



FIAN  
BELGIUM

# DROIT À UNE ALIMENTATION DE QUALITÉ ET SYSTÈMES ALIMENTAIRES

POURQUOI IL EST  
SI DIFFICILE DE  
BIEN MANGER  
EN BELGIQUE,  
ET CE QU'ON  
PEUT Y FAIRE

*Etude | Juin 2022*

*Jonathan Peuch*

Auteur	Jonathan Peuch
Date de publication	06-2022
Photos	Pixabay.com
Layout	Vloline Delhaye
Remerciements	L'auteur tient à remercier Laura Michele, Emily Mattheisen et Manuel Eggen pour leur relecture attentive et leurs commentaires, qui ont grandement bénéficié au document, et plus largement aux partenaires du projet Erasmus+ « Responding to Hunger ».

Soutiens



# TABLE DES MATIÈRES

<b>Introduction</b>	<b>page 4</b>
<b>Systèmes alimentaires et nutrition : apports théoriques</b>	<b>page 7</b>
• La clarification progressive de la nutrition inscrite dans le droit à l'alimentation	page 7
• Deux perspectives concurrentes sur la nutrition	page 8
• Des produits agricoles adaptés au système industriel mondialisé	page 9
• Une mauvaise politique sociale basé sur le « low-cost »	page 12
<b>Analyse de l'état de la nutrition en Belgique</b>	<b>page 14</b>
• Consommation alimentaire	page 14
• État nutritionnel de la population	page 14
• Analyse des environnements Alimentaires	page 16
• La qualité des produits les plus accessibles est insatisfaisante	page 16
• Les pratiques limitées des entreprises agroalimentaires	page 17
• Déserts alimentaires	page 17
<b>Analyse des politiques nutritionnelles en Belgique</b>	<b>page 19</b>
• Ancrage juridique du droit à l'alimentation et à la nutrition en Belgique	page 19
• Politiques sectorielles en matière de nutrition et de santé	page 20
<b>Vers une approche holistique de la nutrition dans le contexte du droit à l'alimentation</b>	<b>page 26</b>

# INTRODUCTION

Cette étude porte sur les systèmes alimentaires et la nutrition. Le droit à l'alimentation ne signifie pas seulement 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 : « *la nourriture doit satisfaire les besoins alimentaires, en tenant compte de l'âge de l'individu, de ses conditions de vie, de sa santé, de son travail, de son sexe, etc. (...). (...). Les aliments doivent également être sans danger pour l'homme et exempts de substances nocives, telles que les polluants provenant de processus industriels ou agricoles, y compris les résidus de pesticides, d'hormones ou de médicaments vétérinaires* »<sup>1</sup>. En d'autres termes, les aliments doivent être sûrs et de bonne qualité pour permettre à chaque personne, en fonction de ses besoins, de mener une vie digne 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 qui souffrent 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<sup>2</sup>.

D'autre part, le surpoids et l'obésité sont en augmentation et sont devenus un problème mondial dans tous les pays. En 2016, selon l'OMS, 1,9 milliard de personnes sont en surpoids, dont 650 millions sont obèses.<sup>3</sup> L'ampleur du phénomène a conduit l'Organisation mondiale de la santé (OMS) à qualifier l'obésité de pandémie.

Les mauvais régimes alimentaires ont des répercussions directes sur la santé. Ils sont directement liés à l'augmentation rapide des maladies non transmissibles (MNT), telles que les maladies cardiovasculaires, le diabète, l'hypertension ou certains types de cancer. Les MNT sont devenues la principale cause de décès dans le monde.

On estime que les mauvaises habitudes alimentaires sont à l'origine de 11 millions de décès par an dans le monde<sup>4</sup>.

En Europe, l'étude historique Global Burden of Disease estime que plus de 950 000 décès sont directement liés à une mauvaise alimentation (un décès sur cinq)<sup>5</sup>. Et les mauvaises habitudes alimentaires sont responsables de la perte de 16 millions d'années de vie en bonne santé<sup>6</sup>. C'est un constat malheureux dans les pays européens : nous vivons plus longtemps, mais en mauvaise santé. La nutrition est donc une question clé, à la croisée des chemins entre le droit à l'alimentation et le droit à la santé. Elle est une parfaite illustration de l'interdépendance et de l'interconnexion des droits humains.

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 causes structurelles qui sous-tendent nos systèmes alimentaires et conduisent à des régimes alimentaires malsains. Il est important d'éviter une vision médicalisée de la nutrition qui se concentre uniquement sur les nutriments et encourage des interventions simplistes et étroites axées sur l'apport de nutriments (par exemple, l'enrichissement des produits alimentaires et la fourniture de compléments en micronutriments).

Une approche de la nutrition basée sur les systèmes alimentaires permet une compréhension plus systémique et holistique des questions en jeu, en considérant toutes les interactions qui composent un système alimentaire, de la production et la transformation des aliments à leur distribution, leur préparation et leur consommation.

1 Voir : <http://www.srfood.org/fr/droit-a-l-alimentation>

2 FAO et al (2021) « [L'état de la sécurité alimentaire et de la nutrition dans le monde 2021](#) ».

3 <https://www.who.int/features/factfiles/obesity/fr/>.

4 GBD (2019), « [Effets sur la santé des risques alimentaires dans 195 pays, 1990-2017 : une analyse systématique pour l'étude Global Burden of Disease 2017](#) ».

5 [https://knowledge4policy.ec.europa.eu/health-promotion-knowledge-gateway/eu-burden-non-communicable-diseases-key-risk-factors\\_en](https://knowledge4policy.ec.europa.eu/health-promotion-knowledge-gateway/eu-burden-non-communicable-diseases-key-risk-factors_en)

6 La perte d'années de vie en bonne santé est calculée par l'indicateur DALY (Disability-adjusted life years). En Europe, l'étude [Global Burden of Disease](#) estime que plus de 16 millions d'années de vie sont perdues chaque année en raison d'une mauvaise alimentation.

Une telle analyse du système alimentaire doit également prendre en compte l'interdépendance complexe avec d'autres domaines / systèmes qui ont un impact sur l'alimentation, la nutrition et la santé (tels que la santé, l'agriculture, le climat et l'environnement, la pauvreté et la protection sociale, etc.) et en considérant les contextes politiques, économiques, sociaux, institutionnels et culturels qui façonnent les systèmes alimentaires.

L'objectif de cette étude est de mener une analyse des questions de nutrition, dans une perspective fondée sur les droits humains et dans une perspective de systèmes alimentaires, les deux étant complémentaires à bien des égards.

La méthodologie utilisée repose sur trois composantes :

- 1) Ce travail se base tout d'abord sur un examen des obligations internationales des Etats concernant le droit à l'alimentation et à la nutrition. Pour ce faire, nous nous appuyons sur les principaux instruments internationaux des droits humains qui consacrent le droit à l'alimentation et à la nutrition, sur les interprétations des organes et experts des droits humains respectifs, ainsi que sur les directives internationales connexes. Les instruments principaux sont les suivants :
  - 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 2004](#) <sup>7</sup> ;
  - Les rapports des rapporteurs spéciaux de l'ONU.

Nous nous sommes également appuyés sur une série de questions directrices développées par FIAN International dans le cadre du « [People's monitoring for the Right to Food](#) »<sup>8</sup>. Cet outil s'est avéré très utile pour évaluer, à partir de questions concrètes et opérationnelles, le respect par les Etats de leurs obligations en matière de droit à l'alimentation et à la nutrition (voir encadré [page 6](#)). Ces questions ont été utilisées comme guide tout au long du développement de ce module, sans prétendre apporter une réponse exhaustive à toutes les questions.

---

7 « Directives volontaires à l'appui de la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale », FAO, octobre 2004. Disponible en anglais, français, espagnol, chinois, arabe, russe et népalais à l'adresse : [www.fao.org/docrep/009/y7937e/y7937e00.htm](http://www.fao.org/docrep/009/y7937e/y7937e00.htm).

8 <https://gnrtfn.org/peoples-monitoring/>

- 2) La deuxième composante méthodologique est constituée des contributions d'experts et de personnes ressources lors d'un événement d'apprentissage<sup>9</sup> organisé dans le cadre du projet européen « Répondre à la faim : Une boîte à outils pour l'apprentissage et l'action ». Les témoignages et l'expertise produits lors de l'événement constituent une contribution importante à notre analyse, avec des apports de divers experts et praticiens sur les questions des débats internationaux sur les systèmes alimentaires, comprendre les environnements alimentaires, les politiques sociales pour les personnes en situation de pauvreté, ainsi que la durabilité, le climat et la dégradation de l'environnement.

