

Éducation à l'alimentation de la jeunesse :

Approche organisationnelle des enjeux de gouvernance autour d'un dispositif d'éducation coordonné

Projet de recherche-action *Modélisation des Comportements Alimentaires et Investigations de Terrain pour l'Éducation à l'Alimentation (MODALITEA)* en partenariat avec l'Agence Régionale de Santé Île-de-France

Document rédigé dans le cadre d'un stage INRAE réalisé par Basile Verdeau (troisième année d'études d'ingénieur à AgroParisTech) et encadré par Aurélie Maurice (LEPS) et Nicolas Darcel (PNCA)

Septembre 2021

Table des matières

1. INTRODUCTION	1
1.1 Contexte de travail	1
1.2 Éléments de définition.....	2
1.3 Méthodologie.....	3
3. RESULTATS.....	4
3.1 L'éducation à l'alimentation, une approche globale.....	4
3.2 Un système organisationnel complexe.....	5
3.3 Quel destin pour les messages éducatifs de l'État ?	9
3.4 Des instruments d'action publique pour gouverner les acteurs	11
4. DISCUSSIONS	13
4.1 Limites des analyses.....	13
4.2 Perspectives de réflexion pour un projet éducatif local	13
5. CONCLUSION.....	15
6. REFERENCES	16
LISTE DES ABREVIATIONS	17

1. INTRODUCTION

1.1 Contexte de travail

Ce stage s'inscrit dans le cadre d'un projet de recherche-action intitulé *Modélisation des comportements Alimentaires et Investigations de Terrain pour l'Éducation à l'Alimentation*, résumé par l'acronyme MODALITEA. Démarré en 2020, il est conçu et piloté d'une part par des chercheurs issus de plusieurs disciplines scientifiques, en particulier Aurélie Maurice (maître de conférence en sciences de l'éducation et coordinatrice du projet) et Nicolas Darcel (maître de conférences en nutrition et comportement alimentaire), encadrants de ce stage, et d'autre part par la référente nutrition de l'Agence Régionale de Santé Île-de-France, financeur du projet.

Il vise à la fois un objectif scientifique de compréhension et de modélisation de la trajectoire de messages éducatifs en direction des enfants (comment ces messages sont émis, perçus, relayés, diffusés) ainsi qu'un objectif politique de conception d'un dispositif éducatif coordonné par les acteurs du territoire francilien sur lequel il sera mis en place puis évalué. Ce projet permettra ainsi d'étudier les mécanismes par lesquels l'éducation à l'alimentation peut influencer le comportement alimentaire des enfants, et participera à produire des recommandations pour développer des projets éducatifs efficaces sur d'autres territoires.



Dans ce cadre, ce stage vise à interroger les modalités de coordination en vue de ce dispositif, à travers une analyse de la politique d'éducation à l'alimentation à l'échelle nationale et dans le cas de la région Île-de-France. L'objectif est de comprendre le rôle des différents acteurs de l'État ainsi que leurs modalités d'action, leurs interactions et leurs enjeux.

Cette analyse s'inscrit dans une approche de sociologie de l'action organisée et d'analyse de la gouvernance de l'État. La problématique de recherche concerne principalement le rôle de

l'État et de ses services déconcentrés en région Île-de-France dans la conception, la mise en œuvre et la coordination d'une politique d'éducation à l'alimentation de la jeunesse.

1.2 Éléments de définition

L'éducation à l'alimentation est une formule générique employée notamment par le Conseil National de l'Alimentation (CNA 2019). Différentes formulations coexistent et témoignent souvent d'approches différentes, défendues par certains acteurs et parfois opposées : éducation alimentaire, éducation nutritionnelle, éducation au goût, etc. Nous remarquons que l'éducation à l'alimentation n'a pas de définition claire et homogène au niveau de l'État. Concernant les enfants, elle constitue une politique permettant de faire en sorte qu'ils « comprennent, appréhendent et s'approprient les comportements alimentaires plus favorables à la santé et à l'environnement » (PNAN 2019). Elle vise donc à « former les futurs consommateurs de demain » (CGAAER, IGAENR, IGEN 2018) afin que ceux-ci puissent « réaliser leurs propres choix constructeurs d'une alimentation favorable à leur santé » (CNA 2019), répondant ainsi principalement à la fois à un enjeu de liberté de choix et de responsabilité des futurs citoyens et à un enjeu de santé publique. Elle peut cependant être abordée de plusieurs façons, en considérant différents enjeux et différentes dimensions qui peuvent varier selon les déclinaisons politiques concrètes.

Dans ce travail, nous ne considérons que l'éducation à l'alimentation de la jeunesse en âge d'être scolarisée, bien que celle-ci concerne également la petite enfance (HCSP 2017) et l'âge adulte, en particulier certains publics cibles (PNNS 4). Les enfants sont cependant particulièrement visés car leurs habitudes alimentaires sont plus malléables (Oostindjer et al. 2017) et ont tendance à subsister à l'âge adulte (HCSP 2017). Bien que la famille soit systématiquement considérée comme « le lieu principal de l'éducation à l'alimentation » (CGAAER, IGAENR, IGEN 2018), nous n'envisageons ici l'éducation que comme une action politique, qui d'une certaine façon vise à prendre le relais et/ou compléter l'éducation familiale, dans un contexte où la transmission des habitudes et des savoir-faire alimentaires des parents vers les enfants est jugé insuffisante (Martin 2005). L'enfant est donc également considéré comme « prescripteur » (CNA 1999, CES 2004), c'est-à-dire comme médiateur des messages de santé publique en direction de sa famille (« cibler leurs proches », PNAN 2019).

L'éducation à l'alimentation s'inscrit depuis une vingtaine d'années dans une dynamique politique et sociétale, en particulier en articulation avec le Programme National Nutrition-Santé (PNNS) depuis 2001 et le Programme National de l'Alimentation (PNA) depuis 2010. Il s'agit d'une thématique régulièrement abordée, par plusieurs rapports institutionnels (Conseil Économique et Social 2004 ; Haut Conseil de la Santé Publique 2017 ; CGAAER, IGAENR, IGEN 2018 ; CNA 2019), par des think-tanks, des entreprises agroalimentaires ainsi que des

associations. Une exigence d'éducation à l'alimentation semble prendre de l'ampleur dans l'espace public, notamment dans le cadre et à la suite des États Généraux de l'Alimentation (2017), avec une multiplication de demandes à l'État de la considérer davantage comme une priorité (par exemple, Commission d'enquête sur l'alimentation industrielle 2018, Rencontres François Rabelais en 2019). La politique actuelle d'éducation à l'alimentation fait partie des finalités de la « politique en faveur de l'agriculture, de l'alimentation et de la pêche maritime » à travers le PNA ainsi que des objectifs de la « politique nutritionnelle » à travers le PNNS. Sa mise en œuvre concerne, au niveau national comme à des échelles locales, un grand nombre d'acteurs.

