

RAPPORT - Octobre 2024

Fracture alimentaire

Maux communs, remède collectif



Pays de la gastronomie et berceau de l'art de vivre culinaire, la France est aujourd'hui confrontée à un triple défi alimentaire : **social, sanitaire et écologique**. Sur le plan social, la crise inflationniste a accentué une situation déjà préoccupante en matière d'accès à l'alimentation. Face à des dépenses contraintes grandissantes – logement, énergie, transports – l'alimentation est devenue la variable d'ajustement budgétaire des ménages les plus modestes. Un Français sur trois est aujourd'hui en situation d'insécurité alimentaire. Sur le plan sanitaire, les consommateurs se tournent de plus en plus vers des aliments transformés, par facilité ou méconnaissance

culinaire, adoptant des régimes riches en sucre, sel et graisses saturées. Ces nouvelles habitudes sont à l'origine d'une crise en matière de santé publique dont on peine encore à mesurer l'intensité mais dont les externalités négatives sont de 125 milliards d'euros par an. La proportion d'adultes obèses a doublé en vingt ans, pour concerner un Français sur cinq. Sur le plan écologique enfin, notre consommation alimentaire, encore trop centrée vers des produits carnés et des importations, laisse une empreinte environnementale et climatique significative.

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

(à travers l'éducation alimentaire, la publicité et le marketing alimentaire), et géographiques (en renforçant le maillage territorial de l'offre), pourra apporter des solutions pertinentes, équitables et durables.

L'idéal du « repas à la française » s'estompe progressivement

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

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

La France est touchée par une alarmante épidémie de « malbouffe », qui frappe principalement les jeunes

L'évolution historique et culturelle de nos comportements alimentaires se matérialise par le recours à une alimentation plus calorique, plus transformée et, en définitive, de moindre qualité. Alors

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

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

L'alimentation est devenue le nouveau reflet des fractures sociales françaises

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

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

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

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

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

Face à de telles fractures alimentaires, les réponses des pouvoirs publics et des acteurs privés s'avèrent largement insuffisantes

La relative inefficacité des politiques alimentaires à l'œuvre peut d'abord être attribuée à l'inégale répartition des responsabilités parmi les différents acteurs de la chaîne agro-alimentaire : pouvoirs publics, industriels, distributeurs, restaurateurs et consommateurs. La stratégie du « consomm'acteur », promue par

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

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

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

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

L'Institut Montaigne formule six recommandations construites autour de deux objectifs : lutter contre la précarité alimentaire et limiter l'expansion des déséquilibres alimentaires.

Objectif 1

Lutter contre la précarité alimentaire

RECOMMANDATION 1

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

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

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

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

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

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

RECOMMANDATION 2

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

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

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

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

RECOMMANDATION 3

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

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

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

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

Objectif 2

Limiter l'expansion des déséquilibres alimentaires

RECOMMANDATION 4

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

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

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

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

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

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

Les recettes additionnelles de TVA, estimées à environ 1,2 milliard d'euros par an, pourraient être redistribuées au financement quasi complet du chèque alimentaire proposé en **recommandation 2**.

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

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

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

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

RECOMMANDATION 5

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

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

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

- Ces Journées du patrimoine alimentaire, organisées sur un week-end chaque année à travers toute

la France, se positionnent comme un équivalent à mi-chemin entre la Fête de la Musique et les Journées du patrimoine.

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

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

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

RECOMMANDATION 6

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

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