est l'approche de votre État vis-à-vis des nouvelles technologies (par exemple, la biofortification, les semences et organismes génétiquement modifiés)? Utilise-t-il des critères relatifs aux droits humains pour évaluer ces produits et techniques? Et applique-t-il le principe de précaution lorsque les risques sont incertains?
- Le gouvernement fournit-il des informations largement accessibles sur les risques sanitaires liés aux OGM ? Des réglementations et mécanismes sont-ils en place pour contrôler la présence de produits alimentaires contenant des OGM ? Les produits contenant des OGM sont-ils étiquetés?
- Quelle est l'approche adoptée en matière de sécurité alimentaire? Quelles sont les mesures mises en place pour prévenir les dommages ?
- Votre État promeut-il ou exporte-t-il au niveau international, y compris par le biais de l'aide alimentaire, des produits alimentaires comprenant des substances interdites dans votre État?
- Votre État réglemente-t-il les solutions médicalisées à la malnutrition, telles que les aliments thérapeutiques prêts à l'emploi et les compléments en micronutriments?
- Votre État réglemente-t-il la qualité des produits alimentaires reçus sous forme d'aide alimentaire?

2 — La deuxième composante méthodologique consiste en des contributions faites par des expert·e·s et des personnes ressources lors d'un webinaire⁹ organisé dans le cadre du projet « Répondre à la faim : Une boîte à outils pour l'apprentissage et l'action ». Leurs témoignages et leur expertise ont joué un rôle clé dans notre analyse, car ces expert·e·s et praticien·ne·s ont apporté leur contribution sur des questions qui font l'objet d'un débat international et qui concernent les systèmes alimentaires, la compréhension des environnements alimentaires, les politiques sociales

9 Le webinaire "Healthy Food System in Europe?" s'est tenu les 20 et 21 septembre 2021. Il peut être révisé ici: <http://fian.be/Healthy-Food-System-in-Europe-Revisualisez-le-webinaire>

pour les personnes en situation de pauvreté, ainsi que la durabilité, le climat et la dégradation de l'environnement.

3 — Le troisième volet méthodologique repose sur la consultation de nombreux partenaires de la société civile et de mouvements sociaux en Belgique, dans le cadre des activités d'éducation permanente menées par FIAN Belgique. Les événements les plus importants organisés dans le cadre de ce travail ont été l'organisation d'un débat sur « la précarité aux deux bouts de la chaîne alimentaire » le 17 octobre 2021 (Journée internationale pour l'élimination de la pauvreté) avec des acteurs de la lutte contre la pauvreté ; deux conférences de Mathieu Dalmais sur la sécurité sociale alimentaire, dans le cadre du festival « Nourrir Liège » (15 mai 2021) et dans le cadre du festival « Nourrir Bruxelles » (17 septembre 2021) ; et des discussions dans le cadre de l'événement « Nourrir le quartier » (14 et 15 octobre 2021) sur les habitudes alimentaires des habitant·e·s d'un quartier de Bruxelles (Cureghem).

Les trois volets disposent de ressources de différentes natures qui nourrissent les analyses de l'ensemble du présent document.

PARTIE I

Systèmes alimentaires et nutrition: apport théorique



Avant de commencer notre analyse approfondie de la situation en Belgique, rappelons le contexte international, politique et historique global des racines de la relation entre « nutrition » et « système alimentaire ». Quatre aspects de cette relation sont abordés dans le présent document : la clarification progressive de la nutrition en tant que facteur relevant des droits humains ; les deux points de vue contradictoires sur ce qu'est la nutrition et ce qu'elle implique ; la manière dont le système alimentaire industrialisé affecte la nutrition ; et la manière dont les produits à bas prix peuvent être compris comme une politique sociale limitée.

La clarification progressive du concept de nutrition telle qu'il est inscrit dans le droit à l'alimentation

Comme mentionné dans l'introduction, la nutrition fait partie intégrante du droit à l'alimentation. Depuis l'établissement du droit à l'alimentation, son contenu et les obligations des États ont été clarifiés au fil du temps par les organes et les expert·e·s des droits humains.

Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels - l'organe des droits humains qui suit la mise en œuvre du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels – a expliqué dans son Observation générale n° 12 de 1999 sur le droit à une alimentation adéquate que « [c]haque État est tenu d'assurer à toute personne soumise à sa juridiction l'accès à un minimum de nourriture indispensable, qui soit suffisante, adéquate sur le plan nutritionnel et salubre, afin de faire en sorte que cette personne soit à l'abri de la faim ». Même à ce stade initial, le Comité a précisé que « le régime alimentaire dans son ensemble doit contenir une combinaison des nutriments nécessaires pour assurer la croissance physique et mentale, le développement et la subsistance de l'individu, ainsi qu'une activité physique, conformément aux besoins physiologiques de l'être humain à tous les stades du cycle de vie et en fonction du sexe et de la profession¹⁰ ». A travers le concept de nutrition, le lien entre l'alimentation et la santé est donc clairement établi par le Comité. Il ne s'agit pas d'assurer un apport minimal en macronutriments pour rester en vie, mais plutôt de garantir l'accès à une alimentation capable de poser les bases d'une vie épanouie.

Les Directives sur le droit à l'alimentation comprennent une directive spécifique sur la nutrition : la Directive 10. Elle fournit des suggestions spécifiques aux États pour les aider à remplir leurs obligations relatives aux dimensions nutritionnelles du droit à l'alimentation. La directive stipule, en termes généraux, que : « Le cas échéant, les États devraient prendre des mesures pour maintenir, adapter ou renforcer la diversité alimentaire, ainsi que les habitudes alimentaires, les méthodes de préparation des aliments et les comportements alimentaires sains (...) ».

Elle formule ensuite des recommandations plus spécifiques. Les États sont invités à prendre des mesures pédagogiques et informatives au bénéfice des consommateurs (§10.2) et à accroître la production et la consommation d'aliments sains et

¹⁰ CDESC, Observation générale 12 sur le droit à une alimentation adéquate, paragr. 14, 6 and 9. <https://www.fao.org/3/y7937f/y7937f.pdf>

nutritifs, notamment ceux riches en micronutriments (§10.3). La création de jardins potagers, à la maison ou dans les écoles, est également mentionnée. En outre, la directive met l'accent sur certains groupes sociaux, notamment les enfants, les nourrissons et les mères allaitantes (§10.5 et 10.6), et les personnes touchées par des épidémies (10.4). Elle encourage également les États à promouvoir la collaboration intersectorielle (§10.7) et les appelle à mettre fin aux discriminations, notamment celles fondées sur le sexe (§10.8), et sur les habitudes et pratiques alimentaires culturelles (§10.9 et 10.10).

Depuis 2000, tous les rapporteurs et rapporteuses spéciaux sur le droit à l'alimentation ont abordé les questions de nutrition. Le Rapporteur spécial Jean Ziegler, dans son rapport final de 2008, ne fait aucune distinction entre la faim et la malnutrition (§2.4). Les deux apparaissent comme étroitement liées, avec des causes et des effets similaires¹¹. Elles peuvent toutes deux conduire à la mort et indubitablement à une croissance physique et intellectuelle incomplète et limitée. Toutes deux violent le droit de vivre dans la dignité. Le droit à l'alimentation est le droit d'avoir accès à une nourriture suffisante et adéquate afin de vivre dans la dignité. Par conséquent, vivre dans une situation de malnutrition n'est pas compatible avec le droit à l'alimentation.

Ce point de vue a été poussé un peu plus loin par le rapporteur spécial suivant sur le droit à l'alimentation, Olivier De Schutter. Dans un rapport soumis à la 19^{ème} session du Conseil des droits de l'Homme, il souligne que la malnutrition fait référence à la sous-nutrition et aux carences en micronutriments autant qu'au surpoids et à l'obésité. En outre, il place ces questions dans le contexte du système agro-alimentaire et introduit donc une perspective de systèmes alimentaires sur le droit à l'alimentation. Il explique qu'au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, les questions alimentaires étaient perçues en termes de famine, ce qui a conduit les gouvernements à se concentrer sur la malnutrition protéino-calorique, « l'on a négligé la question de l'adéquation du régime alimentaire » (§4). Pour De Schutter, garantir le droit à l'alimentation implique de prendre des mesures immédiates pour « réaliser une transition progressive vers des régimes alimentaires plus durables » (§38)¹², ce qui nécessite de réformer l'ensemble du système alimentaire dans le but de fournir des régimes durables, sains et nutritifs.

La Rapporteuse spéciale Hilal Elver a finalement développé ce point, lorsqu'elle a scellé la relation complémentaire entre le droit à l'alimentation et le droit à la santé¹³. Dans un rapport spécifique sur la nutrition de 2016¹⁴, elle souligne que la nutrition est considérée comme « le lien vital » entre le droit à la santé et le droit à l'alimentation : « si des aliments nutritifs ne sont pas aisément disponibles, accessibles ou abordables, le droit de jouir du meilleur état de santé physique et mental possible ne peut être satisfait » (§58). En outre, le droit à la santé impose aux États l'obligation d'« assurer l'accès à une alimentation minimale essentielle, adéquate et sûre du point

11 J. Ziegler, *Rapport du Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation*, Conseil des droits de l'Homme, Genève, 2008. https://digitallibrary.un.org/record/616943/files/A_HRC_7_5-FR.pdf?ln=en

12 O. De Schutter, *Santé et malnutrition - Rapport soumis par le Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation*, Conseil des droits de l'Homme, Genève, 2011. www.srfood.org/images/stories/pdf/officialreports/20120306_nutrition_fr.pdf

13 Au moment de la rédaction du présent rapport, M. Michael Fakhri, nommé en mai 2020, n'avait pas encore présenté de rapport spécifique sur les questions de nutrition.

14 H. Elver, *Rapport d'étape de la Rapporteuse spéciale sur le droit à l'alimentation*, Conseil des droits de l'Homme, Genève, 2016. <https://digitallibrary.un.org/record/840487?ln=fr#record-files-collapse-header>

de vue nutritionnel », comme l'indique l'Observation générale n° 14 du Comité des droits économiques, sociaux et culturels (CDESC)¹⁵. La nutrition étant cruciale pour atteindre et maintenir un état de bonne santé, la réalisation du droit à la santé est conditionnée par la réalisation du droit à l'alimentation¹⁶.

Plus récemment, l'actuel Rapporteur spécial, Michael Fakhri, a mis l'accent sur les systèmes alimentaires et la gouvernance des systèmes alimentaires, sur la nécessité de transformer le complexe alimentaire industriel et sur l'importance de l'agroécologie pour la réalisation du droit à l'alimentation et à la nutrition. Il insiste ainsi sur le fait que la dimension nutritionnelle du droit à l'alimentation doit aller de pair avec d'autres dimensions, telles que la durabilité.

Deux approches concurrentes de la nutrition

Lors du webinaire susmentionné, Hernando Salcedo de FIAN Colombie a souligné que la nutrition doit être interprétée dans le cadre global du droit à l'alimentation, même si certaines définitions étroites visent à en faire un sujet indépendant¹⁷. Tout d'abord, d'un point de vue « étroit », la nutrition consiste simplement à s'assurer que chacun ait accès aux micronutriments biologiquement nécessaires à notre corps. Selon cette définition, la nutrition nécessite une solution technique. Or, il est possible et nécessaire de développer une vision plus holistique de la nutrition, incluant tous les aspects de l'alimentation qui contribuent largement à une alimentation saine et durable et à une vie saine¹⁸, et soulignant l'indivisibilité du droit à l'alimentation et du droit à la santé.

Ces deux points de vue sur la nutrition peuvent entrer en conflit dans les arènes d'élaboration des politiques. Le point de vue biologiquement restreint du droit à la nutrition peut être réalisé par une approche médicale de la nutrition, consistant à établir une liste des nutriments nécessaires et des quantités recommandées correspondantes. Dans ce cadre, l'État est chargé de garantir l'apport quotidien recommandé. Pour compenser les régimes nutritionnellement inadéquats, les États peuvent fournir des compléments alimentaires et des aliments enrichis afin de remplir leurs obligations en matière de nutrition¹⁹.

