

ESTEVE Théo
MAGALHAES Aurelio
MAULNY Aline
SELO Pauline
STOKLOSA Claire

COMPTE-RENDU

Rencontres Internationales du programme Lascaux, « Territoires, ressources naturelles et sécurité alimentaire »
les 26 et 27 mars à la MSH Ange Cléopâtre, Nantes

VENDREDI 27 MARS À 14H

TABLE RONDE

LES POLITIQUES PUBLIQUES VISANT L'ÉQUILIBRE NUTRITIONNEL DE L'ALIMENTATION

Quelle marge de manoeuvre pour les politiques publiques locales?

Lascaux
PAYS DE LA LOIRE

UNIVERSITÉ DE NANTES
MSH
EXPO
FRANCE

EN PARTENARIAT AVEC LES MASTER 2 DROIT DU MARCHÉ ET DROIT DU DÉVELOPPEMENT DURABLE
ET LES JOURNÉES INTERDISCIPLINAIRES DU DÉVELOPPEMENT DURABLE
(UNIVERSITÉ DE NANTES)

CADRE

Cette table ronde, présidée par Madame Marine FRIANT-PERROT, s'est tenue le vendredi 27 mars 2015 dans le cadre des "Rencontres internationales du programme Lascaux, « Territoires, ressources naturelles et sécurité alimentaire » des 26 et 27 mars à la MSH Ange Guépin Nantes.

Elle a été réalisée en partenariat avec les Master 2 Droit du Marché et Droit du Développement Durable et les Journées Interdisciplinaires du Développement Durable (Université de NANTES)

Ces rencontres internationales du programme Lascaux s'inscrivent à plus large échelle dans une série de travaux préparatoires relatifs à l'Exposition Universelle de Milan 2015 "Nourrir la planète. Energie pour la vie".

Le Programme Lascaux a été créé en 2009 et est dirigé par François Collart Dutilleul, Professeur à l'Université de Nantes et membre de l'Institut universitaire de France.

Le programme Lascaux est soutenu par la région Pays de la Loire.



INTERVENANTS

Mme Marine FRIANT-PERROT

Maître de conférences à l'Université de Nantes, spécialiste du droit de la consommation et du droit de l'agro-alimentaire.

Monsieur GILLES FUMEY

Docteur en géographie, Enseignant-chercheur à l'Université de Paris la Sorbonne, ses recherches portent sur la relation géographie culturelle alimentation et sur les cultures alimentaires du monde.

Monsieur Daniel NAIRAUD

Inspecteur en chef de la santé publique vétérinaire, directeur général du Fonds français pour l'alimentation et la santé.

Mme Clementina SEBILLOTTE

Economiste à l'INRA, unité de recherche "Alimentation et sciences sociales", membre du programme ALISS.

Le compte-rendu suivant retranscrit l'ensemble des problématiques développées lors de cette table ronde. Sous la présidence de Madame Marine FRIANT-PERROT, elle s'est articulée autour des interventions de Madame Clémentina SEBILLOTTE, Messieurs Daniel NAIRAUD et Gilles FUMEY.

Les propos introductifs ci-dessous s'inscrivent comme un état des lieux des problématiques inhérentes à cette table ronde. Ils seront suivis du détail de l'ensemble des propos tenus par les intervenants, selon leur ordre de passage.



PROPOS INTRODUCTIFS

« Les enfants de milieux modestes ont 3,6 fois plus de risques d'être obèses que les enfants de cadres ¹ ».

Ce constat semble parfaitement résumer les différentes problématiques liées à l'alimentation. Cette réalité, tant française que mondiale, imprègne un ensemble complexe de sciences sociales, économiques, alimentaires ou encore sanitaires.

Selon Marine Friant-Perrot, à l'échelle mondiale, environ 1,46 milliard de la population est obèse ou en surpoids. Cette réalité ne concerne pas uniquement les pays riches. En effet, dans les pays en développement, Madame Friant-Perrot constate que les populations sont davantage touchées par l'obésité ou le surpoids que par la faim. Ainsi on observe une corrélation entre la malnutrition et la pauvreté. A titre d'exemple, la population mexicaine compte plus de personnes obèses que les États-Unis.

En Europe environ 2,8 millions de décès par an sont dus à l'obésité ou au surpoids. Cela représente environ 7% du budget pour la santé des Etats membres.

En France le taux d'obésité et de personnes en surpoids est moins élevé que celui de certains pays européens. Cependant, la France est extrêmement touchée par les inégalités sociales et territoriales.

Le droit joue alors un rôle en termes de régulation de ces déséquilibres alimentaires. Il ne peut contraindre les individus au suivi d'un régime alimentaire équilibré mais il peut participer à leur éducation alimentaire afin de les éclairer et de rendre leur choix libre.

La consommation de masse et le marketing alimentaire influencent considérablement le consommateur. Il n'est plus à même d'exercer ce choix libre et éclairé.

Afin de traiter les problématiques une multiplicité d'acteurs est logiquement requise. Ainsi, différents ministères et administrations sont mobilisés mais on constate également la mobilisation d'acteurs privé. Il s'avère en conséquence nécessaire de coordonner l'ensemble de leurs actions, tant à l'échelle nationale que locale et c'est le rôle même d'une politique publique de l'alimentation que de les mettre en musique.

