

La nutrition à la croisée des chemins

Yves Martin-Prével*

Plus de dix ans après l'émoi provoqué par la crise alimentaire survenue au Niger en 2005, la nutrition se trouve aujourd'hui à un tournant de son histoire. Jamais les questions de nutrition n'ont été placées aussi haut dans les agendas internationaux. Durant la dernière décennie, un mouvement favorable à la nutrition s'est en effet progressivement déployé, porté par une combinaison d'éléments variés: publications scientifiques phares, mobilisation de nombreux acteurs institutionnels, événements internationaux de grande ampleur, organisés notamment sous l'impulsion des Nations unies, prise de conscience politique au plus haut niveau de nombreux États, engagements financiers de plusieurs bailleurs importants. Il serait cependant trompeur de laisser croire que la crise nigérienne de 2005 a été le seul déclencheur de cette évolution. De fait, un changement profond de paradigme dans le champ de la nutrition internationale était déjà à l'œuvre, et ce depuis la première Conférence internationale sur la nutrition (CIN) en 1992. Aujourd'hui, la vision de la nutrition a complètement changé et c'est de la « malnutrition sous toutes ses formes »¹ qu'il convient de parler, reconnue comme un problème majeur, pour tous les pays du globe, touchant au moins un individu sur trois, associée à des dommages humains, économiques et environnementaux considérables. Même des organismes emblématiques de la lutte contre la sous-nutrition infantile publient maintenant annuellement leurs estimations mondiales de surpoids chez le jeune enfant en même temps que les chiffres de retard de croissance et de maigreur². Il reste que malgré tous les progrès accomplis dans la perception des questions de nutrition, et le partage de plus en plus large de cette perception, malgré les nombreux engagements financiers et

* Unité mixte de recherche Nutripass, Univ. Montpellier, IRD, Montpellier SupAgro, Montpellier, France.

1. Expression que le *Global Nutrition Report* a largement contribué à imposer (cf. IFPRI, 2015, *Global Nutrition Report 2015: Actions and Accountability to Advance Nutrition and Sustainable Development*, Washington DC, IFPRI).

2. <https://data.unicef.org/wp-content/uploads/2017/05/JME-2017-brochure-1.pdf>

politiques, malgré la mobilisation de plus en plus d'acteurs et de secteurs, les résultats concrets sont encore insuffisants, même s'il existe bien entendu un certain nombre d'évolutions favorables. C'est que les progrès en matière de nutrition ne peuvent s'acquérir que dans la durée. Et puisque l'on a pris plus haut l'exemple du Niger, on peut noter qu'à l'heure actuelle la situation de ce pays illustre assez bien les défis qui restent à affronter : dans ce pays parmi les plus pauvres du monde, la nutrition, au cours des dix dernières années, a pris petit à petit une place politique sans précédent ; le chef de l'État s'est engagé personnellement, le pays s'est doté d'une stratégie nationale et a mis en place des mécanismes de coordination multisectorielle, notamment au travers de son adhésion au mouvement SUN (Scaling Up Nutrition) et d'une initiative nationale phare « les Nigériens nourrissent les Nigériens » (I3N)³. Sur le plan des résultats la prévalence de la malnutrition chronique des jeunes enfants a nettement baissé, le nombre d'enfants atteints de malnutrition aiguë correctement pris en charge a augmenté de façon spectaculaire, ce qui a contribué à la réduction considérable de la mortalité infantile constatée par ailleurs⁴. Pourtant, le Niger n'est pas en voie d'atteindre les cibles nutritionnelles de l'OMS, la coordination multisectorielle peine à se traduire en actions concrètes, notamment au niveau décentralisé, et la couverture d'un certain nombre d'interventions prioritaires reste faible.