Une telle vision sous-estime le besoin profond de transformation des systèmes alimentaires et ignore la responsabilité des acteurs agro-industriels, qui créent et promeuvent des régimes alimentaires peu favorables à la santé. Surtout, elle est incohérente et incompatible avec le droit humain à la santé, qui doit être compris comme un « état de bien-être²⁰ ». Et ce droit comporte deux dimensions inextricables: biologique et mentale.

15 CDESC, Observation générale n°14 : Le droit au meilleur état de santé susceptible d'être atteint (Art. 12 PIDESC), Doc. E/C.12/2000/4, 11 août 2000. https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E%2fC.12%2f2000%2f4&Lang=fr

16 E. K. Aguirre, « The Importance of the Right to Food for Achieving Global Health », *Global Health Governance*, IX, no 1, 1er janvier 2016, pp. 164-178.

17 H. Salcedo, « Nutrition et droit à l'alimentation », introduction au webinaire organisé par FIAN Belgique dans le cadre du projet Erasmus+ « Responding to Hunger project », juin 2021.

18 T. Lang et P. Mason, « Sustainable diets: a bundle of problems (not one) in search of answers », *Sustainable diets: linking nutrition and food system*, 2019. (DOI : 10.1079/9781786392848.0001).

19 H. Salcedo, « Nutrition et droit à l'alimentation », Op. cit.

20 O. De Schutter (dir.) et E. Decaux (dir.), *Commentaire du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, Paris, Economica, 2019, chap. Commentaire de l'article 12.

Il est indéniable que la nourriture et la façon de s'alimenter ont un impact significatif sur la santé mentale. D'une part, la nourriture doit être culturellement « adéquate », un concept à la fois profondément personnel et indubitablement social. « Nous sommes ce que nous mangeons », affirmait le sociologue Claude Fischler. La nourriture est une passerelle entre le monde extérieur et notre monde intérieur. Pour atteindre et maintenir le bien-être mental, l'alimentation nous permet de nous connecter à un monde que nous comprenons, que nous pouvons gérer et soutenir, et qui en même temps nous soutient. Cette dimension psychologique de l'alimentation, essentielle au bien-être, est totalement marginalisée par les approches médicalisées de la nutrition.

D'autre part, la nourriture sert avant tout à nous permettre d'établir des liens sociaux. Les témoignages de personnes vivant dans des situations précaires ont rendu ce point particulièrement évident²¹. Manger seul n'est pas bien manger. La plupart des gens n'aiment pas cuisiner pour eux-mêmes mais aiment cuisiner pour les autres. Bien manger est avant tout un acte de retrouvailles, de compagnie, de convivialité. Manger est intrinsèquement social, collectif, voire politique²².

L'adéquation de l'alimentation a également une dimension culturelle. Selon O. De Schutter, « [u]ne alimentation adéquate doit par ailleurs être culturellement acceptable. Une aide contenant par exemple une alimentation religieusement ou culturellement tabou pour ses destinataires ou contraire à leurs habitudes alimentaires ne serait pas culturellement acceptable²³ ». La nourriture joue un rôle clé dans l'identification de chaque personne en tant que membre d'un groupe.

Pour ces raisons, comprendre le droit à la nutrition comme la somme des molécules que chaque individu doit consommer pour être en bonne santé ne correspond en rien à une lecture correcte du droit à l'alimentation. Il est nécessaire de prendre en compte les dimensions culturelles, sociales et politiques de la nutrition et, de manière plus générale, d'intégrer la nutrition dans la perspective du système alimentaire et de la santé humaine globale.

Une analyse systémique et holistique du droit à l'alimentation implique également de considérer les aspects historiques, économiques, politiques et culturels qui influencent et façonnent les régimes alimentaires des populations. En analysant les politiques économiques et agricoles depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, nous pouvons mieux comprendre pourquoi et comment les régimes alimentaires malsains se sont à ce point répandus et mondialisés.

21 Lors de l'atelier « Quels sont vos besoins? » de l'événement « Nourrir le quartier » à Bruxelles le 14 octobre 2021, ce point a été particulièrement marquant. Au-delà de la qualité et des types de produits consommés, le premier besoin auquel l'alimentation doit répondre est la convivialité. Voir aussi : M. RAMEL et al., *Se nourrir lorsqu'on est pauvre. Analyse et ressenti de personnes en situation de précarité*, Montreuil, ATD Quart Monde, 2016 ; O. DE SCHUTTER, « Se nourrir lorsqu'on est pauvre. "Low cost" et politique à courte vue », *Revue Beet the system*, n° 4, octobre 2020, p. 20-26.

22 P. Ariès, *Une histoire politique de l'alimentation: du paléolithique à nos jours*, Paris, Max Milo, 2016.

23 Site web de l'ancien Rapporteur spécial O. De Schutter, op. cit.

Des produits agricoles adaptés au système industriel mondialisé

Le système alimentaire industriel et la malnutrition sous toutes ses formes sont étroitement liés. Le fait que la malnutrition soit devenue un problème mondial en l'espace de quelques décennies seulement est clairement lié à la marginalisation des systèmes alimentaires locaux basés sur l'agriculture paysanne par rapport au système alimentaire mondialisé et industriel. Le système alimentaire des entreprises (également appelé système alimentaire industriel) tend à sélectionner certains produits, en favorisant certains et en excluant d'autres. Cette sélection se reflète dans la consommation alimentaire finale, les régimes alimentaires étant de plus en plus homogénéisés et basés principalement sur quelques cultures de base. La consommation de produits alimentaires ultra-transformés a également augmenté ; ces produits ont une marge bénéficiaire élevée mais entraînent de mauvais résultats pour la santé. Le système alimentaire actuel et l'importance excessive accordée aux macronutriments sont nés des problèmes de pénurie alimentaire qui ont suivi la Seconde Guerre mondiale. À cette époque, la pénurie et la famine constituant une menace, l'accent a été mis sur la production de macronutriments, notamment sous la forme de céréales et de pommes de terre. Cette priorité a négligé – et continue de négliger – l'importance d'autres cultures, telles que les légumes et les légumineuses, qui sont essentielles pour une alimentation et une nutrition diversifiées.

Le système alimentaire industriel dominant a également été renforcé par le développement de technologies spécifiques (mécanisation, agrochimie, monoculture, traitement logistique et commercial à grande échelle), dont certaines ont été transmises par l'industrie de l'armement, tandis que d'autres ont été encouragées par les réglementations internationales favorisant la mondialisation du marché par la normalisation (Codex Alimentarius)²⁴ et le libre-échange (Organisation mondiale du commerce). Dans le cas de l'Union européenne, ce processus a été facilité par la politique agricole commune et d'autres accords de libre-échange.

Ce modèle industriel mondialisé est aujourd'hui victime de son propre succès: la priorité donnée aux calories sur les micronutriments a désavantagé les produits frais et diversifiés, et entraîné des problèmes de malnutrition. Les chaînes d'approvisionnement étant devenues de plus en plus complexes, la qualité nutritionnelle en a énormément souffert. De nombreux rapports²⁵ s'accordent sur la perspective suivante : le système alimentaire industrialisé favorise les produits alimentaires les mieux adaptés à son mode privilégié de production, de distribution et de consommation.

À titre d'exemple, les céréales, les huiles végétales, le sucre, certaines viandes (congelées ou engraisées pendant le transport), les boissons en bouteille ou le lait en poudre sont particulièrement compatibles avec un tel système et peuvent être

24 Le Codex Alimentarius est un recueil de normes internationales relatives à la qualité des aliments, à l'hygiène et à l'information disponible sur les emballages visant à faciliter la commercialisation des produits.

25 Global Panel, *Food systems and diets: facing the challenges of the 21st century*, London, UK, Global Panel on Agriculture and Food Systems for Nutrition, 2016. Une note de synthèse de cette publication est disponible en français: *Systèmes et régimes alimentaires : Faire face aux défis du 21ème siècle* et disponible ici: <http://glopan.org/sites/default/files/ForesightSummaryFrench.pdf> ; Groupe d'experts de haut niveau sur la sécurité alimentaire et la nutrition du Comité de la sécurité alimentaire mondiale (HLPE), *Nutrition et systèmes alimentaires*, Rome, CSA, 2017. <https://www.fao.org/documents/card/en/c/17846FR/> ; IPES-Food, *Unravelling the Food-Health Nexus*, Report. 2017. [http://www.ipes-food.org/_img/upload/files/Health_FullReport\(1\).pdf](http://www.ipes-food.org/_img/upload/files/Health_FullReport(1).pdf)

consommés directement : « La disponibilité mondiale d'huiles et de graisses végétales bon marché a entraîné une augmentation considérable de la consommation de graisses dans les pays à faible revenu²⁶ ». En outre, ces types d'aliments sont créés à partir de matières premières bon marché que l'industrie de transformation mondiale peut assembler en une vaste gamme de produits alimentaires ultra-transformés avec de larges marges bénéficiaires, puis exporter ces produits dans presque tous les coins du globe.

La mondialisation du système alimentaire a des conséquences géopolitiques. La guerre en Ukraine a par exemple révélé l'extrême dépendance de nombreux pays parmi les plus pauvres vis-à-vis du bassin céréalier de la mer Noire et des flux commerciaux en provenance de ces pays. Elle a également eu un impact négatif sur la disponibilité du blé et du pétrole dans le monde, et alimenté la variation et la spéculation des prix. En Belgique, par exemple, les prix du beurre, du pain et du pétrole ont augmenté de 10 % entre novembre 2021 et avril 2022 (à la date de rédaction du présent rapport)²⁷.

Les produits agricoles ont été transformés par des développements scientifiques majeurs (en termes de standardisation des variétés végétales et des races animales) et par des techniques de commercialisation extrêmement élaborées (par exemple, les semences OGM stériles et les emballages d'herbicides/pesticides de Monsanto)²⁸. Immergées dans le marché mondial, la consommation et la production se déterritorialisent. Sous l'impulsion du système alimentaire industriel, les régimes alimentaires de la planète sont de plus en plus homogénéisés. Les sources d'approvisionnement en macronutriments se diversifient à mesure que le niveau de vie augmente²⁹. Bien que l'appropriation et l'adaptation culturelles se déroulent en parallèle, les régimes alimentaires traditionnels sont progressivement mis à l'écart, et les techniques culinaires traditionnelles ainsi que les savoir-faire qui y sont associés sont mis à mal. La spécialisation de la production agricole a entraîné un déclin de la diversité alimentaire, même si les matières premières qui constituent la base de l'alimentation humaine sont hautement adaptables³⁰. Par exemple, même si le riz et le maïs fournissent à eux seuls environ 60% des apports caloriques de l'humanité, ils peuvent être préparés de manières très diverses selon les cultures, les pays, les techniques de cuisson, etc³¹.

Les produits frais, notamment les fruits, les légumes et les légumineuses, sont peu compatibles avec un système alimentaire international, car ils sont fragiles et nécessitent une main-d'œuvre importante pour la production et la récolte ainsi que des

26 A. Drewnowski et B. M. Popkin, « The Nutrition Transition: New Trends in the Global Diet », *Nutrition Reviews*, vol. 55, no 2, 1er février 1997, pp. 31-43. N.d.T. : Citation traduite pour ce rapport.

27 Comeos, *Webinaire : Pouvoir d'achat des ménages: comprendre et appréhender les évolutions actuelles. Focus sur l'alimentation*, Observatoire du crédit et de l'endettement, 03 mai 2022. <https://observatoire-credit.be/fr/evenements-passes/34/webinaire-pouvoir-dachat-des-menages-comprendre-et-apprehender-les-evolutions-actuelles-focus-sur-lalimentation>

28 J. Bové et G. Luneau, *L'alimentation en otage*, Ed. Autrement, 2015.

29 A. Drewnowski et B. M. Popkin, « The Nutrition Transition: New Trends in the Global Diet », Op. cit.

30 M. Figuié et N. Bricas, « Reinvesting public regulation: the risk of over-responsibilising consumers », *Political and Social Problems. World News Articles and Papers*, 2011. <http://agritrop.cirad.fr/561867/> (consulté le 15 juin 2019).