- 3) Le troisième volet méthodologique consiste en une consultation de nombreux partenaires de la société civile et des mouvements sociaux en Belgique dans le cadre des activités d'éducation permanente et autres interventions menées par FIAN Belgium. Les événements les plus importants qui ont soutenu ce travail sont : l'organisation d'un débat sur « la précarité aux deux bouts de la chaîne alimentaire », le 17 octobre 2021 (Journée mondiale contre la pauvreté) avec des acteurs de la lutte contre la pauvreté ; deux conférences de Mathieu Dalmis sur la sécurité sociale de l'alimentation, dans le cadre du festival Nourrir Liège (15 mai 2021), et dans le cadre du festival Nourrir Bruxelles (17 septembre 2021) ; les échanges du groupe de travail et de réflexion sur la mise en place d'une sécurité sociale de l'alimentation en Belgique, et enfin, des discussions dans le cadre de l'événement « Nourrir le quartier » (14 et 15 octobre 2021), qui a enquêté sur les manières de manger dans un quartier spécifique (Cureghem) de Bruxelles avec les habitants. Les questions et les débats qui ont émergé lors de ces différentes activités ont servi de base au troisième volet méthodologique appliqué dans l'analyse présentée dans ce module.

---

9 L'événement d'apprentissage, intitulé « Un système alimentaire sain en Europe ? », s'est tenu les 20 et 21 septembre 2021 et peut être consulté ici : <http://fian.be/Healthy-Food-System-in-Europe-Revisualisez-le-webinaire>

## L'OUTIL DE SUIVI DES POPULATIONS MODULE SYSTÈMES ET RÉGIMES ALIMENTAIRES SAINS ET DURABLES - QUESTIONS DIRECTRICES SUR LA SANTÉ ET LE BIEN-ÊTRE

- Quelle est la situation concernant la malnutrition sous toutes ses formes dans votre pays ? Quelles sont les tendances en matière d'obésité, de surpoids et de maladies non transmissibles (MNT) associées, en particulier chez les enfants et les adolescents ?
- Votre État encourage-t-il les régimes alimentaires sains et durables basés sur des aliments diversifiés, locaux, frais, issus de l'agriculture biologique, non transformés ou peu transformés, et préparés à la 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 une alimentation saine et durable dans les institutions publiques, notamment les crèches et les écoles ?
- Votre État promeut-il les cultures culinaires traditionnelles, ainsi que l'enseignement culinaire dans les écoles et les centres communautaires, et prend-il des mesures pour prévenir les conflits d'intérêts dans la sélection des prestataires ?
- 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, la commercialisation 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) ?
- Votre État a-t-il progressé dans la formulation et la mise en œuvre d'un étiquetage interprétatif impartial sur le devant de l'emballage, qui avertit et informe les gens des risques liés à la consommation de produits alimentaires ultra-transformés et de leur teneur critique en nutriments ?
- Sur la base de l'expérience de la pandémie de COVID-19, votre État a-t-il élaboré des stratégies avec la participation des titulaires de droits pour prévenir et faire face à de futures crises alimentaires (ou autres) ?
- Votre État garantit-il le droit à l'eau et à l'assainissement ?
- Quelle est l'approche adoptée par votre État en ce qui concerne les nouvelles technologies (par exemple, la biofortification, les semences et organismes génétiquement modifiés) ? Utilise-t-il des critères relatifs aux droits humains pour les évaluer, 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 des mécanismes sont-ils en place pour contrôler la présence d'aliments (produits) 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 fait-il la promotion internationale ou exporte-t-il, y compris par le biais de l'aide alimentaire, des aliments (produits) qui comprennent 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 suppléments en micronutriments ?
- Votre État réglemente-t-il la qualité des aliments (produits) reçus sous forme d'aide alimentaire ?

# SYSTÈMES ALIMENTAIRES ET NUTRITION: APPORTS THÉORIQUES

Avant de procéder à une analyse approfondie de la situation en Belgique, il convient de rappeler les contextes internationaux, politiques et historiques généraux dans lesquels s'inscrit la relation entre « nutrition » et « système alimentaire ». Quatre aspects de cette relation sont abordés : la clarification progressive de la nutrition en tant que notion de droits humains ; deux points de vue concurrents sur ce qu'est la nutrition et ce qu'elle implique ; comment le système alimentaire industrialisé affecte la nutrition ; et comment les produits à bas prix peuvent être compris comme une politique sociale limitée.

## LA CLARIFICATION PROGRESSIVE DE LA NUTRITION INSCRITE DANS LE DROIT À L'ALIMENTATION

Comme mentionné dans l'introduction, la nutrition fait partie intégrante du droit à l'alimentation. Depuis que le droit à l'alimentation a été établi, les organes et les experts des droits humains ont clarifié son contenu et détaillé les obligations des États.

Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels - l'organe des droits humains qui surveille 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 « [t]out État est tenu d'assurer à toute personne placée sous sa juridiction l'accès à une nourriture minimale essentielle, suffisante, adéquate du point de vue nutritionnel et sûre, pour la mettre à l'abri de la faim » (nous soulignons). Déjà à l'époque, le Comité avait précisé que « [l]e droit à une alimentation adéquate ne doit pas être interprété dans un sens étroit ou restrictif qui l'assimile à un apport minimal de calories, de protéines et d'autres nutriments spécifiques ».

Au contraire, « le régime alimentaire dans son ensemble devrait contenir une combinaison des éléments nutritifs nécessaires à la croissance, au développement et à la subsistance physique et mentale, ainsi qu'à l'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 profession »<sup>10</sup>. A travers le concept de nutrition, le lien entre alimentation et 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 fournir les bases d'une vie pleine et entière. Il s'agit de prendre en compte la qualité des régimes alimentaires ainsi que la qualité nutritionnelle des produits, y compris l'absence de résidus chimiques néfastes.

Les Directives sur le droit à l'alimentation comprennent une directive spécifique sur la nutrition, la Directive 10. Celle-ci fournit des suggestions spécifiques aux États pour les aider à remplir leurs obligations concernant les 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 (...).»*

Il formule ensuite des recommandations plus spécifiques. Les États sont invités à prendre des mesures d'éducation et d'information au profit des consommateurs (§10.2) et à augmenter la production et la consommation d'aliments sains et nutritifs, notamment ceux riches en micronutriments (§10.3). Il est fait mention de la création de jardins potagers, à la maison ou dans les écoles. 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).

<sup>10</sup> Comité DESC, Observation générale 12 sur le droit à une alimentation adéquate, §9.

Enfin, elle appelle les Etats à mettre fin à la discrimination, notamment sur la base du sexe (§10.8), et des habitudes et pratiques alimentaires culturelles (§10.9 et 10.10).

Depuis 2000, tous les rapporteurs spéciaux sur le droit à l'alimentation ont abordé les questions de nutrition. Dans son rapport final de 2008<sup>11</sup>, le premier Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation, Jean Ziegler, ne fait aucune distinction entre la faim et la malnutrition (§2-4). Les deux semblent être étroitement liées, avec des causes et des effets similaires. Elles peuvent conduire à la mort et sans doute 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 pour vivre dans la dignité. Une situation de malnutrition n'est pas compatible avec le droit à l'alimentation.

Ce point de vue a été approfondi par le rapporteur spécial suivant, Olivier De Schutter. Dans un rapport soumis à la dix-neuvième session du Conseil des droits de l'homme, il souligne que la malnutrition comprend la sous-nutrition et les carences en micronutriments, ainsi que le surpoids et l'obésité. En outre, il les met en relation avec le système agroalimentaire et introduit ainsi 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 et à «négliger la question de l'adéquation 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* »<sup>12</sup>, ce qui nécessite à son tour de réformer l'ensemble du système alimentaire dans le but de fournir des régimes alimentaires durables, sains et nutritifs.

Elle a été suivie par Hilal Elver, qui a formalisé la complémentarité entre le droit à l'alimentation et le droit à la santé<sup>13</sup>. Elle rappelle dans un rapport spécifique sur la nutrition de 2016<sup>14</sup> 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 facilement disponibles, accessibles ou abordables, le droit de jouir du meilleur état de santé physique et mentale possible ne peut être réalisé »* (§58). En outre, le droit à la santé impose aux Etats l'obligation de «garantir l'accès à l'alimentation minimale essentielle qui soit adéquate du point de vue nutritionnel et sûre», comme l'indique l'Observation générale<sup>14</sup> du CESR<sup>15</sup>. La nutrition étant essentielle 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'alimentation<sup>16</sup>.

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

## DEUX PERSPECTIVES CONCURRENTES SUR LA NUTRITION

Comme l'a souligné Hernando Salcedo de FIAN Colombie lors de l'événement pédagogique, la nutrition doit être interprétée dans le cadre holistique du droit à l'alimentation, même si certaines définitions étroites tentent d'en faire un thème indépendant<sup>17</sup>. Tout d'abord, dans une vision étroite de la nutrition, il s'agit de s'assurer que chacun a accès aux micro-nutriments qui sont biologiquement nécessaires à notre corps. La nutrition nécessiterait donc des solutions techniques (reformulation, biofortification, compléments alimentaires...). Mais il est également possible et nécessaire de droits développer une vision plus «holistique» de la nutrition qui inclut tous les aspects de l'alimentation contribuant largement à une alimentation saine et durable, et à une vie saine<sup>18</sup>, rejoignant ainsi le droit humain à la santé<sup>19</sup>.

15 Comité DESC, Observation générale n°14 : Le droit au meilleur état de santé susceptible d'être atteint (Art. 12 PIDESC), Doc. ONU E/C.12/2000/4, 11 août 2000.

