
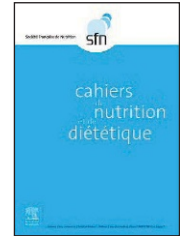




Disponible en ligne sur
 ScienceDirect
www.sciencedirect.com

Elsevier Masson France
 EM|consulte
www.em-consulte.com



Les actions régionales et locales en nutrition-santé

Regional and local actions for nutrition and health

**René Demeulemeester^{a,*}, Claude Michaud^b,
Gilles Pérole^c, Hélène Thibault^d, Pierre Bonnefille^e,
Landy Razanamahefa^f**

^a Médecin de santé publique, 10 rue du clos Chauffour, 37400 Amboise, France

^b Agence régionale de Santé de Franche Comté, 3 avenue Louise Michel, 25000 Besançon, France

^c Mairie de Mouans Sartoux, place du Général de Gaulle, 06370 Mouans Sartoux, France

^d Institut de Santé Publique, d'Epidémiologie et de Développement, Université Victor Segalen Bordeaux 2, 146 rue Léo Saignat, 33000 Bordeaux France

^e Association Imagine 84, 27 rue des Infirmières, 84000 Avignon, France

^f Direction générale de la santé, 14 avenue Duquesne, 75350 Paris 07 SP, France

MOTS CLÉS

Actions en nutrition et santé ;
Régions ;
Communes ;
Ecoles ;
Personnes en difficulté sociale ;
Facteurs de succès

Résumé

Dès sa conception le PNNS a été caractérisé par une articulation forte entre d'une part un niveau national qui a développé un cadre de référence et a joué un rôle incitatif et, d'autre part, un niveau régional et local qui a impliqué les services déconcentrés, les collectivités territoriales (régions, départements, villes) et le monde associatif.

Cette dynamique est ici mise en évidence à travers plusieurs exemples. La déclinaison du PNNS réalisée dans toutes les régions avec ses relais dans les départements est illustrée par le programme Manger mieux et bouger plus en Franche Comté. Mouans Sartoux, dans les Alpes Maritimes, témoigne de la capacité des communes à influencer le cadre de vie en utilisant les nombreux leviers d'actions dont dispose une collectivité locale. La palette des interventions à l'école et auprès des parents est présentée par l'intermédiaire du programme Nutrition prévention santé des enfants et des adolescents en Aquitaine. Une action locale de portée nationale, les Jardins de la méditerranée à Avignon, montre comment il est possible concrètement d'approvisionner en fruits et légumes frais les personnes en difficulté sociale. Dans leur diversité, on retrouve plusieurs ingrédients communs contribuant au succès de ces interventions locales. L'article conclue par un repérage de ces facteurs de succès qu'ils soient attribuables à l'organisation nationale du PNNS ou qu'ils soient déterminés par la volonté et le contexte locaux.

© 2011 Société française de nutrition. Publié par Elsevier Masson SAS. Tous droits réservés.

*Auteur correspondant.
rené.demeulemeester@yahoo.fr (R. Demeulemeester)

KEYWORDS

Actions for nutrition and health ;
Regions ;
Communities ;
Schools ;
People with social problems ;
Success factors

Summary

Since its conception the PNNS was characterized by a strong articulation between the national level (framework and incentives) and a regional and local level with involvement of local authorities and NGO's.

This dynamic is demonstrated here through several examples. Declinations conducted in each region are illustrated by the program of region Franche Comté. Mouans Sartoux, town in Alpes Maritimes, demonstrates the ability of municipalities to influence the quality of life using the many levers of actions available to a local community. The range of interventions in schools and among parents is provided through the a nutrition program for children and teenagers in Aquitaine. A local project, national in scope, in Avignon, shows how it is actually possible to supply fresh fruits and vegetables people with social problems.

In their diversity, there are several common ingredients contributing to the success of local interventions. The article concludes by identifying these success factors that are attributable to the national PNNS organization or determined by the local will or context.

© 2011 Société française de nutrition. Published by Elsevier Masson SAS. All rights reserved.

Introduction

Pour atteindre ses objectifs, le Programme national nutrition santé (PNNS) a développé un ensemble d'actions, de mesures, et de réglementations autour d'axes stratégiques orientés vers différentes cibles dont les collectivités territoriales et les acteurs locaux. Depuis 2001, le PNNS s'est appuyé sur une articulation forte entre le niveau national (en développant le cadre de référence et en jouant un rôle incitatif) et le niveau régional avec une implication des services déconcentrés, des collectivités territoriales (régions, départements, villes) et du monde associatif.

Chaque année, sur les appels à projets des Groupements régionaux de santé publique (GRSP) plus de 1300 projets ont pu être financés et mis en œuvre au niveau régional. Par ailleurs, depuis 2007, de nombreuses entreprises, associations, et collectivités territoriales ont inscrites leurs actions sur le thème de la nutrition-santé sous la marque « Programme national nutrition santé » [1].

Cette dynamique qui ouvre le champ à de nombreuses expérimentations demande encore à être valorisée. Cet article entend y contribuer, non pas en dressant une typologie de ces actions et en proposant des tableaux fastidieux mais plutôt en les illustrant par quelques exemples concrets. Ces exemples couvrent un large éventail de niveaux et milieux d'intervention : départements et région, collectivités territoriales et communes, écoles et familles, enfin une dernière illustration conjugue nutrition et lutte contre l'exclusion.

Les interventions en région et départements

La mise en œuvre des actions majeures du PNNS s'effectue dans le cadre d'un dialogue avec les partenaires du programme présents dans son comité de pilotage¹, et au niveau régional dans le cadre défini par le plan régional de santé publique ». Telle est affichée l'organisation du Programme national nutrition santé.

Des déclinaisons du PNNS ont ainsi été engagées progressivement dans toutes les régions françaises à partir de 2002. La démarche comprenait la réalisation d'un état des lieux (situation nutritionnelle, actions mises en œuvre, moyens disponibles), la définition de stratégies régionales vis à vis des usagers, du milieu scolaire, des professionnels de santé, des partenaires institutionnels et associatifs et des secteurs économiques, le financement d'actions et études et enfin la mise en place de procédures de suivi [2].