1.3 Méthodologie

L'objectif de ce travail est de comprendre le fonctionnement de la politique nationale d'éducation à l'alimentation, depuis les textes institutionnels qui en décrivent les objectifs et les organisations jusqu'à la déclinaison régionale par les services de l'État. Ce faisant, nous interrogeons les modalités de l'État pour coordonner les acteurs et ainsi faire appliquer une politique éducative sur un territoire régional.

Nous nous appuyons d'une part sur un ensemble de documents institutionnels (avis scientifiques, recommandations, programmes politiques, textes réglementaires, sites internet institutionnels, guides pédagogiques) et sur des publications scientifiques issues de différents champs disciplinaires. D'autre part, nous nous fondons sur une série d'entretiens semi-dirigés menés entre mars et juin 2021 auprès d'acteurs nationaux et régionaux (Île-de-France) impliqués dans l'éducation à l'alimentation, en grande majorité des représentants de l'État, ainsi que deux chercheurs. La liste de ces acteurs figure en annexe (les intitulés des postes sont au masculin et ne témoignent pas du genre de la personne interrogée).

Ce travail ne s'appuie en revanche pas sur des observations de terrain ni sur des entretiens avec des représentants des collectivités territoriales ou des personnels des écoles et établissements scolaires. Les acteurs participant à diverses déclinaisons de l'éducation à l'alimentation étant très nombreux à échelle locale, il n'était pas possible d'avoir une vision exhaustive des projets et d'interroger plusieurs acteurs de terrain. L'Île-de-France est une région qui comporte quelques spécificités démographiques et institutionnelles et ce travail ne vise pas à comparer la politique éducative de la région avec les autres régions françaises.

3. RESULTATS

3.1 L'éducation à l'alimentation, une approche globale

- L'alimentation est une notion vaste qui recouvre de nombreux enjeux

Depuis vingt ans, l'éducation à l'alimentation a été institutionnalisée par les plans nutritionnels et alimentaires successifs, ainsi que les lois de politique agricole, éducative et de santé publique, par exemple dans les programmes lancés à la rentrée 2019 et communiqués ensemble via le *plan-chapeau* « Programme National pour l'Alimentation et la Nutrition » (PNAN : quatrième PNNS et troisième PNA). Elle se décline au travers d'actions multiples, en particulier dans le cadre du système scolaire. Depuis 2014, l'éducation à l'alimentation à l'école est par ailleurs mentionnée dans le Code de l'éducation (depuis 2018, l'article est étendu au secondaire), tout élève doit donc recevoir « une information et une éducation à l'alimentation et à la lutte contre le gaspillage alimentaire ». Outre les enseignements en classe, la politique éducative vise à améliorer l'éducation familiale (en informant et en éduquant les familles, en associant celles-ci aux activités scolaires...) et à faire participer toute la communauté éducative (services de santé scolaire, restauration scolaire...), notamment dans le cadre de projets interdisciplinaires et de transformation de l'environnement des élèves. Elle s'articule également à des actions concernant l'offre alimentaire dans le cadre scolaire (repas servis, distributions d'aliments, interdictions...).

Actuellement, cette politique vise à dépasser le cadre de l'éducation à la santé et à **prendre en considération l'ensemble des enjeux des systèmes alimentaires**. Il s'agit donc de répondre à différents objectifs qui concernent aussi bien la santé publique (en particulier la réduction du surpoids et de l'obésité) mais aussi le bien-être de façon plus large, la formation citoyenne, l'éducation au développement durable, la reconnexion avec l'agriculture ou encore la sensibilisation aux aspects culturels de l'alimentation. Celle-ci est envisagée comme un « fait global et complexe » (CNA 2019) comprenant différentes dimensions et enjeux : le code rural mentionne ainsi une « culture générale de l'alimentation ». Cette globalité, qui répond à diverses recommandations scientifiques et politiques incitant les acteurs et les ministères à se coordonner et à favoriser une approche ne se focalisant pas sur un seul aspect de l'acte alimentaire, est conçue pour répondre à un ensemble très vaste d'enjeux sanitaires, environnementaux, économiques, sociaux et culturels.

Cette multiplicité d'enjeux représente à la fois une opportunité pour fédérer les acteurs et un frein pour aborder l'alimentation comme un véritable sujet. Nous constatons que l'éducation à l'alimentation de la jeunesse fait consensus, notamment dans les instances de dialogue nationales, mais le sujet de l'alimentation en lui-même peut être

appréhendé de diverses façons. Pour chaque acteur, l'alimentation constitue un moyen de répondre à ses objectifs propres. Les divergences dans les points de vue des différents acteurs freinent la mise en cohérence des actions.

- La cohérence entre les messages et les acteurs est la clé d'une éducation efficace

Pour répondre à cette exigence de globalité, les politiques actuelles envisagent cette éducation de façon transversale : il ne s'agit pas d'un espace ou d'un temps éducatif en soi mais d'une intégration des enjeux alimentaires dans l'ensemble du parcours de vie d'un enfant, aussi bien dans le cadre familial que dans le cadre scolaire et périscolaire. Ainsi la formule de « continuum éducatif » est employée (CNA 2019, Vademecum 2020) tandis que la FAO défend au niveau international une « approche globale » (« *whole school approach* »). L'Éducation Nationale l'inscrit dans les « éducations transversales », en particulier en lien avec l'éducation à la santé (démarche *L'école promotrice de santé*) et l'éducation au développement durable. Dans ce cadre, il ne s'agit pas de réserver l'éducation à des experts mais d'associer l'ensemble des éducateurs.

La problématique de cohérence entre les espaces, les temps et les discours est considérée comme centrale dans un objectif d'une éducation claire et efficace. En particulier, les différents temps scolaires doivent être pensés ensemble (notamment le lien entre les enseignements et le repas), de même que le temps scolaire et le temps en famille, afin d'éviter une déconnexion entre les messages et la « réalité de l'assiette » (Martin 2005). Le CNA souligne également l'importance d'une cohérence des messages avec le discours publicitaire qu'il s'agit de mieux encadrer et avec l'accessibilité des produits sains pour tous (CNA 2019).