¹DREES "La santé des enfants en grande section de maternelle en 2005-2006"

NUTRITION :

Selon l'OMS, il s'agit de l'apport alimentaire répondant aux besoins de l'organisme.

La malnutrition, peut avoir des conséquences graves sur la santé des personnes et provoquer des maladies telles que : le diabète, l'obésité, des maladies cardio-vasculaires...

EQUILIBRE NUTRITIONNEL :

Il est atteint lorsque l'alimentation couvre l'ensemble des besoins nutritionnels essentiels pour le bon fonctionnement de l'organisme soit :

- des besoins d'ordre énergétique (calories)
- des besoins d'ordre qualitatif (protéines, calcium, vitamines, etc).

L'ACTIVITE PHYSIQUE :

Elle est nécessaire pour atteindre un bon équilibre nutritionnel.

LA POLITIQUE PUBLIQUE NUTRITIONNELLE :

- son enjeu général : l'amélioration de l'état de santé des populations par une "bonne" nutrition.
- ses objectifs : la réduction de l'obésité infantile par la diminution de la consommation de sel et de sucres.
- son intérêt : une politique locale permet aux collectivités territoriales d'identifier leurs propres besoins et de participer activement, avec leurs administrés, à la réalisation d'un programme nutritionnel local

COMMENT PROMOUVOIR UNE ALIMENTATION ÉQUILIBRÉE PAR LES POLITIQUES PUBLIQUES LOCALES ?

LES FACTEURS D'INÉGALITÉS SOCIALES DE SANTÉ EN MATIÈRE NUTRITIONNELLE :

- les inégalités de revenus
- la précarité (chômage, temps partiel contraint...)
- la situation économique des étudiants
- le niveau d'éducation
- l'isolement de certaines personnes
- les considérations culturelles
- le lieu de vie...



MARGE DE MANOEUVRE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES :

On remarque un manque de visibilité dans la répartition des compétences nationales et locales. Leurs compétences en matière d'éducation nutritionnelle se limitent principalement à des actions de sensibilisation en milieu scolaire. Cela ne semble pas suffisant. Doit-on territorialiser les politiques nutritionnelles pour plus d'efficacité?



Remerciements aux participants, ainsi qu'à Gaëlle MOURIER-BOUCHON (directrice Qualité et Développement Durable de l'Université de Niçois) et Thomas BREGER (programme Localia).

Quelle peut-être, au regard de ces objectifs de réduction des inégalités de santé et de favorisation d'une alimentation durable, la marge de manoeuvre des politiques publiques locales en matière d'alimentation?

La qualité de la nourriture dépendant étroitement de sa production il est difficile, voire impossible, d'évoquer l'alimentation sans envisager l'agriculture. Cette indissociabilité justifie notamment l'action du ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt en la matière.

La loi n° 2010-874 de modernisation de l'agriculture et de la pêche a ainsi été adoptée le 27 juillet 2010. Le livre II relatif à l'alimentation, la santé publique vétérinaire et la protection des végétaux » a été modifié, refaçonnant ainsi la structure même du Code rural et de la pêche.

L'article L. 230-1 du Code rural a par ailleurs été adopté afin de définir la notion de politique publique de l'alimentation. Définie en fonction de son objectif elle vise ainsi à "assurer à la population l'accès, dans des conditions économiquement acceptables par tous, à une alimentation sûre, diversifiée, en quantité suffisante, de bonne qualité gustative et nutritionnelle, produite dans des conditions durables". Elle vise également "à offrir à chacun les conditions du choix de son alimentation en fonction

de ses souhaits, de ses contraintes et de ses besoins nutritionnels, pour son bien-être et sa santé”.

Cette préoccupation du ministère de l’agriculture et de l’agroalimentaire n’est cependant pas nouvelle et est apparue dès 1985 par la création du Conseil National de l’Alimentation (CNA). Créé en 1985, le CNA est une instance consultative indépendante, qui est consultée par les décideurs politiques sur la définition de politiques liées à l’alimentation. Il a été chargé, par la loi de modernisation agricole de 2010, du suivi de la mise en œuvre du Programme National pour l’Alimentation (PNA). Ce programme national, s’inscrirait comme le “facilitateur et le catalyseur des initiatives de l’ensemble des partenaires impliqués.”

Dès sa création, le CNA a plaidé pour la mise en oeuvre d'une réelle politique d'alimentation, transversale, s'appuyant sur divers acteurs, autant publics que privés. Le PNA s’est inspiré de ces recommandations. L’essence même du PNA réside ainsi dans le partenariat entre acteurs privés, collectivités territoriales et monde associatif. Cette convergence vise à favoriser et encourager l’émergence d’actions de terrain adaptées aux besoins locaux et basées avant tout sur le volontariat des acteurs.

Cette nouvelle politique se caractérise par un champ d’application très large, qui doit donc répondre à des objectifs variés.

Monsieur Stéphane Le Foll, ministre de l’agriculture, a souhaité recentrer ce programme autour de trois valeurs fondamentales qui seraient, selon lui, la justice sociale, la jeunesse et l’ancrage territorial.