31 HLPE, *Nutrition et systèmes alimentaires*, Op. cit., p. 25 ; B. Burlingame et S. Dernini (eds.), *Sustainable diets: linking nutrition and food systems*, Wallingford, CABI, 2019, p. 44.

conditions de stockage complexes (souvent nécessairement rapides et réfrigérées). En outre, les qualités gustatives des fruits et légumes se détériorent rapidement lorsqu'ils sont cultivés dans des conditions industrielles. Leur préparation est souvent exigeante et finalement peu rentable par rapport aux produits alimentaires transformés et surtout ultra-transformés. Parallèlement, les produits ultra-transformés, enrichis en sel, sucre ou édulcorants, matières grasses et/ou additifs, sont addictifs, bon marché et pratiques à produire à grande échelle, puis à stocker, transporter, distribuer et consommer. Les produits les plus pratiques et les plus économiques à produire, transporter, transformer et distribuer entraînent des carences nutritionnelles³². Il apparaît que les produits frais facilement et largement disponibles, notamment les fruits et légumes, et la consommation modérée de viande, qui sont tous deux au cœur des recommandations nutritionnelles depuis des décennies, ne représentent pas la réalité depuis que le système alimentaire industriel a vu le jour après la Seconde Guerre mondiale. Cette situation est illustrée dans une étude de Marion Nestlé, qui montre que les directives diététiques américaines (*Dietary Guidelines*) sont restées étonnamment stables depuis leur introduction en 1862, appelant constamment à une plus grande consommation de fruits et légumes – bien que les consommateurs seuls ne puissent pas faire grand-chose à ce sujet.

En outre, les messages les plus vendeurs sont rarement associés à des produits sains sur le plan nutritionnel. Les messages promotionnels les plus remarquables font appel au plaisir et au porte-monnaie des consommateurs, et le plaisir se trouve souvent du mauvais côté du spectre nutritionnel³³. Afin d'augmenter le plaisir des consommateurs, l'industrie utilise des quantités excessives et donc malsaines de sucre, de graisse et de sel. Michael Moss a démontré de manière convaincante que les entreprises alimentaires les plus rentables et les plus prospères, telles que Coca-Cola, Nestlé, Kraft Food et Mars, vendent principalement du sucre³⁴. En outre, l'industrie alimentaire dans son ensemble dépense des milliards pour rendre ses produits attrayants pour les consommateurs (notamment par le biais de fausses allégations nutritionnelles).

Le déplacement des systèmes alimentaires locaux, traditionnellement basés sur une grande variété de cultures et de pratiques culinaires, par le système alimentaire industriel mondial et le régime alimentaire uniformisé qui en découle, ainsi que la consommation accrue de produits alimentaires ultra-transformés ont eu des conséquences massives sur l'environnement, la biodiversité, la société (notamment les droits des travailleur·euse·s et des paysan·ne·s) et la santé, y compris la malnutrition. De plus, le système alimentaire industriel entrave le bon fonctionnement des chaînes d'approvisionnement locales et paysannes, et particulièrement l'accès aux marchés pour leurs produits, ou l'accès à la terre et aux autres ressources naturelles non polluées. Ces conditions portent gravement atteinte au droit à l'alimentation et à la nutrition et aux droits humains connexes.

32 P. McMichael, « Commentary: Food regime for thought », *The Journal of Peasant Studies*, vol. 43, no 3, 3 mai 2016, pp. 648-670; B. M. Popkin, L. S. Adair et S. W. Ng, « Global nutrition transition and the pandemic of obesity in developing countries », *Nutrition Reviews*, vol. 70, no 1, 1er janvier 2012, pp. 3-21.

33 F. Étié, *Obésité. Santé publique et populisme alimentaire*, Paris, Rue d'Ulm, col. « Cepremap », 2013.

34 M. Moss, *Salt, Sugar, Fat: How the Food Giant Hooked Us*, New York: Random House, 2013.

La spécialisation agricole en Belgique

Depuis la fin des années 1980, la Belgique s'est hautement spécialisée dans la production de pommes de terre (afin de produire des chips industrielles). La quantité de pommes de terre transformées par l'industrie belge a été multipliée par dix, passant de 500 000 tonnes en 1990 à plus de 5 millions de tonnes en 2020³⁵. La Belgique est ainsi devenue le premier exportateur de produits surgelés à base de pommes de terre. Plus de 90% de la production est exportée dans le monde entier.

La spécialisation de la Belgique se manifeste également dans le secteur des légumes. En Région wallonne, les pois, haricots verts, carottes et oignons représentent 83% de la production de légumes. 96% de cette production est affectée à la transformation et destinée à l'industrie³⁶.

Cette situation affecte tant la diversité nutritionnelle que la souveraineté alimentaire : la filière étant orientée vers l'exportation, elle entraîne une concentration des terres et une diminution du nombre d'exploitations. En Wallonie, ce chiffre a chuté de manière spectaculaire, passant de 37 000 exploitations en 1980 à 12 500 en 2018. Cette évolution met à mal la position politique et sociale des paysans. En outre, l'industrialisation contraint davantage la chaîne d'approvisionnement, réduisant l'indépendance économique des agriculteurs, leur statut passant de celui de producteurs de denrées alimentaires à celui de fournisseurs de matières premières.

La mondialisation du système agro-industriel a eu un impact évident sur la qualité nutritionnelle de nos régimes alimentaires. Ce système fournit à la population une variété de produits alimentaires transformés, fabriqués à partir d'une gamme limitée d'ingrédients de base, riches en calories. L'offre est bon marché, largement disponible, accessible et répandue. Cependant, cette transformation a diminué l'autonomie régionale et la souveraineté alimentaire et compromet l'accès que toute personne devrait avoir à une alimentation diversifiée et équilibrée.

Une politique sociale informelle elle-même peu coûteuse

La révolution verte, soutenue par les gouvernements occidentaux et poussée par les grandes entreprises, a permis de réduire considérablement les coûts³⁷ de l'agriculture, et ce de trois manières principales : économies d'échelle, subventions et maîtrise des coûts. Pendant ce temps, les coûts cachés inhérents aux prix payés par les consommateurs sont les suivants : faibles revenus des agriculteurs et des travailleurs du système alimentaire, impacts négatifs majeurs sur les écosystèmes et le climat, santé humaine négligée et désastres sociaux. En retour, les consommateurs voient

35 M. EGGEN, *Patates en colère ! Comment la culture de la pomme de terre a été dévoyée par l'agrobusiness*, FIAN et AiA, étude, 2021.

36 A. RIERA, C. ANTIER et P. BARET, *État des lieux et scénarios à horizon 2050 de la filière légumière en Région wallonne - Cas des petits pois, haricots verts, carottes et oignons*, UCLouvain, 31 janvier 2020.

37 O. De Schutter, « The political economy of food systems reform », *European Review of Agricultural Economics*, 2017, p. 1-27.

des aliments bon marché dans les rayons des supermarchés. L'indicateur le plus flagrant de cette situation se trouve dans la part relativement faible du budget moyen des ménages consacrée à l'épicerie : environ 14 % en 2018³⁸.

Dans l'Union européenne, la politique agricole commune (Article 39 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFEU)) vise à assurer une utilisation optimale des ressources tout en garantissant à l'ensemble de la population une alimentation suffisante en termes de quantité et de qualité. Il ne s'agit cependant pas d'une politique sociale institutionnalisée comme telle, et elle n'est pas satisfaisante à cet égard³⁹. En effet, assurer la disponibilité et l'accessibilité financière de la nourriture ne suffit pas à résoudre les problèmes sociaux. Aujourd'hui, nous savons que l'offre alimentaire « low-cost » est un piège pour tout le monde, et encore plus pour les ménages les plus pauvres. Les produits bas de gamme sont en effet nocifs pour la santé, culpabilisants (dans le sens où même si l'on se rend compte que son alimentation est déséquilibrée, on ne peut pas forcément y remédier), dégradants (car on mange ce que l'on peut, et non ce que l'on veut), voire stigmatisants (les corps sont soumis au jugement et à la honte). Il en résulte une double peine : on mange mal et l'on souffre psychologiquement et socialement⁴⁰.

L'aide alimentaire est un autre aspect du manque d'accessibilité à la nourriture. Bien qu'il s'agisse d'une tendance problématique (voir module 2), elle s'est de plus en plus imposée comme une bouée de sauvetage pour de nombreuses personnes en Europe. Si les programmes d'aide alimentaire distribuent des produits gratuitement ou à un coût très faible, ils offrent peu de choix, parmi des produits généralement de mauvaise qualité nutritionnelle. En outre, ces services dépendent de plus en plus de la « redistribution » des supermarchés et de dons de particuliers et d'entités privées. Un grand nombre d'agences et autres prestataires de services de distribution alimentaire imposent une série d'exigences, y compris de prouver, documents à l'appui, que la personne ou la famille est effectivement en situation de pauvreté. Il en ressort qu'une catégorie de « pauvres méritants » bénéficient de l'accès à certains services et produits alimentaires. L'aide alimentaire n'est pas une solution à long terme, mais bien un remède à court terme qui renforce souvent la stigmatisation de la pauvreté⁴¹.

Ainsi, si cette « politique des prix bas » permet aux personnes en situation de pauvreté de ne pas mourir de faim, elle ne leur donne pas les moyens de se nourrir dans la dignité, ni de soutenir des solutions structurelles à la pauvreté, à la marginalisation et à la discrimination. De plus, elle ignore les conséquences profondes des régimes alimentaires industriels bon marché, notamment la dégradation de l'environnement et l'exploitation des paysan-ne-s et des travailleur-euse-s. Non seulement les stratégies fondées exclusivement sur le caractère abordable des aliments ne s'attaquent pas aux causes structurelles de l'insécurité alimentaire et de la malnutrition, mais elles risquent d'aggraver la situation d'une grande partie de la population qui dépend de la production alimentaire ou qui travaille dans le secteur alimentaire.

38 Il convient de noter qu'en 2020, il est passé à 15,9 %, dans le cadre de l'épidémie de COVID, principalement en raison de la baisse des revenus de l'HORECA due à la fermeture de restaurants.

39 O. De Schutter, « Se nourrir lorsqu'on est pauvre. "Low cost" et politique à courte vue », Op. cit.

40 M. Ramel et al., *Se nourrir lorsqu'on est pauvre. Analyse et ressenti de personnes en situation de précarité*, Op. cit.

41 A. Osinski, Joos Malfait et FdSS, *L'expérience de l'aide alimentaire. Quelles alternatives ? Rapport d'une recherche en croisement des savoirs*, Bruxelles, 2019.

Pendant longtemps, l'idée de garantir à tous une alimentation de qualité médiocre, avec des produits plus ou moins complexes selon les ressources disponibles et les préférences (tant nutritionnelles que gustatives), a pu sembler suffisante. Cependant, la montée de la pauvreté et des inégalités sociales rend les commodités de plus en plus difficiles d'accès. Les personnes en situation de vulnérabilité sont encouragées, et dans une certaine mesure contraintes, à se tourner vers les options les moins chères, bien que nutritionnellement inadéquates.

Parallèlement, les autres consommateurs sont également orientés vers les produits les plus pratiques et les plus accessibles, qui sont aussi rarement adéquats. Les consommateurs doivent déployer des efforts considérables en termes de temps, d'argent et de recherche d'informations pour simplement bien manger.

Pour ces raisons, les questions de nutrition ne peuvent être dissociées de la lutte contre la pauvreté et de la justice sociale et de plus en plus de voix s'élèvent pour demander une refonte des politiques alimentaires sociales.

