

► Retour sur les origines du PNNS pour mieux envisager son avenir (s'il y en a encore un !)

François Baudier*

J'ai pris connaissance du rapport de l'IGAS sur le Programme national nutrition santé (PNNS)¹ et des articles évoquant sa mort annoncée². Je suis à la fois bien et mal placé pour en parler car, avec quelques autres personnes, nous sommes à son origine. Je me propose dans ce texte de revenir sur le contexte de sa mise en place. Cette analyse devrait nous permettre de réfléchir sur le déroulement des Etats généraux de l'alimentation³ et le retour possible d'intérêts particuliers (catégoriels et financiers) qui ne rencontrent pas toujours l'intérêt général. Il est encore temps d'alerter sur les risques de ces orientations pour la santé publique.

L'indifférence face aux lanceurs d'alerte

Au commencement était un groupe de nutritionnistes (diététiciens, médecins, chercheurs, acteurs de terrain...) réunis autour du GREEN : Groupe de recherche en éducation nutritionnelle.

Pourquoi cette initiative dans les années 80 ?

En France les pouvoirs publics ne s'intéressaient guère à ce sujet. Deux raisons principales à cette situation :

- Le pays du « bien manger » et de la gastronomie, avec ses repas structurés, facteurs d'équilibre alimentaire, n'avait pas besoin d'éducation nutritionnelle. Ce n'était donc pas une priorité de santé publique.
- A la différence de beaucoup d'autres pays industrialisés, la France était alors relativement préservée de « l'épidémie » d'obésité.

Le GREEN s'est alors élevé contre ce positionnement en alertant les pouvoirs publics sur

les risques de dérives à l'anglo-saxonne et le besoin d'agir avant que les problèmes du surpoids et de l'obésité, du diabète et des troubles cardiovasculaires, ne s'amplifient de façon brutale. C'était, nous semblait-il, le sens même de toute action de prévention.

Nous avons donc alerté le Ministère de la santé, l'Assurance maladie, la Mutualité Française... au plus haut niveau pour plaider la nécessité d'agir maintenant, sans attendre. L'écoute fut polie, parfois indifférente, dans tous les cas absolument non suivie d'effets.

Malgré notre déception, nous avons déployé nos actions avec détermination : colloques sur la santé et la nutrition, publication d'analyses de livres pour enfants et de films sur l'approche éducative, expositions interactives...

EXEMPLES DE QUELQUES REALISATIONS DU GREEN :

Groupe de recherche en éducation nutritionnelle

Brochures et ouvrages :

- Du plaisir des Mots au plaisir des Mets – 1986.
- L'Ecole par le Menu – Méthodes et Pratiques en Education Nutritionnelle – 1987-1988.
- Analyse de films et documents audiovisuels – 1989.
- Aliments, Alimentation et Santé : Questions/Réponses – 1996 (Lavoisier). Réédition 2000.
- Cahier des charges de la présentation du Programme national nutrition santé pour sensibiliser les décideurs locaux, 2002.
- Module nutrition de l'Université d'été francophone de santé publique, Besançon, 2004, 2005, 2006.
- En collaboration avec le CFES (INPES) :*
- Revue TDC : Les Français et l'Alimentation – 1994.
- Brochure « La santé a du goût » (Réactualisation).
- La santé en Action – Education Nutritionnelle – 1996.
- Coffret pédagogique pour le milieu scolaire « Léo et la terre »

Colloques :

- La Santé, le Livre et l'Enfant (avec le CRILJ et le CMP Nancy) – 1987.
- L'Ecole, vecteur d'Education Nutritionnelle (avec l'ENSP – Rennes, Cité des Sciences et de l'Industrie – La Villette – Paris).
- L'Ecole par le Menu (avec l'IFN et l'ENSP) – 1987.

¹ Inspection générale des affaires sociales : Évaluation du programme national nutrition Santé 2011-2015 et 2016 (PNNS 3) et du plan obésité 2010-2013, rapport établi par Charles de BATZ, Félix FAUCON, Dominique VOYNET ; <http://www.igas.gouv.fr/IMG/pdf/2016-020R.pdf>

² Caisse des dépôts ; Au service des territoires : Santé publique - PNNS : l'Igas dresse un constat d'échec et demande de ne pas reconduire le plan ; <http://www.caissedesdepotsdesterritoires.fr/cs/ContentServer?pagename=Territoires/Articles/Articles&cid=1250279850383>

³ Etats généraux de l'alimentation : <https://www.egalimentation.gouv.fr/>

Cependant, nous avons conscience que ces actions n'étaient vraiment pas à la hauteur des enjeux de santé publique et de l'urgence de la situation.