Un autre outil d’amélioration de l’équilibre nutritionnel des français a été lancé par l’Etat, en parallèle du PNA. Il s’agit du Programme National Nutrition Santé (PNNS) initié en 2001 par le Ministère de la Santé. Le PNNS a pour objectif général l’amélioration de l’état de santé de l’ensemble de la population par la nutrition, par l’équilibre nutritionnel.

L’équilibre nutritionnel est atteint lorsque l’alimentation couvre l’ensemble des besoins nutritionnels essentiels pour l’organisme, des besoins d’ordre énergétiques autant que qualitatifs (vitamines, minéraux...). L’activité physique et la qualité des aliments sont donc des éléments qui doivent être pris en compte pour atteindre l’équilibre nutritionnel.

Le PNNS s’articule autour de deux modes opératoires principaux : l’intervention sur la demande et l’intervention sur l’offre.

Afin d'intervenir sur la demande, une action par les prix a ainsi été instaurée. Il s'agit plus spécifiquement d'une mesure visant à taxer les produits à risque (sodas, sucres, graisses...) et élever ainsi les prix de vente. On recherche la dissuasion du consommateur par la pratique d'un prix élevé. Cette taxe s'applique aux sodas depuis 2012.

De nombreuses autres actions ont été mises en œuvres. Ont ainsi été adoptées des initiatives d'amélioration de la restauration scolaire, des campagnes de prévention sur le thème nutritionnel au sein des écoles. Du matériel pédagogique et des guides de nutrition ont par exemples été conçus et une politique de coordination des différents acteurs de la prévention locale initiée. Un "système de surveillance de la consommation alimentaire et de la situation nutritionnelle de la population" a été mis en place, ainsi que des campagnes à destination du grand public sur les vertus du « bien manger » et du « bien bouger ».

Du côté de l'offre, les mesures principales résident dans le retrait des distributeurs automatiques des écoles et dans la création de chartes de « bonnes conduites » que les industries et la filière agroalimentaires signent et s'engagent à suivre.

Afin d'adapter le programme aux réalités locales des relais au sein des différentes régions françaises ont été mis en place. Ces relais se matérialisent par des Agences régionales de santé (ARS). Elles sont ainsi chargées de la mise en oeuvre des actions de santé publique définies au niveau du PNNS et doivent établir les connexions entre l'ensemble des acteurs concernés. Le Préfet de région bénéficie également des mêmes prérogatives.

A titre d'exemple, les agences sont chargées du bon déroulement des actions contribuant à la réduction des inégalités sociales de santé relevant du champ de la nutrition.

Les ARS ont également pour mission d'établir un Programme Régional de Santé (PRS).

Cette coordination a été rendue possible par la conclusion de Contrats locaux de santé (CLS), instaurés par l'article L.1437-17 du code de la santé publique. Ces "CLS" sont signés par les collectivités territoriales et leurs groupements. Ils portent plus spécifiquement sur la promotion de la santé, la prévention, les politiques de soins et l'accompagnement médico-social".

Le CLS de Nantes a par exemple été signé par l'ARS Pays de la Loire, le Préfet de la région, Nantes Métropole ainsi que par la ville de Nantes. Ce contrat a pour

ambition la préservation de la santé de la population par la "réduction des inégalités sociales de santé en agissant sur la déterminante nutrition".

Sur les modèles du PNNS et du PNA, ce CLS adopte une approche globale et transversale de la nutrition, dans le but de promouvoir une "alimentation variée et équilibrée (du champ à l'assiette), une amélioration de l'offre alimentaire, une amélioration des activités physiques et sportives , le développement du réseau nutrition/santé de la ville de Nantes et la valorisation de la production agricole de proximité.

D'autres instances régionales ont un rôle à jouer en matière de santé et de nutrition. C'est notamment le cas des Directions Régionales de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Forêt (DRAAF) chargées de la mise en oeuvre des objectifs fixés au niveau du PNA. La loi d'avenir pour l'agriculture du 13 octobre 2014 confère de nouvelles compétences aux DRAAF en leur permettant d'être associées aux projets alimentaires territoriaux. Il s'agit d'un projet global dont le but est de renforcer l'agriculture locale, l'identité du terroir, la cohésion sociale et la santé des populations. Ces projets sont initiés par des collectivités publiques à l'échelle d'un territoire.

L'ensemble de ces politiques publiques s'attache donc à développer des synergies au niveau local, associant partenaires publics et privés. Elles trouveront peut-être les solutions aux problématiques sociales et de santé liées à l'alimentation, tout cela en se focalisant particulièrement sur les inégalités caractérisant ce domaine.

Intervention de Madame Clementina Sebillotte

Economiste à l'INRA, unité de recherche "Alimentation et sciences sociales", membre du programme ALISS.

Dans quelle mesure les politiques publiques locales sont-elles susceptibles de contribuer à la réduction des inégalités sociales nutritionnelles ?

Les mesures de réduction des inégalités sociales en matière de nutrition sont le résultat d'une forte demande politique et sociale. Plusieurs facteurs socio-économiques et culturels expliquent le développement de ces inégalités nutritionnelles liées au mode de consommation alimentaire et à l'activité physique.

