

Alimentation, Villes et santé

L'alimentation est un déterminant majeur de la santé aux effets protecteurs ou délétères. Elle est influencée par de nombreux facteurs individuels, sociaux, économiques et environnementaux. En effet, l'environnement, le milieu de vie, les revenus, le prix, la disponibilité des aliments, les goûts, les croyances et les traditions influencent les habitudes de consommation.

L'adoption d'une alimentation saine dès l'enfance et tout au long de la vie permet de prévenir la malnutrition et un grand nombre de maladies non transmissibles. Selon l'Organisation Mondiale de la Santé (OMS), la composition d'un régime alimentaire sain et équilibré varie selon les besoins individuels (âge, sexe, mode de vie, dépenses énergétiques) et le contexte local¹. Le Plan National Nutrition Santé (PNNS) propose des repères pour un mode de vie équilibré² :

- augmenter la consommation de fruits et légumes, le fait maison et l'activité physique ;
- aller vers les féculents complets, le poisson, les huiles végétales riches en Oméga 3, les produits laitiers en quantité suffisante mais limitée, les aliments produits localement et de saison, le bio ;
- réduire l'alcool, les produits et boissons sucrés, les produits salés, la viande, la charcuterie, les produits de Nutri-Score³ D et E et le temps passé assis.

La malnutrition représente une menace importante pour la santé et le bien-être des individus. L'adoption de régimes alimentaires très caloriques et très riches participe à l'accroissement du taux de surpoids et de l'obésité, facteurs de risque de nombreuses maladies chroniques (diabète, maladies cardiovasculaires, certains cancers, etc.)¹. En parallèle, les problématiques d'insécurité alimentaire et les difficultés d'accès à une alimentation suffisante et de qualité augmentent les risques de malnutrition. **« Les régimes alimentaires déséquilibrés et la malnutrition font partie des dix principaux facteurs de risque contribuant à la charge mondiale de morbidité »**⁴.

Face à ces enjeux sanitaires majeurs, à la production croissante d'aliments ultra-transformés, et à la baisse de la consommation de fruits et légumes, la promotion d'une alimentation saine et accessible à tous constitue un véritable enjeu de santé publique.

Les inégalités sociales liées à l'alimentation

L'adoption d'un régime alimentaire favorable à la santé ne dépend pas uniquement des comportements individuels, **les environnements conditionnent les choix**. Par exemple, la prévalence de l'obésité est très marquée par les inégalités sociales. En France, « *près de 8 millions de personnes déclaraient en 2014-2015 ne pas pouvoir s'alimenter correctement, qualitativement et/ou quantitativement, pour des raisons financières* »².

Afin d'éviter toute forme de discrimination et pour ne pas renforcer les inégalités, les Villes-Santé adoptent une vision positive de l'alimentation : les notions de plaisir, de partage et de convivialité ne sont pas dissociées des enjeux de santé, y compris chez les personnes âgées qui peuvent être confrontées à une perte de goût et d'appétit. Ainsi, **l'alimentation a un impact sur la santé physique comme sur la santé mentale**. C'est pourquoi l'environnement des individus et leurs conditions de vie sont à prendre en compte pour promouvoir une alimentation saine.



Nuage de mots créé au cours d'une réunion du groupe de travail « Alimentation et activité physique » du RfVS.

Alimentation saine et durable

Les enjeux sanitaires et de production durable de l'alimentation sont très étroitement liés (ressources, mode de production, consommation, conditionnement...). Au niveau international comme au niveau local, la thématique de l'alimentation est abordée de manière transversale en associant ces deux aspects.

¹ WHO (2018). FACTSHEET : Healthy diet.

² Ministère des Solidarités et de la Santé. PNNS 2019-2023 (PNNS 4)

³ Etiquetage nutritionnel basé sur une échelle de 5 couleurs associées à des lettres allant de A (« meilleure qualité nutritionnelle ») à E (« moins bonne qualité nutritionnelle »).

⁴ FAO et OMS (2020). Régimes alimentaires sains et durables – Principes directeurs. Rome.

Les principaux enjeux identifiés aux niveaux international et national

Sur le plan international, l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) et l'OMS ont adopté des principes directeurs sur ce qui constitue des régimes alimentaires sains et durables. **Cette approche globale vise à promouvoir une alimentation accessible, sûre et équitable avec un faible impact environnemental**⁴. Selon la FAO, les achats alimentaires publics peuvent ainsi contribuer au développement de systèmes alimentaires plus durables et faciliter l'accès à une alimentation saine⁵.



