



Avis du Réseau français des Villes-Santé de l'OMS sur les politiques de prévention de l'obésité.

Mai 2022.

La prévalence du surpoids et de l'obésité est un véritable enjeu de santé publique en France et dans le monde, qui revêt de fortes inégalités sociales et territoriales de santé. Dans un contexte national de questionnement concernant l'efficacité des politiques de réduction de la prévalence de l'obésité en France, le Réseau français des Villes-Santé de l'OMS souhaite partager par ce document un avis sur cette politique.

Dans son rapport 2022 sur l'obésité [1], l'OMS Europe alerte sur la situation dans les pays européens où le surpoids et l'obésité ont atteint des proportions épidémiques avec 59% des adultes et près d'un enfant sur trois en situation de surpoids dans la Région européenne.

L'obésité, qui accroît les risques de cancers ou les maladies cardiovasculaires notamment, serait responsable de 13% des décès annuels dans la Région (soit 1,2 million de décès par an).

WHO European Regional Obesity Report 2022.

Le Réseau français des Villes-Santé de l'OMS promeut une action publique s'appuyant sur une approche globale de la santé, au sens de la définition de l'OMS "un état de complet bien-être physique, mental et social", dans une approche intersectorielle et d'équité. Au-delà de la dimension curative, le Réseau français des Villes-Santé de l'OMS promeut ainsi une approche préventive et de promotion de la santé, qui se concentre sur les causes et non pas uniquement sur les conséquences des maladies, et ici de l'obésité.

Par cet avis, le RfVS OMS propose de tendre vers les objectifs suivants pour l'action publique :

- **Établir ou renforcer une gouvernance partagée** en favorisant l'implication des acteurs locaux dans l'élaboration, le suivi et la mise en œuvre des plans nationaux et régionaux ;
- **Renforcer une approche intersectorielle**, à tous les niveaux, pour lutter efficacement contre la sédentarité, promouvoir l'activité physique et promouvoir une alimentation saine. Tous les déterminants de la santé sont à prendre en compte ;
- **Agir à la fois sur l'offre, son accessibilité et la demande** en matière d'alimentation saine et d'activité physique, ce qui signifie agir parallèlement sur la promotion de comportements favorables à la santé et au bien-être, et sur la création d'environnements favorables à l'adoption de ces comportements ;
- **Renforcer les moyens et les financements** aux acteurs de proximité pour mettre en place des actions de promotion de la santé et les pérenniser.

[1] WHO European Regional Obesity Report 2022. Copenhagen : WHO Regional Office for Europe ; 2022.

L'engagement et l'action des Villes-Santé en matière de prévention du surpoids et de l'obésité.

Au-delà de la génétique et des comportements individuels, de multiples facteurs environnementaux, socio-économiques, culturels et politiques sont en cause dans le développement du surpoids et de l'obésité. **Les politiques de réduction de la prévalence de l'obésité dépassent donc le niveau individuel et nécessitent d'agir sur l'ensemble des déterminants de la santé.** En tant qu'acteurs incontournables de prévention et de promotion de la santé, les Villes et Intercommunalités participent à la réduction du risque obésité à travers la mise en place de politiques locales favorables à la santé, qui intègrent les environnements et les milieux de vie. Les enjeux de santé sont alors intégrés dans toutes les politiques (transport, éducation, nature en ville, agriculture péri-urbaine et urbaine, sport, sécurité, aménagement parcours urbains...). Les Villes et Intercommunalités agissent aussi sur la réduction des inégalités sociales et territoriales de santé en cause dans l'évolution du surpoids et de l'obésité.

En matière de prévention de l'obésité, les Villes-Santé peuvent développer des actions visant à lutter contre la sédentarité, à promouvoir l'activité physique, ainsi qu'une alimentation saine et équilibrée. Ces actions contribuent à renforcer les facteurs de protection pour prévenir de nombreuses maladies chroniques telle que l'obésité. **Pour cela, les Villes-Santé agissent à différents niveaux.**

1. Coordination locale.

Les dispositifs de coordination (CLS, ASV, etc.), les plans et les stratégies locales sont des outils privilégiés pour inscrire des priorités et des objectifs stratégiques et opérationnels qui contribuent à prévenir le surpoids et l'obésité. D'autres plans locaux, outils stratégiques et opérationnels, ciblent spécifiquement la thématique de l'alimentation ou celle de l'activité physique comme les Projets Alimentaires Territoriaux (PAT) ou encore des dispositifs originaux comme un plan sport-santé à l'échelle d'une Ville. Par exemple, les PAT fixent des objectifs en matière de qualité nutritionnelle dans la restauration collective, y compris la restauration scolaire, en faveur des produits locaux, sains et durables. **Certaines Villes-Santé réalisent des diagnostics locaux pour connaître les habitudes, croyances et savoirs expérientiels d'une population en matière d'alimentation et d'activité physique.** Ces diagnostics permettent de constituer une base de données utile à la prise de décision pour une réponse adaptée aux besoins des populations à l'échelle d'une Ville ou d'un quartier.