Des initiatives pour faire enfin bouger les choses

En arrivant à des responsabilités nationales, lors de ma prise de fonction comme Délégué général adjoint du Comité français d'éducation pour la santé - CFES (devenu ensuite Institut national de prévention et d'éducation pour la santé - Inpes et aujourd'hui intégré à Santé publique France), j'ai décidé de mettre fin à la journée nationale du petit déjeuner organisée en partenariat exclusif avec Kellogg's et tenté de créer un « club » d'industriels de l'agro-alimentaire pour soutenir la communication des pouvoirs publics et du CFES sur l'éducation nutritionnelle. En effet, nous n'avions que très peu d'argent sur ce sujet non prioritaire pour notre tutelle. Danone, Unilever, Kellogg's, le Cidil (produits laitiers)... nous ont rapidement rejoints, acceptant d'abonder « un pot commun » financier sans apparaître nominativement. Cette expérience n'a duré qu'une année à l'issue de laquelle j'ai décidé d'y mettre fin, chacun de ces industriels ayant des logiques « produits » incompatibles avec des messages de santé.

J'ai alors entrepris de faire deux choses :

1. Mettre en place un « Baromètre nutrition » pour appréhender les connaissances, attitudes, croyances et comportements des Français en la matière (nous n'avions que très peu d'information sur ces sujets)⁴.
2. Prévoir des sommes d'argent significatives sur le budget du Fonds national de prévention et d'éducation sanitaires (Fnpeis) pour envisager un programme d'envergure⁵.

Il y eut alors un concours de circonstances :

- *heureuses*, avec la publication d'un rapport du Haut comité de la santé publique⁶ sur le sujet et la sortie des apports

nutritionnels conseillés pour la population française⁷ ;

- *malheureuses*, la France commençant à être touchée frontalement par l'obésité, le diabète et les maladies-cardiovasculaires (la fameuse transition épidémiologique).

Ainsi sont nés le PNNS et pour la première fois une communication publique d'envergure sur le sujet.

Une lutte frontale pour anéantir le PNNS

Durant toute la période de déploiement de ce PNNS, l'industrie agro-alimentaire n'a cessé de le combattre. *Peut-on penser sérieusement que cet acharnement se serait maintenu si ses responsables n'avaient pas eu la conviction que ce plan de santé publique était efficace ?* J'ai un souvenir très précis d'une intervention que j'ai faite lors d'un colloque scientifique soutenu par l'industrie agro-alimentaire. J'y ai défendu ardemment le PNNS et je me suis fait agresser par les personnes présentes (principalement des médecins et diététiciens...) liées directement ou indirectement à ces intérêts privés. J'ai alors compris que cette industrie serait impitoyable envers ce programme national.

Ensuite, il y a eu la conjonction de plusieurs phénomènes. Parmi ceux-ci :

- Le puissant lobbying déployé par l'agro-alimentaire contre toutes les mesures contraignantes susceptibles d'être votées par le Parlement.
- Malheureusement, le faible poids des Ministres de la santé face à leurs collègues des autres Ministères comme celui de l'agriculture (une politique interministérielle qui va toujours dans le même sens). Par exemple, un plan national alimentation (PNA) concurrent direct du PNNS, a été initié et est venu « chasser sur les terres » du PNNS rendant ainsi inaudibles les deux programmes et brouillant le « qui portait quoi ? », le PNA étant doté pour sa part de fonds (via des appels à projet) qui orientaient naturellement les acteurs vers lui.
- La motivation très modérée, notamment d'une des Ministres de la santé, pour soutenir différentes initiatives innovantes, comme par exemple le réseau des Villes actives du PNNS qui visait l'implication des collectivités territoriales et le

⁴ François Baudier, Michel Rotily, Geneviève Le Bihan, Marie-Pierre Janvrin, Claude Michaud : Baromètre santé nutrition adultes 1996, éditions du CFES ;

http://inpes.santepubliquefrance.fr/Barometres/Collection_Baro/nutrition96.asp

⁵ Il faut préciser qu'entre temps, j'étais devenu le Directeur de la santé publique de la CNAMTS et que je gérais ce fonds largement abondé.