Pour cela, **l'éducation à l'alimentation vise à mobiliser l'ensemble des acteurs publics impliqués dans les politiques concernant un ou plusieurs enjeux de l'alimentation mais aussi les acteurs privés, les associations et les familles, autour d'un référentiel commun de connaissances, d'objectifs, de méthodes et d'actions. L'objectif est d'assurer une éducation qui aborde l'alimentation dans sa complexité, sur tous les temps et dans tous les lieux, en mettant en cohérence les acteurs et les messages.** Cette approche ambitieuse doit cependant trouver sa place dans le système d'acteurs régionaux impliqués dans les politiques alimentaires, éducatives et sanitaires.

3.2 Un système organisationnel complexe

- L'éducation à l'alimentation implique un grand nombre d'acteurs

La Figure 1 résume la cartographie d'acteurs impliqués dans cette politique à différentes échelles.

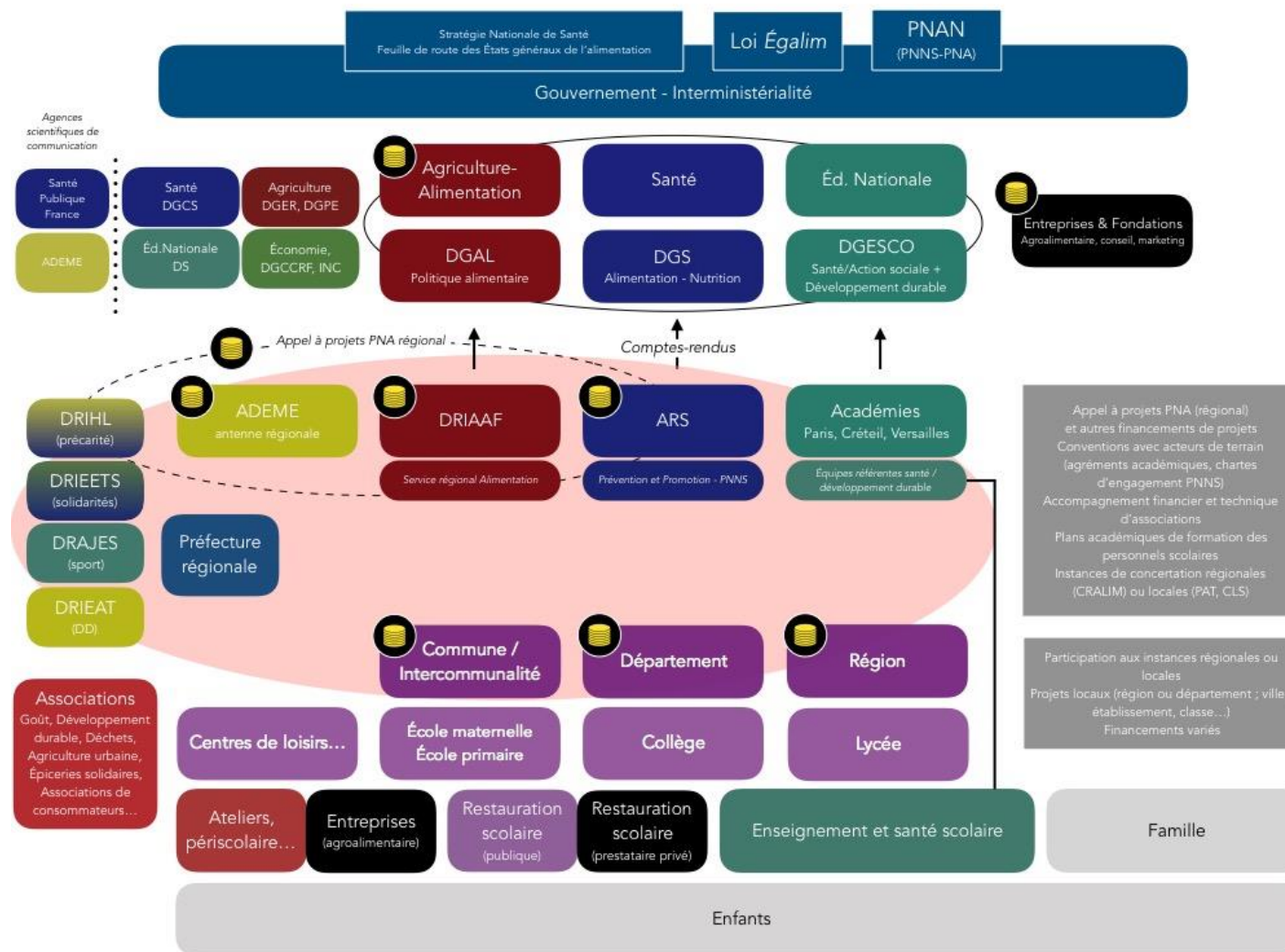


FIGURE 1. REPRESENTATION SCHEMATIQUE DES ACTEURS IMPLIQUES DANS L'ÉDUCATION A L'ALIMENTATION (NATIONAL, ÎLE-DE-FRANCE)



Organisme financeur majeur de projets d'éducation à l'alimentation (les écoles et établissements scolaires possèdent également un budget)

DGCS : Direction générale de la cohésion sociale / DS : Direction des sports / DGPE : Direction générale de la performance économique / DGER : Direction Générale de l'Enseignement et de la Recherche / DGCCRF : Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes / INC : Institut National de la Consommation / DRIEETS : Direction régionale et interdépartementale de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités / DRAJES : Direction régionale académique à la jeunesse, à l'engagement et aux sports (jusqu'en 2021, la cohésion sociale et les sports étaient la compétence des DRJSCS (jeunesse, sports et cohésion sociale)) / CRALIM : Comité Régional de l'Alimentation / PAT : Projet Alimentaire Territorial / CLS : Contrat Local de Santé (contrat ARS/commune)