Durant le PNNS 2 et jusqu'à la mise en place des Agences régionales de santé en 2010, la coordination est effectuée par le Groupement régional de santé publique (GRSP), dans le cadre du Plan régional de santé publique (PRSP). Dans l'ensemble des régions, sous une forme ou une autre, la nutrition apparaît dans les objectifs et stratégies des PRSP. Un comité technique régional nutrition a parfois été constitué pour assurer plus spécifiquement l'animation des mesures relevant de cette thématique.

Cette déclinaison régionale et ses relais dans les départements sont ici illustrés par le programme développé en Franche Comté.

Manger mieux et bouger plus en Franche-Comté

Si la plupart des indicateurs francs comtois relatifs aux comportements alimentaires sont dans la moyenne nationale (dont la prévalence de l'obésité), cette région se caractérise, selon le Baromètre nutrition santé de 2008, par une convivialité des repas supérieure à la moyenne nationale.

Pour manger mieux et bouger plus en Franche-Comté, les autorités sanitaires locales se sont mobilisées en 2003. Cinq groupes d'une vingtaine de personnes ont depuis cette date mis en place des actions collectivement décidées autour des axes suivants :

- Faciliter l'accès des publics prioritaires (enfants/adolescents, personnes en situation de précarité et sujets

1 Le PNNS est coordonné par un Comité de Pilotage constitué auprès du Ministre chargé de la santé. Le comité de pilotage assure la concertation et le dialogue entre les pouvoirs publics, les acteurs économiques et les associations intervenant dans le domaine de la nutrition. Il est constitué, de représentants des ministères impliqués, des agences sanitaires, de l'assurance maladie, du conseil national de l'alimentation, des opérateurs économiques, du monde associatif, du mouvement sportif, de personnalités scientifiques qualifiées. Ce comité comprend également des représentants des collectivités territoriales (Association des maires de France, Assemblée des départements de France, Associations des régions de France, réseau des villes santé de l'OMS).

âgés) et des professionnels en charge de ces publics à une information de qualité labellisée par le PNNS.

- Rapprocher l'offre alimentaire, proposée par les structures collectives (établissements scolaires et de soins, dispositifs de garde des enfants), des repères du PNNS.
- Encourager les Francs-Comtois à augmenter leur activité physique.
- Mieux dépister et prendre en charge l'obésité de l'enfant et de l'adolescent.
- Mieux dépister la dénutrition chez la personne âgée par des actions tenant compte de son état psychique et physique, notamment bucco-dentaire.

Ce qui a été fait dans la région autour de ces 5 axes

Axe 1 : Accès à l'information PNNS

Un maillage des différents acteurs institutionnels a été réalisé ayant comme objectif de « mieux faire connaître les documents produits au niveau national par le PNNS et d'optimiser la diffusion auprès des premiers concernés ». Le réseau Instance Régionale d'Education et de Promotion de la Santé/Comités Départementaux d'Education pour la Santé (IREPS/CODES) a coordonné ce travail. Ce même réseau propose chaque année depuis 2004, trois formations permettant l'augmentation des compétences des professionnels de la santé et du social en éducation nutritionnelle (en ciblant trois populations : enfants, adolescents et personnes en situation de précarité). Près de 400 professionnels ont ainsi été formés.

L'Education nationale contribue à la diffusion de la culture PNNS notamment en relayant dans les établissements les documents destinés aux enseignants. Cet engagement « nutrition » a par ailleurs été formalisé dans le cadre d'une convention Education nationale / Direction régionale des affaires sanitaires et sociales (DRASS) aujourd'hui intégrée dans l'Agence régionale de santé (ARS).

Un enseignement « alimentation et activité physique » a été proposé entre 2004 et 2008 à 20 participants dans le cadre de l'Université d'été de Besançon.

Axe 2 : Cohérence entre l'offre alimentaire et les repères du PNNS

Depuis 2004, une action régionale proposant la suppression de la collation matinale dans les écoles maternelles a été mise en place. Près de 4 000 instituteurs ont été contactés dans les 4 départements. Huit actions de formation des chefs de cuisine (établissements scolaires, établissements de soins) relatives aux recommandations nutritionnelles ont été organisées en région en 2005. Près de 400 chefs de cuisine ou intendants des quatre départements de la région ont bénéficié de ces formations. Cette action a permis de diffuser un guide de conseils d'achat (en restauration collective) des fruits et légumes élaborés par des acteurs régionaux. Une action expérimentale régionale de formation au plan alimentaire des chefs de cuisine en collège suivi d'un accompagnement sur 6 mois a été mise en place en 2005. Quatre collèges et un lycée y ont participé. Cette action n'a pas été reconduite du fait, d'une part, de la faible réponse des établissements et, d'autre part, d'initiatives analogues prises par certains Conseils Généraux.

Depuis 2007, la réflexion du groupe de travail s'est orientée vers la notion de circuits alimentaires courts destinées à fournir la restauration collective scolaire et hospitalière de la région, en produits régionaux (notamment issus de l'agriculture biologique). Cette réflexion est appuyée par le Conseil régional ainsi que par les Chambres d'agriculture.

La Mutualité Française Doubs a formé une vingtaine de ses animatrices des Relais assistantes maternelles. Le Conseil général du Doubs a lancé en 2007 un programme départemental de restauration scolaire comprenant l'action « Cantines pour tous » destiné à favoriser l'accès des élèves boursiers demi-pensionnaires aux restaurants collectifs des collèges. En parallèle, il a mis en place une formation interdisciplinaire (infirmier, professeur d'éducation physique et sportive, cuisinier d'un même établissement) pour les 48 collèges du département sur le thème de l'alimentation et l'activité physique des collégiens.