⁶ Haut comité de la santé publique : Pour une politique nutritionnelle de santé publique en France, 2000 ; <http://www.hcsp.fr/Explore.cgi/Ouvrage?clef=56>

⁷ Agence française de sécurité sanitaire des aliments (Afssa) : Apports nutritionnels conseillés pour la population française, les apports nutritionnels conseillés, 2001

développement de la capacité d'agir des publics les plus en difficulté.

- Un retour d'une communication de prévention très (trop) traditionnelle, perçue comme normative, alors qu'une dynamique autour des plaisirs de la cuisine, de l'utilisation de produits frais, de la dimension sociale et conviviale de l'alimentation... se déployait dans tous les médias, dans toutes les émissions de radio et de télévision, mais aussi sur internet et les réseaux sociaux. Une dynamique très portée également par la montée en puissance du discours écologique, de la valorisation du bio et des circuits courts. C'était là une occasion « en or » de promouvoir des approches novatrices sur ces sujets, en utilisant des leviers puisés dans notre patrimoine culturel. Là encore, l'industrie agro-alimentaire a eu le champ libre et a été très (ré)active. A l'époque, j'avais alerté les pouvoirs publics sur l'inadéquation de cette communication PNNS et les risques induits. Je n'ai eu aucune réponse de leur part.

Attention au danger immédiat et à un effet « boomerang »

Le risque aujourd'hui, avec la conjonction :

- du rapport de l'IGAS préconisant un arrêt du PNNS,
- des Etats généraux de l'alimentation où la voix des associations peine à se faire entendre,

c'est donc le retour en force d'intérêts spécifiques (agriculture productiviste, industries agro-alimentaires) dont une grande partie s'avère contraire à la santé, au bien-être et à la qualité de vie de la population. Notons à ce sujet que des stratégies d'alliance sont possibles avec le monde agricole, alors qu'elles sont difficiles, voire irréalisables avec l'industrie.

DANS CE CONTEXTE, LE DANGER EST TRES GRAND

Les orientations des Etats généraux de l'alimentation risquent d'être guidées essentiellement par des logiques cachées, au profit de l'industrie agro-alimentaire et de la grande distribution.

Dans ces conditions, faut-il abandonner le PNNS ou lui trouver un nouveau souffle ?

Notre réponse doit être en cohérence avec :

- Les orientations annoncées par Madame la Ministre sur « la prévention - promotion de la santé » de la nouvelle Stratégie nationale de santé⁸

*« La prévention et la promotion de la santé, tout au long de la vie et dans tous les milieux. C'est une ambition forte portée par le Premier ministre et le Président de la République. Les principaux objectifs portent sur la promotion d'une **alimentation saine...** »*

- Le récent rapport du Haut conseil de la santé publique⁹

*. « Le HCSP considère qu'il est essentiel d'agir sur les leviers prioritaires suivants : l'exposition à des facteurs de risque comportementaux : **l'alimentation...** ».*

*. « La prévention et la promotion de la santé seront également un axe central de la nouvelle stratégie nationale de santé élaborée d'ici la fin de l'année. Les principaux objectifs portent sur la promotion d'une **alimentation saine...** ».*

*. « Les ministères des solidarités et de la santé et de l'éducation nationale renforceront leur coopération autour de la médecine scolaire et de la formation à une **alimentation** et des modes de vie sains ».*

- La lutte contre les inégalités sociales et territoriales de santé qui est aussi affichée comme une priorité, or toutes les problématiques de santé liées à l'alimentation sont fortement impactées par ces inégalités.
- Les données épidémiologiques qui continuent à ne pas aller dans le bon sens...

Nous pensons donc que l'abandon d'une politique de santé publique (PNNS), imparfaite mais révisable, risquerait d'envoyer un très mauvais message par rapport aux orientations stratégiques affichées actuellement par Madame la Ministre des Solidarités et de la Santé.

⁸ Ministère des solidarités et de la santé : Lancement des travaux de la stratégie nationale de santé 2017 ; http://solidarites-sante.gouv.fr/IMG/pdf/dossier_de_presse_sns2017_18092017.docx.pdf

⁹ Haut conseil de la santé publique : Avis sur la Stratégie nationale de santé ; http://solidarites-sante.gouv.fr/IMG/pdf/avis_hcsp_sns_31072017-vdef.pdf