En termes de terminologie, l'Institut National de la Santé Et de la Recherche Médicale (INSERM) retient que le terme « inégalités » se réfère à la justice «dans la mesure où il s'agit de disparités de répartition d'un bien considéré comme fondamental dans une société, ce qui est le cas de la santé dans la société française ».

D'un point de vue socio-économique, les revenus, le niveau d'éducation ou encore la catégorie socioprofessionnelle, peuvent concourir à des inégalités sociales en matière de nutrition. Ces inégalités ont des conséquences non négligeables sur la santé des populations. Elles agissent notamment sur l'espérance de vie des individus ou sur l'apparition de maladies chroniques telles que le diabète, l'obésité ou les maladies cardio-vasculaires.

A titre d'exemple l'étude Obépi de 2012 relève que le pourcentage d'adultes obèses en France est 3,65 fois plus élevé dans les ménages ayant un revenu mensuel net inférieur à 900€ que les ménages dont le revenu est supérieur à 5300€/mois.

Les modes alimentaires varient selon les milieux socioculturels. La définition du repas, les manières de manger changent d'une société à l'autre. Selon le rapport INSERM précité, les familles plus aisées assimilent davantage le rapport étroit entre les modes alimentaires et la santé. Les familles les plus précaires sont moins informées et moins conscientes des qualités nutritionnelles de certaines familles de produits nécessaires pour l'organisme humain.

Par ailleurs, l'activité physique est un facteur déterminant pour la garantie d'un bon équilibre nutritionnel. Certaines populations n'ont pas conscience de son impact positif sur la santé. L'activité sportive comme le mode alimentaire varient d'un milieu socio-culturel à l'autre. Les familles les plus défavorisées manquent d'activité physique.

Dans son intervention, Clementina Sebillotte insiste sur plusieurs points clés relatifs aux inégalités sociales en matière de nutrition et sur le rôle qu'ont, et pourraient avoir, les pouvoirs publics locaux pour réduire ces inégalités. Elle affirme que l'administration locale bénéficie de plusieurs moyens efficaces pour diminuer les inégalités nutritionnelles entre ses différentes populations, mais qu'il existe cependant des limites à la mise en oeuvre de ces pouvoirs politiques locaux. L'action la plus déterminante et la plus efficace serait celle opérée par la communauté citoyenne elle-même.

Clementina Sebillotte nous rappelle ici que la mise en place de politiques publiques locales en matière de nutrition n'est pas un phénomène nouveau. A la fin du 20^{ème} siècle, plusieurs politiques locales ont été menées dans les pays industrialisés.

En France, les politiques publiques locales nutritionnelles actuelles tendent à se développer mais demeurent peu ambitieuses. On relève par exemple la simple mise en place de "charte des villes".

Dans un premier temps, Clementina Sebillotte identifie les effets principaux « bienfaiteurs » des politiques nutritionnelles locales sur la santé des individus et sur l'organisme. La disponibilité physique, économique et variée d'aliments sains pour la santé permet de favoriser un régime alimentaire tendant vers l'équilibre nutritionnel de toutes les populations et notamment celles défavorisées.

Clementina Sebillotte constate de surcroît que les politiques nutritionnelles relatives à l'environnement alimentaire local ont des effets positifs sur la santé des populations. Un environnement nutritionnel lié à une situation socio-écologique défavorable est souvent révélateur d'indices de masse corporelle élevés et d'un risque croissant de coronaropathies.

Les politiques d'économie alimentaire locales facilitent la mise en place d'un environnement nutritionnel local, composé de nourriture plus saine, variée et abordable pour les familles les moins favorisées. Les marchés locaux et l'approvisionnement local à des prix accessibles favorisent un choix de denrées alimentaires indispensables à la construction d'un équilibre nutritionnel.

Dans une seconde partie, plus dense, Clementina Sebillotte apprécie l'efficacité des politiques nutritionnelles en matière de réduction des inégalités sociales spécifiques à certaines catégories de population. Elle se réfère notamment aux personnes fragilisées par leur âge, par leur état physiologique, par leur état de santé ou par leur situation économique.

Les pouvoirs publics locaux peuvent agir sur la consommation locale. D'un point de vue collectif, ils peuvent notamment fixer des standards alimentaires dans les espaces dédiés à la restauration collective et ce en favorisant la qualité nutritionnelle, l'approvisionnement local et en participant à l'élaboration de menus sains. Ils peuvent également participer à la formation « nutritionnelle » des populations en mettant en place des pôles d'échanges informationnels, et en formant le personnel chargé de l'alimentation des personnes fragiles. Les pouvoirs publics locaux ont aussi la possibilité d'agir dans la sphère individuelle des populations en développant un système de livraison des plateaux repas aux personnes à mobilité réduite.

Par ailleurs, les pouvoirs publics peuvent développer des partenariats avec les professionnels du secteur alimentaire en les encourageant à proposer des denrées alimentaires de bonne qualité à des prix abordables. Ils seront alors en mesure de redonner une visibilité à ces produits au travers de dispositifs de marketing social et développeront ainsi l'approvisionnement local.