Axe 3 : Activité physique

Les 7 lycées agricoles de Franche-Comté ont conduit durant 3 ans un projet qui lie alimentation et activité physique. Par ailleurs, dès 2007, un réseau franc-comtois « sport santé » s'est mis en place. En 2008 et 2009, deux formations ont été proposées à une quinzaine d'éducateurs sportifs de la région : « sport et obésité de l'enfant » et « sport et maladies chroniques ». Ce réseau a aussi enclenché un processus de labellisation des clubs qui souhaitent accueillir en sécurité des patients atteints d'une maladie chronique. En parallèle à cette dynamique, une exposition itinérante « manger, bouger, dormir » destinée aux collégiens a été réalisée par la Direction départementale de la jeunesse et des sports (DDJS), le CODES et le Conseil général 70. Les 26 collèges de Haute-Saône accueilleront cet outil.

Axe 4 : Obésité

Depuis 2004 s'est mis en place un Réseau de prévention et de prise en charge de l'obésité pédiatrique de Franche Comté (RéPPOP FC) qui propose aux enfants francs-comtois obèses une prise en charge optimisée. Il forme en parallèle différents professionnels de la santé (dont 180 généralistes) et du social au repérage et à la prise en charge des enfants obèses. C'est ainsi que le dépistage systématique est effectif dans toute la région et a été accompagné par une formation spécifique de tout le personnel de santé scolaire, le même travail auprès du personnel de Protection maternelle et infantile (PMI) étant en cours.

Une offre d'éducation thérapeutique collective a aussi été mise en place pour ces enfants et leurs familles. Ce travail se fait en collaboration avec différents acteurs : la Maison d'enfants de La Beline (Salins les Bains) spécialisée dans la prise en charge des enfants obèses et le service de médecine du sport du Centre hospitalier régional (CHU) afin de proposer des épreuves d'effort et des programmes de réentraînement à certains enfants suivis par le REPPOP. Près de 1 400 enfants sont suivis par l'ensemble du réseau.

Axe 5 : Dénutrition

Une dynamique sur le sujet des Comités de liaison alimentation nutrition (CLAN) a été amorcée en 2005 visant à augmenter le nombre de CLAN dans la région. Un séminaire regroupant 33 établissements de soin a été organisé en 2007. Les centres

de soins de l'association du service à domicile ADMR de la Haute-Saône ont formé leurs infirmiers et leurs intervenants à domicile au repérage et suivi de la dénutrition chez les personnes âgées visitées. En 2008 et 2009, deux modules de formation relatifs à la prise en charge de la dénutrition ont été proposés à près de 200 professionnels (diététiciens, chefs de cuisine, médecins, soignants) de 24 établissements de soins de la région. L'un concernait la restauration dans les établissements en lien avec la dénutrition, l'autre concernait le suivi des patients dénutris.

Un dispositif original baptisé «Nutriconseil25» consiste à proposer aux médecins libéraux une possibilité de suivre leurs patients dénutris vivant à domicile. Près de 500 personnes en ont bénéficié. En parallèle, ce dispositif a permis la formation de près de 500 professionnels (médecins et infirmiers) sur ce thème.

Enfin, une étude sur l'état buccodentaire des personnes âgées vivant en établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD) a également été réalisée en 2008. Les besoins en soins observés chez les 2/3 de ces personnes très âgées ont conduit à émettre sept recommandations élaborées lors d'un séminaire collectif de travail qui s'est tenu en 2009.

Au total, comme le montre cet exemple, le niveau régional se situe non seulement comme un relais du programme national mais aussi comme rassembleur et organisateur par l'élaboration en commun d'un programme d'actions régionales et enfin comme accompagnateur, par la mise en place de conventions et l'organisation de formations et d'échanges de pratiques.

Les interventions dans les communes et collectivités territoriales

Si le niveau national élabore les normes réglementaires et influence les normes sociales, c'est le niveau local qui est le plus propice aux interventions parce que c'est à ce niveau que le cadre de vie est directement influencé, parce que, par leurs compétences réglementaires ou leur volonté politique, les collectivités territoriales disposent de nombreux leviers d'actions sur l'alimentation et l'activité physique, et enfin parce que les contacts entre institutions, professionnels et associations y sont sans doute plus aisés qu'aux niveaux national et régional.

La préoccupation nutrition a préexisté au PNNS dans beaucoup de communes mais c'est 2003, sous l'égide du PNNS, que plusieurs d'entre elles ont été réunies pour élaborer la Charte Ville Active du PNNS [3] dont l'objet est d'« Impliquer officiellement les villes et communautés de communes dans la mise en œuvre d'actions ou programmes en cohérence avec le PNNS ». Cette charte prévoit notamment la mise en œuvre dans les communes d'actions issues des recommandations du référentiel PNNS et la désignation d'un référent chargé de faire le lien avec les niveaux régionaux et nationaux. Dès lors, les collectivités territoriales, municipalités et départements sont invitées, sur une base volontaire, à s'inscrire dans une dynamique nationale en signant avec le ministre chargé de la santé et des sports une charte de ville ou de département actif du PNNS. La restauration scolaire, l'aménagement urbain, le champ social, les centres de loisirs, la PMI etc. représentent des domaines privilégiés de leur action. Aujourd'hui ce sont plus de 200 villes qui adhèrent à la charte Villes actives.

Parallèlement à cette démarche, en 2004, un partenariat public-privé initiait le programme de lutte contre l'obésité

infantile EPODE qui faisait suite à l'étude menée depuis 1992 à Fleurbaix-Laventie Ville Santé.

Certaines régions, comme Provence Alpes Côte d'Azur, ont pu animer au niveau régional les villes signataires afin d'échanger sur les meilleures pratiques et de fixer des orientations communes. C'est Mouans Sartoux, commune de 10 000 habitants des Alpes Maritimes qui illustre ici la capacité des communes à agir non seulement dans la transversalité mais aussi par l'exemple plus que par l'injonction.

A Mouans-Sartoux : « Bien manger, bien bouger, c'est bon pour la santé ! »

En octobre 2005 le conseil municipal de Mouans-Sartoux délibérait pour signer la charte des villes actives PNNS. Cette adhésion étant dans la logique de l'engagement de la municipalité à offrir au sein de la restauration scolaire une alimentation de qualité.