PARTIE II

Analyse de l'état de la nutrition en Belgique



Dresser le portrait de la situation nutritionnelle d'un pays est une tâche difficile dans une perspective systémique. En Belgique, deux dimensions principales sont fondamentales pour comprendre les conséquences de la propagation de produits alimentaires industriels inadéquats : les effets sur la population (consommateurs et personnes travaillant dans le système alimentaire) et les effets sur les environnements alimentaires. En ce qui concerne les effets sur la population dans son ensemble, on doit prendre en compte la consommation alimentaire, ainsi que l'état des facteurs de risque pour la santé liés à la nutrition. Les données référencées dans la section suivante sont principalement basées sur les résultats de deux enquêtes menées par l'Institut fédéral de santé publique (Sciensano) : l'enquête sur la consommation alimentaire (2004 et 2014) et l'enquête sur la santé de la population (2013 et 2018)⁴².

La consommation alimentaire

En Belgique, les recommandations alimentaires basées sur l'alimentation sont établies par le Conseil supérieur de la santé, un organe officiel composé d'experts indépendants. Le Conseil supérieur de la santé publie régulièrement des avis sur la nutrition et a notamment élaboré les « Recommandations nutritionnelles pour la Belgique » (2016)⁴³ et les « Recommandations alimentaires pour la population belge adulte belge » (2019)⁴⁴.

Sur base des recommandations du Conseil supérieur de la santé, l'organisme de santé publique Sciensano réalise des enquêtes sur la consommation alimentaire. Ces enquêtes révèlent que le régime alimentaire belge se caractérise par une consommation excessive de viande rouge, de viande transformée et de boissons sucrées, et par une consommation insuffisante de fruits, de légumes, de noix et de graines, de lait, d'œufs et de poisson. En 2018, seuls 12,7% de la population âgée de 6 ans et plus ont consommé la quantité journalière recommandée de fruits et légumes (au moins 5 portions). En 2018, 20,4% de la population a consommé quotidiennement des boissons sucrées, et 4,1% en ont consommé un litre ou plus par jour. Environ un tiers de l'apport énergétique quotidien des Belges provient de produits alimentaires ultra-transformés, une proportion encore plus élevée chez les enfants⁴⁵. Les performances de la Belgique sont à peine meilleures que la moyenne de l'UE. En 2019, seuls 12 % des Européens ont consommé le nombre recommandé de fruits et légumes, comme le montre le graphique ci-dessous.

42 Voir site web de Sciensano : <https://www.sciensano.be/fr/projets/enquete-de-sante#style-de-vie> La partie "mode de vie" de l'enquête sur l'état de santé est particulièrement intéressante car elle comprend des éléments concernant les habitudes alimentaires. Disponible ici : https://www.sciensano.be/sites/default/files/nh_report_2018_fr_v3.pdf

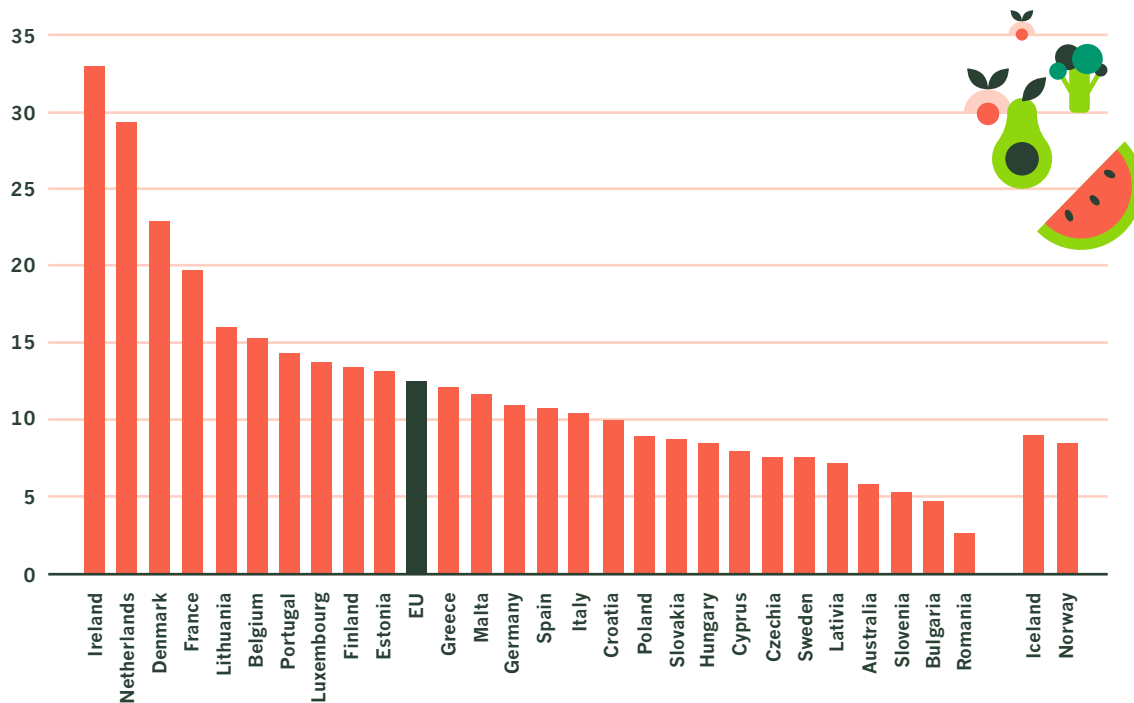
43 Voir site web du Service public fédéral « Santé publique, sécurité de la chaîne alimentaire et environnement » : <https://www.health.belgium.be/fr/avis-9285-recommandations-nutritionnelles-pour-la-belgique-2016>

44 Voir site web du Service public fédéral « Santé publique, sécurité de la chaîne alimentaire et environnement » : <https://www.health.belgium.be/fr/avis-9284-fbdg-2019>

45 Vandevijvere et al., « Consumption of ultra-processed food products and diet quality among children, adolescents and adults in Belgium », *European Journal of Nutrition*, décembre 2019 · <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/30511164/>

CONSOMMATION JOURNALIÈRE DE 5 PORTIONS OU PLUS DE FRUITS ET LÉGUMES EN 2019

(Pourcentage de la population âgée de 15 ans et plus). Source : Commission européenne)⁴⁶.



L'État nutritionnel de la population

Pour mesurer les effets d'une mauvaise alimentation sur la population, Sciensano étudie ce que l'on nomme l'état nutritionnel de la population⁴⁷. L'analyse montre que les taux de surpoids et d'obésité sont en augmentation en Belgique (comme dans de nombreux autres pays).

En Belgique, en 2018, 49,3% de la population était en surpoids, dont au moins 15,9% étaient obèses⁴⁸. L'augmentation du taux d'obésité est presque linéaire : de 10,8% en 1997, il était estimé à 15,9% en 2018 (soit une augmentation de près de 50%). Il faut également noter qu'il s'agit d'une estimation minimale, étant donné que ce chiffre est basé sur une enquête déclarative⁴⁹. Bien que l'obésité ne soit pas une maladie en soi (car il est possible d'être en bonne santé tout en ayant un indice de masse corporelle supérieur à 30), elle n'en reste pas moins un facteur de risque important pour la santé puisque le diabète, les accidents vasculaires cérébraux, les infarctus, les cancers et les malaises psychologiques y sont directement liés. En Belgique, les maladies non transmissibles seraient responsables de 87% des décès dans le pays. Les principaux responsables sont les maladies cardiovasculaires et les cancers, qui sont responsables

⁴⁶ <https://ec.europa.eu/eurostat/fr/web/products-eurostat-news/-/ddn-20220104-1> . Il n'existe pas de version française du graphique à notre connaissance.

⁴⁷ Voir : https://www.sciensano.be/sites/default/files/ns_report_2018_fr_v3.pdf

⁴⁸ Sciensano, *Enquête de santé 2018 : État nutritionnel*, oct. 2019. <https://www.sciensano.be/fr/biblio/enquete-de-sante-2018-etat-nutritionnel>

⁴⁹ Sciensano, *Enquête de santé 2018 : État nutritionnel*, Op. cit., p.15.

de 30 % et 27 % (respectivement) de tous les décès pour tous les âges, hommes et femmes confondus⁵⁰. Il convient toutefois de noter que l'alimentation n'est pas la seule cause de ces décès : d'autres facteurs, tels que la sédentarité et le tabagisme, doivent également être pris en compte. 11 % des décès en Belgique sont directement liés à la nutrition, contre 17 % au tabagisme⁵¹.

ÉVOLUTION DE L'INDICE DE MASSE CORPORELLE (IMC) MOYEN, SELON LES RÉGIONS BELGES, ENTRE 1997 ET 2018

(Source : Sciensano 2018)



Les enquêtes belges sur la santé ont également mis en évidence un facteur aggravant supplémentaire lié à l'obésité : le faible niveau d'instruction, corolaire de la pauvreté monétaire. La littératie alimentaire et en santé, qui se réfère à la compréhension de l'impact de ses choix alimentaires sur la santé personnelle, l'environnement et l'économie, est ici en jeu. L'enquête de 2013 auprès de consommateur·rice·s a révélé que la prévalence de l'obésité était de 23,5 % pour les personnes n'ayant pas atteint le niveau de l'enseignement secondaire, et de 7,7 % pour celles ayant un diplôme de l'enseignement supérieur. Le revenu est également un facteur explicatif, mais dans une moindre mesure. En 2013, le quintile le plus pauvre avait un taux de prévalence de l'obésité de 17,8%, tandis que le quintile le plus riche avait un taux de 9,9%. Cependant, parmi

⁵⁰ APES-ULiège et AVIQ, Plan de prévention et de promotion de la santé en Wallonie à l'horizon 2030. Axe « Promotion des modes de vie et des milieux de vie favorables à la santé », 2018, p. 5.

⁵¹ Le taux a diminué de 14 % à 11 % entre 2020 et 2021 sans aucune explication concernant le changement de mode de vie. Certains décès liés à des comorbidités ont peut-être été attribués exclusivement à la COVID-19. OCDE, State of Health in the EU, Belgique, Profils de santé par pays, 2021.
https://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/belgique-profils-de-sante-par-pays-2021_17c34ec7-fr

les personnes dont le revenu les place dans le quintile le plus pauvre, celles ayant un diplôme d'enseignement supérieur avaient un taux de prévalence de l'obésité de seulement 7,7 %. Des résultats similaires ont également été constatés en France⁵².

Une nutrition médiocre a également des conséquences économiques. Le coût de l'obésité ne peut être estimé qu'approximativement, car il est difficile d'isoler toutes les variables. On estime que l'obésité coûte 1 % du PIB dans plusieurs pays européens et 2,8 % du PIB au niveau mondial. Un rapport a estimé que l'impact de la malnutrition est équivalent à celui du tabac, à 2,1 trillions de dollars en 2014⁵³. Aujourd'hui en Belgique, la malnutrition peut coûter plus d'un milliard d'euros par an. En l'an 2000, elle représentait 600 millions d'euros pour les seules dépenses de santé publique, ce qui reste un calcul très restrictif⁵⁴.

Analyse des environnements alimentaires

Selon le groupe d'experts de haut niveau du Comité de la sécurité alimentaire mondiale : « L'environnement alimentaire désigne le contexte physique, économique, politique et socioculturel dans lequel les consommateurs entrent en contact avec le système alimentaire pour acquérir, préparer et consommer des aliments⁵⁵ ».

L'environnement alimentaire joue un rôle fondamental puisqu'il influence les choix alimentaires des personnes. Il doit cependant être considéré dans le contexte de l'ensemble du système alimentaire (y compris le modèle de production). Se concentrer exclusivement sur les environnements alimentaires (et les « consommateurs » au sens étroit) peut conduire à des solutions partielles au lieu de traiter les causes réelles du problème. Par exemple, se concentrer exclusivement sur le prix des aliments sains peut conduire à des politiques qui réduisent davantage le revenu des paysans et des travailleurs du secteur alimentaire (qui sont eux-mêmes parmi les plus touchés par la faim et la malnutrition), tout en ne s'attaquant pas aux causes structurelles de la pauvreté.

