

**Rencontres internationales du programme Lascaux  
Nantes, 26-28 mars 2015**

**Table ronde  
« Les politiques visant l'équilibre nutritionnel de l'alimentation »**

**Que sait-on des politiques nutritionnelles locales ?  
Quelques éléments pour contribuer au débat**

Clementina Sebillotte (INRA-UR 1303 ALISS)

L'intervenante remercie Louis-Georges Soler (INRA- Directeur UR ALISS)

## Les politiques locales relatives à l'alimentation et à la nutrition ne sont pas nouvelles dans les pays industrialisés

Dans les années 1970 en **Carélie du Nord en Finlande**, un programme global est lancé de façon expérimentale impliquant plusieurs secteurs (santé, agriculture, transport...) et politiques (alimentation et activité physique, tabac, alcool) pour agir contre des facteurs de risque des maladies cardiovasculaires, puis étendu à d'autres régions. (Jourdain-Menninger, Lignot-Leloup, 2003).

Au milieu des années 1980 on observait aux **Etats-Unis** des actions publiques pour créer des systèmes alimentaires à l'échelle des territoires, en adéquation avec les besoins nutritionnels locaux, comme une manière d'améliorer la santé publique de la communauté (Grossmann, Webb, 1991 ). Notamment l'action pionnière de **Knoxville**.

Ces actions pionnières ont servi de modèle à des projets semblables développés au **Canada** et plus tard en **Australie** (Grossman, Webb, 1991).

En **France**, le nombre d'**agglomérations engagées** dans des projets comportant des questions nutritionnelles **est croissant, mais il reste modeste** (Perrin, Soulard, 2014) ; souvent il s'agit **des actions qui correspondent à la déclinaison locale d'une politique nationale** (ex. chartes villes actives du PNNS, des actions avec les personnes âgées du programme APA).

**Différentes initiatives publiques locales** distribuées dans l'espace et dans le temps, ont fait l'objet **d'évaluations qui éclairent** sur leurs **intérêts** et leurs **limites** par rapport aux **politiques nationales** et sur les **complémentarités entre les deux niveaux d'intervention**.

Une lecture critique de certains de ces travaux nous pose différentes **questions** sur les **politiques nutritionnelles locales** :

- Quels sont les **effets spécifiques des politiques nutritionnelles locales** sur l'amélioration de **la diète et de la santé** des populations ?
- Présentent-elles des **atouts spécifiques pour répondre** aux enjeux nutritionnels associés **aux inégalités sociales et à la fragilité de certaines catégories de la population** ?
- Quelles sont les **opportunités** qui favoriseraient leur **mise en place** ?
- Comment les différents **acteurs locaux** perçoivent-ils et se mobilisent-ils face aux questions nutritionnelles ?
- **Le volontarisme politique territorial est-il une stratégie pertinente** pour mobiliser les acteurs locaux dans une action publique nutritionnelle durable ?

## Quels sont les effets spécifiques des politiques nutritionnelles locales sur l'amélioration de la diète et de la santé des populations ?

➤ La **disponibilité physique d'aliments sains** est déterminante pour choisir une **diète plus saine**.

L'accès aux points de vente (supermarchés), offrant une **grande variété d'aliments à des prix abordables**, est **déterminant pour que les communautés défavorisées puissent avoir** le même accès à la variété des **choix alimentaires sains** à la disposition des communautés aisées (Morland et al 2002).

➤ L'**environnement alimentaire local** a des répercussions sur la **santé** (obésité, diabète).

-Les caractéristiques des **environnements alimentaires locaux** peuvent jouer un **rôle** dans la **prévention** de la **surcharge pondérale** et l'**obésité** (Morland et al 2006).

-**Environnement nutritionnel** et **situations socio écologiques défavorables** ont été **associés** à des **indices de masse corporel élevés** et au **risque de coronaropathie** (Mobley et al 2006).

➤ L'**économie alimentaire locale** a de l'influence sur la construction des caractéristiques de l'**environnement nutritionnel local**.

-Les **marchés locaux**, comme les marchés de producteurs, représentent une source supplémentaire de **nourriture saine et abordable**, en particulier de fruits frais et légumes (Larsen, Gilliland, 2009).

## Quels sont les effets spécifiques des politiques nutritionnelles locales sur l'amélioration de la diète et de la santé des populations ? (Suite)

-La présence d'un **approvisionnement local** de nourriture a de l'influence sur la composition de la **diète** (Hermann et al 2008).