Le travail en intersectorialité entre les différents services et élus des collectivités (santé publique, sports, aménagement, espaces verts, santé scolaire, agriculture, restauration collective, etc.) est la clef d'une action globale sur l'ensemble des déterminants de santé de l'obésité.

2. Action sur l'environnement.

L'aménagement des espaces verts et des voiries, l'installation et de la gestion d'équipements sportifs, le développement de l'offre alimentaire et de son accessibilité, la mise en œuvre de plans en faveur des mobilités actives, sont autant de possibilités pour les Villes d'agir sur des facteurs environnementaux.

<p style="text-align: center;">Agir sur les environnements et activité physique</p>	<p style="text-align: center;">Agir sur les environnements et alimentation</p>
<p>Les Villes ont un rôle à jouer pour sécuriser et rendre accessible les espaces publics et espaces verts en milieux urbains et ruraux. Les politiques d'aménagement y contribuent : signalétique, installations sportives, mise en place de mobilier urbain (bancs, assises, toilettes publiques), gestion des trottoirs (encombrement type déchets/poubelles mais aussi vélos et trottinettes en libre-service), etc. Le déplacement doux et le multimodal prévu par les Plans de Déplacements Urbains (PDU) vont également dans ce sens. Tout type d'activité physique peut être valorisé. Par exemple, l'utilisation du vélo peut être facilitée grâce à l'aménagement d'un réseau cyclable et au soutien à l'utilisation, l'achat ou la réparation de vélos.</p> <p>La question de l'accessibilité est un enjeu primordial pour lutter contre les inégalités. Les Villes et Intercommunalités sont en capacité de créer des espaces publics accessibles à tous, favorables à la pratique d'activité physique ou sportive, et peuvent mettre à disposition des équipements sportifs gratuitement ou à moindre coût en particulier dans les quartiers prioritaires de la politique de la Ville (QPV).</p>	<p>Les Villes ont un rôle à jouer dans l'amélioration de l'offre et de l'accès à une alimentation saine au sein de la Ville. De nombreuses Villes-Santé proposent des réponses de proximité avec la mise en place de circuits courts, de jardins collectifs et d'épiceries solidaires par exemple. Elles peuvent également participer à faciliter l'accès aux marchés de produits frais.</p> <p>La gestion de la restauration collective assurée par les collectivités locales représente un triple enjeu de santé publique, de développement économique et de préservation de l'environnement. Les politiques d'achat, d'organisation et d'élaboration des menus sont de véritables leviers d'actions. Par le biais de la restauration collective, les Villes peuvent garantir aux bénéficiaires un accès équitable à une alimentation saine et équilibrée qui valorise les circuits courts et l'agriculture biologique de proximité tout en étant attentif à l'accompagnement pédagogique de ces démarches. Dans ce cadre, la question des perturbateurs endocriniens peut être prise en compte pour une démarche globale associant le contenu à son contenant (zéro plastique).</p> <p>L'aménagement des espaces verts avec des plantations de légumes et arbres fruitiers est un moyen de placer les fruits et légumes au cœur des espaces publics, et de favoriser la cueillette/la consommation de fruits et légumes, et de sensibiliser les habitants.</p> <p>En agissant sur les environnements, les Villes contribuent enfin à lutter contre la précarité alimentaire.</p>



Focus sur les territoires d'outre-mer.

La croissance de la prévalence du surpoids et de l'obésité dans les territoires d'outre-mer est un véritable enjeu de santé publique. À l'évolution des modes de vie et habitudes alimentaires s'ajoute les problématiques et contraintes locales (autosuffisance agroalimentaire, importation, développement de la restauration rapide, sous-dotations en équipements sportifs, etc. [2]). L'action publique pour lutter contre la prévalence du surpoids et de l'obésité dans les territoires d'outre-mer doit s'adapter aux spécificités des territoires et aux réalités locales.