Au niveau national, trois directions ministérielles sont principalement impliquées dans la définition de la politique nationale, les Directions Générales de l'Alimentation (DGAL), de la Santé (DGS) et de l'Enseignement Scolaire (DGESCO). Tandis que la loi du 22 août 2021 vise à articuler le PNNS et le PNA dans le cadre d'une « stratégie nationale pour l'alimentation, la nutrition et le climat », la question de la durabilité de l'alimentation dans ces politiques ne semble pas impliquer de direction du Ministère de la Transition Écologique pour l'instant. Les messages éducatifs de l'État s'appuient sur l'expertise de structures scientifiques publiques et sont communiqués par l'Agence Nationale de Santé Publique (Santé Publique France) (impacts sur la santé) ainsi que l'Agence de la Transition Écologique (ADEME) (impacts environnementaux). Le PNNS s'appuie sur et des objectifs de santé publique quantifiés, à partir desquels sont établies des recommandations de consommation, et prévoit des actions à échelle nationale pour l'éducation (mise à disposition de guides auprès des professionnels, réduction de la pression marketing, choix de menus dirigés dans le secondaire). Le PNA, quant à lui, ne s'appuie pas sur des repères scientifiques mais principalement sur des appels à projets nationaux et régionaux, permettant de valoriser des projets répondant à l'un de ses trois axes, dont l'éducation alimentaire de la jeunesse. L'État intervient donc comme « garant » et « catalyseur des initiatives » (CGAAER, IGAENR, IGEN 2018). La gouvernance et les financements des différents programmes associent différentes institutions et différents ministères (Agriculture, Santé, ADEME).

Au niveau régional et départemental, différents services déconcentrés de l'État sont amenés à animer et soutenir des projets locaux (en Île-de-France : DRIAAF, ARS, académies de Créteil, Paris et Versailles, ADEME, DRIEAT, DRIHL...). Ainsi, au niveau local, l'éducation à l'alimentation résulte d'une multitude d'initiatives qui mobilisent notamment les collectivités territoriales, les associations (éducation au goût, potagers pédagogiques, éducation nutritionnelle, éducation au développement durable, aide alimentaire...) ainsi que les entreprises agro-alimentaires qui peuvent financer des projets, former des acteurs ou communiquer directement auprès des enfants. En dehors de l'école, elle peut notamment associer des lieux de production (agriculture rurale et urbaine), de distribution (épiceries sociales et solidaires, aide alimentaire), de gestion des déchets et de prévention en santé.

- La coordination entre les acteurs est difficile et les initiatives locales prévalent

La complexité du système multi-acteurs est un frein pour les services de l'État dans la mise en place de projets ambitieux à long terme. Si la coordination semble aujourd'hui effective au niveau ministériel, elle est plus délicate en région, car l'éducation à l'alimentation ne fait pas partie des prérogatives principales des services. À titre d'exemple, la nutrition semble être un sujet peu prioritaire au sein de l'ARS, pourtant en charge de la déclinaison du PNNS, ce qui rejoint un constat de l'IGAS sur l'appréciation laissée aux ARS (IGAS 2016).

L'implication commune d'acteurs différents autour d'un même projet et la nécessité d'une vision globale des enjeux alimentaires n'est pas partagée par tous, d'autant qu'elle complexifie la mise en place des projets. Les académies sont identifiées comme des acteurs difficiles à aborder, ou seulement via un axe particulier de leurs missions, car l'alimentation n'y est pas un sujet en propre (équipes référentes en promotion de santé ou en éducation au développement durable). Enfin, les acteurs impliqués dans les politiques de développement durable (ADEME, DRIEAT) n'abordent l'alimentation que de façon transversale. D'autre part, **des logiques de concurrence entre les projets soutenus par les services de l'État et les collectivités territoriales**, notamment liées à des problématiques de définition des compétences et d'enjeux électoraux, participent également à l'atomisation du système. Ainsi, l'éducation à l'alimentation repose majoritairement sur des négociations locales et des acteurs motivés, en lien avec les particularités du territoire. Les actions sont nombreuses mais hétérogènes et mal identifiées par les services de l'État.

Ce dernier a valorisé ou mis en place certains programmes au niveau national comme *Les Classes du goût* (formation des enseignants à mener des actions d'éducation au goût en classe), le dispositif des petits déjeuners ou le programme de distribution de fruits, de légumes et de produits laitiers (distributions accompagnées d'un volet éducatif par les personnels scolaires). Cependant, **toute action est conditionnée sur le terrain par la présence d'ambitions locales et d'acteurs motivés**. Des projets sont effectivement mis en place mais cela ne donne pas lieu à une politique harmonisée, concertée et touchant tous les enfants. Dans le cadre du système scolaire, l'éducation à l'alimentation est valorisée via le PNAN actuel par la rédaction d'un vademecum et de fiches pédagogiques (Éduscol) à destination de l'ensemble de la communauté éducative (2020). Cette politique témoigne d'une volonté d'inscrire l'éducation à l'alimentation dans les programmes existants, sans ajouter de volumes horaires ni modifier les programmes. **Ce type d'éducatives transversales mobilise également les associations, qui malgré des financements publics ne s'inscrivent généralement pas dans une politique globale, régionalisée et menée par l'État, mais dans une forme de « bricolage » local** (Dubois 2012). La restauration scolaire semble être l'exemple le plus parlant à ce titre, car ce lieu stratégique et largement investi par les politiques alimentaires (notamment par la loi alimentation de 2018) est aussi une organisation multi-acteurs qui n'est pas gérée par l'État et que celui-ci peine donc à connaître, comme une forme d'« angle mort » (Mathiot 2020). L'éclatement du système a des conséquences sur les messages réellement transmis aux enfants.

3.3 Quel destin pour les messages éducatifs de l'État ?

- Des enjeux différents peuvent être envisagés comme portes d'entrée

L'ambition d'une éducation globale à *l'alimentation* se heurte à un système où chaque acteur a des intérêts particuliers à s'investir dans un projet éducatif. **La plupart des actions, locales ou nationales, sont le reflet de représentations personnelles ou institutionnelles du sujet alimentaire.**

À titre d'exemple, le double programme *Fruits et légumes à l'école / Lait et produits laitiers à l'école*, en dehors de sa complexité et de sa difficulté à être mis en place, nous pose question en raison de l'approche fortement orientée des dispositifs de la mesure d'accompagnement fournis par le Ministère de l'Agriculture. En particulier, le diaporama de l'Union Européenne vise à expliquer la réussite de la politique agricole commune sans distance critique ni intégration de tous les enjeux présents dans l'ambition de globalité (seule une pyramide alimentaire simplifiée mentionne les aspects nutritionnels). À l'image des sets de table réalisés par le Ministère de l'Agriculture, qui nous apparaissent comme déconnectés des objectifs affichés par les politiques d'éducation à l'alimentation (ils sont centrés sur les noms des aliments du patrimoine agricole français), la pertinence pédagogique et les objectifs auxquels ce dispositif prétend répondre nous interrogent. Bien que les personnels éducatifs puissent librement s'emparer de ce temps éducatif, le remplissage des sets conditionne la subvention.