Sur le plan national, les enjeux de durabilité sont également inscrits dans la politique nationale en lien avec l'alimentation et la nutrition. Ainsi, le Programme National pour l'Alimentation (PNA) 2019-2023⁶ et le PNNS 4 regroupés dans le Programme National de l'Alimentation et de la Nutrition (PNAN) proposent une **approche transversale qui vise tous les publics et aborde toutes les dimensions de l'alimentation** : la santé, la nutrition, l'éducation, l'aide alimentaire, le gaspillage, l'économie, l'agriculture, les enjeux de développement durable, etc. La **loi EGalim** issue des Etats Généraux de l'alimentation, démarche impliquant onze ministères et résultant d'une consultation publique, fait le lien entre l'alimentation, son impact environnemental et la santé. Les objectifs fixés pour la restauration collective sont ainsi en faveur de l'agriculture biologique, de la qualité nutritionnelle des repas, de la lutte contre le gaspillage alimentaire et de la fin de l'utilisation du plastique. La **loi Climat et Résilience** de 2021 vient enfin renforcer la Loi EGalim et ajoute de nouvelles obligations en matière d'approvisionnement⁷.

Une réponse locale encouragée

Pour répondre aux objectifs précités, le PNA 2019-2023 identifie **deux principaux leviers d'action au niveau local** : la

restauration collective et les Projets Alimentaires Territoriaux (PAT). Les Villes et Intercommunalités sont également reconnues comme acteur de la promotion de la santé en nutrition dans le cadre du PNNS 4. La Charte « villes actives du PNNS » valorise ainsi les initiatives locales⁸.

Zoom sur les Projets Alimentaires Territoriaux (PAT)

Les PAT sont prévus dans la loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt du 13 octobre 2014. Ils s'appuient sur un diagnostic local des ressources et besoins alimentaires, et des contraintes socio-économiques et environnementales du territoire. Le PAT est **un projet collectif** qui répond aux enjeux économiques, environnementaux et sociaux de l'alimentation, **avec un ancrage territorial**. Il permet de définir un cadre stratégique et opérationnel et de rapprocher tous les acteurs de l'alimentation (producteurs, transformateurs, distributeurs, consommateurs, collectivités territoriales et acteurs de la société civile)⁹. Elaborés de manière collective par les acteurs d'un territoire, les PAT sont généralement portés par une collectivité territoriale. Plus de 370 PAT bénéficient d'une reconnaissance officielle délivrée par le ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation.

La promotion d'une alimentation saine et durable par les Villes et Intercommunalités

Pour promouvoir une alimentation saine et durable au niveau local, les Villes et Intercommunalités agissent à différents niveaux. La démarche Villes-Santé invite à prendre en compte l'ensemble des déterminants de la santé dans les actions menées et à appliquer le principe d'universalisme proportionné pour lutter contre les inégalités sociales et territoriales de santé.

Les politiques et stratégies locales

La thématique de l'alimentation constitue un axe stratégique prioritaire des politiques locales de plusieurs Villes-Santé, qui l'inscrivent ainsi dans une démarche transversale de leurs politiques. Ainsi les villes de **Caen**, **Châteauroux**, **Marseille**, et **Valence**, ont inscrit des objectifs liés à l'alimentation dans leur Contrat Local de Santé (CLS). À **Metz**, le CLS fait le lien avec des projets renforcés dans le cadre du Contrat de Ville et également avec le Projet Alimentaire Territorial, le Projet éducatif territorial, le dispositif « Villes Amie des Aînés » et le Plan Régional Santé Environnement.

⁵ FAO (2021). Public food procurement for sustainable food systems and healthy diets - Volume 2. Rome.

⁶ Ministère de l'agriculture et de l'alimentation. PNA 2019-2023, Territoires en action.

⁷ CNFPT. Loi Climat et Résilience : guide à l'usage des collectivités territoriales.

⁸ Ministère des solidarités et de la santé. PNNS, Charte Villes actives du PNNS.

⁹ Ministère de l'agriculture et de l'alimentation (2022). Construire votre projet alimentaire territorial.

L'alimentation dans toutes ses dimensions ne relève pas uniquement de la dimension sanitaire. C'est pourquoi un travail en **intersectorialité** au sein des collectivités est essentiel. À **Nantes**, des coopérations entre les services de la Ville, et ceux de la Métropole, ont permis le déploiement de cadres structurants (CLS, PAT, engagement « Ville active PNNS »), de projets de lutte contre la précarité alimentaire et de groupes de travail « nutrition » avec les quartiers de la Ville. Ainsi, un projet de « paysages nourriciers » est né d'une initiative du service des espaces verts en coopération avec le CCAS et la santé publique. En 2021, plusieurs tonnes de légumes ont ainsi été récoltées à des fins de solidarité pour des habitants fragilisés par la crise économique et sociale liée à l'épidémie de Covid-19.