Sciensano a réalisé en Belgique un travail novateur en matière d'analyse de l'environnement alimentaire. Le premier jour du webinar déjà mentionné⁵⁶, Stefanie Vandevijvere, experte de Sciensano, a fait une présentation exhaustive sur l'étude des environnements alimentaires en Belgique. Elle a exposé comment les environnements alimentaires peuvent être plus ou moins « obésogènes », c'est-à-dire qui favorisent plus ou moins l'accès à une alimentation adéquate sur le plan nutritionnel. Plusieurs facettes des environnements alimentaires peuvent être examinées: la qualité des produits disponibles, le marketing des entreprises alimentaires, les informations dont disposent les consommateurs au moment de l'achat, l'accès géographique, etc. Résumons maintenant certaines des données disponibles sur la Belgique.

52 N. Darmon, « Inégalités sociales de santé et nutrition », in *L'alimentation à découvert*, Montpellier, CNRS Éditions, 2015, p. 140-141.

53 McKinsey Global Institute, *Overcoming Obesity: An Initial Economic Analysis*, McKinsey Global Institute, 2014.

54 Voir : site web de Sciensano, surveillance des maladies – obésité : <https://www.sciensano.be/fr/sujets-sante/obesite/chiffres#co-t-du-surpoids-et-de-l-ob-sit>.

55 HLPE, *Nutrition et systèmes alimentaires*, Op. cit., Résumé §4, p.13.

56 Webinaire « *Healthy Food System in Europe?* », Op.cit.

La qualité des produits les plus accessibles est insatisfaisante

Sciensano a montré qu'en Belgique, les calories les moins chères se trouvent dans les produits ultra-transformés, un contexte qui exploite la vulnérabilité des consommateurs à petit budget:

Moins le régime alimentaire comprend d'aliments ultra-transformés, plus les consommateurs doivent payer pour leur alimentation quotidienne. Les aliments ultra-transformés sont nettement moins chers (0,55 €/100 kcal) que les aliments non transformés (1,29 €/100 kcal). Les familles à faibles revenus choisiront donc un régime alimentaire adapté à leur budget. Les aliments ultra-transformés seront préférés aux produits sains peu transformés⁵⁷.

Les aliments ultra-transformés sont produits pour être facilement consommés, attractifs et accessibles pour le consommateur et, en même temps, très rentables pour l'industrie alimentaire. Les aliments ultra-transformés ont souvent peu ou aucune valeur nutritionnelle⁵⁸ (ils contiennent beaucoup de calories sous forme de sucres et/ou de graisses et peu ou pas de nutriments : ce sont les « calories vides »). Par conséquent, ils se situent pour la plupart en dehors de la pyramide alimentaire⁵⁹, ce qui signifie que leur consommation doit être aussi réduite que possible.

Ces aliments sont généralement plus gras, plus salés et plus sucrés que leurs homologues crus ou cuisinés à la maison. D'une manière générale, il est difficile d'estimer la composition nutritionnelle des produits complexes, des repas à plusieurs plats et des grandes portions par rapport aux repas dans lesquels les ingrédients sont isolés avant d'être assemblés, comme c'est le cas pour les plats cuisinés au foyer⁶⁰.

Les pratiques limitées des entreprises agroalimentaires

Une analyse détaillée des engagements et des pratiques nutritionnels des principales entreprises alimentaires en Belgique est disponible (voir l'encadré 4 ci-dessous). L'amélioration de la composition nutritionnelle des produits (pour réduire le sucre, le sel et les graisses), une meilleure information sur la consommation et la réduction de la promotion de la malbouffe sont autant de mesures possibles qui représenteraient des progrès majeurs. Or, presque rien n'est fait pour donner aux produits sains un avantage sur les produits malsains en termes d'accessibilité. Cela témoigne de la capacité limitée des approches politiques basées sur les engagements volontaires des entreprises et, dès lors, de la nécessité d'une réglementation contraignante sur des questions cruciales pour la santé et les droits des personnes.

57 S. Vandevijvere et al., « The Cost of Diets According to Their Caloric Share of Ultraprocessed and Minimally Processed Foods in Belgium », *Nutrients*, vol. 12, no 9, juillet 2021, part. Abstract. (N.d.T. : citation traduite pour ce rapport).

58 S. Vandevijvere et al., « Consumption of ultra-processed food products and diet quality among children, adolescents and adults in Belgium », *European Journal of Nutrition*, décembre 2019. <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/30511164/>

59 <https://www.gezondleven.be/themas/voeding/voedingsdriehoek> et <https://www.foodinaction.com/pyramide-alimentaire-2020-equilibree-durable/>

60 P. Chandon et J. Dyson, « Is Obesity Caused by Calorie Underestimation? A Psychophysical Model of Meal Size Estimation », *Journal of Marketing Research*, vol. 44, no 1, février 2007, p. 84-99.

ENGAGEMENTS ET PRATIQUES DES ENTREPRISES ALIMENTAIRES : IMPACT SUR LES ENVIRONNEMENTS ALIMENTAIRES ET LA NUTRITION DE LA POPULATION BELGE

Source: https://www.sciensano.be/sites/default/files/belgium_web.pdf

Ce projet a été conçu pour améliorer la qualité des environnements alimentaires belges afin de prévenir l'obésité et les maladies chroniques en évaluant la transparence, la portée et les spécificités des engagements de grandes entreprises alimentaires belges, ainsi que leurs pratiques en matière de prévention de l'obésité et de nutrition. L'objectif était de mettre en évidence, dans le contexte de la Belgique, la manière dont certaines entreprises alimentaires se montrent innovantes, d'identifier les meilleures pratiques disponibles et les domaines à améliorer, et enfin de formuler des recommandations spécifiques adaptées au domaine politique, au secteur et aux entreprises. Trente et une entreprises ont été évaluées et classées, mettant en évidence des exemples de meilleures pratiques, des domaines clés à améliorer et des recommandations.

Les résultats sont les suivants : elles obtiennent pour la stratégie de nutrition, 57/100 ; la formulation des produits, 37/100 ; l'étiquetage nutritionnel, 32/100 ; la promotion des produits et des marques, 36/100 ; l'accessibilité des produits, 08/100.

Les déserts alimentaires

Il est également possible de mesurer les types d'aliments disponibles par zone géographique. Les régions géographiques défavorisées en termes d'accès à une alimentation de qualité sont parfois appelées « déserts alimentaires ». Ce terme, cependant, ne permet pas toujours de dresser un tableau complet de la manière dont les décisions politiques et de planification ont intentionnellement laissé certaines communautés sans accès adéquat à la nourriture⁶¹ ; il sera néanmoins utilisé dans le présent document. Il a par exemple été constaté qu'en Flandres, dans les écoles où les mères des élèves ont un niveau d'éducation plus faible, et sont donc plus susceptibles d'avoir un revenu plus faible, les enfants sont plus exposés à la restauration rapide dans leur voisinage immédiat⁶². Il est également important de noter que les enfants qui fréquentent des écoles entourées de fast-foods sont plus susceptibles de souffrir de surpoids que la moyenne, ce qui souligne l'importance d'un environnement scolaire sain et la nécessité d'une réglementation publique pour protéger le droit à l'alimentation et à la nutrition des enfants et des adolescents.

61 Voir : <https://www.beyond-buzzwords.com/food-desert-food-apartheid>

62 Voir l'intervention de Stefanie Vandevievere lors du webinaire du 20 septembre 2021 (jour 1) « *Healthy Food System in Europe?* » <http://fian.be/Healthy-Food-System-in-Europe-Revisualisez-le-webinaire>, min 11.

L'étude des environnements alimentaires est cruciale pour identifier, sélectionner et paramétrer les politiques publiques destinées à améliorer l'état nutritionnel et l'accès à une alimentation de qualité de l'ensemble de la population. En général, le droit à l'alimentation ne peut être réalisé sans le soutien d'environnements alimentaires sains. Cependant, comme mentionné précédemment, les environnements alimentaires doivent être compris comme une partie du puzzle et abordés dans le contexte des systèmes alimentaires dans leur ensemble (voir également la section théorique de ce module).



PARTIE III

Analyse des politiques nutritionnelles en Belgique



Cette section analyse les mesures politiques adoptées en Belgique pour relever les défis de la malnutrition et promouvoir des régimes alimentaires sains et durables.

Fondements juridiques du droit à l'alimentation et à la nutrition en Belgique

La Belgique a ratifié en 1983 le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, qui consacre le droit à l'alimentation (article 11)⁶³. La Belgique a également ratifié les autres instruments majeurs relatifs aux droits humains qui reconnaissent le droit à l'alimentation⁶⁴. Elle est donc soumise aux obligations inhérentes au droit à l'alimentation. En outre, ce droit est, en principe, directement applicable et peut être invoqué devant les tribunaux belges, étant donné que la Belgique possède un système juridique dit moniste, c'est-à-dire que les obligations internationales s'appliquent directement dans l'ordre juridique sans devoir être transposées en droit interne.

Malgré cette reconnaissance internationale, le droit à l'alimentation n'est pas explicitement inscrit dans la Constitution et le cadre législatif belges. Il n'est pas inclus dans l'article 23 de la Constitution qui consacre d'autres droits économiques, sociaux et culturels (tels que le droit au travail, le droit au logement, le droit à la sécurité sociale, etc.) En conséquence, le droit à l'alimentation est rarement invoqué devant les cours et tribunaux belges, et les obligations relatives au droit à l'alimentation sont peu intégrées dans les politiques publiques.

En 2014, un projet de loi-cadre instaurant l'obligation d'une mise en œuvre effective du droit à l'alimentation par la Belgique a été déposé au parlement fédéral⁶⁵. Les objectifs fixés par la proposition de loi étaient les suivants:

- définir une stratégie alimentaire nationale sur base d'une large consultation sociale par le biais d'un conseil alimentaire national ;
- soutenir les systèmes alimentaires durables ;
- améliorer la qualité nutritionnelle des aliments ;
- lutter contre le gaspillage alimentaire ;
- renforcer le droit des consommateurs à l'information sur l'alimentation;
- clarifier les obligations en matière d'aide alimentaire ; et
- empêcher les acteurs belges de porter atteinte au droit à l'alimentation dans les pays en développement.

63 Voir M. Eggen, « Le Droit à l'alimentation et à la nutrition en Belgique: rapport de FIAN devant le Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations-Unies » in *Beet the system ! 2020 - Systèmes alimentaires, nutrition et santé : Reprendre en main notre alimentation*, 2020, FIAN Belgique. <http://fian.be/Le-Droit-a-l-alimentation-et-a-la-nutrition-en-Belgique?lang=fr>

64 Notamment la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (1979), article 12 ; la Convention internationale relative aux droits de l'enfant (1989), article 27 ; et la Convention relative aux personnes handicapées (2006), article 28. Toutes ces dispositions font référence au droit à l'alimentation comme faisant partie du droit humain à un niveau de vie adéquat.

65 Chambre des Représentants de Belgique, proposition de loi-cadre instaurant l'obligation d'une mise en œuvre effective du droit à l'alimentation par la Belgique, 27 octobre 2014. DOC 54 0518/001. <http://www.lachambre.be/FLWB/PDF/54/0518/54K0518001.pdf>

Ce projet de loi-cadre était particulièrement intéressant du fait qu'il adoptait une approche relativement holistique. Les questions nutritionnelles étaient abordées au même titre que l'aide alimentaire, la durabilité, l'information des consommateurs et la lutte contre le gaspillage alimentaire. Et, fait significatif, le projet visait à mettre en place un système de gouvernance participative par la création d'un conseil national de l'alimentation qui serait chargé d'élaborer une stratégie nationale au début de chaque période législative.