Ainsi, l'éducation à l'alimentation n'est que rarement abordée de façon globale : nous identifions **des portes d'entrée prioritaires pour aborder l'alimentation, en particulier le gaspillage alimentaire et les enjeux socio-économiques. En revanche, il semble que le lien n'est pas toujours effectif entre des actions de lutte contre le gaspillage alimentaire ou la distribution de petits déjeuners** (dispositif prévu dans la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté et repris par le PNNS) **et une véritable réflexion des élèves sur les choix alimentaires.** En particulier, la lutte contre le gaspillage alimentaire apparaît surtout comme une action intéressante en terme de faisabilité et de communication pour les acteurs élus (objectifs quantitatifs, participation des élèves, plus-value économique) mais elle n'engage pas nécessairement une éducation sur la valorisation des déchets et sur les conséquences environnementales de l'alimentation elle-même, qui nécessiterait de discuter les systèmes agro-alimentaires et non les comportements individuels. De même, la distribution de petits déjeuners répond à un besoin clairement identifié mais qui n'est pas toujours mis en cohérence avec d'autres dimensions (faible qualité nutritionnelle, produits non bruts, emballages), notamment en raison de difficultés logistiques.

Dans un contexte où l'éducation nutritionnelle est souvent considérée comme culpabilisante, hygiéniste et inefficace, voire contre-productive (IGAS 2016), **l'alimentation n'occupe**

visiblement pas une place prioritaire dans l'éducation à la santé. L'éducation à la santé est parfois identifiée comme une conséquence logique d'actions éducatives centrées sur d'autres approches (telles que l'éducation au goût), notamment par la transmission de compétences psychosociales. **Certaines approches de l'éducation à l'alimentation sont même presque déconnectées de l'enjeu de santé publique.** Le sport et l'activité physique, compris dans la notion de « nutrition » dans le PNNS, ne sont pas associés à l'alimentation par tous les acteurs. De même, l'accent mis par les acteurs du Ministère des Solidarités et de la Santé sur le lien avec les politiques sociales (par exemple l'accès à la cantine, qui est un prérequis à en faire un lieu d'éducation pour tous) n'est pas partagé par tous les acteurs.

- Les acteurs ont des représentations hétérogènes du sujet alimentaire

Le souci de mise en cohérence des messages se heurte à la diversité d'opinions et de données, scientifiques ou non, concernant les différents enjeux alimentaires. Pensée par certains chercheurs en sciences de l'éducation comme une démarche globale de responsabilisation des enfants qui mobilise toute la communauté éducative (Jourdan 2004), l'éducation à l'alimentation traite cependant de problèmes complexes et flous, ce qui risque de conduire à une simplification des enjeux, en privilégiant les opinions et les valeurs au détriment d'une problématisation scientifique avec les enfants (Fabre 2014, Orange-Ravachol *et al.* 2018).

Par des outils de communication tels que le vademecum de l'Éducation Nationale, l'État cherche à imposer un référentiel commun mais ce document, très généraliste, peut être abordé par les acteurs de manières différentes. **Les adultes au contact des enfants ne sont généralement pas formés à une approche globale de l'alimentation et n'abordent le sujet qu'à travers le prisme de leur champ professionnel et disciplinaire.** Des référentiels communs et des formations intercatégorielles ont été recommandées (CGAAER, IGAENR, IGEN 2018) mais cela n'est pas toujours effectif dans les académies franciliennes. D'autre part, certains acteurs ne relevant pas directement de l'État (notamment les personnels de restauration scolaire) sont formés selon des programmes variables, non harmonisés et souvent inconnus des services de l'État. La collaboration entre des personnels issus de champs différents pose parfois problème sur le terrain car chacun envisage l'alimentation selon ses propres représentations et ses propres pratiques au quotidien. Ainsi, **si chaque adulte est en mesure de transmettre des messages et de bénéficier d'outils pédagogiques à disposition, il n'y a aucune garantie qu'il soit en accord avec l'approche globale défendue par l'État.** Dans ce contexte, ce dernier dispose toutefois d'instruments pour gouverner les acteurs dans le contexte d'une politique décentralisée.

3.4 Des instruments d'action publique pour gouverner les acteurs

- *L'État certifie et labellise les discours en accord avec une vision globale*

L'apposition du logo PNNS ou du logo PNA, la charte des villes et entreprises actives du PNNS, la formation en e-learning sur la nutrition proposée par le CNAM-ISTNA (convention avec le Ministère de la Santé), les labels *ÉduSanté* et *E3D* de l'Éducation Nationale constituent plusieurs exemples de **la politique de certification ou de labels** mise en œuvre par l'État pour inciter symboliquement les acteurs locaux, sans les financer, à agir pour se démarquer et à se conformer à l'approche globale défendue au niveau gouvernemental.

En outre, **l'évaluation** des actions éducatives pour maîtriser les budgets en ne finançant que des actions « probantes » (PNNS) permet de s'appuyer sur des données quantitatives et de construire des registres de guides pédagogiques et de dispositifs éducatifs (registres de Santé Publique France, pédagogthèque de l'Institut National de la Consommation). Nous nous interrogeons sur la pertinence réelle des évaluations telles qu'elles sont menées en pratique, souvent par les pilotes du programme eux-mêmes dans l'objectif d'obtenir des financements, tandis que l'éducation à l'alimentation relève de processus complexes d'apprentissage à long terme. Nous constatons que les outils d'évaluation ne sont pas homogènes sur l'ensemble du territoire national. D'autre part, **il apparaît délicat pour l'État de gouverner ainsi les relais de l'éducation alors qu'il ne parvient pas toujours à les identifier.**

- *Les instances de dialogue et de pilotage favorisent la coordination*

Les Comités régionaux de l'alimentation (CRALIM), les comités d'éducation à la santé et à la citoyenneté (CESC académiques, départementaux ou dans les établissements scolaires), les Contrats locaux de santé (CLS) ou encore les Projets alimentaires territoriaux (PAT) permettent notamment de mettre au courant les différents acteurs locaux des politiques éducatives et de s'accorder sur des diagnostics et des besoins locaux. En Île-de-France, l'initiative de la mission inter-services de l'alimentation (MISAL) en 2019 devrait permettre de favoriser la coordination des services déconcentrés de l'État autour d'un projet régional commun. Tandis que les instances locales telles que les CLS et les PAT correspondent à des territoires et des besoins très précis, les instances régionales et les CESC ne fonctionnent pas nécessairement et ont été largement perturbées par la crise sanitaire. D'autre part, l'éducation à l'alimentation ne semble pas y être un sujet à part entière (ce qui a pu être préconisé au niveau des CRALIM par le rapport CGAAER, IGAENR, IGEN 2018).