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

17 H. Salcedo, «Nutrition et droit à l'alimentation», introduction au webinaire organisé par FIAN Belgium dans le cadre du projet Erasmus+ Responding to Hunger, 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 systems, 2019 (DOI : 10.1079/9781786392848.0001)

19 PIDESC, article 12, §1 : « Les Etats parties au présent Pacte reconnaissent le droit qu'a toute personne de jouir du meilleur

11 Jean Ziegler, Rapport du Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation, Conseil des droits de l'homme, A\_HRC\_7\_5-FR, 2008.

12 O. De Schutter, Santé et malnutrition. Rapport présenté par le Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation, Genève, Conseil des droits de l'homme, 2011, p. 19.

13 Au moment de la rédaction de ce rapport, M. Michael Fakhri, nouvellement nommé depuis mai 2020, n'a pas encore fait de rapport spécifique sur les questions de nutrition.

14 Hilal Elver, Rapport d'activité du Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation, Genève, 2016.



Il convient de noter que ces deux visions (la vision physiologique et la vision holistique) de la nutrition peuvent être en concurrence dans les arènes politiques. La vision restrictive du droit à la nutrition peut être réalisée par une approche médicale de la nutrition, qui consisterait à établir une liste et une quantité de nutriments nécessaires, dont l'apport quotidien serait garanti par l'État. Pour compenser les régimes nutritionnellement inadéquats, les États pourraient fournir des compléments alimentaires et des aliments enrichis afin de remplir leurs obligations en matière de nutrition.<sup>20</sup>

Une telle vision sous-estime les besoins profonds de transformation des systèmes alimentaires et ne prend pas en compte la responsabilité des acteurs agro-industriels dans la constitution de régimes alimentaires défavorables à la santé. De plus, elle est surtout incohérente et incompatible avec le droit humain à la santé, qui doit être compris comme un « état de bien-être »<sup>21</sup>. Ce dernier, en effet, comprend inextricablement à la fois les dimensions physiques et mentales.

L'alimentation et la façon dont nous nous alimentons ont un fort impact sur la santé mentale. D'une part, l'alimentation doit correspondre à une « adéquation » culturelle, à la fois profondément personnelle et en même temps indubitablement sociale. « Nous sommes ce que nous mangeons », analysait le sociologue Claude Fischler. L'alimentation est une passerelle entre le monde extérieur et notre monde intérieur, intime. Pour le bien-être mental, l'alimentation doit nous permettre de nous connecter à un monde que nous comprenons, contrôlons et soutenons, et qui en même temps nous soutient. Cette dimension psychologique est essentielle au bien-être et est marginalisée par les approches médicalisées de la nutrition.

D'autre part, le premier besoin satisfait par la nourriture est celui de créer des liens sociaux. Cela ressort notamment et parfois étonnamment des témoignages de personnes en situation de précarité<sup>22</sup>. La plupart des gens n'aiment pas cuisiner pour eux-mêmes mais

---

état de santé physique et mentale qu'elle soit capable d'atteindre ».

20 H. Salcedo, « Nutrition et droit à l'alimentation », op. cit.

21 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.

22 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, le premier besoin auquel répond l'alimentation est le besoin de 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 », Beet the system, no 4, octobre 2020, p. 20-26.

aiment cuisiner pour les autres. Bien manger est avant tout un acte de retrouvailles, de compagnonnage, de convivialité. Manger est intrinsèquement social, collectif, voire politique<sup>23</sup>. Manger seul ce n'est pas bien manger.

L'adéquation de l'alimentation a également une dimension culturelle. Selon Olivier De Schutter : « Une alimentation adéquate doit également être culturellement acceptable. Une aide contenant, par exemple, des aliments qui sont religieusement ou culturellement tabous pour ses bénéficiaires ou qui sont contraires à leurs habitudes alimentaires ne serait pas culturellement acceptable »<sup>24</sup>. La nourriture participe à l'identification de chaque personne en tant que membre de grands groupes humains.

Pour ces raisons, un droit à la nutrition compris comme une somme de molécules que chaque individu doit assimiler pour être en bonne santé, ne peut être cohérent avec une lecture juste du droit à l'alimentation. Il est nécessaire de prendre en compte les dimensions culturelles, sociales et politiques de la nutrition, et d'imbriquer, plus largement, 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 mangeurs. Une analyse des politiques économiques et agricoles depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale permet de mieux comprendre pourquoi et comment les régimes alimentaires malsains se sont généralisés et mondialisés.

---

## 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 quelques décennies est précisément lié au déplacement des systèmes alimentaires locaux basés sur l'agriculture paysanne par le système alimentaire global et corporatif. Le système alimentaire d'entreprise (également appelé système alimentaire industriel) tend à sélectionner les produits, à en favoriser certains et à en exclure d'autres, ce qui se reflète dans la consommation alimentaire finale par l'homogénéi-

---

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

24 <http://www.srfood.org/fr/droit-a-l-alimentation>

sation des régimes alimentaires sur quelques cultures de base, ainsi que par la consommation de produits alimentaires ultra-transformés qui ont une marge de profit élevée mais entraînent de mauvais résultats pour la santé. Le système alimentaire actuel est hérité des problèmes de pénurie qui existaient après la Seconde Guerre mondiale avec une surestimation de l'importance des macronutriments. À l'époque, il fallait éviter la pénurie et la famine en mettant l'accent sur la production de macronutriments, notamment par le biais des céréales et des pommes de terre. Ce discours a négligé - et néglige toujours - l'importance d'autres cultures, telles que les légumes et les légumineuses, qui sont essentielles à la diversification des régimes alimentaires et à la nutrition.

Le système alimentaire industriel dominant a été soutenu par le développement de technologies spécifiques (mécanisation, agrochimie, monoculture, traitement logistique et commercial de grands volumes), en partie héritées de la reconversion de l'industrie de l'armement, et par un cadre réglementaire international favorisant la mondialisation des marchés par la normalisation (Codex Alimentarius<sup>25</sup>) et le libre-échange (Organisation mondiale du commerce). Dans le cas de l'Union européenne, ce processus a été soutenu par la politique agricole commune et d'autres accords de libre-échange.

### L'ALIMENTATION EST UN POUVOIR

La mondialisation du système alimentaire entraîne des conséquences géopolitiques. La guerre en Ukraine, par exemple, a mis en évidence 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 entraîne également des conséquences sur la disponibilité du blé et du pétrole à l'échelle mondiale, et génère des variations de prix et de la spéculation. Les prix du beurre, du pain, de l'huile par exemple augmentent de 10% entre novembre 2021 et avril 2022 en Belgique (date de rédaction)<sup>26</sup>. Cela montre la dépendance - et donc le déséquilibre de pouvoir - que le système alimentaire peut générer entre les pays.

25 Le Codex Alimentarius est un recueil de normes internationales relatives à la qualité des aliments, à l'hygiène et à l'information sur l'emballage pour faciliter la commercialisation.

26 Comeos, Webinaire sur la crise alimentaire, Observatoire du crédit et de l'endettement, 3 mai 2022.

Ce modèle est victime de son propre succès au niveau mondial : en privilégiant les calories au détriment des micronutriments, les produits frais et diversifiés sont défavorisés, ce qui entraîne des problèmes de malnutrition. La complexité croissante des chaînes d'approvisionnement a appauvri la qualité nutritionnelle. De multiples rapports<sup>27</sup> s'accordent sur la perspective suivante : le système alimentaire industrialisé favorise les produits alimentaires les mieux adaptés à ce mode de production, de distribution et aux circuits de consommation.

Par 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 des produits alimentaires particulièrement compatibles avec un tel système et peuvent être consommés directement : « *La disponibilité mondiale d'huiles et de graisses végétales bon marché a entraîné une forte augmentation de la consommation de graisses dans les pays à faible revenu* »<sup>28</sup>. En outre, ils offrent des matières premières bon marché qui peuvent être assemblées par l'industrie de transformation, provenant de différentes parties du monde, en une large gamme de produits alimentaires ultra-transformés avec une grande marge bénéficiaire qui peuvent être exportés dans presque tous les coins du monde.

Les produits agricoles ont connu des développements scientifiques importants (en termes de standardisation des variétés végétales ou des races animales) et des techniques de commercialisation très élaborées (par exemple, les semences OGM stériles et les emballages d'herbicides/pesticides de Monsanto)<sup>29</sup>. Connectées au marché mondial, la consommation et la production se déterritorialisent. Sous l'impulsion du système alimentaire industriel, les régimes alimentaires s'homogénéisent au niveau mondial : dans un premier l'origine des macronutriments disponibles au consommateur se diversifie avec l'augmentation du niveau de vie, mais dans le même temps cette diversité se réduit au niveau mondial<sup>30</sup>. Les céréales disponibles étaient auparavant limitées à quelques espèces par territoire, alors que maintenant on trouve partout blés, riz, maïs ou des féculents comme la pomme de terre. Mais ces sources se sont imposées au détriment d'une grande diversité agricole. Bien que des appropriations et adaptations culturelles aient lieu en parallèle, les régimes alimentaires traditionnels sont pro-

27 Groupe mondial, Systèmes alimentaires et régimes alimentaires : relever les défis du XXIe siècle, Londres,

28 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.