Malheureusement, ce projet n'a jamais été discuté au Parlement faute de majorité politique. Cela représente clairement une occasion manquée de faire avancer le droit à l'alimentation et à la nutrition en Belgique. Néanmoins, la proposition pourrait refaire surface, étant régulièrement mise en avant par les promoteurs du droit à l'alimentation.

Politiques sectorielles en matière de nutrition et de santé

En l'absence d'une politique alimentaire globale et multisectorielle, qui permettrait une approche unifiée et cohérente de l'ensemble des enjeux du droit à l'alimentation et à la nutrition en Belgique, nous devons nous contenter de politiques sectorielles, telles que celles de l'agriculture, de la nutrition et de la santé.

En matière de nutrition, plusieurs plans successifs ont été adoptés. Le premier « Plan National Nutrition Santé pour la Belgique – PNNS-B » a été adopté en décembre 2005⁶⁶. Il a été initié par le Ministre fédéral des Affaires sociales et de la Santé publique, avec la participation des entités fédérées. Il repose sur les recommandations internationales existantes en matière de nutrition et de santé de l'UE et de l'OMS – en particulier la Stratégie mondiale pour l'alimentation, l'exercice physique et la santé de 2004 de l'OMS⁶⁷ – et a pour axe principal la lutte contre le problème de l'obésité et la promotion d'une alimentation plus équilibrée et de l'activité physique.

Depuis lors, ce plan a été étendu et renouvelé plusieurs fois, avec quelques adaptations au fil des ans mais, dans l'ensemble, tous les plans ont suivi la même logique. Les principales adaptations ont été de nature institutionnelle. En effet, suite à la sixième réforme de l'État entrée en vigueur en 2012, plusieurs compétences en matière de santé publique ont été transférées aux communautés. Le plan national de nutrition et de santé est ainsi devenu un plan fédéral, tandis que les communautés⁶⁸ ont été autorisées à adopter leurs propres politiques de prévention et de promotion de la santé (voir la section ci-dessous sur la fragmentation institutionnelle).

Le plan actuellement en vigueur est le Plan Fédéral Nutrition Santé 2015–2020 (PFNS). Ce plan est arrivé à échéance et devrait, en théorie, être remplacé par un nouveau plan quinquennal. Mais à la date de rédaction du présent rapport (avril 2022), aucun nouveau projet n'a été adopté par le gouvernement fédéral.

⁶⁶ Service public fédéral « Santé publique, sécurité de la chaîne alimentaire et environnement », *Plan National Nutrition Santé pour la Belgique*, Bruxelles, 2005, p. 5.

⁶⁷ *Ibidem*. Ceci est précisé notamment dans l'avant-propos p.4, dans le contexte p.7-9, et dans les principes p.48.

⁶⁸ La Belgique est un État fédéral composé de trois régions (Flandre, Bruxelles, Wallonie) et de trois communautés linguistiques (flamande, francophone et germanophone) Les compétences sont réparties entre ces entités.

L'objectif déclaré du plan actuel est de "mettre en œuvre une politique fédérale de promotion d'une alimentation et d'un mode de vie sains, dans le but de réduire significativement l'incidence des maladies liées à une mauvaise alimentation et à l'inactivité physique, qui ont un impact important sur la qualité de vie et les budgets de santé". Les mesures envisagées sont organisées en cinq domaines stratégiques. Ils sont présentés en détail ci-dessous.

AXE 1 →

Consultation et engagement avec le secteur privé. Des groupes de travail seront constitués avec des acteurs de différents secteurs de l'industrie agroalimentaire afin d'envisager des mesures visant à améliorer l'alimentation de la population, notamment la « Convention sur le sel⁶⁹ » et la « Convention pour une alimentation équilibrée⁷⁰ », toutes deux élaborées avec la participation volontaire de la fédération de l'industrie alimentaire (FEVIA) et de la fédération du commerce et des services (COMEOS).

Une autre mesure adoptée dans le cadre du premier pilier est le Nutri-score (2019)⁷¹, un système d'étiquetage, d'abord développé en France, qui permet à la fois aux consommateurs de faire des choix plus éclairés et de récompenser les "entreprises vertueuses" en mettant leurs produits en valeur.

AXE 2 →

Allaitement maternel et dénutrition chez les personnes âgées: La recommandation d'allaiter exclusivement au sein jusqu'à six mois est maintenue, conformément à la recommandation de l'OMS. Le Plan indique également que « la pression [de l'industrie alimentaire] est constante et très bien organisée pour continuer à entretenir l'idée que l'alimentation artificielle est la norme plutôt que l'allaitement », en « ciblant les futures mères, les professionnels de santé entourant les maternités et les institutions travaillant dans l'intérêt de la petite enfance ». En outre, des mesures devraient garantir des « zones d'allaitement » afin qu'elles puissent allaiter « dans le lieu de leur choix », y compris dans des lieux publics tels que les supermarchés, ou en contrôlant la commercialisation ciblée de substituts du lait maternel auprès des nouveaux parents. Le plan recommande de porter la durée du congé de maternité de trois à cinq mois (mais cela ne s'est pas encore produit).

Concernant la dénutrition de la population âgée, le plan poursuit les mesures du plan précédent, qui développait la sensibilisation et la formation des soignants dans les hôpitaux et les maisons de retraite.

69 <https://www.health.belgium.be/fr/la-convention-sel>

70 <https://www.health.belgium.be/fr/la-convention-alimentation-equilibree>

71 https://etaamb.openjustice.be/fr/arrete-royal-du-01-mars-2019_n2019040711.html

AXE 3 →

Carences en micronutriments, et en particulier en iode: Les mesures envisagées sont la reformulation des produits, la visibilité du sel iodé dans les supermarchés, et la sensibilisation des professionnels de santé. La mise en œuvre repose là encore sur une concertation avec les différents acteurs.

AXE 4-5 →

Recherche et enquête. Ces axes organisent la collecte de données sur « les habitudes et comportements alimentaires de la population » pour éclairer de manière optimale les décisions en matière de politique alimentaire (p. 22) et pour évaluer leur impact (p. 24), mais aussi pour viser à rendre cohérente et visible la recherche sur la nutrition en Belgique. L'objectif est d'aligner les ressources sur le défi de l'alimentation.

L'analyse des principales mesures du PFNS nous amène à formuler trois commentaires principaux concernant le caractère volontaire des mesures, la fragmentation institutionnelle et le manque de prise en compte des populations marginalisées.

Engagements contraignants ou volontaires?

La plupart des mesures prévues dans les plans nutritionnels et sanitaires succésifs reposent sur une concertation avec le secteur privé et un engagement volontaire des acteurs. C'est le cas, par exemple, des conventions « Sel » et « Réduction énergétique », élaborées en concertation avec les représentants de l'industrie agroalimentaire (FEVIA et COMEOS) et laissées à la bonne volonté de l'industrie agroalimentaire et de la grande distribution. C'est également le cas du Nutri-score, une mesure d'étiquetage nutritionnel simple, dont la mise en œuvre est laissée à la discrétion des entreprises.

Ces mesures essentiellement volontaires contrastent avec les recommandations internationales sur le droit à l'alimentation et à la nutrition, qui soulignent l'importance de mesures réglementaires contraignantes qui peuvent ensuite être complétées par des mesures volontaires. Dans le cas contraire, seules les entreprises qui bénéficieront de ces mesures seront incitées à les mettre en œuvre. L'exemple du Nutri-score est clair : les entreprises qui proposent des produits relativement "sains" ont intérêt à l'adopter ; les entreprises dont les produits sont mauvais pour la santé ne l'adoptent pas. L'objectif de disposer d'un label pouvant éclairer le consommateur dans ses choix est donc manqué, au profit d'une technique partiellement convertie en outil marketing.

Le manque d'efficacité des mesures volontaires et des mesures ciblant la responsabilité des consommateurs était déjà pointé du doigt dans l'évaluation finale du premier PNNS-B en 2010. Les chercheurs mettaient en cause la vision essentiel-

lement « comportementaliste » du plan : « les responsabilités dans la lutte contre l'obésité ne sont pas suffisamment documentées, et aboutissent (...) à une responsabilisation des individus sous couvert de liberté individuelle⁷² ». Cette vision s'oppose à la nécessité de cibler les causes plus structurelles de l'obésité et des autres maladies liées à l'alimentation.

Un autre exemple démontre le fort engagement de l'industrie alimentaire dans la formulation des politiques nutritionnelles en Belgique (reflétant ce qui se passe également au niveau international). Une proposition intéressante envisagée dans le PFNS était une " interdiction de la publicité pour les aliments riches en sucres, en graisses et en sels et pour la restauration rapide ciblant les enfants ". Cette mesure indiquait une volonté de contrôler et de réglementer plus fortement le marketing alimentaire, d'autant que les enfants sont particulièrement vulnérables à la publicité. Cependant, cette proposition a été détournée par une initiative du secteur privé qui a rédigé sa propre charte de réduction du marketing appelée «Belgian Pledge» - une stratégie couramment appliquée par l'industrie alimentaire⁷³. Cette initiative a eu pour conséquence de vider de sa substance le contrôle des pouvoirs publics au profit d'une forme d'autocontrôle où le secteur privé est à la fois juge et partie et rédige les normes qu'il entend respecter. Le Pacte belge a été dénoncé comme largement insuffisant par Test-Achat, la principale organisation de protection des consommateurs, pour deux raisons principales⁷⁴. Premièrement, il n'interdit pas la publicité destinée aux enfants de moins de 12 ans, mais fixe simplement des limites. D'autre part, elle ne réglemente que certaines catégories de produits. Finalement, les pouvoirs publics ont été privés de leur capacité d'action et les normes fixées sont loin de répondre aux recommandations de l'OMS sur la publicité destinée aux enfants et aux obligations découlant du droit à l'alimentation.

Dans le PFNS, les mesures telles que la reformulation des produits, l'adoption du Nutri-score ou la limitation de la publicité sont toutes volontaires et n'imposent aucune obligation à l'industrie alimentaire et des boissons qui est en grande partie responsable de la production, de la distribution et de la promotion des produits malsains. Le plan met en avant la notion d' « environnement obésogène », qui établit un équilibre entre la responsabilité du choix du consommateur et les limites imposées à ce choix en termes de produits disponibles (si le choix se fait entre deux types de sodas, le consommateur ne peut rien y faire) ou d'influence (si les produits promus sont de la malbouffe, le consommateur est encouragé à les choisir). Le PFN 2015–2020 donne la définition suivante:

Les habitudes alimentaires malsaines sont une responsabilité partagée entre l'individu et la société. Nous vivons aujourd'hui dans un environnement obésogène, qui ne favorise pas toujours le choix d'une alimentation saine. Des améliorations sont donc nécessaires tant du côté de l'offre (secteurs privé et public) que du côté de la demande (augmentation de la demande d'aliments

72 G. Absil et al., *Evaluation du premier Plan National Nutrition Santé belge (CCNVGP 2010/01 du SPF Santé Publique, Sécurité de la chaîne alimentaire et environnement)*, op. cit., p. 35

73 https://uppindustrywatch.net/Behind_the_Labels_Report.pdf

74 <https://www.test-achats.be/sante/alimentation-et-nutrition/alimentation-saine/news/revision-publicite-alimentaire-enfants-fevia>

sains). Un choix libre et éclairé n'est pas toujours possible pour plusieurs raisons : manque de connaissances, informations insuffisantes, étiquetage complexe, pression marketing sur les enfants, etc. La question des comportements alimentaires malsains nécessite une approche multidisciplinaire à tous les niveaux de gouvernement.

Ce n'est donc pas l'ignorance de la force de persuasion du secteur privé qui empêche le gouvernement de réglementer efficacement ses pratiques commerciales. Le PFNS continue d'adopter une perspective de collaboration avec l'industrie alimentaire, alors que des mesures contraignantes apporteraient probablement des résultats plus concrets, du moins dans les exemples évoqués ci-dessus (nutriscore, publicité, reformulation). Cette perspective collaborative est, à notre avis, une position politique forte qui a empêché le développement de mesures plus fortes.