La planification territoriale peut constituer un moyen pour les politiques locales de concourir à la diminution des inégalités sociales. L'objectif de ces politiques est de favoriser l'accès à l'alimentation de qualité nutritionnelle en créant notamment des points de distribution alimentaire en fonction du regroupement des populations et en développant les transports en commun. L'administration locale peut également agir sur les permis de construction afin de mettre à la disposition des populations des jardins urbains dédiés à la culture collective. Enfin, toujours en termes de planification territoriale, les pouvoirs publics locaux peuvent participer au développement d'équipements sportifs pour favoriser l'activité physique des populations.

Il apparaît important que les pouvoirs publics adaptent au niveau local les politiques nationales nutritionnelles. Pour cela, l'administration locale doit pouvoir transposer les objectifs nationaux du PNNS. Madame Sebillotte se réfère notamment à la promotion de l'activité physique. En effet, l'administration locale est plus proche des populations que ne l'est le gouvernement. L'administration locale pourrait par exemple, sur le modèle de la Franche-Comté, mettre en place un système de prise en charge individualisée des personnes âgées dans le cadre des allocations personnalisées d'autonomie.

Une autre action déterminante des politiques locales nutritionnelles est la participation de la communauté sur des problématiques locales spécifiques à certains territoires. La commune de Perpignan, face à un taux d'obésité infantile supérieur à la moyenne nationale, a mis en place une politique de production locale de fruits et légumes pour favoriser leur consommation auprès de cette population déterminée.

Ces actions indépendantes locales peuvent être transposées au niveau national. L'action de distribution de corbeilles de fruits et légumes de la commune de Perpignan, en collaboration étroite avec l'Interproduction des Fruits Et Légumes frais (Interfel), a conduit à imaginer sa transposition au niveau national dans le cadre du PNA. La proximité des pouvoirs publics locaux avec les populations locales permet d'évaluer et de répondre plus rapidement aux inégalités sociales nutritionnelles. L'objectif est alors d'adapter ces « études locales » au niveau national afin de répondre aux inégalités sociales de manière plus efficace et plus ciblée.

Cependant, Clementina Sebillotte relève certaines limites à ces projets locaux. Plusieurs chercheurs dénoncent ainsi la « survalorisation » de l'action locale en termes de politiques nutritionnelles. Cette survalorisation serait due à une mauvaise maîtrise des moyens de production et de conservation. Les stratégies de politiques nutritionnelles doivent prévaloir sur l'échelle de leur mise en œuvre. Ces auteurs soulignent le fait que la production locale peut être source de pollution environnementale. Cette pollution serait liée à une mauvaise connaissance des méthodes de production durable. Il convient donc de transporter les denrées alimentaires sur de longues distances plutôt que de contaminer les ressources locales.

Dans un troisième temps, Madame Sebillotte identifie les acteurs locaux pouvant participer à la mise en place de politiques locales nutritionnelles. Elle met en avant l'étude de Perrin et Soulard de 2014 sur le rôle de la société civile dans les politiques nutritionnelles de la commune de Perpignan. Ils constatent en effet, que la société civile est beaucoup moins active que les professionnels du secteur privé alimentaire et que les pouvoirs publics. L'étude dénonce un paradoxe entre la conscience des citoyens relative aux enjeux alimentaires exposés lors du Grenelle de l'environnement et le manque d'implication au niveau local dans la mesure où « l'alimentation n'est pas perçue comme un enjeu spécifiquement urbain, ni même comme un problème ».

Clementina Sebillotte affirme qu'il existe plusieurs exemples d'une forte participation de la société civile au niveau local. En Finlande, dans les années 1970 en Carélie

du Nord, le taux de mortalité lié aux maladies cardio-vasculaires était plus élevé que le taux national. Un programme spécifique a été lancé en 1972.

Ces différents exemples renvoient à l'efficacité du volontarisme politique territorial dans la mobilisation des acteurs locaux. Le rapport Lardon Louidiyi de 2013 constate une augmentation progressive de l'intervention des acteurs publics locaux dans le secteur alimentaire. De plus, des recherches anglo-saxonnes analysent le rôle des mouvements citoyens qui tendent à se développer. On relève ainsi les lobbies alimentaires qui influencent les politiques alimentaires et urbaines.

Pour conclure, Clementina Sebillotte retient que le volontarisme territorial n'est pas suffisant. Les populations locales doivent agir elles mêmes sur les politiques nutritionnelles locales. Les pouvoirs publics locaux doivent mettre en œuvre des moyens pour faire participer la communauté, la société civile, à la construction de projets nutritionnels collectifs. Dans cette hypothèse, il reviendrait à la communauté de fixer elle-même les enjeux territoriaux et de déterminer les moyens de prise en charge de ces enjeux.

Intervention de Monsieur Daniel Nairaud

Inspecteur en chef de la santé publique vétérinaire, directeur général du Fonds français pour l'alimentation et la santé.

Pourquoi vous souciez-vous de mon équilibre alimentaire ?