- **L'environnement nutritionnel local, résultant d'une économie alimentaire locale, affecte la prévalence de l'obésité et du diabète et la diète, aux USA** (Salois, 2010) :

-**densité de marchés de producteurs**, volumes directs de ventes à la ferme, programmes de la ferme à l'école sont **liés négativement à la prévalence de l'obésité et du diabète**.

-**caractéristiques de l'environnement nutritionnel, en plus des caractéristiques socioéconomiques, sont des facteurs clés pour expliquer la présence de l'obésité et du diabète**. Reste à connaître les mécanismes de causalité.

- Les **points de vente locaux encouragent des meilleurs choix alimentaires et une diète plus saine**.

Une communauté qui possède une économie alimentaire locale forte a plus de chances de disposer d'une nourriture saine et abordable, laquelle peut favoriser une meilleure prise de décision alimentaire et une meilleure santé (Salois, 2010).

Les politiques nutritionnelles locales présentent-elles des atouts spécifiques pour répondre aux enjeux nutritionnels associés aux **inégalités sociales et à la fragilité de certaines catégories de la population** ?

## Les cibles d'intervention pour les politiques nutritionnelles locales :

- En plus de la **population en général** (demande),

Les actions nutritionnelles locales peuvent *cibler directement* ...

- Les **populations fragiles** (demande) en raison de :

Age : personnes âgées, nourrissons, enfants scolarisés

Etat physiologique : femmes allaitantes, femmes enceintes

Etat de santé : personnes malades à domicile, hospitalisées

Situation socioéconomique : personnes en situation de précarité, de pauvreté

... *et, indirectement, à travers* :

- **L'environnement alimentaire** (offre d'aliments)
- **L'environnement urbain** (offre d'infrastructure et mobilité urbaines)

# Les opportunités<sup>1</sup> d'intervention pour les politiques nutritionnelles locales (suite) :

## ➤ La consommation alimentaire :

(1 : Grossman, Webb, 1991 ; Yeatman, 1997, 2003)

- Fixation de **standards** pour la **restauration collective**<sup>1</sup> (écoles, hôpitaux...) en termes de qualité nutritionnelle des aliments, de composition des menus, d'origine locale de l'approvisionnement .
- Distribution des **plateaux repas** à domicile pour les personnes âgées, malades, etc.
- **Informations et formation** (nutrition, cuisine...) de ces populations avec **appui et suivi** à long terme
- Formation du **personnel chargé de l'alimentation des personnes fragiles** (Cardon, 2007)

## ➤ Les décisions prises par les acteurs économiques de l'offre alimentaire<sup>1</sup> :

- Encouragement des entreprises locales (industries ; distribution) à adopter des **politiques d'amélioration de l'offre**<sup>1</sup>.
- Favoriser le développement des **marchés locaux** et d'une **production agricole locale** pour les approvisionner<sup>1</sup>.
- Participation des acteurs économiques dans des opérations de distribution de **coupon d'achats pour des aliments sains** pour des catégories défavorisées.
- Encourager les acteurs de la distribution à **promouvoir des aliments de bon rapport qualité nutritionnelle/prix auprès des populations défavorisées en rendant ces aliments visibles, disponibles et attractifs en magasin** par un dispositif de **marketing social ad hoc** : logo sur les rayonnages, totem animation sur place (Ex. projet Opticourses à Marseille (Maidon et al, 2014 ; équipe Darmon)).

# Les opportunités d'intervention pour les politiques nutritionnelles locales (suite)

## ➤ La planification et développement urbains (Grossman, Webb, 1991; Yeatman, 1997, 2003)...

...pour améliorer l'accès à des aliments sains et à la pratique de l'activité physique de la **population en général** en agissant sur :

- l'**emplacement** de centres de **distribution** par rapport à la population (aménagement des quartiers).
- le **transport** entre les **lieux de vente** et les **zones résidentielles**.
- la disponibilité d'**endroits pour allaiter** et de **fontaines d'eau** dans les **lieux publics**.
- l'emplacements de **panneaux d'affichage**
- la **mise à disposition de la population d'une infrastructure pour la pratique de l'activité physique et sportive**
- l'encouragement de la **production locale de nourriture saine** (gestion de permis de construction sur des terres proches des centres urbains)

... mais aussi comme moyen de **compensation des inégalités sociales** :

- **mise à disposition des terres** pour des jardins urbains (Pothukuchi , Kaufman, 1999).
- **prise en compte** des caractéristiques de la **diversité des populations fragiles** pour **concevoir une offre d'activité physique adaptée à cette diversité, et un accès ciblé** (coupons d'accès, marketing social ciblé).