Cela s'explique, d'une part, par le rôle considérable du secteur privé dans le contrôle du secteur et des données et, d'autre part, par le faible pouvoir économique des autorités publiques. Une situation qui résulte de la réglementation de l'alimentation basée sur le marché, tant en Belgique qu'au niveau de l'UE. Deuxièmement, tout changement important dans la réglementation de la consommation alimentaire peut susciter l'intérêt et, peut-être, l'opposition des citoyens, ce qui décourage les gouvernements d'ouvrir la polémique sur des questions aussi brûlantes. Troisièmement, cette question peut avoir de fortes répercussions en termes d'emploi. L'industrie agroalimentaire est, selon plusieurs critères, le premier secteur industriel national, ce qui lui confère un poids politique déterminant et le rend difficilement attaquable. À ce stade, les tendances à la hausse de l'obésité et des autres MNT n'ont pas été perturbées par le PFNS, alors que la situation se serait sans doute détériorée. La principale raison en est probablement le pouvoir de persuasion des entreprises agroalimentaires auprès des gouvernements et leur influence dans les processus décisionnels.

EXEMPLE DE MESURE RÉGLEMENTAIRE LIMITÉE: LA TAXE SUR LES SODAS

Parmi les mesures réglementaires du gouvernement visant à promouvoir une meilleure alimentation, la "taxe soda" est souvent mise en avant. On sait que l'augmentation du prix d'un produit par une taxe est susceptible de réduire sa consommation. Encore faut-il que cette augmentation soit substantielle et soudaine : une augmentation de 20% d'un coup. La Belgique a mis en place une augmentation des droits d'accises sur les boissons sucrées depuis 2015. Cependant, l'augmentation a été progressive (0,03 cts/litre en 2015, 0,05 cts/litre en 2019) et le montant est bien trop faible pour avoir eu un effet fort sur la consommation. Les spécialistes insistent sur la nécessité de prévoir, en plus des taxes, des subventions sur des produits alternatifs plus intéressants en termes de nutrition, voire de durabilité. Il n'est pas possible d'espérer qu'une réforme fiscale isolée puisse avoir des effets significatifs sur la santé si elle n'est pas explicitement liée à une politique nutritionnelle.

La fragmentation institutionnelle

En mars 2010, lors de la révision du premier PNNS, Laurette Onckelinx, alors ministre des Affaires sociales et de la Santé publique, a répondu à certaines questions⁷⁵. Elle a déclaré : « La réussite d'un tel plan dépend en grande partie du bon fonctionnement des différents leviers de pouvoir, permettant d'atteindre directement les citoyens et d'influencer leur comportement alimentaire ». Elle pointe immédiatement du doigt ce qu'elle considère comme la faiblesse du plan : "La situation continuera à évoluer trop lentement tant que la santé ne sera pas intégrée comme une dimension transversale dans toutes les politiques de ce pays". C'est certainement vrai. Le manque de coordination qui empêche la cohérence des politiques nutritionnelles est inacceptable. Pire, il réduit l'efficacité de toute mesure sectorielle.

Cependant, entre les deux PNNS, l'Etat belge a fait l'objet d'une réforme⁷⁶, qui a notamment distribué aux gouvernements régionaux les compétences et les budgets relatifs à la prévention de la santé publique, et par conséquent, la plupart des compétences du PNNS. En conséquence, la politique nutritionnelle, désormais fédérale (PFNS), a conservé des compétences en matière d'étiquetage (Nutri-score), de protection des consommateurs (norme AFSCA, publicité), et de fiscalité (taxe soda). Les compétences en matière de promotion de la santé ont été transférées aux régions, qui ont chacune élaboré leur propre plan. La Wallonie a adopté son Plan de prévention et de promotion de la santé, qui comprend un chapitre intitulé « Nutrition – Activité physique⁷⁷ ». La Flandre a adopté son propre plan, qui comprend un

⁷⁵ Annales du Sénat de Belgique, jeudi 18 mars 2010, Question orale de M. André du Bus de Warnaffe à la Vice-Première Ministre et Ministre des Affaires sociales et de la Santé publique sur "l'état de santé de la population belge" (n° 4-1153)

⁷⁶ Direction générale de la fonction publique du premier ministre [2014/200341] 6 janvier 2014 - Loi spéciale sur la sixième réforme de l'État.

⁷⁷ <https://www.aviq.be/fr/sensibilisation-et-promotion/promotion-de-la-sante/horizon-2030>

grand nombre de mesures liées à la nutrition⁷⁸. La Région bruxelloise a adopté un plan de promotion de la santé pour 2018/2022, et travaille actuellement à la prochaine version⁷⁹. Bien que la plupart des plans indiquent dans leurs objectifs qu'ils doivent être cohérents avec, au moins, le niveau fédéral, sur le terrain, c'est plutôt isolé et décousu.

Un problème majeur de la politique de nutrition et de santé est la dissociation complète de la nutrition des politiques agricoles et alimentaires plus larges. Cela empêche une analyse systémique du problème dans l'ensemble du système alimentaire et l'adoption de mesures cohérentes en réponse aux multiples problèmes. Il en résulte également que les mesures recommandées dans la politique se concentrent trop sur les consommateurs et l'environnement alimentaire au lieu d'envisager également des choix politiques liés à la production (modèle). Par exemple, la reformulation rend au mieux les produits alimentaires malsains légèrement moins malsains, mais elle ne contribue pas à une transformation plus large vers des systèmes alimentaires sains et durables.

En Belgique, les compétences en matière d'alimentation sont, comme pour la promotion de la santé publique, entre les mains des régions. La Wallonie a adopté une stratégie "Manger Demain" en avril 2019, qui vise à promouvoir une alimentation durable⁸⁰. La Région bruxelloise est en train d'adopter une nouvelle version de sa stratégie alimentaire, la Good Food Strategy, dans laquelle les liens de l'alimentation avec la santé et les questions sociales sont mis en avant, mais qui laisse également une large part à l'industrie agroalimentaire lors de la consultation des partenaires⁸¹ et l'administration en charge du pilotage de la stratégie est principalement responsable de la protection de l'environnement. La Flandre développe également pour la première fois une stratégie alimentaire, avec une forte participation des acteurs de l'agro-industrie au stade actuel de la consultation⁸². Le fait qu'il n'y ait pas de politique-cadre globale au niveau fédéral qui exige des approches intégrées, comme sous l'égide du droit à l'alimentation, laisse cette question à la discrétion des gouvernements régionaux et des communautés.

Sans pouvoir entrer dans les détails dans ce module, il convient de souligner que la nutrition dépend de multiples politiques qui vont au-delà du secteur de la santé et de l'agriculture. Par exemple, les politiques sociales peuvent jouer un rôle dans le régime alimentaire des bénéficiaires (par exemple, la protection sociale), tout comme les politiques environnementales (en ayant un impact plus important sur la production agricole, ou sur le gaspillage alimentaire).

⁷⁸ Strategisch plan - de vlaming leeft gezonder in 2025', Agentschap Zorg & Gezondheid, 2016. Téléchargeable sur : https://www.zorg-en-gezondheid.be/sites/default/files/atoms/files/Strategisch_Plan_GezLev_vGCCorr.pdf

⁷⁹ https://feditobxl.be/site/wp-content/uploads/2018/09/Plan-strat%C3%A9gique-de-promotion-de-la-sant%C3%A9-2018-2022_0.pdf

⁸⁰ <https://www.mangerdemain.be/strategie/>

⁸¹ <https://goodfood.brussels/fr/content/strategie-good-food>

⁸² <https://lv.vlaanderen.be/nl/beleid/vlaamse-kost-voedselstrategie>

Les cantines scolaires, et plus largement toute la restauration collective (y compris dans les maisons de retraite, les hôpitaux, les administrations), sont des leviers potentiellement très puissants pour orienter une partie du système alimentaire. Elles confèrent aux pouvoirs publics une influence économique importante car elles constituent des débouchés importants pour les acteurs de la chaîne alimentaire. De plus, ils sont accessibles à une grande partie de la population sans grande discrimination. Dans les écoles, garantir à tous les enfants un repas chaud, sain, durable et agro-écologique serait un pas important vers la réalisation du droit à l'alimentation.

Malheureusement, les cantines scolaires sont sous la responsabilité de chaque municipalité ! Par conséquent, il n'y a pas beaucoup de pratiques progressistes, mais certaines tentent d'avoir une approche plus systémique. En Région wallonne, le gouvernement a lancé le Green Deal, un pilier de sa politique alimentaire qui encourage les cantines scolaires à améliorer leurs menus en se tournant vers des producteurs locaux ou/et des aliments biologiques. Le mot "encourage" est utilisé car la région n'a pas le pouvoir de forcer les municipalités à le faire. 220 cantines ont répondu à l'appel, sur un total d'environ 2000 cantines en Fédération Wallonie-Bruxelles⁸³.

En plus de cette fragmentation institutionnelle, il faut prendre en compte la fragmentation politique des pays. Chaque niveau institutionnel est contrôlé par différents partis politiques qui ne pourraient s'aligner que par miracle. Aujourd'hui, le PFNS est aux mains des socialistes, les plans régionaux alimentaires sont tantôt dirigés par les Verts, tantôt par les démocrates, tandis que les compétences agricoles sont souvent contrôlées par les partis de droite. Toutes ces visions divergentes sont un frein politique supplémentaire qui ajoute à la fragmentation institutionnelle et empêche l'émergence d'une politique cohérente.

L'adoption d'une loi-cadre nationale qui donnerait de la cohérence à ces politiques fragmentées serait très pertinente pour la Belgique, compte tenu de la fragmentation des institutions et des responsabilités. Il s'agit pourtant d'une recommandation fondamentale des directives internationales sur le droit à l'alimentation. Sans elle, nous ne pouvons espérer mieux que des mesures techniques / partielles sans impact sur le système alimentaire en général, qui peuvent être facilement détournées par l'agro-business. C'est sur la base d'une vision cohérente et holistique, telle que proposée par le droit à l'alimentation, que nous devons envisager une transformation des systèmes alimentaires.

83 <https://www.mangerdemain.be/cantines/>

Prise en compte des populations marginalisées

Le PFNS reconnaît les limites d'une approche non segmentée de la population et souligne la nécessité de cibler les populations marginalisées. Il propose quelques mesures spécifiques pour les enfants, les mères (allaitement) et les personnes âgées (dénutrition). Cependant, le public cible reste l'ensemble de la population. Dans une perspective de promotion de la santé, cela est pertinent. Malgré l'intention, le plan ne propose aucune mesure spécifique pour cibler les personnes en situation de précarité, ou les groupes confrontés à une plus grande marginalisation et à des risques sanitaires. Ce peut être une amélioration du prochain plan.

Les enquêtes sur l'état de santé et la consommation alimentaire ont montré comment la malnutrition et les régimes alimentaires malsains touchent de manière disproportionnée les groupes les plus marginalisés (pauvres, moins éduqués ou migrants). Une politique nutritionnelle qui ne tient pas compte de ces importantes inégalités sera inévitablement inefficace. Pourtant, il ressort clairement de nos entretiens avec les représentants des organisations de lutte contre la pauvreté que la mauvaise qualité nutritionnelle de l'aide alimentaire continue de constituer un problème majeur. Bien que l'administration de l'aide alimentaire ait amélioré la qualité des produits achetés grâce au budget du Fond européen d'aide aux plus démunis (FEAD), les invendus sont aléatoires et constituent d'une certaine manière les « restes » que les consommateurs ne veulent pas acheter.