29 J. Bové et G. Luneau, L'alimentation en otage, op. cit.

30 A. Drewnowski et B. M. Popkin, «The Nutrition Transition», op. cit.

gressivement remplacés et les techniques culinaires ainsi que les savoirs associés sont bouleversés. Les choix alimentaires sont de moins en moins culturels, collectifs ou familiaux, et de plus en plus individuels. 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 peuvent faire l'objet de diverses adaptations<sup>31</sup>. Par exemple, même si le blé, le riz et le maïs fournissent à eux seuls environ 60% de l'apport calorique de l'humanité, ils peuvent être cuisinés de multiples façons selon les cultures, les pays, les compétences culinaires, etc.<sup>32</sup>

Les produits frais, notamment les fruits, les légumes et les légumineuses, sont peu compatibles avec un système international, car ils sont fragiles, nécessitent une main-d'œuvre importante pour la production et la récolte, et des conditions de stockage complexes (souvent rapides et réfrigérées). Les qualités gustatives des fruits et légumes se détériorent rapidement lorsqu'ils sont cultivés dans des conditions industrielles. La fragilité des fruits et légumes pendant la production est compensée par l'emploi massif de produits chimiques, qui se retrouvent dans l'assiette du consommateur<sup>33</sup>. Enfin, leur préparation est souvent exigeante et finalement peu rentable par rapport aux produits alimentaires ultra-transformés. Alors qu'à l'inverse, les produits ultra-transformés, enrichis en sel, sucre / édulcorants, matières grasses, et/ou additifs sont addictifs, bon marché et pratiques à produire à grande échelle, à stocker, à transporter/distribuer et à consommer. Les produits les plus pratiques et les plus économiques à produire, transporter, transformer et distribuer présentent des carences nutritionnelles avérées<sup>34</sup>.

31 M. Figuié et N. Bricas, « Réinvestir la régulation publique : le risque de sur-responsabiliser les consommateurs », Problèmes politiques et sociaux. Articles et documents d'actualité mondiale, 2011 (en ligne : <http://agritrop.cirad.fr/561867/> ; consulté le 15 juin 2019).

32 HLPE, Nutrition and Food Systems, op. cit. p. 25 ; B. Burlingame et S. Dernini (eds.), Sustainable diets : linking nutrition and food systems, Wallingford, CABI, 2019, p. 44.

33 D'après une étude de PAN Europe réalisée avec les échantillons des organismes de contrôle de la chaîne alimentaire (l'AFSCA pour la Belgique), 29% des fruits et légumes étaient contaminés par des pesticides chimiques particulièrement dangereux en 2019, contre 18% en 2011 (+53%). La Belgique a le plus mauvais score avec 34%. Pourtant, l'Union européenne a pour objectif, depuis 2011, de réduire l'usage et la présence de ces pesticides particulièrement dangereux.

34 P. McMichael, « Commentary : Régime alimentaire pour la réflexion », 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.

## LA SPÉCIALISATION AGRICOLE EN BELGIQUE

Depuis la fin des années 1980, la Belgique s'est (ultra)spécialisée dans la production de pommes de terre (pour 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 2020<sup>35</sup>. La Belgique est ainsi devenue le premier exportateur de produits de pommes de terre surgelés. Plus de 90% de la production est exportée dans le monde entier.

La spécialisation de la Belgique s'illustre 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 destinée à la transformation et est destinée à l'industrie<sup>36</sup>.

Cela nuit à la diversité nutritionnelle mais aussi à la souveraineté alimentaire, car l'orientation de la chaîne d'approvisionnement vers l'exportation conduit à la concentration des terres et à la réduction du nombre d'exploitations. En Wallonie, il passe de 37000 exploitations en 1980 à 12500 en 2018. Ceci est synonyme de baisse du poids politique et social des paysans dans la société en termes absolus. De plus, cette industrialisation est aussi un marqueur d'une intégration plus profonde à la chaîne d'approvisionnement, réduisant l'indépendance économique, changeant le statut de l'agriculteur de producteur de nourriture à fournisseur de matière première.

35 M. EGGEN, « Patates en colère ! » Comment la culture de la pomme de terre a été dévoyée par l'agrobusiness, étude FIAN et AiA, 2021 accessible en ligne : <http://www.fian.be/Etude-Patates-en-colere?lang=fr>.

36 A. RIERA, C. ANTIER AND 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, 31 janvier 2020

Il apparaît que la disponibilité des produits frais, notamment des fruits et légumes, qui fait cruellement défaut à la population, et la modération de la consommation de viande, qui sont au cœur des recommandations nutritionnelles depuis des décennies, n'ont pas été réalisées depuis l'organisation du système alimentaire industriel après la Seconde Guerre mondiale. C'est ce qu'illustre l'étude de Marion Nestle, qui montre que les directives diététiques américaines ont été étonnamment stables depuis leur introduction en 1862, appelant constamment à une plus grande consommation de fruits et de légumes. Le consommateur seul, même bien informé, ne semble cependant pas pouvoir faire grand-chose.

De plus, les messages les plus vendus ne se trouvent pas souvent dans le domaine de la nutrition saine, même si cela peut être un excellent message promotionnel, mais plutôt du côté du plaisir et du prix. Le plaisir est souvent du mauvais côté du spectre nutritionnel<sup>37</sup>. Pour que les consommateurs apprécient un produit, 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 sucre<sup>38</sup>. L'industrie alimentaire dépense des milliards pour rendre ses produits attrayants aux yeux des consommateurs (notamment en faisant de fausses allégations de santé).

Le déplacement des systèmes alimentaires locaux basés sur une grande variété de cultures et de pratiques culinaires par le système alimentaire industriel mondial, ainsi que l'homogénéisation des régimes alimentaires qui en découle et la consommation accrue de produits alimentaires ultra-transformés (formulations industrielles des aliments) ont eu des conséquences massives sur l'environnement, la biodiversité, la société (par exemple, les droits des travailleurs et des paysans) et la santé, notamment la malnutrition. De plus, le système alimentaire industriel rend plus difficile le fonctionnement de la chaîne d'approvisionnement locale et paysanne, et en particulier l'accès aux marchés pour leurs produits, ou l'accès à la terre et aux ressources naturelles non polluées. Ces éléments portent gravement atteinte au droit à l'alimentation et à la nutrition et aux droits humains connexes.

Cela montre à quel point la mondialisation du système agro-industriel a eu un impact sur la qualité nutritionnelle de nos régimes alimentaires. Il fournit à la population une variété de produits transformés à partir d'une sélection limitée de produits alimentaires de

base, riches en calories. Cette offre est bon marché, largement disponible, accessible et répandue. Cependant, elle a diminué l'autonomie et la souveraineté alimentaire des territoires, et contribué à fragiliser l'accès à une alimentation diversifiée, équilibrée et maîtrisée par les mangeurs.

## UNE MAUVAISE POLITIQUE SOCIALE BASÉ SUR LE « LOW-COST »

La révolution verte, soutenue par les gouvernements occidentaux et poussée par les grandes entreprises, a entraîné une baisse des coûts agricoles, pour trois raisons principales : grâce aux économies d'échelle, aux subventions et à la maîtrise des coûts<sup>39</sup>. En outre, de nombreux coûts cachés ne se reflètent pas dans le prix payé par le consommateur : faibles revenus des agriculteurs et des travailleurs du système alimentaire, impacts majeurs sur les écosystèmes et le climat, désastres sanitaires et sociaux négligés. L'avantage est que les consommateurs voient des aliments bon marché dans les rayons des supermarchés. L'indicateur le plus clair de cette situation est la réduction de la part du panier alimentaire dans le budget des ménages à environ 14 % en 2018<sup>40</sup>.

Cette politique est néanmoins menacée parce que, récemment, les prix ont recommencé à monter. La principale source de cette hausse est la guerre en Ukraine, mais COMEOS, la fédération de la distribution, cite également le Covid et, plus structurellement, le changement climatique comme cause majeure de la situation<sup>41</sup>. Le budget alimentaire est passé à 16% en Belgique en 2020 en contexte de Covid, sans compter les impacts les plus récents de l'inflation<sup>42</sup>.

Dans l'Union européenne, la politique agricole commune (article 39 du TFUE) 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 toutefois pas d'une politique sociale formelle ni satisfaisante<sup>43</sup>. En effet, il ne suffit pas d'assurer la disponibilité et l'accessibilité financière de la nourriture pour

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

40 A noter qu'en 2020, il est passé à 15,9%, dans le cadre de Covid, principalement en raison de la baisse du budget Horeca du fait des mesures de fermeture des restaurants.

41 COMEOS, Intervention lors d'un Webinaire sur les difficultés d'accès à l'alimentation dans un contexte de crise alimentaire, organisé par l'Observatoire du Crédit et de l'Endettement, le 3 mai 2022.