# Les opportunités d'intervention pour les politiques nutritionnelles locales (suite) :

## ➤ L'adaptation et suivi au niveau local des politiques nationales

• **L'acceptation d'une politique nutritionnelle nationale** au niveau local est **dépendante du management local ainsi que du travail et de l'implication locaux** (Grossman, Webb, 1991)

-Par exemple, pour le PNNS : mobilisation des instances administratives régionales en intégrant l'objectif nutritionnel de la politique nationale et la création des instances spécifiques, etc.

• **Le niveau local** comme **complément indispensable d'une politique nutritionnelle nationale** permettant de **capter les spécificités locales** (Grossman, Webb, 1991)

**notamment pour lutter contre les inégalités sociales liées à la nutrition via des actions ciblées sur des populations fragiles** que le niveau national ne peut pas prendre en compte. Mobilisation du local pour rendre possibles des formes de prise en charge « individualisée » visées par les politiques nationales. Par exemple, alimentation des personnes âgées : interventions adaptées aux spécificités individuelles. En Franche Comté, la formation des aides à domicile pour des personnes âgées dans le cadre des Allocation personnalisées d'autonomie (APA) (Cardon, 2007).

## ➤ La conception et mise en place d'une politique locale en réponse à des enjeux territoriaux spécifiques et faisant une place à la nutrition

• **la nutrition** comme un **élément de la gouvernance alimentaire territoriale intégrée, pour construire des systèmes alimentaires plus durables** (Wiskerke, 2009; Perrin, Soulard, 2014; Piveteau, Supkova 2011).

• politiques d'accès à une nourriture saine et locale. Ex. Programmes Farm to Institution (Harris et al. 2012)

## Quels atouts pour les politiques au niveau local ?

### ➤ La **participation de la communauté**<sup>1</sup> :

- prise en considération d'une **question importante pour la communauté mais non signifiante au plan national** ou d'une conjonction de problèmes et des **situations spécifiques au niveau local**. Ex. : Perpignan conjonction de surpoids supérieur à la moyenne nationale chez les enfants et production locale de fruits et légumes (Perrin, Soulard, 2014).
- identification d'une **question locale signifiante au niveau national** : La réussite d'un projet pilote au niveau local conduit à envisager son déploiement à l'échelle nationale. Ex.: Carélie du Nord en 1972 (Jourdain-Menninger, Lignot-Leloup, 2003) ; la distribution quotidienne réussie en 2009 à Perpignan, en lien avec l'Interfel, d'une corbeille de fruits et légumes frais dans le centre hospitalier Saint-Jean a conduit à envisager son déploiement dans le cadre du PNA au niveau national (Perrin, Soulard, 2014).

### ➤ La **prise en compte des particularités locales**<sup>1</sup>, qui peuvent être simplifiées à outrance ou non considérées par les politiques nationales:

- Les politiques locales ont la possibilité de **mobiliser des données locales** issues de **recherches développées au niveau local**.
- Ces recherches locales peuvent mettre en évidence des **solutions qui ne seraient pas révélées autrement et adapter les politiques nationales** (ex. actions en fonction des variations locales de la diète).

### ➤ **Rapidité, proximité**<sup>1</sup> : les changements peuvent être plus rapidement implémentés. Les **réactions des gouvernés** ont plus de chances d'atteindre les décideurs.

## Quels atouts pour les politiques au niveau local ? (suite)

### ➤ Absence de consensus sur ces atouts :

- Certains auteurs (Born, Purcell, 2008) **mettent en garde contre la survalorisation de l'échelle locale en termes de politiques** (« fétichisation du local » : « le piège du local »).
- Pour ces auteurs **ce qui compte ce sont les stratégies et non pas les échelles**
- Ils signalent, par exemple,
  - ✓ que les **méthodes locales de production ne sont pas intrinsèquement bonnes** et peuvent être **aussi peu durables que les méthodes classiques**
  - ✓ que la dégradation de l'environnement ou la **plus faible valeur nutritionnelle peuvent aussi être associées à une alimentation** basée sur une **production locale** :
    - > il peut être **préférable de transporter** des produits **que de contaminer des ressources locales**
    - > il peut être **nutritionnellement plus sain** de consommer **des aliments récoltés et réfrigérés** qui ont parcouru plusieurs kilomètres **que des aliments récoltés la veille, mais ayant passé presque 24 heures dans un entrepôt ou camion chaud et mal ventilé.**
- D'autres auteurs estiment que les initiatives politiques **locales ont besoin d'être renforcées** par d'autres échelles : régionale, nationale, voire globale (Pothukuchi, Kaufman, 1999)