Face à la pauvreté alimentaire, certaines idées émergent pour tenter de lutter contre la pauvreté alimentaire en même temps que de favoriser la transition vers des systèmes alimentaires plus durables. L'idée de généraliser les « bons » alimentaires (transfert d'argent sous condition) pour leur permettre d'acheter des aliments durables et locaux pour les personnes en situation de précarité a été avancée, mais nous ne savons pas à ce stade si la proposition sera incluse dans le plan, qui n'est toujours pas connu. Elle constituerait un pas en avant, mais aucunement une remise en question des causes structurelles de la pauvreté alimentaire.

La sécurité sociale de l'alimentation

Une proposition en particulier suscite un grand intérêt de nombreux partenaires belges travaillant sur les questions de lutte contre la pauvreté et d'accès à une alimentation de qualité : la sécurité sociale de l'alimentation. En copiant la sécurité sociale de la santé, l'objectif serait de soustraire partiellement l'alimentation à la logique du marché libre. Un fonds national serait créé, alimenté par les cotisations des travailleurs en proportion de leurs revenus. L'argent servirait d'une part à financer une sorte de bon alimentaire d'environ 150e (la moitié du budget alimentaire et le montant sans lequel il est impossible de parler d'alimentation de qualité), qui ne pourrait être dépensé que pour des produits identifiés démocratiquement et répondant à des critères de sociaux, économiques et environnementaux. D'autre part, il s'agirait de lever des fonds pour financer les

infrastructures de la transition agroécologique. Il s'agit d'une proposition qui est en cours d'approfondissement⁸⁴. Il permet de forger des alliances au-delà du monde agricole et s'inscrit dans un historique de lutte sociale. Elle a le mérite de poser la question de la réalisation du droit à l'alimentation autrement que par le tout-marché et participe à une politisation de la nourriture en se voulant le support d'une démocratie alimentaire.

84 Il existe une vaste littérature sur cette proposition. De nombreuses informations sont disponibles à l'adresse suivante : <https://securite-sociale-alimentation.org/>. Pour plus d'informations : J. Peuch, « Appliquer le droit à l'alimentation, une obligation pour l'État. Vers une sécurité sociale de l'alimentation ? », *Revue Politique*, no 116, 2021 ; D. Paturel et P. Ndiaye, *Le droit à l'alimentation durable en démocratie*, Nîmes, Champ Social, 2020 ; Atelier Paysan, *Reprendre la terre aux machines. Manifeste pour une autonomie paysanne et alimentaire*, Paris, Seuil, 2021

PARTIE IV

Vers une approche holistique de la nutrition dans le contexte du droit à l'alimentation



Une transition systémique des systèmes alimentaires vers des systèmes plus durables, sains et équitables nécessite des cadres institutionnels et politiques adéquats. Ceux-ci doivent favoriser la collaboration intersectorielle et la cohérence entre les politiques sectorielles. Une vision de la nutrition conforme au droit à l'alimentation doit mettre l'accent sur les liens étroits entre l'alimentation, la santé, l'agriculture, l'environnement et la culture.

Le Mécanisme de la société civile et des peuples autochtones du Comité de la sécurité alimentaire mondiale définit les régimes alimentaires sains et durables comme des régimes « abordables, équilibrés et variés, qui fournissent de vrais aliments et les nutriments nécessaires à une vie active et saine, tant pour les générations actuelles que futures. Ils sont composés d'aliments frais et de saison dans la mesure du possible et contiennent une forte proportion d'aliments non transformés⁸⁵ ou peu transformés ». Il faut apprécier le caractère radical de cette définition par rapport au système alimentaire industrialisé.

Dans le système industrialisé, les prix sont en partie alignés sur la qualité des produits. En général, les consommateurs devront fournir des efforts, en termes d'argent, de temps et de connaissances, pour accéder à une alimentation équilibrée et variée, composée d'aliments frais et de saison. Le régime alimentaire par défaut est le même toute l'année, il est géographiquement répandu, rapide à manger et ne nécessite qu'un minimum de préparation. Il est souvent hautement transformé. Son faible prix s'explique essentiellement par quatre facteurs:

- Les économies d'échelle dues à la spécialisation et au recours aux monocultures, et donc à la réduction de la diversité agricole;
- L'adéquation du cadre juridique, politique, institutionnel et commercial avec les activités industrielles multinationales
- Les coûts cachés sociaux, économiques et environnementaux qui ne sont pas inclus dans le prix du produit (pollution, impact climatique, revenu agricole très bas, exode rural, santé...)
- Le subventionnement public de l'agriculture industrielle et le sous-financement de la production à petite échelle et à forte intensité de main-d'œuvre.

Tout est à faire pour parvenir à la diffusion structurelle d'une alimentation saine et durable. Pour redonner une place de choix aux produits frais et aux repas faits maison, il faut réorienter les filières existantes et recréer des filières localisées, avec des productions diversifiées, intensives en travail et respectueuses de l'environnement, ainsi que des revenus équitables pour les producteurs, y compris les travailleurs agricoles et alimentaires, et des espaces d'engagement pour les producteurs et les consommateurs (par exemple, marchés alimentaires locaux, coopératives).

Il faut rapidement mettre fin au double discours qui saupoudre les initiatives locales de quelques subventions incohérentes et accorde une grande attention aux grandes exploitations spécialisées et orientées vers les circuits industriels.

Une alimentation durable doit donc être basée sur des produits alimentaires relativement économes en ressources et non dépendants d'intrants chimiques. Le terme agroécologie désigne l'ensemble des pratiques agricoles basées sur les cycles naturels des écosystèmes qui les accueillent, qui sont aussi des moyens pour la communauté agricole d'établir des liens de qualité avec son environnement. Pour le Groupe de haut niveau du Comité de la sécurité alimentaire, l'agroécologie ouvre des « voies vers des systèmes alimentaires durables⁸⁶ ». Selon le rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation et de nombreux autres experts, l'agroécologie est la meilleure approche pour utiliser efficacement et effectivement les ressources naturelles afin de réaliser le droit à l'alimentation⁸⁷.

Des questions logistiques, infrastructurelles et législatives sont posées, pour lesquelles des réponses existent. Cependant, elles restent politiquement étouffées. L'instauration de l'agroécologie comme nouveau paradigme des systèmes alimentaires ne peut se faire sans une transformation profonde du système alimentaire industriel (et pas seulement agricole) et sans une remise en cause des rapports de force qui l'organisent. En ce sens, il s'agit d'un projet politique, authentiquement paysan⁸⁸. En Belgique, la FEVIA, la fédération agroalimentaire, s'est fermement opposée à l'utilisation large du terme agroécologie dans la stratégie alimentaire régionale de Bruxelles, au grand dam des promoteurs de l'agroécologie. La définition adoptée, limitée, se cantonne finalement aux aspects productifs, et occulte les dimensions transversales. La FEVIA avait fait de même lors des consultations en Région wallonne sur l'alimentation. Cette position est constamment observée au niveau international par les pays exportateurs ou par les représentants du secteur privé lors des négociations sur les directives du CSA sur la nutrition et les systèmes alimentaires⁸⁹.

La durabilité d'une alimentation saine passe aussi par une refonte du système alimentaire, comme l'a clairement rappelé David Boyd, rapporteur spécial sur le droit à l'environnement, lors de son intervention au Learning Event. Plus de 30% des émissions de gaz à effet de serre sont dues à l'agriculture industrielle (pesticides, pétrole), à la déforestation (pour l'élevage industriel, le soja, les plantations extensives), au transport, à la transformation et à la distribution. Que 30% de la production alimentaire est gaspillée. L'agriculture représente environ 70% de l'eau douce utilisée dans le monde, ce qui éclipse toutes les autres utilisations humaines⁹⁰. Ou encore que selon la liste rouge de l'UICN, parmi les 42945 espèces vulnérables, menacées ou en danger critique d'extinction, l'agriculture et l'aquaculture sont un facteur de risque pour 22422 d'entre elles (plus de 50%)⁹¹.

86 https://www.fao.org/fileadmin/user_upload/hlpe/hlpe_documents/HLPE_S_and_R/HLPE_2019_Agroecological-and-Other-Innovative-Approaches_S-R_FR.pdf (résumé, paragraphe 4).

87 Michael Fakhri, Rapport A/76/237 du 27 juillet 2021, *Le droit à l'alimentation*, §16.

88 Voir par exemple la déclaration de la coordination européenne de La Via Campesina de 2014 : <https://www.eurovia.org/wp-content/uploads/2016/04/FR-Declaration-Agroecologie-ECVC-08-05-2014-.pdf>

89 Voir la vidéo de l'événement d'apprentissage, du 21 septembre 2022, intervention de Isabel Alvarez de Urgency.

90 Nations unies, Rapport de synthèse sur l'objectif de développement durable 6 relatif à l'eau et à l'assainissement, 2018.

91 <https://www.iucnredlist.org/search?query=agriculture&searchType=species>

En Belgique, les producteurs qui s'inscrivent dans une démarche agroécologique sont souvent des agriculteurs sur de petites surfaces, en périphérie des villes, organisés en circuits courts. Ils peuvent être membres d'organisations comme le Mouvement d'Action Paysanne⁹², reliées à des ceintures alimentaires autour de villes comme Liège⁹³, Bruxelles⁹⁴, Gand⁹⁵, Charleroi⁹⁶; ils peuvent être soutenus par la collectivité (GASAP⁹⁷, Voedsel Teams⁹⁸ ou autres groupes d'achats collectifs...); ils peuvent être fédérés comme à Bruxelles⁹⁹. Les références ne renvoient qu'à quelques exemples, il en existe d'autres. Il ne faut pas exclure les producteurs de taille moyenne et souvent plus conventionnels qui sont en "transition" vers l'agriculture durable dans le sillage de l'agroécologie, comme les producteurs de FUGEA¹⁰⁰, MIG¹⁰¹ ou ceux qui sont liés à l'agriculture biologique¹⁰².

Tous les producteurs, au-delà de leurs propres organisations, sont soutenus par un vaste mouvement social qui souligne que l'agriculture ne doit pas seulement concerner les agriculteurs, mais qu'elle est d'intérêt général pour les mangeurs, les sociétés et la planète. Deux plateformes animent ce mouvement : du côté français, il s'agit principalement d'*Agroécologie en Action*¹⁰³ (AiA) et du côté flamand, de VoedselAnders (VA)¹⁰⁴. Ces plateformes participent autant que possible aux processus politiques, donnent des conseils, favorisent la mobilisation et la mise en réseau, luttent pour le respect des droits des agriculteurs et pour l'accès aux ressources naturelles (terre, eau, etc.), soutiennent directement des organisations ou des producteurs, s'expriment au nom de points de vue marginaux ou de personnes vivant dans la pauvreté, et agissent dans une perspective holistique du point de vue de la souveraineté alimentaire.

Pour ces groupes, le développement de régimes alimentaires sains et de systèmes alimentaires durables doit aller de pair, car ils situent la source des principaux effets néfastes des systèmes alimentaires dans leur industrialisation et les chaînes longues qu'elle induit. Localisée, saisonnière, nourrissante, moins dépendante des intrants chimiques, en relation plus directe avec le consommateur (ou le mangeur), pensée en cohérence avec ses écosystèmes, la production agroécologique peut améliorer l'alimentation des consommateurs en augmentant la disponibilité de fruits et légumes frais et travailler harmonieusement avec la nature de manière durable. Cependant, elle ne pourra s'imposer sans une transformation des réglementations, une réorientation des subventions, une réorganisation des filières et une diversification des modes de production et de distribution.

92 <http://lemap.be>

93 <https://www.catl.be/>

94 <https://goodfood.brussels/fr/content/strategie-good-food>

95 <https://participatie.stad.gent/nl-BE/folders/gent-en-garde-projectmap>

96 <https://www.ceinturealimentaire.be/>

97 <http://gasap.be>

98 <https://www.voedselteams.be/ontdek-al-onze-producenten>

99 <http://fedeau.be>

100 <https://www.fugea.be/>

101 <http://www.milcherzeuger.eu/>

102 <http://biowallonie.com>

103 <https://www.agroecologyinaction.be/>

104 <https://www.voedsel-anders.be/>



AOÛT 2022