Au cours de l'année 2006, a été élaboré le programme d'action intitulé « Bien manger, bien bouger, c'est bon pour la santé ! ». Pour le construire un groupe de travail inter-services a été constitué (services enfance, éducation, jeunesse, sports, vie associative, juridique, communication, techniques, urbanisme, personnel, finances, centre commercial d'aide sociale [CCAS]), cette constitution transversale a été un élément déterminant de la réussite du projet. Des élus et des techniciens des différents services de la ville se sont réunis pour réfléchir au plan d'actions qui permettrait d'atteindre le plus d'objectifs possible du PNNS 2, cette pluralité de regards a permis des propositions diversifiées et une responsabilité partagée de leur mise en œuvre. Après la phase d'élaboration ce groupe de travail a assuré le suivi et le développement du projet détaillé ci-dessous.

Le projet a été élaboré autour de six axes impliquant chacun plusieurs services de la commune dans leur mise en œuvre.

1. Faciliter l'accessibilité aux fruits et légumes

La commune organise deux marchés par semaine, pour faciliter l'achat de proximité et permettre à des producteurs locaux de vendre leur production. De plus les prix pratiqués sur les marchés présentent un éventail intéressant avec notamment des promotions en fin de matinée.

La commune a également aidé à l'installation de plusieurs AMAP (Association pour le maintien d'une agriculture paysanne) par la mise à disposition d'espaces de distribution, l'organisation de conférences, l'aide à la communication. Ainsi près de 150 familles peuvent disposer d'un panier de légumes par semaine.

Il existe aussi un jardin de Cocagne qui produit des légumes Bio sur un terrain mis à disposition par la commune tout en offrant un emploi de réinsertion pour une vingtaine de personnes.

Pour permettre une autosuffisance de production locale, le nouveau Plan local d'urbanisme (PLU) attache une attention toute particulière à la préservation des surfaces agricoles nécessaires.

Enfin, deux nouveaux projets sont en cours de développement : une épicerie sociale qui viendrait compléter l'aide alimentaire proposée par la CCAS et la création d'une régie municipale agricole pour fournir la restauration scolaire en légumes Bio.

2. Développer la mobilité active

La marche à pied et la pratique du vélo ont un effet reconnu sur la santé en contribuant à la pratique quotidienne d'une activité physique. Les actions sont engagées à deux niveaux. Tout d'abord l'organisation de manifestations de sensibilisation ou d'actions pérennes : pédibus et vélobus pour le ramassage scolaire (23 % des élèves se rendaient à l'école à pied ou en vélo en 2002, aujourd'hui ils sont 47 %), journées « tous en selle », vélos de service pour le personnel municipal, éducation à la pratique du vélo et à la mobilité active dans les écoles et centres de loisirs, salon des véhicules propres, mais aussi Plan de déplacement inter-entreprises ou Plan de déplacement pour le personnel communal.

Mais les actions concernent aussi l'urbanisme et l'aménagement de la ville. Un schéma directeur des pistes cyclables et des chemins piétonniers a été élaboré, le futur Plan local d'urbanisme (PLU) prend fortement en compte la mobilité active en terme d'implantation des zones constructibles et de réserves foncières. Chemins piétonniers, pistes cyclables, parkings vélo sont progressivement développés.

3. Faciliter la pratique quotidienne d'activités physiques

Pour compléter la mobilité active, l'offre de pratique d'activités physiques et sportives est très développée. Gymnases, salles de sport et plateaux sportifs permettent d'offrir à la population plus de 30 activités différentes. Au-delà, un plateau sportif par école a été construit, ouvert en permanence en aire de proximité pour une pratique libre hors temps scolaire. Aires de jeux, parcours de santé et chemins de randonnées permettent une pratique familiale souple et gratuite.

Pour sensibiliser à la nécessité de cette pratique régulière, les équipes d'animation des accueils de loisirs du péri scolaire (accueil matin, soir et temps de restauration) proposent systématiquement des activités physiques. En tant qu'employeur la municipalité sensibilise également son personnel au cours d'une séance mensuelle de découverte d'activités physiques.

4. Informer et communiquer autour du PNNS 2

Pour faire connaître les recommandations du PNNS les moyens de communication ont été multipliés : des conférences sont organisées avec invitation du bus info santé du Conseil Général, distribution aux parents d'une plaquette sur l'intérêt du petit déjeuner et l'arrêt de la collation (action menée par le réseau des villes actives du PNNS en PACA).

Le conseil de ville des enfants a ses propres panneaux d'information et fabrique ses propres slogans pour appeler à respecter les repères du PNNS. Le groupe de suivi du PNNS est présent avec un stand dans les grandes manifestations. La maison de l'emploi organise des informations sur le thème « bien manger à petit budget ».

Mais incontestablement, c'est par l'exemple que l'on communique le mieux. Ainsi des fontaines à eau sont installées dans les bâtiments communaux mais surtout les apéritifs offerts par la commune ont été revisités. Alcool, cacahuètes, biscuits apéritifs... ont été remplacés par jus de fruits frais, des légumes et du pain farine type 80 accompagnés de tapenade et de sauce au fromage blanc. Aujourd'hui la population parle « d'apéritif PNNS »... le message est passé ! Il faut souligner que ces nouveaux apéritifs ont permis de

réduire le budget de 50 %, on peut donc faire de la qualité nutritionnelle en faisant des économies. Par ailleurs, une semaine par an, au mois de novembre, dans le cadre de la semaine Mouv'eat organisée par les Ecomaires, la commune fait la fête autour des repères du PNNS.

5. Education des enfants et des jeunes et formation des personnels

La nutrition est présente dans dix des 73 actions du Projet éducatif local adopté par le conseil municipal en septembre 2009, cette forte proportion montre l'intérêt porté par la commune dans la mise en place d'une politique de santé publique. Certaines actions sont menées en partenariat avec l'Education Nationale sur le temps scolaire : « un fruit à la récré », arrêt de la collation, élaborer un petit déjeuner équilibré, jardin éducatif à compostage (JEAC). Les autres sont conduites sur les temps péri scolaires par les équipes d'animation pour lesquelles sont organisées des formations adéquates, passage indispensable pour qu'ils puissent proposer des activités de qualité.