L' étude des relations entre la précarité et la santé n'est pas un fait nouveau, en effet dans son rapport de 1998, intitulé "La progression de la précarité en France et ses effets sur la santé"², le Haut Conseil de la santé publique affirmait que la précarité est un phénomène qu'on ne plus ignorer. Cette étude insiste notamment sur les conséquences que cette situation entraîne sur la santé, notamment via les problèmes nutritionnels.

Monsieur Nairaud s'appuie sur les conclusions de ce rapport pour réaffirmer que la société a pris conscience qu'il faut agir. Néanmoins cette prise de conscience n'est pas nécessairement suivie de faits, en particulier pour les catégories sociales les plus précaires. Ainsi, des politiques publiques sont nécessaires pour tenter d'éradiquer ou de réduire la progression de maladies chroniques liées à l'alimentation telles que l'obésité ou le diabète.

Toutefois, une action isolée de la collectivité publique ne permettra pas de traiter efficacement cette problématique complexe. En effet, l'implication des entreprises privées et des associations est nécessaire pour permettre une approche globale. De ce constat est né le Fonds Français pour l'Alimentation et la Santé (FFAS), qui a pour objectif de réunir l'ensemble des acteurs scientifiques et économiques afin de consolider un partenariat durable au service d'une politique de santé publique globale.

Monsieur Nairaud a souligné quelques problématiques inhérentes à la mise en place de ces politiques, notamment le fait de savoir si les politiques publiques générales doivent concerner l'ensemble de la population alors que 75% du public est en bon état physique. Cette controverse souligne l'importance d'un ciblage précis du public destinataire de ces politiques. Est également abordée la question du financement de ces missions d'intérêt général. La solidarité nationale doit s'exprimer dans ce domaine et ce dans l'hypothèse où seule une minorité de la population serait concernée par ces problématiques alimentaires.

² <http://www.hcsp.fr/Explore.cgi/Ouvrage?clef=15>

Comme le souligne Daniel Nairaud, le financement de notre modèle social et de santé est un réel sujet qui complexifie la mise en place des différentes politiques publiques. En effet, nous sommes face à un allongement de la durée de vie des personnes, mais la moyenne d'âge d'apparition des longues maladies reste le même. Selon son expression "nous vivons donc plus longtemps mais nous vivons surtout plus longtemps malades". Ce phénomène s'inscrit comme un réel défi pour le financement de la sécurité sociale et des remèdes doivent être trouvés.

L'alimentation constitue un levier d'action dans la lutte contre les maladies chroniques. En effet, les multiples études scientifiques sur le sujet ne permettent plus de douter des risques cardio-vasculaires liés à l'obésité par exemple. La nutrition a donc acquis une place primordiale dans notre société tel que le montre l'engouement pour les programmes de nutrition personnalisée. Monsieur Nairaud remarque que des programmes tels que "e coach" pourraient se développer dans les prochaines années. Face à une perte de repères, au manque d'éducation et d'information, les consommateurs suivront les conseils nutritionnels personnalisés par une application smartphone par exemple, en fonction de l'activité physique de la personne ou des produits de saison.

Daniel Nairaud rappelle l'élément essentiel en matière d'alimentation qu'est le plaisir. En effet, le plaisir alimentaire guide la grande majorité de nos choix de consommation. Ce circuit de récompense est évidemment à prendre en considération lors de l'élaboration des politiques publiques alimentaires. Il ne s'agit pas d'élaborer des régimes uniquement sur l'aspect nutritionnel des produits, ils doivent également être bons, donner envie. Cet aspect est particulièrement important pour aborder les problématiques alimentaires des personnes précaires. L'alimentation représente un plaisir et pour une famille en difficultés financières, obligée de se restreindre sur de nombreux postes de consommation, le moment de passer à table doit rester un moment convivial permettant d'oublier les difficultés et les restrictions. Le plaisir associé au goût des aliments primera donc sur leurs qualités nutritionnelles.

Pour Monsieur Nairaud notre société fait face à un problème de quantité. Dans le contexte actuel d'abondance alimentaire, il faut réfléchir aux moyens permettant d'atteindre une consommation responsable en fonction de principes diététiques et médicaux dans une optique de prévention des différents facteurs de risques associés aux maladies chroniques en lien avec l'alimentation.

Face à ces problèmes, le FFAS et Daniel Nairaud veulent développer des solutions efficaces. Tout d'abord, Monsieur Nairaud a rappelé l'importance de l'éducation et ce dès l'école primaire. La loi du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture,

l'alimentation et la forêt, dispose dans son article 20 "qu'une information et une éducation à l'alimentation, cohérentes avec les orientations du programme national relatif à la nutrition et à la santé mentionné à l'article L. 3231-1 du code de la santé publique et du programme national pour l'alimentation mentionné à l'article L. 1 du code rural et de la pêche maritime, sont dispensées dans les écoles, dans le cadre des enseignements ou du projet éducatif territorial mentionné à l'article L. 551-1 du présent code."

Le FFAS s'engage également à soutenir divers projets permettant d'atteindre les objectifs poursuivis par le Fonds. Ainsi, le FFAS adopte une démarche "Bottom up" selon l'expression utilisée par Monsieur Nairaud. Cela signifie que l'attention sera portée sur des projets locaux, émanant du coeur de la société, plutôt que sur un projet rédigé au niveau national qui s'imposera ensuite aux différents acteurs. Cette logique permet une meilleure prise en compte du territoire.