À titre d'exemple, suite au scandale de la Chlordécone (pesticide qui a contaminé de façon durable les sols de Guadeloupe et de Martinique), les populations locales ont développé une certaine méfiance vis-à-vis de la production locale de fruits et légumes. Ce facteur a accéléré la modification des croyances et habitudes alimentaires des populations en défaveur de l'approvisionnement de fruits et légumes en circuit court. A contrario, les populations continuant à consommer des produits des jardins familiaux issus de terrains contaminés peuvent bénéficier de programmes d'éducation alimentaire pour limiter leur exposition à la Chlordécone. La contamination à la Chlordécone qui a touché la Guadeloupe et la Martinique influence donc les comportements alimentaires des populations. Ces enjeux sanitaires et environnementaux sont à prendre en compte dans les démarches de lutte contre l'obésité et de promotion d'une alimentation saine.

3. Action sur les facteurs individuels liés aux comportements.

Prévenir l'obésité, c'est aussi promouvoir un mode de vie favorable à la santé et au bien-être pour réduire la sédentarité, et renforcer l'activité physique et la consommation d'une alimentation saine. Agir sur les comportements signifie en particulier :

- Promouvoir les bienfaits de l'activité physique et ainsi inciter la pratique d'une activité physique adaptée à chacun.
- Informer et sensibiliser les individus aux effets délétères de la sédentarité pour limiter le temps sédentaire.
- Promouvoir une alimentation saine et équilibrée, et lutter contre les problématiques de déséquilibre calorique qui entraînent surpoids et obésité.

La prise en compte des inégalités sociales est essentielle car les inégalités d'accès à la pratique d'activité physique et à une alimentation saine sont nombreuses.

[2] https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/om/l15b2502_rapport-information#_Toc256000045

<p style="text-align: center;">Renforcer les comportements favorables à la santé et activité physique</p>	<p style="text-align: center;">Renforcer les comportements favorables à la santé et alimentation</p>
<p>Les Villes mènent des actions innovantes et ludiques auprès des personnes sédentaires, déploient des dispositifs éducatifs auprès des enfants et renforcent la mobilisation autour de l'activité physique lors d'évènements sportifs et festifs. Plus de 500 villes de France qui portent des actions et des politiques de promotion de l'activité physique sont reconnues dans leur engagement par le label "Ville active & sportive" du Conseil national des villes actives et sportives (CNVAS).</p> <p>Les Villes ont aussi une capacité à jouer un rôle actif dans le développement des dispositifs d'accompagnements d'Activité Physique Adaptée (APA), de Sport-Santé sur Ordonnance (SSO) et des Maisons Sport-Santé (MSS) pour faciliter l'accès à l'activité physique aux personnes souffrant de maladies chroniques ou d'affections de longue durée.</p>	<p>Que ce soit au sein des établissements scolaires, lors d'évènements festifs ou dans les quartiers, les Villes et Intercommunalités s'engagent dans une mission éducative pour sensibiliser la population aux repères nutritionnels, à l'alimentation équilibrée, à la saisonnalité des fruits et légumes, et aux risques liés à la surconsommation calorique (éducation nutritionnelle, jeux de goût, ateliers cuisine, débats, jardinage, recettes, etc.). En s'impliquant dans les dispositifs nationaux tels que "un fruit à la récré" ou le Réseau des villes actives du PNNS, les Villes facilitent l'accès à une alimentation saine pour tous, dès l'enfance.</p> <p>Des approches participatives sont mises en œuvre par les Villes pour développer le pouvoir d'agir des habitants et ainsi faciliter l'adoption de modes de vie sains et des choix éclairés en matière d'alimentation (médiation, formations, groupes de travail, etc.).</p> <p>Enfin, les Villes et Intercommunalités participent à l'amélioration de l'accessibilité sociale et financière à une alimentation saine pour tous afin de lutter contre la précarité alimentaire.</p>



4. Repérage précoce et soutien aux dispositifs d'accompagnement des personnes en situation de surpoids et d'obésité.

L'ensemble des actions visant à promouvoir l'activité physique et une alimentation saine permettent de prévenir le surpoids et l'obésité. Aussi, les Villes et Intercommunalités s'engagent en **prévention secondaire**. Pour identifier les situations de surpoids et d'obésité chez les enfants, certaines Villes et Intercommunalités (notamment celles disposant d'un service municipal de santé scolaire) organisent des **campagnes de dépistage** dans les écoles (calcul de l'IMC, surveillance de la courbe de croissance, etc.) et auprès de toute la population pour prévenir la survenue de facteurs de risque du surpoids et de l'obésité (maladies cardiovasculaires, diabète, cancers, etc.). Repérer, prévenir l'obésité et agir dès l'enfance entre en cohérence avec la démarche de promotion des 1 000 premiers jours de l'enfant.