6. Respecter les 9 repères du PNNS dans la restauration scolaire

Mouans-Sartoux souhaite offrir une restauration respectueuse de la santé et de l'environnement, la présenter en quelques lignes est une gageure. Une cuisine par école, des produits bruts uniquement, des légumes frais, 50 % de produits Bio en 2010, 3 des 5 portions de fruits et légumes servies quotidiennement, diminution du sel et du sucre, pain Bio farine 80 à moins de 18 g de sel par kg, des céréales complètes... Les menus ont évolué en fonction de chaque repère PNNS, la contrainte de faire disparaître colorants, conservateurs, pesticides y a été ajoutée... Ce sont donc des laitages Bio natures uniquement qui sont proposés, des pâtisseries et des sauces maison, aucun plat industriel.

Grâce à la régie municipale agricole, la commune va désormais produire ses légumes Bio afin d'en maîtriser les coûts et de permettre un approvisionnement de proximité. La première récolte de pommes de terre a été faite le 26 juillet 2010.

Voici dressé un panel, non exhaustif, des actions pour faire connaître mais surtout pour faire vivre le PNNS sur la commune de Mouans-Sartoux. La réflexion est conduite par la recherche permanente de la cohérence. Une commune ne peut pas communiquer sur les repères du PNNS auprès de la population et faire le contraire dans ses propres structures. La collectivité se doit d'être exemplaire dans ses propositions, c'est la manière la plus efficace de communiquer.

La réalisation de ces actions n'aurait pas été possible sans une action collective. La mise en place du groupe de suivi PNNS regroupant des personnes des différents services de la commune a permis à la fois la force du groupe à travers la diversité d'approche et une réflexion plus riche mais elle a également entraîné une appropriation collective des enjeux de santé et donc un effet facilitateur dans la mise en œuvre au sein de chacun des services dans leurs domaines de compétence.

Les interventions dans les écoles et avec les parents

L'école, qui accueille l'immense majorité des enfants est un milieu privilégié d'intervention sur l'alimentation

et l'activité physique. Dès 2001, le ministère de l'Éducation Nationale a été associé au PNNS et depuis des outils d'intervention en éducation à la santé ont été développés largement diffusés aux équipes éducatives en collaboration avec l'Institut national de prévention et d'éducation pour la santé (INPES). Au delà de ces interventions éducatives, les actions mises en place dans les écoles, les collèges et les lycées portent sur la restauration scolaire, la prévention du surpoids et de l'obésité, l'organisation des déplacements et les activités physiques et sportives. Le programme Nutrition prévention santé des enfants et des adolescents en Aquitaine illustre ces interventions.

Programme Nutrition, Prévention et Santé des Enfants et Adolescents en Aquitaine

En se basant sur les objectifs, les axes stratégiques et les outils du PNNS 1 puis du PNNS 2 ce programme, met en place depuis novembre 2004, des actions coordonnées sur le thème « nutrition, prévention et santé » chez l'enfant et l'adolescent afin d'améliorer leur comportement en termes d'alimentation et d'activité physique, et de stabiliser la prévalence de l'obésité de l'enfant en région Aquitaine.

Ce programme se décline en 3 axes :

- le dépistage précoce, la prévention et la prise en charge de l'obésité de l'enfant : mobilisation et dynamisation des acteurs en région Aquitaine,
- l'amélioration de l'offre alimentaire en milieu scolaire et périscolaire,
- la mise en place d'actions pédagogiques sur l'alimentation et l'activité physique en direction des enfants, de leur famille et de leur entourage éducatif et médical.

Préalablement à ces actions, différentes enquêtes menées dès 2004-2005 par l'Institut de santé publique, d'épidémiologie et de développement (ISPED), Université Bordeaux 2, en lien avec le Rectorat de l'académie de Bordeaux et les Inspections académiques ont permis de faire un état des lieux de la prévalence du surpoids et de l'obésité chez les enfants et les adolescents et de leurs habitudes en termes d'alimentation et d'activité physique [4]. La reconduction de ces enquêtes pour évaluer l'impact du programme a débuté depuis 2007-2008, et les premiers résultats sont encourageants.

Une forte mobilisation des partenaires

L'Union régionale des caisses d'assurance maladie d'Aquitaine (URCAM) a été le maître d'ouvrage de ce programme mené en partenariat avec la Direction régionale des affaires sanitaires et sociales (DRASS) et maintenant par l'Agence régionale de santé (ARS), le Rectorat de l'académie de Bordeaux et les Inspections académiques, la Direction régionale de la jeunesse et des sports Aquitaine (DRDJS), l'Institut de santé publique, d'épidémiologie et de développement (ISPED) l'Université Victor Segalen Bordeaux 2 et l'INSERM U 593, les Comités d'éducation pour la santé d'Aquitaine (CODES et CRAES).

Le 7 novembre 2006, une convention de partenariat signée entre l'URCAM, la DRASS, le Rectorat et la Direction Régionale de la jeunesse et des sports ainsi que les Directions Départementales de la Jeunesse et des sports et le Comité Régional olympique et sportif a scellé cet engagement commun.

De nombreux autres partenaires sont associés à la mise en œuvre de ce programme : la Ville de Bordeaux et les villes PNNS de la région, les Conseils généraux d'Aquitaine, le CHU de Bordeaux et les Centres hospitaliers généraux, la Mutualité Française, la Mutualité fonction publique, le réseau de prévention et de prise en charge de l'obésité de l'enfant (Répop) Aquitaine, l'Union régionale des médecins libéraux d'Aquitaine, le Groupement des Pédiatres de Gironde, l'Observatoire régional de la santé d'Aquitaine (ORSA), l'Association des enseignants d'éducation physique et sportive (AEEPS), l'Association de formation professionnelle (AFPA).