La notion de territoire est essentielle en matière d'alimentation de par l'importance de son aspect culturel et géographique. En effet, une politique alimentaire sera nécessairement différente si elle concerne un milieu rural ou un milieu urbain, de plus les habitudes alimentaires peuvent être différentes d'une région à l'autre, il faut donc prendre en compte l'ensemble de ces éléments pour espérer rassembler l'ensemble de la population dans un projet alimentaire.

Enfin, Monsieur Nairaud a rappelé l'importance d'informer les consommateurs sur leur alimentation. Selon son expression "dire la vérité aux gens, c'est faire de la nutrition." C'est dans ce contexte qu'intervient l'étiquetage nutritionnel, au delà des simples tableaux nutritionnels car l'alimentation repose avant tout sur un équilibre. Il est possible de manger certains aliments gras ou sucrés et être en bonne santé, il faut adapter son alimentation. De plus, cette information doit être compréhensible et accessible à tous, d'où l'idée du code couleur. Cet indicateur appelé également "feux tricolores", défendu par le Professeur Serge Hercberg, a été inséré à l'article 5 projet de loi de modernisation de notre système de santé du 14 avril 2015.

Intervention de Gilles FUMEY

Docteur en géographie, enseignant-chercheur à l'Université de Paris la Sorbonne

Comment peut être perçue une politique nutritionnelle et une incursion des pouvoirs publics dans la décision alimentaire ?

L'adaptation des besoins alimentaires des populations aux ressources locales nécessite une prise de décision des pouvoirs publics mais il est important de prendre également en compte la perception de la population en ce qui concerne l'alimentation. L'intervention de Gilles Fumey est ainsi basée sur l'idée de perception.

La perception de l'alimentation est présentée sous forme de pyramide qui classe les produits selon les quantités et la régularité à laquelle nous devons les consommer . Cette pyramide représente une forme d'idéal nutritionnel qui s'inverse généralement dans le choix des produits que nous consommons.

L'offre alimentaire est découpée en différents groupes de produit selon les représentations. Il y a une idée d'ordre dans les produits que nous consommons. Cette classification des aliments est ancienne. Ces groupes ne sont pas interdépendants. Si on mélange les produits entre eux cela fausse les mesures, comme par exemple les légumes et les matières grasses. Il faut faire attention aux mélanges des produits et aux quantités quand on les consomme.

Gilles FUMEY aborde l'origine de la notion d'équilibre alimentaire. C'est un mot qui est issu de l'ancienne vision de la médecine grecque. L'équilibre alimentaire est vu comme une forme de perfection. Dans les représentations de la médecine grecque et chinoise il y a des modèles d'alimentation qui sont formulés à partir de la notion d'équilibre. L'alimentation est calée sur les âges de la vie, les éléments naturels, les tempéraments. Il y a ainsi une vision évolutive de l'alimentation en fonction des âges. On retrouve cette vision de l'alimentation en Occident comme en Chine. L'offre céréalrière a donné une base stable aux États en termes d'alimentation. Les apports de la science ont fait évoluer la vision de l'alimentation qui ne consiste plus seulement à cultiver la terre pour avoir un aliment.

L'importance de prendre soin des humains grâce à l'alimentation va émerger au 16^{ème} et au 17^{ème} siècle. Cela va être de plus en plus considéré comme un acte politique. On voit apparaître l'idée que l'on peut intervenir non plus seulement sur

l'alimentation mais aussi sur la santé. L'alimentation n'est plus uniquement un moyen de subsistance.

L'exemple des Quakers aux Etats unis est évoqué. C'est la première fois qu'une communauté pense à la qualité alimentaire. Les américains vont inventer les céréales soufflées comme nouvelle manière de consommer des céréales. La nourriture y est vue comme une façon de récompenser les enfants. C'est à cela que servaient les céréales. Ils donnaient également du chocolat à des enfants qui avaient suivi le catéchisme alors qu'avant il était réservé aux femmes aisées. L'alimentation n'y est donc plus seulement vue comme un besoin mais aussi comme une récompense.

Au 19^{ème} siècle une première campagne de vaccination montre la difficulté du peuple dans le suivi des injonctions de la puissance publique.

Dans un premier temps, l'intervention de Gilles Fumey va porter sur l'idée de contrainte publique en termes d'alimentation. Il explique que la police nutritionnelle est une forme de contrainte publique qui marche avec l'argument moral.

L'argument moral repose sur la notion de justice. La nourriture véhicule une morale et une éthique par l'emploi de mots tel que "local" ou "solidaire". Pour le consommateur s'alimenter devient une forme de bonne action. On retrouve également cette idée de justice avec le gaspillage qui fait l'objet de nombreuses campagnes de sensibilisation.

L'argument sanitaire et financier est également soulevé. L'exemple du tabac permet de montrer l'importance de l'intervention des pouvoirs publics. Cela pourrait être mis en œuvre également pour le sucre. Il est important de mettre en place des mesures et les évaluer en termes de coûts comme c'est le cas avec les problèmes d'obésité. Il faut donner des chiffres notamment concernant les dépenses de santé.