Ces instances permettent d'envisager des partenariats régionaux avec des associations pour une formation des relais au contact des enfants. Après la dynamique perturbée des *Classes du goût* au milieu des années 2010, le projet *Animassens* conçu par l'Association Nationale

pour l'Éducation au Goût des Jeunes (fédération nationale d'associations et de défenseurs de l'éducation au goût, partenaire du projet MODALITEA) et la DRIAAF, visant à former personnels de restauration et animateurs du périscolaire, permet par exemple d'inciter les collectivités territoriales à former leurs personnels grâce à un programme financé par les services de l'État. **Il s'agit d'une modalité intéressante pour l'État afin de gouverner les espaces éducatifs difficiles d'accès, comme celui de la restauration collective**, un lieu stratégique afin de mettre en cohérence messages éducatifs et offre alimentaire.

En revanche, nous nous interrogeons sur les difficultés de la mise en place d'un tel projet appuyé sur une structure associative comptant peu de membres en région Île-de-France. Il semble que les services de l'État interrogés ne connaissent pas bien le fonctionnement et les modalités de cette association, historiquement soutenue par le Ministère de l'Agriculture et la DRIAAF, tandis qu'elle éprouve elle-même des difficultés à s'insérer dans une politique régionalisée soutenue par l'État. À titre d'exemple, des DRAAF ont défini un « référent du goût » pour la mise en place des *Classes du goût* dans leur région mais les critères utilisés pour désigner ces référents ne sont pas connus par un référent du goût lui-même (hors Île-de-France). La faisabilité technique et financière d'un projet tel que *Animassens* est questionnée par certains acteurs en raison du nombre d'élèves très élevé en Île-de-France. Désigner un partenaire associatif tel que l'ANEGJ comme étant un relais et un garant de l'approche globale ne va pas de soi dans la mesure où, comme tout acteur, le partenaire possède une approche particulière de l'alimentation (ici, l'éducation sensorielle) qui n'est pas nécessairement partagée par tous les acteurs institutionnels amenés à décider dans le cadre des politiques éducatives locales. **Le consensus autour d'une éducation à l'alimentation globale ne correspond pas à un consensus sur les modalités concrètes d'action et sur les actions prioritaires. Le manque d'une définition claire des principes et des objectifs des projets éducatifs et la complexe prise en compte d'enjeux souvent difficilement conciliables laissent libre cours à la coexistence d'initiatives locales, non ou peu évaluées, non ou peu intégrées à une politique d'État.**

4. DISCUSSIONS

4.1 Limites des analyses

Ces observations sont à nuancer étant donné le **contexte de la crise sanitaire**. Les politiques alimentaires lancées à la rentrée 2019 et certaines initiatives franciliennes (MISAL, CRALIM) n'ont pas pu se poursuivre en 2020. Tandis que cette crise a fait la lumière sur certains thèmes liés à l'alimentation (précarité alimentaire, facteurs de risque, autonomie agro-alimentaire), elle a révélé à la fois de nouvelles modalités de coordination (nous signalons la dynamique d'un autre projet francilien, *Alim'Activ*, porté par l'Agence Nouvelle des Solidarités Actives, dans le cadre de la coordination des acteurs locaux de lutte contre la précarité alimentaire) et des mesures d'urgence (le plan France Relance a permis de soutenir de nombreux projets alimentaires), mais elle semble aussi avoir recentré les acteurs sur leurs prérogatives principales. Toutefois, nos remarques rejoignent des constats du CNA ou de la mission commune des inspections de l'Éducation Nationale et du CGAAER (2018), en particulier concernant l'insuffisance de formation des adultes au contact des enfants à une approche globale de l'alimentation, une meilleure dynamique autour du sujet dans les CRALIM et les CESC. L'approche transversale d'intégration de l'éducation à l'alimentation « dans l'existant » mise en place par l'Éducation Nationale, dans la logique d'une politique de promotion de la santé, est très fortement critiquée par certains acteurs (Commission sur l'alimentation industrielle 2018), ce qui cristallise des tensions et des exigences aussi bien nationales que régionales autour du rôle de l'Éducation Nationale dans ces politiques.

Nous ne pouvons pas prévoir si les dynamiques effectives avant la crise sanitaire ou si le lancement des premiers PAT franciliens (en particulier le PAT du Conseil Départemental de la Seine Saint-Denis, sur lequel nous n'avons pas obtenu d'information) auront des conséquences sur la politique régionale. Nous n'avons pas pu explorer des données financières (il semblerait que la politique soit trop diffuse pour obtenir des chiffres fiables) mais nous nous fondons sur un rapport du CNA et sur les entretiens pour supposer que tandis que l'État fait de l'éducation à l'alimentation un sujet prioritaire, l'engagement financier réel n'est pas à la hauteur du discours.

4.2 Perspectives de réflexion pour un projet éducatif local

L'objet de ce travail n'est pas de produire des recommandations concernant l'organisation d'un projet d'éducation à l'alimentation sur un territoire tel que le projet MODALITEA. En revanche, nous mentionnons ici quelques questions auxquelles il nous semble nécessaire de réfléchir. En particulier, comme mentionné par Berry et Gagnayre (2018), **la réussite des**

projets éducatifs repose sur la prise en compte de trois enjeux importants : la définition des finalités éducatives, le choix des modèles éducatifs et la prise en compte des inégalités sociales de santé.