Actions mises en place sur chacun des axes du programme

Dépistage de l'obésité infantile

Le dépistage du surpoids et de l'obésité est réalisé dans le cadre des bilans de santé prévus en milieu scolaire, par les médecins et les infirmières de l'Éducation Nationale, de la ville de Bordeaux et des services de PMI. Ainsi, chaque année, plus de 70 000 élèves bénéficient d'un dépistage du surpoids et de l'obésité, réalisé par les médecins et les infirmières de l'Éducation Nationale et de la ville de Bordeaux. Le dépistage a été optimisé et ses modalités harmonisées grâce aux outils du PNNS (disques IMC, courbes de corpulence, guides nutrition...) largement diffusés au cours des sessions de sensibilisation et de formation des professionnels.

L'enquête réalisée en 2004 - 2005 sur un échantillon représentatif de 2 763 élèves de CE2, montre que selon les références internationales, 15.3 % des enfants, présentent un surpoids (obésité incluse), contre 18 % au niveau national. Le taux d'enfants en surpoids est plus important dans les zones ZEP et en milieu rural. La reconduite de cette enquête en 2008-2009 a montré une stabilisation de la prévalence du surpoids et de l'obésité (www.nutritionenfant.aquitaine.fr)

Une stratégie de dépistage précoce et de prise en charge initiale des enfants en surpoids ou obèses ou à risque de le devenir a été mise en place : les enfants dépistés sont adressés à leur médecin traitant, en lien, avec le réseau de prévention et de prise en charge de l'obésité de l'enfant (RéPOP). Le réseau RéPOP Aquitaine, mis en place depuis septembre 2006 en Gironde, propose aux enfants en surpoids ou obèses et à leur famille une prise en charge de proximité (un suivi médical régulier par le médecin habituel de l'enfant ou un médecin membre du RéPOP) et multidisciplinaire (possibilité de suivi diététique, suivi psychologique, atelier d'activité physique adaptée...). De septembre 2006 à juillet 2010, le RéPOP et ses 415 professionnels de santé libéraux (272 médecins libéraux, 60 diététiciennes, 59 psychologues, 15 Kinésithérapeutes...) ont pris en charge plus de 1200 jeunes patients.

Amélioration de l'offre alimentaire en milieu scolaire

Depuis 2004, dans les écoles maternelles et primaires, un travail important a été réalisé autour de la collation du matin, du petit-déjeuner, du goûter et des en-cas dans les cartables. En effet, ce programme, en s'appuyant sur les recommandations du PNNS, a permis la diffusion de recommandations spécifiques à ce sujet validées par le Recteur de l'académie de Bordeaux et accompagnées de plaquettes à destination des parents et des enseignants.

Les résultats de l'enquête réalisée en 2007-2008 sont encourageants montrant une diminution de l'organisation de collations matinales par les enseignants et une amélioration de sa composition.

L'action « amélioration de l'offre alimentaire avec accompagnement pédagogique dans des collèges et lycées d'Aquitaine » s'intéresse depuis 2007 à la composition des aliments et boissons vendus dans les foyers des élèves d'une trentaine d'établissements scolaires. En effet, l'enquête état des lieux réalisée en 2005 auprès de 451/536 établissements scolaires du second degré d'Aquitaine, avant la date d'application de la suppression des distributeurs automatiques prévue dans la loi relative à la politique de santé publique du 9 août 2004 avait montré qu'il y avait des distributeurs automatiques dans 196 des établissements répondants (44 %), qu'une vente d'aliments et de boissons dans l'enceinte scolaire était organisée dans 283 établissements (63 %) et que dans tous les cas les produits vendus s'éloignaient des recommandations (viennoiseries, barres chocolatées...).

Ainsi l'action « amélioration de l'offre alimentaire avec accompagnement pédagogique dans des collèges et lycées d'Aquitaine » a comme objectif d'encourager la consommation de fruits, petits pains et eau comme le recommande le PNNS. Un accompagnement sous forme d'actions d'éducation à la santé auprès des jeunes collégiens et lycéens sur le thème de la nutrition, est mené conjointement par le CODES, la Ligue contre le cancer et la Mutualité Française. Pour l'évaluation de cette action il a été défini un groupe d'établissements « intervention » et un groupe d'établissements « contrôle ».

Mise en œuvre d'actions pédagogiques

Dans les établissements scolaires du premier degré, près de 10 000 élèves ont déjà pu bénéficier d'actions pédagogiques « nutrition activité physique ». Par ailleurs, plus de 800 enseignants du primaire et personnels de restauration scolaire aquitains ont été sensibilisés et formés aux recommandations du PNNS et à ses enjeux pour la santé des enfants et adolescents. Ces actions ont été mises en place par le réseau du CRAES et des CODES en lien avec les infirmières et médecins de l'Éducation Nationale ainsi que les équipes éducatives, les collectivités locales impliquées et les organismes d'assurance maladie.

Actions en éducation physique et sportive (EPS) et en direction des milieux sportifs et périscolaires

Une réflexion menée avec le rectorat de l'académie a permis de proposer que l'enseignement de l'EPS soit adapté pour les élèves en surpoids et obèses, grâce à l'élaboration d'un certificat médical spécifique, destiné aux professeurs. En Gironde, en lien avec le réseau Répop, les enfants en surpoids ou obèses peuvent également bénéficier d'ateliers d'activité physique adaptée. Depuis la fin 2006, afin d'assurer la cohérence des messages dans les différents lieux d'activités des enfants, les responsables de structures d'accueil collectif de mineurs ont été également sensibilisés et, des plaquettes sur les recommandations nutritionnelles pour les enfants et adolescents pratiquant une activité physique et les professionnels qui les encadrent ont été réalisées et diffusées dans les milieux sportifs et périscolaires.

Implication des collectivités locales et territoriales

Des contacts ont été initiés en direction des collectivités territoriales et en particulier des responsables de la restauration scolaire, afin de développer une approche globale relative à la qualité nutritionnelle et à l'équipement des établissements scolaires en fontaines à eau et de les inciter à adhérer à la démarche des « Villes actives du PNNS » et « Départements actifs du PNNS ». Ainsi en Aquitaine, 13 communes et communautés de communes ainsi que le département de la Gironde se sont déjà engagés et devraient prochainement être rejoints par d'autres communes, communautés de communes et départements de la région.