42 Statbel, Les chiffres clés de l'agriculture, 2021.

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

37 F. Étilé, Obésité. Santé publique et populisme alimentaire, op. cit.

38 M. Moss, Salt, Sugar, Fat : How the Food Giant Hooked Us, op. cit.

résoudre les problèmes sociaux. On sait aujourd'hui que l'offre alimentaire « low cost » est un piège pour tous, et encore plus pour les ménages les plus pauvres : ces produits bas de gamme sont en effet mauvais pour la santé, culpabilisants (car on a beau savoir que notre alimentation est déséquilibrée, on n'y peut rien), dégradants (car on mange ce que l'on peut, et non ce que l'on veut), voire stigmatisant (lorsque les corps renvoient une image pour laquelle ils se sentent jugés et ont honte d'être jugés). C'est une double peine : on mange mal et on en souffre psychologiquement et socialement<sup>44</sup>.

L'aide alimentaire est un autre aspect du manque d'accessibilité à la nourriture. Bien que cette tendance soit problématique, elle devient de plus en plus une bouée de sauvetage pour de nombreuses personnes en Belgique comme dans l'ensemble de l'Europe. Dans le cadre de ces services, la nourriture est distribuée gratuitement ou à faible coût. Toutefois, il n'y a pas souvent beaucoup de choix, et la qualité dépend de plus en plus de la « redistribution » des invendus des supermarchés et des dons des particuliers et des entités privées. Ce n'est pas une solution à long terme, mais une solution à court terme qui renforce souvent la stigmatisation de la pauvreté. C'est de l'aide sociale d'urgence, non plus une solution digne et structurelle à la pauvreté. De nombreuses agences et prestataires qui distribuent de la nourriture mettent en avant une série de critères sociaux à remplir, qui doivent être démontrés aux contrôleurs sociaux, qui indiquent que la personne et/ou sa famille est effectivement en situation de pauvreté. Ces « pauvres méritants » ont alors accès à certains services et à un soutien alimentaire, mais souvent, il n'y a pas de choix et les produits sont de mauvaise qualité<sup>45</sup>.

Cependant, il ne faut pas occulter le fait le secteur a la force de souvent offrir, en plus des produits alimentaires stricto sensu, une oreille, un lieu de rencontre convivial et de réorientation vers des services d'aide. Ainsi, l'alimentation est une porte d'entrée vers des institutions et des services plus larges.

La « politique du bas prix » permet aux personnes en situation de pauvreté de ne pas mourir de faim, mais certainement pas de se nourrir avec dignité, ni de soutenir des solutions structurelles à la pauvreté, à la marginalisation et à la discrimination.

En outre, cette politique ignore les conséquences des régimes alimentaires industriels bon marché sur l'ensemble du système alimentaire, notamment la dégradation de l'environnement et l'exploitation des paysans et des travailleurs, qui travaillent tous pour pouvoir cultiver et se procurer des aliments et des régimes alimentaires adéquats. Par conséquent, les stratégies fondées uniquement sur le caractère abordable des régimes alimentaires non seulement ne parviennent pas à s'attaquer aux causes structurelles de l'insécurité alimentaire et de la malnutrition, mais peuvent en fait aggraver les conditions d'un large pourcentage de la population qui dépend de la production alimentaire ou qui travaille dans le secteur alimentaire.

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

D'autres consommateurs sont également encouragés et orientés vers les produits les plus pratiques et les plus accessibles, qui sont aussi rarement adéquats. Les consommateurs doivent faire de nombreux efforts en termes de temps, d'argent et d'information pour simplement bien manger. Pour ces raisons, les questions de nutrition ne peuvent être séparées des questions de réduction de la pauvreté et de justice sociale. Et de plus en plus de voix appellent à une refonte des politiques sociales alimentaires dans un mouvement de transformation des systèmes alimentaires.

---

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

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

# ANALYSE DE L'ÉTAT DE LA NUTRITION EN BELGIQUE

Prendre un instantané de la situation nutritionnelle d'un pays est une tâche difficile lorsque l'on décide d'opter pour une vision systémique. Deux dimensions principales sont pertinentes pour comprendre les conséquences de la propagation de produits alimentaires industriels inadéquats en Belgique. Premièrement, les effets sur la population doivent être considérés, et deuxièmement, les effets sur les environnements alimentaires. En ce qui concerne les effets sur la population générale, on peut considérer d'un côté la consommation alimentaire, ainsi que les facteurs de risque liés à la nutrition de l'autre. Les données pour cette section sont principalement fournies par les résultats de deux enquêtes menées par l'Institut fédéral de santé publique (Sciensano) : les enquêtes sur la consommation alimentaire (2004 et 2014) et les enquêtes sur la santé de la population (2013 et 2018)<sup>46</sup>.

## CONSOMMATION ALIMENTAIRE

En Belgique, les recommandations alimentaires sont établies par le Haut Conseil de la Santé, un organe officiel composé d'experts indépendants. Le Haut Conseil de la Santé publie régulièrement des avis sur la nutrition et a notamment élaboré les «Recommandations nutritionnelles pour la Belgique»<sup>47</sup> (2016) et les «Recommandations diététiques pour la population adulte belge» (2019)<sup>48</sup>.

Sur la base des recommandations du Conseil supérieur de la santé, l'organisme de santé publique (Sciensano) réalise des enquêtes sur la consommation alimentaire. Selon ces enquêtes, 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, 4,1% ont consommé un litre ou plus par jour. Les Belges consomment environ un tiers de leur énergie quotidienne sous forme de produits alimentaires ultra-transformés et la consommation de produits alimentaires ultra-transformés est plus élevée chez les enfants<sup>49</sup>. La Belgique obtient des résultats à peine meilleurs que la moyenne de l'UE. En 2019, seuls 12% des Européens consomment le nombre recommandé de fruits et légumes, comme l'illustre le graphique ci-contre sur la consommation quotidienne de fruits et légumes en Europe (2019).

## ÉTAT NUTRITIONNEL DE LA POPULATION

Pour mesurer les effets d'une mauvaise alimentation sur la population, Sciensano étudie l'état nutritionnel de la population<sup>50</sup>. Cette analyse montre que le surpoids et l'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 obèses<sup>51</sup>. L'augmentation du taux d'obésité est presque linéaire : il était de 10,8% en 1997 et est estimé à 15,9% en 2018 (soit une augmentation de près de 50%). Et il faut noter qu'il s'agit d'une estimation minimale, dans la mesure où ce chiffre est le résultat d'une enquête

46 <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 nutritionnelles. Disponible ici : [https://www.sciensano.be/sites/default/files/nh\\_report\\_2018\\_fr\\_v3.pdf](https://www.sciensano.be/sites/default/files/nh_report_2018_fr_v3.pdf)

47 <https://www.health.belgium.be/fr/avis-9285-recommandations-nutritionnelles-pour-la-belgique-2016>

48 <https://www.health.belgium.be/fr/avis-9284-fbdg-2019>

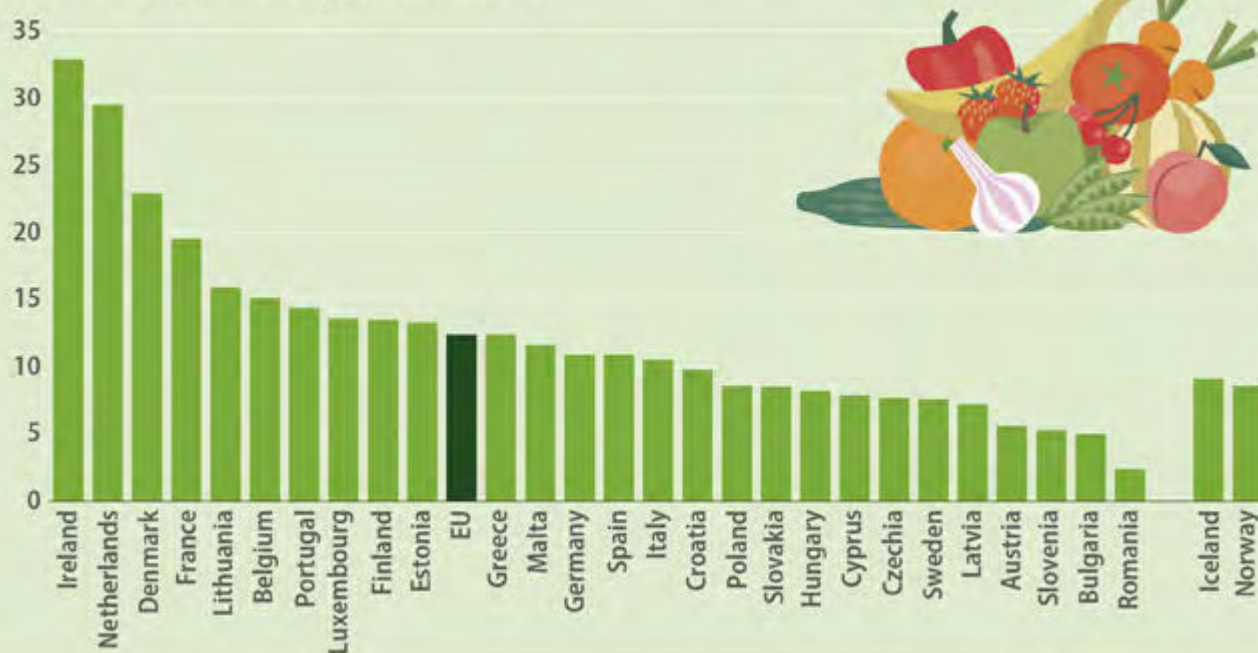
49 Consommation de produits alimentaires ultra-transformés et qualité du régime alimentaire chez les enfants, les adolescents et les adultes en Belgique, Vandevijvere et al, Eur J Nutr, Dec 2019 - <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/30511164/>.