Aux côtés des acteurs du soin, les Villes et Intercommunalités accompagnent également les personnes en surpoids et en situation d'obésité en **liant soin et prévention-promotion de la santé**. Elles (co)portent ou soutiennent des Maisons Sport-Santé ou des dispositifs de Sport-Santé sur Ordonnance (SSO) et d'Activité Physique Adaptée (APA). Certaines Villes-Santé dotées de centres de santé municipaux peuvent mettre en place des programmes d'ETP (pour les patients diabétiques par exemple) dans leurs centres de santé, ou proposer un suivi diététique aux usagers des dispositifs d'APA et de SSO.

La question de la **prévention bucco-dentaire** et du dépistage de la carie dentaire en milieu scolaire peut aussi s'envisager comme une boîte à outils de la prévention du "bien manger", pour limiter la consommation de boissons et aliments sucrés.

Conclusion : nos messages clés.

Concevoir les stratégies en intersectorialité et en adoptant un mode de gouvernance partagée.

Les différentes stratégies nationales doivent être pensées, conçues et appliquées en **approche intersectorielle, c'est-à-dire en impliquant les différents ministères concernés et en gouvernance partagée avec les acteurs locaux**. Un comité interministériel pour la santé devrait se rencontrer régulièrement et viser à piloter la mise en œuvre des différents plans de santé publique, et en assurer leur intersectorialité avec l'ensemble des politiques gouvernementales (la santé dans toutes les politiques).

L'action au niveau local prend en compte les réalités locales, répond aux enjeux et besoins de la population locale et se base sur les ressources disponibles d'un territoire. Les Villes et Intercommunalités sont concernées et légitimes pour lutter contre la prévalence du surpoids et de l'obésité. **Intégrer davantage les Villes et Intercommunalités dans la gouvernance des plans nationaux permettra une meilleure cohérence entre les différents niveaux d'intervention. La mise en place d'une gouvernance partagée pour l'élaboration, le suivi et la mise en œuvre des plans nationaux est primordiale pour impulser une dynamique territoriale de prévention du surpoids et de l'obésité.**

Les Villes et Intercommunalités sont initiatrices d'actions en lien avec les acteurs de leur territoire (associations, habitants, maisons de quartier, acteurs économiques, etc.) et sont aussi le lieu d'expérimentations pouvant, après évaluation, influencer les actions au niveau national ou international. **Celles-ci doivent être valorisées et servir d'exemple lors de la construction de plans nationaux.**

Agir sur l'offre alimentaire.

Le Réseau français des Villes-Santé de l'OMS propose de renforcer les outils à disposition des Villes et Intercommunalités pour agir en faveur des environnements favorables à la santé. Pour cela, il serait pertinent d'agir sur **la régulation de l'offre alimentaire**, notamment pour limiter les installations successives de fast-foods à proximité des établissements scolaires et des universités. Dans l'objectif d'agir sur les environnements et de réduire les inégalités en matière d'accessibilité physique et financière à une alimentation saine chez les jeunes, **une réglementation sur l'implantation de certaines enseignes** à proximité des lieux d'enseignement serait bénéfique (à l'image de la réglementation d'implantations des débits de tabac et d'alcool dans certaines zones).

Agir sur l'affichage et sur l'exposition au marketing alimentaire, notamment des publics jeunes.

Le Réseau français des Villes-Santé de l'OMS propose de renforcer **la régulation de la publicité sur les produits alimentaires**, et qu'elle suive l'exemple de la régulation de la publicité du tabac et de l'alcool à destination des jeunes.

Le Réseau français des Villes-Santé de l'OMS recommande ainsi que davantage de travaux sur les **déterminants commerciaux de la santé** et sur l'impact du marketing/de la publicité sur les comportements de santé, soient financés par des fonds publics. Des exemples en ce sens ont été apportés par l'observatoire européen des systèmes et politiques de santé sur la prévention des cancers [1], ou par Santé publique France avec l'étude sur l'exposition au marketing alimentaire chez les jeunes [2].

Pour plus d'informations

Cet avis se réfère au travail en cours au sein d'un groupe de travail "Alimentation et Activité physique", sur les résultats d'une enquête nationale menée par le Réseau français des Villes-Santé de l'OMS et la publication de deux "Points Villes-Santé sur..." :

* [La promotion de l'activité physique \(Décembre 2021\)](#).

* [Alimentation, Villes et Santé \(Mai 2022\)](#).

[1] [Commercial Determinants of Cancer Control Policy \(Office 07C020\)](#).

WHO on behalf of European Observatory on Health Systems and Policies 2022.

[2] [Exposition des enfants et des adolescents à la publicité pour des produits gras, sucrés, salés](#).

Santé publique France (Juin 2022).

Cet avis a été élaboré à partir des travaux de préparation du Réseau français des Villes-Santé de l'OMS pour une audition au Sénat relative à la "lutte contre l'obésité".