• ***Pourquoi éduquer à l'alimentation ? Quel est l'objectif du projet ?***

Il s'agit de définir clairement les finalités de cette éducation car les termes « *éduquer* » et « *alimentation* » sont des notions très floues. Nous regrettons que cette éducation, considérée comme essentielle, ne soit que rarement définie. La superposition d'enjeux parfois contradictoires, caractéristique des politiques alimentaires, invite à réfléchir sur une approche différente de la globalité actuellement mise en avant, qui favorise le consensus mais aussi une dilution des différents enjeux, et laisse aux acteurs locaux la possibilité de s'emparer de ces questions selon leurs propres représentations et opinions. D'autre part, l'évaluation d'un projet éducatif n'est possible qu'à la condition de fixer des objectifs précis, car une seule évaluation de la réalisation concrète du projet et non de ses effets n'est scientifiquement pas suffisante.

À ce titre, nous mentionnons quelques projets tels que *Arts de faire culinaires au collège* (région Nouvelle Aquitaine) qui visait une éducation à la pratique et au décryptage de l'environnement alimentaire, ou les projets du réseau *Marguerite* (initié en région Auvergne – Rhône – Alpes) qui défend une « éducation agri-alimentaire » orientée vers la justice alimentaire et la prise en compte de l'environnement agro-alimentaire.

• ***Quel territoire et quel public ?***

Il ne nous paraît pas utile et même contre-productif d'associer de nombreux partenaires s'ils ne partagent pas une même vision de cette finalité éducative. Ainsi, comme nous l'avons vu, la cohérence des messages semble être la clé de la réussite du projet. Cette cohérence ne concerne pas seulement les positions des acteurs mais aussi les messages transmis aux enfants et leur articulation au territoire et au public. Il s'agit de ne pas déconnecter les enfants de la réalité de leur vie quotidienne (Berry et Gagnayre 2018). Pour cela, le projet implique effectivement des acteurs locaux au contact de la jeunesse.

• ***Quelle transférabilité ?***

La spécificité du territoire (en particulier du territoire francilien), la prise en compte des inégalités sociales de santé et la mobilisation d'acteurs variés (les directions régionales et *interdépartementales* franciliennes sont également particulières), sur un sujet tel que l'alimentation, semble limiter les capacités de transférabilité du projet. Cela rejoint la difficulté principale de l'organisation de la politique d'éducation à l'alimentation, portée par un projet national et inscrite dans la politique alimentaire relevant de l'État, mais mise en œuvre localement par des acteurs motivés qui, d'un territoire à l'autre, n'auront pas les mêmes postes ni les mêmes représentations des priorités d'une telle éducation.

5. CONCLUSION

L'éducation à l'alimentation de la jeunesse s'inscrit aujourd'hui en France dans l'ambition des éducations transversales. Elle vise à aborder l'alimentation comme un sujet complexe et à parvenir à une formation citoyenne continue et cohérente, où chaque éducateur, chaque lieu et chaque moment de la vie d'un enfant lui permettront d'acquérir des connaissances et des savoir-faire pour développer un comportement alimentaire sain, durable et rationnel, en conscience des réalités sanitaires, environnementales, sociales, économiques et culturelles de l'alimentation. Ces dernières années, l'État s'est affirmé comme le garant de la qualité de cette éducation afin de responsabiliser les enfants et d'orienter leurs comportements pour leur *bien individuel* et pour le *bien collectif*, définis selon des normes actuellement en vigueur.

Dans le cadre du projet MODALITEA, qui vise à développer un dispositif éducatif coordonné à l'échelle d'un territoire pour comprendre l'émission et la réception de messages éducatifs, nous avons exploré les modalités de gouvernance de l'État afin d'inciter tous les acteurs de cette éducation à partager une culture commune autour du sujet alimentaire. Nous constatons que dans un système organisationnel très complexe, l'ambition de globalité se heurte à une variété d'enjeux défendus par les nombreux acteurs qui le composent. Malgré des initiatives pour imposer des référentiels communs, maîtriser les messages et favoriser la coordination locale, éduquer à l'alimentation apparaît comme un projet colossal dans la mesure où l'alimentation constitue une thématique extrêmement transversale et à laquelle tout relais associe ses représentations. Mobilisant des acteurs très divers, il donne lieu à une éducation diffuse qui suscite des controverses et de fortes critiques à l'égard du système éducatif, tandis que cette éducation passe largement par d'autres espaces, en premier lieu la famille mais aussi la publicité et l'environnement alimentaire que l'État peine à réguler avec ambition.

Tandis que ce dernier affiche l'éducation à l'alimentation de la jeunesse comme une priorité, il semblerait que son action concerne principalement la production de normes de comportement alimentaire et s'en remette à la responsabilisation et l'autonomisation de ceux qui sauront se saisir de ces normes, adultes comme enfants. Comme d'autres éducations transversales, elle interroge sur les finalités et les limites des systèmes éducatifs qui font face à une exigence sociétale de former les futurs citoyens à vivre et consommer dans un environnement moderne (Audigier 2012). Dans un contexte de territorialisation de l'action publique, le système organisationnel laisse le champ libre à une multiplicité de portes d'entrée, de discours, de pratiques éducatives et d'initiatives locales. L'État s'appuie sur une stratégie d'incitation faible en laissant *in fine* la responsabilité aux enfants faire le tri dans les messages, sans connaître pour autant la manière dont ils les appréhendent, problématiques auxquelles les futures étapes du projet MODALITEA pourront apporter des éléments de réponse.

6. REFERENCES

Documents institutionnels principaux

- CES (Ologoudou M), *Le rôle de l'éducation dans l'alimentation*, 2004
- CGAAER, IGAENR, IGEN (Carotti S, Richard MA, Dupuis M, Sultan P), *Éducation alimentaire de la jeunesse*, 2018
- CNA, Avis 24, *La place de l'éducation alimentaire dans les comportements alimentaires*, 1999
- CNA, Avis 84, *Éducation à l'alimentation*, 2019
- Commission d'enquête sur l'alimentation industrielle (Prud'homme L, Crouzet M), 2018
- Conseil Régional d'Île-de-France, *Plan régional pour une alimentation locale, durable et solidaire*, 2021
- GT PNNS 1, *Rapport du groupe de travail du PNNS sur la place de la nutrition dans les enseignements scolaires*, 2003
- HCSP, *Pour une politique nationale nutrition santé en France – PNNS 2017-2021*, 2017
- Inspection générale des Affaires Sociales, *Évaluation du programme national nutrition santé 2011-2015 et 2016 (PNNS 3) et du plan obésité 2010-2013*, 2016
- PNA 2011 (*Bien manger c'est l'affaire de tous*), PNA 2014 (*Notre modèle a de l'avenir*), PNA 2019 (*Territoires en action*)
- PNAN, 2019
- PNNS 2001-2005, PNNS 2006-2010, PNNS 2011-2015, PNNS 2019-2023
- Vademecum Éducation Nationale, *Éducation à l'Alimentation et au Goût*, 2020