Communication

Une stratégie de communication générale permet d'accompagner l'ensemble du programme de manière à assurer la cohérence de l'action tout en favorisant une bonne mobilisation de tous sur le terrain, grâce en particulier à son site Internet <http://www.nutritionenfantquaitaine.fr/>. Les résultats complets des enquêtes sont consultables sur le site. Ce programme a reçu l'autorisation d'utiliser le logo du PNNS pour ses différents outils depuis 2005. En 2006 ce programme a reçu le Prix de l'OMS Europe pour la lutte contre l'obésité infantile.

Le programme Nutrition Prévention Santé des Adolescents et des Enfants en Aquitaine repose sur un solide trépied. Il met en œuvre une large palette d'interventions : éducation pour la santé, dépistage et prise en charge, offre alimentaire, offre d'activités physiques. Il engage la mobilisation d'un large partenariat entre l'institution scolaire et les organismes du secteur santé, collectivités, administration et associations qui interviennent dans l'environnement de l'école. Il peut bénéficier d'une évaluation rigoureuse grâce à l'implication dès la première étape d'état des lieux de l'ISPED. La continuité de ce programme est désormais assurée dans le cadre de l'ARS.

Nutrition santé et lutte contre l'exclusion

Le PNNS 2 insiste sur la nécessité d'« offrir à tous les conditions d'une alimentation et d'une activité physique favorable à la santé et de rendre réellement réalisables les repères de consommation du PNNS ». Cela nécessite une amélioration de l'accessibilité des fruits et légumes, en particulier des légumes frais, pour les personnes en difficulté sociale. Au niveau national, deux constats ont été à l'origine du projet original d'atelier de conditionnement de fruits et légumes / chantier d'insertion présenté ci-dessous : d'un côté les personnes en difficultés ou en situation de précarité, n'ont pas accès aux fruits et légumes, notamment en raison de leur coût et de l'autre plus de 150 tonnes de fruits et légumes sont détruits chaque jour en France parce que non-conformes aux normes et calibres exigés par la grande distribution, ou simplement en surproduction.

Les jardins de la méditerranée à Avignon

Dans le Vaucluse, Imagine 84 est un collectif de 11 associations voué depuis 25 ans aux personnes en situation de précarité avec deux pôles : la lutte contre l'exclusion,

et l'aide alimentaire par l'ouverture de boutiques alimentaires et sociales (7 à ce jour en Vaucluse et dans le Gard) en partenariat avec les Centres communaux d'aide sociale. La filière fruits et légumes est importante dans cette région (Chateaufort est deuxième marché pour les fruits et légumes après Rungis) et peine à trouver du personnel formé au tri et au conditionnement.

Les objectifs

En 2007, sollicité par le PNNS et soutenu par la Fédération française des banques alimentaires et la banque alimentaire du Vaucluse l'initiateur du projet, Imagine 84, envisage de faire d'une pierre quatre coups :

- fournir des fruits et légumes frais aux personnes qui ont recours à l'aide alimentaire,
- valoriser des produits destinés sinon à la destruction,
- permettre le retour à l'emploi de personnes en grande difficulté sociale,
- répondre aux demandes d'emploi non satisfaites de la filière fruits et légumes.

L'historique

Une étude de faisabilité est réalisée durant 6 mois par des étudiants en master 3 de l'Institut supérieur européen de management agroalimentaire (ISEMA) d'Avignon qui bénéficient d'une double compétence commerciale et agroalimentaire. Un dossier solide peut ainsi être monté pour l'obtention d'une subvention nationale de 500 000 €. En mai 2008, le Pôle Européen d'Innovation Fruits et Légumes labellise le projet et éveille l'intérêt des professionnels de la filière. Un atelier de 700 m² est implanté au Marché d'intérêt national d'Avignon grâce, entre autre, à l'investissement quotidien d'un bénévole, chef d'entreprise en retraite, très connu et respecté par la filière. Le Conseil départemental d'insertion par l'activité économique du Vaucluse accorde l'agrément du chantier d'insertion. Le personnel permanent est embauché, en commençant par le responsable : un professionnel expérimenté de la filière fruits et légumes.

Enfin, des contacts sont engagés au sein des réseaux des producteurs des expéditeurs et des grossistes pour les dons, du réseau des transporteurs pour la répartition et du réseau des mouvements d'aide alimentaire pour la distribution sur l'ensemble du territoire national.

Le 16 février 2009 la production débute aux « Jardins de la Méditerranée » à la fois atelier qui conditionne fruits et légumes de la région et chantier d'insertion qui permet un retour à l'emploi avec une formation qualifiante, dans le secteur alimentaire ou en accompagnement vers un projet plus personnel.

Les activités

Actuellement l'atelier fonctionne avec une équipe de cinq permanents : un responsable, une secrétaire-comptable, un chef d'atelier, un cariste et une accompagnatrice et quatorze personnes en insertion. Ces personnes de tous âges sont adressées par le pôle emploi, ce sont pour partie des bénéficiaires du RSA, en grande difficulté, parfois sans domicile fixe, plus souvent des femmes que des hommes.

Ils bénéficient d'un contrat de 6 mois, renouvelable une fois pour 24 h par semaine.

Les Jardins de la méditerranée n'achètent rien et ne vendent rien. Ce sont 25 « fournisseurs », qui par leurs dons, approvisionnent l'atelier. Les entreprises bénéficient, en retour d'une déduction fiscale. Les fruits et légumes ainsi récupérés sont des produits consommables mais hors calibres, en écarts de tri, proches de la limite de consommation ou simplement en excédent. L'an dernier l'atelier a ainsi récupéré et trié 1 500 tonnes de fruits et légumes frais, 1 000 tonnes y ont été conditionnées (fruits en caquettes, pommes de terre en sacs de 2 kg...). Des accords avec des réseaux de transporteurs permettent ensuite d'acheminer les palettes de fruits et légumes ainsi conditionnés pour être distribués aux bénéficiaires de l'aide alimentaire à travers les grands mouvements nationaux (Fédération Française des Banques Alimentaires, Croix Rouge Française, Secours Populaire, Restos du Cœur et Association Nationale des Epiceries Solidaires). Près de 40 % des fruits et légumes sont distribués dans l'arc méditerranéen, le reste à Paris et en Ile de France, à Bordeaux, Strasbourg ou Saint-Malo. L'ensemble de ces opérations est facturée à ces mouvements 25 centimes d'euro par kilo, quels que soient le produit et le lieu de destination.