Enfin l'argument social repose sur la notion de transmission. On constate une appropriation par des jeunes gens de comportements alimentaires qui ne leur ont pas été transmis comme par exemple avec les AMAP. Cependant, cela les amène à cuisiner des légumes qu'ils ne connaissent pas, et donc à chercher de nouvelles recettes. Cette nouvelle génération réinvente la cuisine, il y a une réappropriation de l'alimentation.

Avec la médiatisation et les émissions télévisées la cuisine devient un sport, un loisir voire une compétition. La nouvelle génération crée un rapport nouveau à l'alimentation. La transmission des recettes à l'ancienne perd de son sens. La cuisine est de plus en plus considérée comme un loisir plutôt qu'une corvée ou une

tache domestique. Il y a également des freins culturels comme le montre l'exemple du barbecue où l'homme est au feu, et la femme au pain.

La deuxième partie de l'intervention va porter sur les dernières réalisations à l'échelon de l'état. Gilles Fumey évoque la taxation par l'état. On note une augmentation de l'obésité dans certaines régions. Des correctifs sociaux et spatiaux peuvent être apportés par l'état sous forme de taxes.

Suite aux appels à projet du PNA d'octobre 2014, une série de propositions ont été faites pour faire émerger l'idée de démocratie alimentaire. Des initiatives sont soutenues par le Ministère public. Quatre grands axes sont mis en évidence : La justice sociale, l'éducation, la lutte anti gaspillage et l'ancrage territorial. Ces axes sont en accord avec les attentes et perceptions des consommateurs d'aujourd'hui.

En termes de :

- justice sociale : des projets ont été mis en place afin d'améliorer l'alimentation dans les prisons, dans les hôpitaux tels que la création d'une épicerie sociale en Bourgogne, ou de boulangerie permettant de faire travailler et favoriser l'intégration des prisonniers.
- d'éducation : de nombreux projets sont mis en place dans les régions de France avec des aspects d'éducation et de transmission. On voit apparaître des slogans ludiques tels les « légumes trop moches trop bons », ainsi que des films courts sur les repas dans les lycées agricoles, et sur la "malbouffe". Il y a également un éveil à la diversité alimentaire pour traiter les différences alimentaires des populations qui demandent des régimes ou qui ont des prescriptions religieuses différentes. L'éducation alimentaire n'est plus transmise par les familles qui sont de plus en plus sollicitées par les pouvoirs publics. Le discours est basé sur l'idée qu'il y a encore des générations qui ont un capital mais qu'ils ne le transmettent pas tel quel à leur enfants ;
- de gaspillage : La lutte contre le gaspillage doit permettre une amélioration de la qualité nutritionnelle pour lutter contre le gaspillage ;
- d'ancrage territorial : il doit être favorisé par les produits locaux, la mise en place de politique alimentaire départementale et par la création de points de vente de produits agricoles. Il y a une distinction entre ce qui peut être fait à l'échelon du département et de la région. Le cas des déserts alimentaires est abordé, ce sont des endroits où il est difficile d'obtenir de la nourriture fraîche. La géographie en France a été instrumentalisée pour protéger et patrimonialiser des productions locales par le biais d'appellations d'origine

contrôlée. Aux États Unis par exemple il faut réinventer un nouvel ordre social alimentaire. Il s'agit en effet d'un pays dans lequel où il y a tout mais aussi un pays dans lequel subsistent des déserts alimentaires.

En conclusion Gilles Fumey évoque le rôle des architectes qui sont très actifs pour la représentation de ce que peut être dans quelques années une ville verte et une ville qui soit agricole. L'idée est de proposer un environnement alimentaire permettant à une ville de se nourrir sans recourir au marché. Pour l'avenir il faut repenser l'espace alimentaire au-delà de l'imaginaire.

PROCHAINES ETAPES

Le programme LASCAUX est l'un des 19 lauréats de l'appel à projet national 2014 du Programme National pour l'Alimentation.

C'est dans ce cadre que le Programme Lascaux développe son projet "Typologie des politiques publiques de restauration collective locale et durable".

D'avril 2015 à septembre 2016 et selon les termes même du programme, le projet aura vocation à :

– "d'une part élaborer une typologie des politiques publiques en matière de restauration collective locale et durable. Selon les termes mêmes du programme "cette typologie sera basée sur une analyse des caractéristiques juridiques et techniques de « Modèles – Références » de restauration collective en fonction des contraintes et des objectifs de politiques publiques poursuivies, et ce de « la fourche à la fourchette ». Elle constituera un outil pratique de travail et d'aide à la prise de décision politique complémentaire des guides pratiques récemment publiés à l'échelle nationale ou à l'échelle des collectivités ;

– d'autre part, mettre en place une plate-forme numérique qui aura vocation à alimenter, puis à prolonger le partage d'expériences, à faciliter la mise en réseau des différents acteurs de la restauration collective en Pays de la Loire et sur les autres territoires, à consolider les liens entre les chercheurs et les acteurs publics, privés et associatifs de la restauration collective et enfin à assurer une diffusion de la typologie des politiques publiques de restauration collective locale et durable".