Articles scientifiques

- Audigier F, « Les éducation à... Quelles significations et enjeux théoriques et pratiques ? Esquisse d'une analyse », *Recherches en didactique*, 2012, 13(1), pp. 25-38
- Berry P, Gagnayre R, « Les politiques d'éducation alimentaire au prisme des pratiques de terrain », *Sciences Sociales et Santé*, 2018, 36(3), pp.93-101
- Dubois V, « Ethnographier l'action publique. Les transformations de l'État social au prisme de l'enquête de terrain. », *Gouvernement et action publique*, 2012, 1(1), pp.83-101
- Fabre M, « Les Éductions à : problématisation et prudence », *Éducation et socialisation*, 2014, 36
- Jourdan D, « Quelle éducation nutritionnelle à l'école ? », *Santé de l'homme*, 2004, 374
- Mathiot L, « Perceptions professionnelles et parentales de la restauration scolaire : un service à la croisée de découpages institutionnels dans un contexte d'éducation à la santé » in Comoretto G, Lhuissier A, Maurice a, *Quand les cantines se mettent à table, Commensalité et identité sociale*, Paris, Editions Quae, 2020, pp.139-155
- Martin A, « La place de la nutrition dans les enseignements scolaires », *Cahiers de Nutrition et de Diététique*, 2005, 40(2), pp.81-86
- Oostindjer M, Aschemann-Witzel J, Wang Q, Skuland SE, Egelanddal B, Amdam GV, Schjøll A, Pachucki MC, Rozin P, Stein J, Lengard Almli V, Van Kleef E. *Are school meals a viable and sustainable tool to improve the healthiness and sustainability of children's diet and food consumption? A cross-national comparative perspective*. *Crit Rev Food Sci Nutr* 57(18), 2017 pp. 3942-3958
- Orange-Ravachol D, Kovacs S, Orange C, « Éducation nutritionnelle et acculturation scientifique : quelles circulations de normes et de savoirs dans les discours adressés aux jeunes ? », *Éducation et Socialisation*, 2018, 48

LISTE DES ABREVIATIONS

ADEME	Agence de la Transition Écologique
ANEGJ	Association Nationale pour l'Éducation au Goût des Jeunes
ARS	Agence Régionale de Santé
CES	Conseil Économique et Social (désormais CESE pour « environnemental »)
CGAAER	Conseil Général de l'Alimentation, de l'Agriculture et des Espaces Ruraux
CNA	Conseil National de l'Alimentation
CNAM - ISTNA	Conservatoire National des Arts et Métiers – Institut Scientifique et Technique de la Nutrition et de l'Alimentation
CRALIM	Comité Régional de l'Alimentation
DGAL	Direction Générale de l'Alimentation
DGER	Direction Générale de l'Enseignement et de la Recherche (Ministère de l'Agriculture)
DGESCO	Direction Générale de l'Enseignement Scolaire
DGS	Direction Générale de la Santé
DGPE	Direction Générale de la Performance Économique (Ministère de l'Agriculture)
DRIAAF	Direction Régionale et Interdépartementale de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Forêt
DRIEAT	Direction Régionale et Interdépartementale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Travail
DRIHL	Direction Régionale et Interdépartementale de l'Hébergement et du Logement
HCSP	Haut Conseil de la Santé Publique
IGAENR, IGEN	Inspection Générale de l'Administration de l'Éducation Nationale et de la Recherche / Inspection Générale de l'Éducation Nationale (aujourd'hui fusionnées)
IGAS	Inspection Générale des Affaires Sociales
INRAE	Institut National de la Recherche pour l'Agriculture, l'Alimentation et l'Environnement
MISAL	Mission Inter-Services de l'Alimentation
MODALITEA	MODélisation des comportements ALimentaires et Investigations de Terrain pour l'Éducation à l'Alimentation
PAT	Projet Alimentaire Territorial
PNA	Programme National pour l'Alimentation
PNAN	Programme National de l'Alimentation et de la Nutrition
PNNS	Programme National Nutrition-Santé

ANNEXE. ENTRETIENS SEMI-DIRIGES REALISES DANS LE CADRE DU STAGE.

Institution	Structure, fonction
<i>Échelle nationale</i>	
Ministère des Solidarités et de la Santé	Cadre 1 à la Direction Générale de la Santé (DGS) Cadre 2 à la Direction Générale de la Santé (DGS)
Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation	Cadre à la Direction Générale de l'Alimentation (DGAL)
Ministère de l'Éducation Nationale	Cadre à la Direction Générale de l'Enseignement Scolaire (DGESCO)
Agence de la Transition Écologique (ADEME)	Ingénieur au Service Forêt, Alimentation, Bioéconomie
<i>Île-de-France</i>	
Agence Régionale de Santé (ARS)	Cadre à la Direction de la Santé Publique*
Académie A et Académie B	Infirmier conseiller technique (* dans l'Académie A) Chef de la mission académique Développement Durable
Direction des services départementaux de l'Éducation Nationale du département C	Infirmier conseiller technique et Médecin conseiller technique
Agence régionale de l'ADEME	Deux cadres*
Direction Régionale et Interdépartementale de l'Environnement, de l'Aménagement et des Transports (DRIEAT)	Cadre et Stagiaire (Service de la Connaissance et du Développement Durable)
<i>Associations</i>	
Fédération nationale d'associations d'éducation au goût (Île-de-France)	Fondateur (porte-parole)*
Association du goût membre de la fédération (Île-de-France)	Éducateur au goût*
Association du goût membre de la fédération (hors Île-de-France)	Éducateur au goût
Association de communication et de conseil auprès des collectivités territoriales (notamment sur l'éducation à l'alimentation)	Président (et ancien cadre de la Direction Régionale et Interdépartementale de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Forêt (DRIAAF, direction francilienne))* et Journaliste
<i>Chercheurs</i>	
	Chercheur en épidémiologie nutritionnelle
	Chercheur en nutrition comportementale

* acteur impliqué dans MODALITEA ou au courant de l'existence du projet