50 [https://www.sciensano.be/sites/default/files/ns\\_report\\_2018\\_fr\\_v3.pdf](https://www.sciensano.be/sites/default/files/ns_report_2018_fr_v3.pdf)

51 Sciensano, Enquête sur la santé 2018, « État nutritionnel ».

## Daily consumption of 5 portions or more of fruit & vegetables, 2019

(% of the population aged 15 and over)



ec.europa.eu/eurostat

déclarative<sup>52</sup>. Si l'obésité n'est pas une maladie en soi (puisque'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 le mal-être psychologique y sont directement liés. En Belgique, les maladies non transmissibles seraient responsables de 87% des décès dans le pays. Les principales sont les maladies cardiovasculaires et les cancers, qui sont responsables respectivement de 30 % et 27 % de tous les décès, tous âges confondus, hommes et femmes confondus<sup>53</sup>. Il faut toutefois noter que l'alimentation n'est pas la seule raison de ces décès : d'autres facteurs, comme la sédentarité et le tabagisme, doivent également être ajoutés. 11% des décès en Belgique sont directement liés à la nutrition, contre 17% pour le tabagisme<sup>54</sup>.

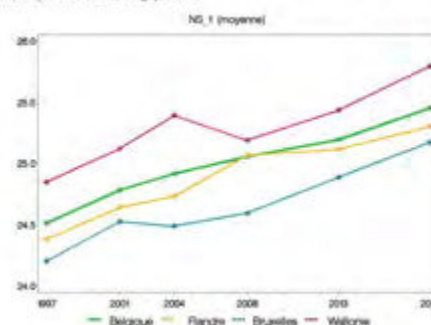
52 Sciensano, Enquête de santé 2018, «État nutritionnel», p.15

53 APES-ULiège et AVIQ, Plan de prévention et de promotion de la santé en Wallonie à l'horizon 2030. Axe « Promotion de modes de vie et d'environnements de vie sains », 2018, p. 5.

54 Le taux est passé de 14% à 11% entre 2020 et 2021 sans que l'on puisse expliquer le changement de mode de vie. Sans doute que certains décès liés à des comorbidités pourraient être comptabilisés du côté de Covid-19. OCDE, État de santé dans l'UE 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](https://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/belgique-profils-de-sante-par-pays-2021_17c34ec7-fr)

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

Figure 1 | Indice de masse corporelle (IMC) moyen au sein de la population de 18 ans et plus, par année et par région, Enquête de santé, Belgique 2018



Une autre conclusion importante des enquêtes belges sur la santé est qu'un facteur supplémentaire aggravant le risque d'obésité est le faible niveau d'éducation, qui à son tour est également corrélé à la pauvreté des revenus. L'alimentation et la « littératie » en matière de santé sont en jeu. La littératie alimentaire consiste à comprendre l'impact de vos choix alimentaires sur notre santé, notre environnement et notre économie - et à comprendre que ces impacts ne sont pas vécus de manière équitable. L'enquête de 2013 auprès des consommateurs a révélé que la prévalence de l'obésité est de 23,5% pour la population ayant un diplôme inférieur au niveau secondaire, et de 7,7% pour les personnes ayant fait des études supérieures. Le revenu est également un facteur explicatif, mais dans une moindre mesure : en 2013, le premier quintile avait un taux de prévalence de l'obésité de 17,8%, le cinquième un taux de 9,9%. Même parmi les personnes dont leur revenu les place dans le premier quintile (le plus pauvre), celles qui ont un diplôme de

l'enseignement supérieur ont un taux de prévalence de l'obésité de 7,7%. On trouve des résultats similaires en France<sup>55</sup>.

Les conséquences d'une mauvaise alimentation sont également économiques. Le coût de l'obésité ne peut être qu'estimé car il est difficile d'isoler les variables. Il est estimé à 1 % du PIB dans plusieurs pays européens et à 2,8 % du PIB au niveau mondial. Un rapport a estimé l'impact de la malnutrition équivalent à celui du tabac, à 2,1 trillions de dollars en 2014<sup>56</sup>. En Belgique, il pourrait représenter plus d'un milliard d'euros par an ; en l'an 2000, il s'élevait à 600 millions, uniquement aux dépenses de santé publique dans un calcul très restrictif<sup>57</sup>.

## 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 aliments* »<sup>58</sup>.

L'environnement alimentaire joue un rôle important en influençant les choix alimentaires des gens, mais il doit être examiné dans le contexte de l'ensemble du système alimentaire (y compris le modèle de production). Si l'on se concentre uniquement sur les environnements alimentaires (et les « consommateurs » au sens étroit), on risque d'aboutir à des solutions partielles qui ne s'attaquent pas au problème à la racine. Par exemple, une focalisation excessive sur le prix des aliments sains peut conduire à des politiques qui réduisent encore les revenus 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 profondes de la pauvreté.

Sciensano a réalisé un travail de pionnier en Belgique dans l'analyse des environnements alimentaires. Le premier jour du Learning Event organisé dans le

cadre de ce projet<sup>59</sup>, Stefanie Vandevijvere, experte de Sciensano, a fait une présentation claire et complète de l'étude des environnements alimentaires en Belgique. Les environnements alimentaires peuvent être plus ou moins « obésogènes », c'est-à-dire qu'ils vont plus ou moins favoriser l'accès à une alimentation adéquate sur le plan nutritionnel. Plusieurs facettes des environnements alimentaires peuvent être étudiées : la qualité des produits disponibles sur le marché, le marketing des entreprises alimentaires, l'information mise à disposition du consommateur au moment de l'achat, l'accès géographique, etc. Nous résumons ici quelques-unes des données disponibles pour la Belgique.

## 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 argument d'autant plus sensible que le budget des consommateurs est faible :

Moins les aliments ultra-transformés sont inclus dans le régime alimentaire, plus les consommateurs doivent payer pour leur alimentation quotidienne. En outre, 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 transformés<sup>60</sup>.

Les aliments ultra-transformés sont traités de manière à être facilement consommés, attrayants et accessibles pour le consommateur et, en même temps, très rentables pour l'industrie alimentaire. Les aliments ultra-transformés ont souvent une valeur nutritionnelle faible ou nulle<sup>61</sup> (ils contiennent beaucoup de calories sous forme de sucres et/ou de graisses et peu (ou pas) de nutriments, ce qu'on appelle des « calories vides ») et se situent donc pour la plupart en dehors de la pyramide alimentaire<sup>62</sup>, ce qui signifie que leur consom-

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

56 McKinsey, Vaincre l'obésité : une première analyse économique, 2014.

57 <https://www.sciensano.be/fr/sujets-sante/obesite/chiffres#co-t-du-surpoids-et-de-l-ob-sit>

58 Groupe d'experts de haut niveau, Comité pour la sécurité alimentaire mondiale, Rapport sur la nutrition et le système alimentaire, « Résumé », §3.

59 20 septembre 2021, <http://fian.be/Healthy-Food-System-in-Europe-Revisualisez-le-webinaire>

60 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, July 2021, part. Résumé.

61 Consommation de produits alimentaires ultra-transformés et qualité du régime alimentaire chez les enfants, les adolescents et les adultes en Belgique, Vandevijvere et al, Eur J Nutr, Dec 2019 - <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/30511164/>.

62 <https://www.gezondleven.be/themas/voeding/voedings->



mation doit être limitée autant que possible.

Les aliments ultra-transformés sont généralement plus gras, plus salés et plus sucrés que leurs homologues crus ou plutôt « faits maison ». En général, il est difficile d'estimer l'apport nutritionnel de produits complexes, de repas à plusieurs plats et de grandes portions par rapport aux repas dans lesquels les produits sont isolés avant d'être assemblés - comme dans les plats préparés<sup>63</sup>.

## LES PRATIQUES LIMITÉES DES ENTREPRISES AGROALIMENTAIRES

Une analyse approfondie des engagements et pratiques nutritionnels des principales entreprises alimentaires est disponible pour la Belgique (voir encadré). De nombreux progrès restent à faire pour améliorer la composition nutritionnelle des produits (reformulation pour réduire le sucre, le sel, la graisse), pour mieux informer la consommation, pour réduire la promotion de la malbouffe. Presque rien n'est fait pour donner aux produits sains un avantage sur les produits malsains en termes d'accessibilité. Ceci montre les limites des approches basées sur des engagements volontaires des entreprises et la nécessité d'une réglementation sur des sujets cruciaux pour la santé et les droits des personnes.