# Comment les acteurs locaux se mobilisent-ils face aux questions nutritionnelles ?

## ➤ Quelle participation de la société civile ?

Dans les **programmes d'action régionaux à Perpignan où les questions nutritionnelles ont une place transversale**, Perrin et Soulard (2014) mettent en avant :

- Fort « poids des acteurs privés dans le système alimentaire »,
- « Multiplicité des acteurs publics dans la gouvernance territoriale »,

### - **Faible implication de la société civile**

Ils montrent que :

#### ✓ **D'une part**, lors des **débats du Grenelle** :

- les **enjeux alimentaires** avaient été **perçus par les citoyens** ;
- c'est **la société civile** « qui souligne dans les débats l'interconnexion entre les différents enjeux alimentaires » et **a inscrit les questions alimentaires dans les programmes d'action**, plus qu'une prise de conscience politique.

#### ✓ **D'autre part**, paradoxalement, **au niveau local** (communauté d'agglomération):

- « **l'alimentation n'est pas perçue** comme un **enjeu spécifiquement urbain**, ni même **comme un problème** » :
- l'alimentation **participe plutôt au marketing territorial** de l'agglomération **et à son développement économique** » (promotion du goût, vitrine gastronomique).

# Comment les acteurs locaux se mobilisent-ils face aux questions nutritionnelles ? (suite)

## ➤ Quelle participation de la société civile ? (suite)

On trouve aussi des exemples **d'une forte participation citoyenne locale, régionale, à l'origine d'une politique intégrant la nutrition :**

-la Finlande et notamment la région de Carélie du Nord, dans les années 1970, avait le **taux le plus élevé de mortalité imputable aux maladies cardio-vasculaires des pays développés.**

-Les **facteurs de risques** comme le **taux de cholestérol, l'hypertension artérielle et la consommation de gras saturés étaient plus élevés en Finlande** que dans l'ensemble des pays développés,

la **population de Carélie** du nord s'est mobilisée et sa demande a été **relayée par les députés de la région**. Un programme spécifique a été lancé en 1972 (Jourdain-Menninger, Lignot-Leloup, 2003).

## Le volontarisme politique territorial est-il une stratégie pertinente pour mobiliser les acteurs locaux dans une action publique nutritionnelle durable ?

Ces exemples posent des questions sur les **rôles du volontarisme politique et de la société civile**

✓ « ...le volontarisme politique a toujours été considéré comme [un] ingrédient essentiel des stratégies alimentaires urbaines... »<sup>1</sup>

✓ On observe une augmentation progressive de **l'intervention de l'acteur public**, notamment des autorités et des collectivités locales, dans le champ alimentaire (Lardon, Loudiyi, 2013).

Ex.: **structuration des filières** d'approvisionnement au sein des territoires (plates-formes de distribution), **approvisionnement public en produits locaux** (écoles, hôpitaux, restauration collective) (Harris et al 2012).

✓ Mais des « **recherches anglo-saxonnes** insistent aujourd'hui sur le **rôle des mouvements citoyens** comme **lobbies**, voire **acteurs centraux dans la structuration des stratégies alimentaires urbaines** (Morgan, 2013), seuls à même **d'assurer la pérennité de la gouvernance alimentaire locale**, au delà des échéances électorales. »<sup>1</sup> (1 : Perrin, Soulard, 2014).

En guise de conclusion...

**Un volontarisme politique local pour favoriser la création collective de sens ...  
... préalable d'une action publique locale durable**

✓ Plutôt qu'un volontarisme politique local qui conçoit des politiques nutritionnelles, **les acteurs publics locaux pourraient fournir des conditions pour que la communauté puisse construire collectivement un projet dans ce sens.**

✓ Dans cet « espace », **il reviendrait à la communauté de fixer les enjeux et de décider ensemble la façon de les prendre en charge.**

✓ **Convoquer les acteurs locaux et leur donner des conditions pour qu'ils définissent ensemble** : comment ils veulent manger (Etilé, 2013) , compte tenu des connaissances de la recherche (qui peut fournir tout d'abord un diagnostic local pour partir sur des bases solides), des ressources disponibles, des politiques nationales, des traditions, des aspirations , etc., pour définir **collectivement des stratégies collectives relatives à la nutrition locale et au système alimentaire local.**

**Merci de votre attention !**