Enfin, de nombreuses Villes-Santé ont initié la mise en place d'un PAT sur leur territoire pour une **coordination locale des acteurs de l'alimentation**. À titre d'exemple, le PAT de la Ville et Eurométropole de **Strasbourg** est orienté autour de cinq axes stratégiques : promotion de la santé, équité sociale, production alimentaire, approvisionnement, transformation et distribution, et gaspillage alimentaire.

Agir sur les environnements pour faciliter l'accès à une alimentation saine et durable

Dans un **objectif de réduction des inégalités sociales et territoriales de santé**, les Villes-Santé se mobilisent pour améliorer l'offre et l'accès à une alimentation saine pour tous en agissant sur les facteurs sociaux, économiques et environnementaux associés.



Les Villes et Intercommunalités disposent d'un levier d'action direct, celui de la **restauration collective**. Leur compétence en matière de gestion de la restauration collective dans les écoles, les crèches et les centres de loisirs ou auprès des personnes âgées et des personnels de la collectivité, représente une opportunité pour garantir un accès équitable à une alimentation saine et durable dans certains milieux de vie. Par exemple, la restauration scolaire de la Ville de **Brest** promeut et développe en continu une

alimentation saine, accessible et durable par le renforcement des filières locales et le recours prioritaire aux aliments issus de l'agriculture biologique. La Ville met en œuvre les objectifs nutritionnels du PNNS 4 lors de l'élaboration des menus. À **Poitiers**, la mise en place d'une tarification sociale permet un accès équitable au service de restauration scolaire. Ce même principe est appliqué à **Loon-Plage** dans le cadre du portage de repas à domicile pour les personnes âgées.

Par ailleurs, de nombreuses Villes-Santé comme les Villes de **Bourg-en-Bresse** et **Strasbourg** créent des jardins partagés et potagers collectifs pour faciliter l'accès aux fruits et légumes frais, mais aussi pour favoriser le lien social. Pour renforcer l'accessibilité à une alimentation de qualité, le CCAS de la Ville de **Brest** et ses partenaires ont mis en place un réseau de coordination de l'aide alimentaire qui permet de développer des projets collaboratifs, comme une épicerie solidaire. La Ville de **Toulouse** distribue des paniers solidaires (légumes bio en circuit court) pour des publics en situation de précarité alimentaire identifiés par les centres sociaux.

Agir sur les environnements implique aussi de prendre en compte dans les villes l'**impact du marketing alimentaire** qui influence les comportements alimentaires dès l'enfance¹⁰, comme le démontre une étude de Santé Publique France sur l'exposition des enfants et des adolescents à des publicités pour des produits gras, sucrés, salés, malgré les mesures réglementaires existantes¹¹.

Agir sur l'offre et promouvoir des comportements favorables à la santé

Les Villes et Intercommunalités sont des acteurs de proximité en promotion de la santé. Sur le sujet de l'alimentation, elles agissent sur tous les déterminants de santé, y compris les aptitudes individuelles :

- installer des habitudes alimentaires favorables à la santé tout au long de la vie et ce dès l'enfance,
- réduire les inégalités en appliquant le principe d'universalisme proportionné.

À **Grand Chalou**, plusieurs temps forts comme la fête des fruits et légumes et le festival des soupes, sont des opportunités pour toucher le plus grand nombre d'habitants. Des stands d'informations, ateliers et conférences sont organisés autour de différentes thématiques : « mon poids et moi », « bien dans mon assiette bon pour la planète », « bien manger pour bien bouger », etc. La Ville de **Rennes** organise, avec des partenaires et acteurs de quartiers, plusieurs temps forts et activités pour promouvoir une alimentation durable accessible à tous.

¹⁰ WHO (2022). Food marketing exposure and power and their associations with food-related attitudes, beliefs and behaviours : a narrative review.

¹¹ Santé Publique France (2020). Etudes et enquêtes : exposition des enfants et des adolescents à la publicité pour des produits gras, sucrés, salés.