## DÉSERTS ALIMENTAIRES

Il est également possible de mesurer les types d'aliments disponibles dans une certaine zone géographique. Les zones géographiques défavorisées en termes d'accès à une alimentation de qualité sont parfois appelées « déserts alimentaires », ce qui est en soi un sujet parfois insuffisant pour expliquer l'ampleur de la façon dont les décisions politiques et de planification ont intentionnellement laissé certaines communautés sans accès adéquat à la nourriture,<sup>64</sup> mais qui sera néanmoins utilisé dans ce document. Par exemple, il a été démontré dans la Région flamande que les écoles où les mères des enfants ont un faible niveau d'éducation, et donc probablement un revenu plus faible, sont plus exposées à la restauration rapide

driehoek et <https://www.foodinaction.com/pyramide-alimentaire-2020-equilibree-durable/>

63 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

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

## ENGAGEMENTS ET PRATIQUES DES ENTREPRISES ALIMENTAIRES SUR LES ENVIRONNEMENTS ALIMENTAIRES ET LA NUTRITION DE LA POPULATION EN BELGIQUE.

Ce projet vise à contribuer aux efforts d'amélioration de la salubrité des environnements alimentaires belges pour la prévention de l'obésité et des maladies chroniques en évaluant la transparence, l'exhaustivité et la spécificité des engagements ainsi que les pratiques liées à la prévention de l'obésité et à la nutrition de la population, par les principales entreprises alimentaires belges.

L'objectif était de mettre en évidence, dans le contexte belge, les domaines dans lesquels les entreprises alimentaires font preuve d'un certain leadership, d'identifier les exemples de meilleures pratiques disponibles, d'identifier les domaines à améliorer et de faire des recommandations spécifiques adaptées par domaine politique, secteur et entreprise.

31 entreprises ont été évaluées et classées, mettant en évidence les exemples de meilleures pratiques, les principaux domaines d'amélioration et les recommandations.

Les résultats sont :

- Stratégie de nutrition de la population de l'entreprise. Score : 57/100 ;
- Formulation des produits. Score : 37/100 ;
- Étiquetage nutritionnel. Score : 32/100 ;
- Promotion du produit et de la marque. Score : 36/100 ;
- Accessibilité du produit. Score : 8/100.

Source : [https://www.sciensano.be/sites/default/files/belgium\\_web.pdf](https://www.sciensano.be/sites/default/files/belgium_web.pdf)

dans leur voisinage immédiat<sup>65</sup>. Il est important de noter que les enfants étudiant dans des écoles entourées de fast-foods sont susceptibles d'avoir un poids inférieur à la moyenne, ce qui souligne l'importance d'environnements scolaires sains et la nécessité de mesures réglementaires publiques pour protéger le droit à l'alimentation et à la nutrition des enfants et des adolescents<sup>66</sup>.

L'étude des environnements alimentaires est cruciale pour identifier, sélectionner et paramétrer les politiques publiques qui visent à améliorer l'état nutritionnel et l'accès à une alimentation de qualité pour 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 considérés comme une partie seulement du tableau et examinés dans le contexte des systèmes alimentaires dans leur ensemble (voir également la section théorique de ce module : «[Systèmes alimentaires et nutrition : apports théoriques](#)», page 7).

---

65 Voir l'intervention de Stefanie Vandevievere lors de l'événement d'apprentissage, jour 1, <http://fian.be/Healthy-Food-System-in-Europe-Revisualisez-le-webinaire>, min 11.

66 Ibid.

# ANALYSE DES POLITIQUES NUTRITIONNELLES EN BELGIQUE

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

## ANCRAGE JURIDIQUE DU DROIT À L'ALIMENTATION ET À LA NUTRITION EN BELGIQUE

La Belgique a ratifié le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, qui consacre le droit à l'alimentation (art. 11) depuis 1983<sup>67</sup>. La Belgique a également ratifié les autres principaux instruments des droits humains qui reconnaissent le droit à l'alimentation<sup>68</sup>. La Belgique est donc soumise aux obligations du droit à l'alimentation et ce droit est, en principe, directement applicable et utilisable devant les tribunaux belges, étant donné que la Belgique a 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.)

67 Voir M. Eggen, «Rapport de FIAN devant le Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations-Unies», dans «Systèmes alimentaires, nutrition et santé, Reprendre en main notre alimentation !», FIAN Belgium (2020).

68 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 en tant que partie intégrante du droit humains à un niveau de vie suffisant.

En conséquence, le droit à l'alimentation est rarement invoqué devant les cours et tribunaux et les obligations relatives au droit à l'alimentation sont peu intégrées dans les politiques publiques.

En 2014, une proposition de loi-cadre « établissant l'obligation d'une mise en œuvre effective du droit à l'alimentation par la Belgique » a été déposée au parlement fédéral<sup>69</sup>. Les objectifs fixés par la proposition de loi étaient notamment :

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

Ce projet de loi-cadre était particulièrement intéressant car il adoptait une vision relativement holistique. Les questions nutritionnelles étaient abordées ainsi que l'aide alimentaire, la durabilité, l'information des consommateurs et la lutte contre le gaspillage alimentaire. Et, chose importante, le projet visait à mettre en place un système de gouvernance participative par la création d'un Conseil national de l'alimentation chargé d'élaborer une stratégie nationale au début de chaque législature. Malheureusement, ce projet de loi n'a jamais été discuté au Parlement en raison de l'absence de majorité politique. Il s'agit clairement d'une occasion manquée de faire avancer le droit à l'alimentation et à la nutrition en Belgique. Néanmoins, l'idée d'une loi nationale pour réaliser le droit à l'alimentation revient régulièrement sur le tapis car elle est constamment poussée par les promoteurs du droit à l'alimentation.

69 DOC 54 0518/001. Voir : <http://www.lachambre.be/FLWB/PDF/54/0518/54K0518001.pdf>

## POLITIQUES SECTORIELLES EN MATIÈRE DE NUTRITION ET DE SANTÉ

En l'absence d'une politique alimentaire globale et multisectorielle, permettant une approche unifiée et cohérente de tous les 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 ce qui concerne la nutrition, plusieurs plans successifs de nutrition et de santé ont été adoptés. Le premier «Plan National Nutrition Santé pour la Belgique - PNNS-B» date de décembre 2005. Il a été initié par le Ministre fédéral des Affaires sociales et de la Santé publique, avec la participation des entités fédérées<sup>70</sup>. Il est basé sur les recommandations internationales existantes en matière de nutrition et de santé au niveau de l'UE et de l'OMS, en particulier la stratégie mondiale de 2004 sur l'alimentation, l'activité physique et la santé<sup>71</sup>. Le plan se concentre sur la réponse au problème de l'obésité et la promotion d'une alimentation plus équilibrée et de l'activité physique.

Depuis lors, le PNNS-B a été prolongé et renouvelé plusieurs fois avec quelques adaptations. Mais dans l'ensemble, les plans ont suivi la même logique. Les principales adaptations du plan ont été de nature institutionnelle. En effet, à la suite de la 6<sup>ème</sup> réforme de l'Etat, entrée en vigueur en 2012, plusieurs compétences en matière de santé publique ont été transférées aux Communautés. Le Plan National Nutrition Santé est ainsi devenu un Plan Fédéral Nutrition Santé, tandis que les Communautés<sup>72</sup> se sont vues attribuer des compétences pour adopter leurs propres politiques de prévention et de promotion de la santé (voir ci-dessous «La fragmentation institutionnelle», page 23).

Le plan actuellement en vigueur est le «Plan fédéral de nutrition santé 2015-2020» (PFNS). Ce plan est arrivé à échéance et devrait, en principe, être remplacé par un nouveau plan quinquennal. Mais au moment de la rédaction de ce rapport (avril 2022), aucun nouveau projet n'a été adopté par le gouvernement fédéral.

L'objectif déclaré de l'actuel PFNS est le suivant : Le

70 SPF Affaire sociale et de la Santé Publique, Plan National Nutrition Santé pour la Belgique, Bruxelles, 2005, p. 5

71 SPF Affaire sociale et de la Santé Publique, Plan National Nutrition Santé pour la Belgique, op. cit. . Ceci est précisé notamment dans l'avant-propos p.4, dans le «contexte» p.7-9, et dans les «principes» p.48.

72 La Belgique est un État fédéral, composé de 3 Régions (Flandre, Bruxelles, Wallonie) et de 4 Communautés (flamande, française, allemande et bruxelloise). Les compétences sont réparties entre ces entités.

plan vise à « *mettre en œuvre une politique fédérale de promotion d'une alimentation et d'un mode de vie sains, dans le but de réduire de manière significative 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 5 axes stratégiques. Ils font l'objet d'une discussion critique 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 sel »<sup>73</sup> et la « Convention pour une alimentation équilibrée »<sup>74</sup>, 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),<sup>75</sup> 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 subs-

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

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

75 [https://etaamb.openjustice.be/fr/arrete-royal-du-01-mars-2019\\_n2019040711.html](https://etaamb.openjustice.be/fr/arrete-royal-du-01-mars-2019_n2019040711.html)

tituts 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.