Le délai moyen entre la fourniture d'un produit et sa distribution est d'environ 48 h. L'ensemble du réseau doit donc être très réactif. Chaque jour, les têtes de réseau contactent par téléphone le responsable de l'atelier pour connaître les natures et quantité de produits attendus et passent immédiatement commande. Le tri et le conditionnement est engagé tandis que les transporteurs sont contactés pour connaître les volumes dont ils disposent à destination de telle ou telle ville. L'ensemble de ces opérations est faite par oral, sans confirmation écrite. Le système repose sur la confiance.

Les résultats

Le devenir dans le circuit de l'aide alimentaire des fruits et légumes conditionnés par les Jardins de la méditerranée a fait récemment l'objet d'une étude [5] qui conclue que « les fruits et légumes conditionnés par l'atelier contribuent de façon significative à un apport régulier et de qualité dans le circuit de l'aide alimentaire. Cet apport permet aux bénéficiaires d'une part, de consommer des fruits et légumes, auxquels certains n'auraient pas eu accès sans cela, et d'autre part, de disposer, au moins pendant un temps donné (celui de l'accès à la structure), à un apport régulier ». Concernant le volet intégration sociale, sur les 19 personnes qu'a embauchées le chantier depuis sa création, 65 % ont eu une sortie positive, sous forme de CDI pour une majorité, de CDD ou de formation pour les autres.

Le système est encore perfectible. 500 tonnes de fruits et légumes collectés demeurent pour l'instant inutilisables et sont destinés au compost. Un atelier de transformation permettrait d'en récupérer une partie mais au prix d'un investissement non négligeable. Les arrêts de distribution en juillet et août, en raison de l'indisponibilité de la plupart des bénévoles, entraîne la fermeture de l'atelier durant 3 semaines en août au moment du pic de production. Des solutions restent à imaginer pour que le relais se fasse durant cette période.

En conclusion

Dans leur diversité, on retrouve plusieurs ingrédients communs contribuant au succès des interventions locales réalisées dans le cadre du Programme National Nutrition Santé.

Certains résultent de l'organisation nationale du PNNS :

- Par leur intégration au comité de pilotage, les représentants de l'administration régionale et des collectivités territoriales font prendre en compte les contraintes, besoins mais aussi les ressources des niveaux régionaux et locaux.
- Grâce au PNNS, les interventions locales s'appuient sur des méthodes et pratiques scientifiquement validées.
- La pérennité du PNNS, sa structuration par étapes (PNNS 1, PNNS 2) permet à ces acteurs d'inscrire leur intervention dans la durée.
- Le cadre national du PNNS est suffisamment flexible pour que les interventions soient bien adaptées aux besoins et aux compétences régionales et locales.
- La participation de collectivités expérimentées aux groupes de travail chargés d'élaborer les projets de charte en renforce le réalisme et l'attractivité.
- L'existence d'un plan national permet de justifier au niveau local l'orientation de financements sur ce thème plutôt que sur un autre.
- La coopération intersectorielle manifestée au niveau national crée un environnement favorable aux partenariats locaux.

D'autres sont plus dépendantes de facteurs locaux :

- Le caractère participatif de l'élaboration des actions qui a impliqué d'emblée l'ensemble des acteurs concernés.
- Les interventions combinent différentes stratégies : incitations au changement de comportement individuel, création d'environnements favorables, développement des compétences personnelles, offre de services nouveaux.
- Les intervenants sont accompagnés dans la mise en œuvre de leur projet.
- La communication entre les acteurs de l'intervention, vis à vis des bénéficiaires et de la communauté est soignée.

- Les interventions font appel à différentes disciplines et associent différentes institutions.
- Les interventions sont soutenues politiquement et financièrement dans la durée par les responsables locaux et par les autorités régionales.
- Enfin, leurs animateurs ont en commun la volonté de travailler en équipe, la connaissance du terrain, une capacité de gestion des hommes, des institutions, des projets et des ressources et des aptitudes à communiquer.

Conflits d'intérêt

H. Thibault : Intervient comme experts dans des comités ou groupe de travail du PNNS au niveau national ou régional.

L. Razanamahefa et C. Michaud sont employés par la fonction publique et interviennent dans divers comités du PNNS.

G. Pérole : aucun conflit d'intérêt.

P. Bonnefille : l'association présidée par P. Bonnefille a bénéficié d'une subvention du ministère de la Santé pour la mise en place des ateliers «Jardins de la Méditerranée».

R. Demeulemeester : aucun conflit d'intérêt.

Références

- [1] Mangerbouger.fr. Obtenez le logo PNNS pour vos outils. <http://www.mangerbouger.fr/pro/spip.php?article155>. [Dernier accès : mars 2011].
- [2] Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Santé. Les projets et actions dans les régions. <http://www.sante-sports.gouv.fr/les-projets-et-actions-dans-les-regions.html>. [Dernier accès : mars 2011].
- [3] Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Santé. Les villes et collectivités actives du PNNS http://www.sante-sports.gouv.fr/IMG/pdf/reseau_villes_actives.pdf. [Dernier accès : mars 2011].
- [4] Carrière C, Thibault H, Saubusse E, Atchoarena S, Delmas C, Ruello M, et al. Modalités de l'offre alimentaire (hors restauration scolaire) dans les collèges et lycées d'Aquitaine : Evolution entre 2004 et 2005 en application de la loi de santé publique du 9 août 2004. *Cah Nutr Diét* 2008;43:147-51.
- [5] Hind Gaigi, Darmon N, UMR Inra 1260, Faculté de Médecine de la Timone, Marseille. *La santé de l'homme*, n°412: à paraître.