Le milieu scolaire peut être un lieu privilégié pour mettre en place des actions de sensibilisation auprès des enfants. Par exemple, la Ville de [Saint-Quentin](#) organise des jeux ludiques de découverte sur l'origine des aliments. Le Service Santé Publique de la Ville de [Châteauroux](#) intervient auprès d'écoliers et collégiens pour des actions de prévention sur la thématique de l'alimentation saine, du fait maison avec des produits de saison, et de l'équilibre alimentaire. Certains moments de la vie sont également propices à la diffusion de



messages de santé. Ainsi, la ville de [Strasbourg](#) développe un projet d'« ordonnance verte » à destination des femmes enceintes leur donnant accès à des ateliers de sensibilisation à la santé environnementale et une distribution hebdomadaire de paniers de légumes bio.

Toutes ces actions nécessitent de **prendre en compte l'environnement et les conditions de vie des individus**. La Ville de [Toulouse](#) met en place des ateliers cuisine pour les personnes en situation de précarité hébergées à l'hôtel (à l'hôtel, dans un centre social ou un camion itinérant). À [Bourg-en-Bresse](#), le projet « De la cueillette à l'assiette » piloté dans le cadre de l'Atelier Santé Ville (ASV) permet de développer des actions sur le thème de la nutrition dans les QPV, en direction des jeunes enfants et de leurs familles.

Certaines Villes-Santé élaborent des **outils pratiques** pour et avec les habitants afin de répondre à leurs besoins et développer leur pouvoir d'agir. Le livret « Cuisiner malin » créé par la Ville de [Paris](#) avec des personnes en situation de précarité propose des recettes faciles et pas chères qui nécessitent peu d'équipements de cuisine. Ce livret est accompagné de fiches pratiques permettant aux professionnels relais la mise en place d'ateliers nutrition auprès des personnes les plus éloignées des actions de prévention. La promotion du « mieux manger » est associée au plaisir de cuisiner et de partager un repas.

Construire un réseau d'acteurs de proximité

L'un des enjeux des Villes et Intercommunalités est de faciliter la mise en réseau d'acteurs en capacité de relayer des messages de prévention et de participer à la promotion de la santé des habitants.

Le groupe « Ressources Nutrition » du [Grand Chalon](#) a pour objectif de développer une dynamique partenariale et d'assurer la coordination des actions sur le territoire. Il favorise également la capitalisation et la transversalité des expériences. Aussi, pour développer une culture commune au niveau local, des tableaux collaboratifs sont créés par l'Intercommunalité pour diffuser des outils et ressources aux

partenaires du territoire. De son côté, la Ville de [Toulouse](#) soutient les structures des quartiers prioritaires dans leurs projets « nutrition » par le biais d'un accompagnement individualisé en vue d'une homogénéisation des pratiques sur le territoire. Des diététiciens et diététiciennes référent(e)s accompagnent les acteurs de quartiers en lien avec les coordinateurs de santé de la collectivité.

Des formations destinées aux personnels et acteurs en contact avec le public sont mises en place dans plusieurs Villes-Santé. À [Evry-Courcouronnes](#) par exemple, des formations sur la promotion de l'équilibre alimentaire sont organisées pour le personnel municipal en contact avec les enfants, abordant les notions d'éducation nutritionnelle et travaillant la posture professionnelle. À [Nantes](#), les cuisiniers de la cuisine centrale et agents des restaurants scolaires ont bénéficié d'une formation pour diversifier les contenus des assiettes en proposant plus de protéines végétales. D'autres formations destinées aux acteurs locaux sont financées dans le cadre du CLS pour favoriser l'interconnaissance et soutenir les professionnels ou bénévoles intervenant dans les quartiers.



Les Villes-Santé agissent à différents niveaux et en intersectorialité pour promouvoir une alimentation durable et saine accessible à tous. Elles contribuent à la mise en œuvre de politiques, d'environnements et de comportements favorables à la santé en réponse à divers enjeux. Parmi ces enjeux, les Villes développent leur capacité à agir concrètement pour des comportements favorables à une meilleure santé et ainsi améliorer l'état de santé mentale et physique des habitants dans les villes.

Remerciements : Ce document a été réalisé dans le cadre de nos partenariats avec la Direction Générale de la Santé et avec Santé Publique France. Nous remercions l'ensemble des membres du groupe de travail du RfVS « Alimentation et activité physique » et plus particulièrement les Villes de [Caen](#), [Châteauroux](#) et [Toulouse](#) pour leur participation à l'élaboration du Point Villes-Santé. Nous remercions également l'ensemble des Villes-Santé qui ont répondu à l'enquête et au recueil d'actions de 2022. Un ouvrage détaillé avec des fiches actions sur ces questions sera publié en 2023.

Mai 2022