### **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.

### **AXES 4 ET 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 successifs 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 essentiellement « 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 individuelle »<sup>76</sup>. 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 alimentaire<sup>77</sup>.

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

<sup>76</sup> 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

<sup>77</sup> [https://uppindustrywatch.net/Behind\\_the\\_Labels\\_Report.pdf](https://uppindustrywatch.net/Behind_the_Labels_Report.pdf)

raisons principales<sup>78</sup>. 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 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 attaquant. 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.

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

## 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 questions<sup>79</sup>. 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 réforme<sup>80</sup>, 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 physique »<sup>81</sup>. La Flandre a adopté son propre plan, qui comprend un grand nombre de mesures liées à la nutrition<sup>82</sup>. La Région bruxelloise a adopté un plan de promotion de la santé pour 2018/2022, et travaille actuellement à la prochaine version<sup>83</sup>. 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.

79 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)

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

81 <https://sante.wallonie.be/sites/default/files/AVIQ-18-19401-Rapport%20Plan%20W%20Pr%C3%A9vention%20dk%C5%BE%20-%20accessible.pdf>

82 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](https://www.zorg-en-gezondheid.be/sites/default/files/atoms/files/Strategisch_Plan_GezLev_vGCCorr.pdf)

83 [https://feditobxl.be/site/wp-content/uploads/2018/09/Plan-strat%C3%A9gique-de-promotion-de-la-sant%C3%A9-2018-2022\\_0.pdf](https://feditobxl.be/site/wp-content/uploads/2018/09/Plan-strat%C3%A9gique-de-promotion-de-la-sant%C3%A9-2018-2022_0.pdf)

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 durable<sup>84</sup>. 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 partenaires<sup>85</sup> 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 consultation<sup>86</sup>. 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).

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

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

86 <https://lv.vlaanderen.be/nl/beleid/vlaamse-kost-voedselsstrategie>

## 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 «encouragement» 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-Bruxelles<sup>87</sup>.

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'agrobusiness. 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.

## 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.

<sup>87</sup> <https://www.mangerdemain.be/cantines/>



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'approfondissement<sup>88</sup>. 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.

---

<sup>88</sup> 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. Paturol 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



## 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 géné-

rations 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 transformés ou peu transformés »<sup>89</sup>. 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 géographique-

<sup>89</sup> <https://www.csm4cfs.org/wp-content/uploads/2021/05/FR-vision-VGFSyN.pdf> p.6

ment 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 durables »<sup>90</sup>. 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'alimentation<sup>91</sup>.

90 [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](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).

91 Michael Fakhri, Rapport A/76/237 du 27 juillet 2021, Le droit à

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 paysan<sup>92</sup>.

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 alimentaires<sup>93</sup>.

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 humaines<sup>94</sup>. 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%)<sup>95</sup>.

---

l'alimentation, §16.

92 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>.

93 Voir la [vidéo de l'événement d'apprentissage](#), du 21 septembre 2022, intervention d'Isabel Alvarez de Urgency.

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

95 <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 Paysanne<sup>96</sup>, reliées à des ceintures alimentaires autour de villes comme Liège<sup>97</sup>, Bruxelles<sup>98</sup>, Gand<sup>99</sup>, Charleroi<sup>100</sup>; ils peuvent être soutenus par la collectivité (GASAP<sup>101</sup>, Voedsel Teams<sup>102</sup> ou autres groupes d'achats collectifs...); ils peuvent être fédérés comme à Bruxelles<sup>103</sup>. 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 FUGEA<sup>104</sup>, MIG<sup>105</sup> ou ceux qui sont liés à l'agriculture biologique<sup>106</sup>.

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<sup>107</sup> (AiA) et du côté flamand, de VoedselAnders (VA)<sup>108</sup>.

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.

---

96 <http://lemap.be>

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

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

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

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

101 <http://gasap.be>

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

103 <http://fedeau.be>

104 <http://fugea.be>

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

106 <http://biowallonie.com>

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

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

## AUTRES PUBLICATIONS

- NOTE POLITIQUE : [BIO en tant qu'acteur de la coopération au développement](#)  
Dix ans après l'étude de la coupole flamande 11.11.11 « Doing business with poverty » sur l'institution financière de développement BIO, une nouvelle étude vient de paraître afin de faire le point sur les réformes entreprises au sein de cette institution financière et d'évaluer son impact dans les domaines du climat et de l'agriculture.
- RAPPORT : [Evaluation de la politique belge d'incorporation d'agrocarburants](#)  
Une coalition d'organisations de la société civile, dont FIAN Belgique, publie un nouveau rapport d'évaluation de la politique belge d'incorporation d'agrocarburants. Le rapport fait un état des lieux de l'utilisation des agrocarburants jusque 2020.
- DOSSIER : [Les acquisitions de terres à grande échelle en Afrique : Impacts, conflits et violations de droits humains](#). Ce dossier sur les relations Afrique-UE fait partie d'une série de documents destinés à inscrire la bonne gouvernance foncière, les questions liées aux droits fonciers et la prévention des conflits portant sur des ressources au programme du partenariat Afrique-UE et à l'ordre du jour du prochain sommet UE-Afrique (2022).
- OUVRAGE : [Un système alimentaire à transformer](#). Co-publié avec le CETRI, 9 articles, principalement écrits par des auteur·e·s du Sud, analysent les grands enjeux actuels de la transformation des systèmes alimentaires. Car si un consensus émerge sur la nécessité et l'urgence d'une révision en profondeur des systèmes alimentaires, des visions fort différentes sont à l'œuvre sur les solutions à apporter.
- Beet The System ! : [Réenchanter la Souveraineté Alimentaire](#). Cette édition célèbre les 25 années du mouvement pour la souveraineté alimentaire à travers 10 analyses détaillées des acquis, des menaces et des nouveaux défis du mouvement.
- ETUDE : [Patates en colère !](#) Publiée à l'occasion d'une grande mobilisation citoyenne à Frameries en 2021, cette étude détaille les impacts destructeurs de l'industrie de la frite et de la culture intensive de pommes de terre sur notre modèle agricole et notre environnement.
- MANUEL : [Occupons le Terrain !](#) Manuel de résistance aux projets inadaptés, imposés et nuisibles ». Rédigé par et pour des collectifs citoyens et des activistes, ce guide donne des informations et des conseils concrets sur la manière d'engager une lutte citoyenne pour défendre la nature et l'intérêt général face à des projets destructeurs.
- RAPPORT : [Financement du développement sous forme d'agro-colonialisme](#). Co-publié par plusieurs organisations de la société civile congolaises, européennes et internationales, ce rapport présente un aperçu du financement accordé par les banques européennes de développement à la société productrice d'huile de palme Feronia-PHC en République Démocratique du Congo.
- NOTE POLITIQUE (NL) [Toegang tot grond april 2022](#)
- BROCHURE (NL) [Goed Boeren / octobre 2022](#)
- BROCHURE Déclaration de Nyeleni (NL) [Nyéléni Verklaring / décembre 2022](#)
- ARTICLE [Malbouffe : le plan fédéral nutrition-santé en rade ! / avril 2022](#)
- ARTICLE [Clarebout : bientôt une victoire contre le géant de la frite ? / décembre 2021](#)
- ARTICLE [Sommet sur les systèmes alimentaires : les raisons de l'échec / hiver 2021-22](#)
- ARTICLE [Appliquer le droit à l'alimentation, une obligation pour l'État / juin 2021](#)
- ARTICLE [Coopération belge en RDC: un cadeau de plusieurs millions à Feronia / avril 21](#)



## FIAN BELGIQUE

Basée à Bruxelles, **FIAN Belgique** fait partie des premières organisations militantes pour le droit à l'alimentation, saine, adéquate et nutritive pour toutes et tous. Depuis plus de 30 ans, FIAN Belgique mène des actions de plaidoyer, de soutien aux luttes des communautés, d'éducation et de mobilisation citoyennes, sur base bénévole, grâce aux militants de l'association.

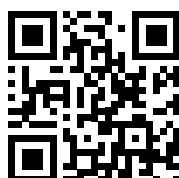
Pour mener à bien sa mission, FIAN Belgique soutient et collabore étroitement avec les communautés affectées et les mouvements paysans, les associations d'aide aux démunis et tous les mouvements sociaux réclamant une transition vers des systèmes alimentaires durables respectueux du droit à l'alimentation, tant en Belgique qu'à l'International.

## FIAN INTERNATIONAL

Fondée en 1986, **FIAN International** défend le droit à l'alimentation et à la nutrition en soutenant les communautés et mouvements populaires dans leurs luttes contre les violations des droits humains. À travers ses sections nationales et réseaux, FIAN International est active dans plus de 50 pays à travers le monde. Son Secrétariat International (IS) est basé à Heidelberg, en Allemagne et sa représentation permanente à Genève, en Suisse.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Plus d'info : [www.fian.org](http://www.fian.org).



FIAN Belgium  
Rue van Elewyck, 35  
1050 Bruxelles  
+32 2 640 84 17