Sans occulter les progrès accomplis, cet exemple montre bien l'ampleur du chemin restant à parcourir et les difficultés très concrètes de mise en œuvre d'actions efficaces, touchant l'ensemble de la population et notamment les plus pauvres, et aboutissant à de réels changements de pratiques nutritionnelles. Ainsi, au niveau mondial, alors qu'on observe un *momentum* sans précédent en faveur de la nutrition, un certain nombre de questions se posent naturellement et quelques craintes légitimes peuvent s'exprimer : combien de temps ce *momentum* va-t-il durer ? Un autre sujet ne viendra-t-il pas remplacer celui-ci dans les priorités politiques si les résultats ne sont pas au rendez-vous ? Les engagements financiers vont-ils être tenus, voire augmentés comme il le faudrait ? Trop d'initiatives internationales ne risquent-elles pas de brouiller les messages et finalement tuer les initiatives ? Arrivera-t-on à surmonter les nombreux défis qui se présentent ? À l'heure où la communauté internationale s'engage et se mobilise, la nutrition se retrouve en quelque sorte à la croisée des chemins. Les opportunités sont nombreuses, mais les défis sont grands. Il y va de la responsabilité de tous les acteurs que le meilleur tournant possible soit pris.

3. <http://www.initiative3n.ne/>

4. <https://fr.actualitix.com/pays/ner/niger-taux-de-mortalite-infantile.php>

Évolutions conceptuelles, changement de paradigme

Sans refaire l'historique de la nutrition présentée au chapitre 1, ni répéter l'analyse de l'évolution conceptuelle des liens entre sécurité alimentaire et nutrition faite au chapitre 2, il est bon de rappeler que la première Conférence internationale sur la nutrition (Rome, 1992), qui avait le mérite de rapprocher OMS et FAO, s'est déroulée à la sortie d'une époque de famines, puis de crises alimentaires d'intensité variable mais récurrentes, touchant les pays pauvres. La vision la plus communément partagée des questions de nutrition, tant au niveau du grand public qu'au niveau des institutions et de la plupart des acteurs, était alors dominée par la sous-nutrition, présentée à peu près systématiquement comme reliée à des problèmes de production agricole, souvent attribués à des phénomènes extérieurs (sécheresse ou inondations, invasions de ravageurs, etc.). Il y avait donc une confusion assez généralisée entre « sous-alimentation » et « malnutrition », dans tous les sens du terme « confusion » : les deux situations étaient confondues en une seule et même question, et l'une était souvent prise pour l'autre, comme si les termes – et donc les problèmes – étaient interchangeable. Cette confusion est encore aujourd'hui largement ancrée dans les esprits, y compris ceux de nombre de personnes travaillant dans des domaines connexes à la nutrition. Il est à noter que le terme « malnutrition » était alors utilisé quasi exclusivement en référence à ce qu'il est maintenant convenu d'appeler la « sous-nutrition », comme si les autres formes de malnutrition ne participaient pas aux mêmes enjeux globaux.

L'adoption par la CIN du schéma conceptuel des causes de malnutrition, souvent appelé « schéma causal UNICEF » en référence au rôle de cet organisme et à la première apparition de ce schéma dans une publication de l'UNICEF en 1990⁵, a permis de sortir de cette vision centrée sur « la faim ». Il a en effet souligné l'importance d'un bon état de santé des individus, insistant notamment sur les interactions synergiques entre ingérés insuffisants (en qualité autant qu'en quantité) et fréquence ou sévérité des infections, le rôle crucial des bonnes pratiques de soins envers les personnes vulnérables (au premier chef les jeunes enfants et les femmes en âge de procréer), les bases nécessaires que constituent une bonne hygiène de l'environnement et des services de santé performants. De plus, en établissant plusieurs niveaux de facteurs causaux – individu, ménage, société – ce cadre conceptuel a permis de rendre compte de l'importance de la pauvreté, de l'éducation et des ressources de la société en général. Il est ainsi devenu un outil indispensable au plaidoyer, à la programmation par l'analyse causale, au dialogue interdisciplinaire et intersectoriel, ainsi qu'à l'enseignement et à la recherche.

5. UNICEF, 1990, *Strategy for improved nutrition of children and women in developing countries*, UNICEF Policy Review Paper E/ICEF/1990/1.6, New York, UNICEF.

La CIN a été visionnaire sur de nombreux aspects. En effet, dès la première page de la Déclaration mondiale sur la nutrition de 1992 on lit :

« Nous déplorons particulièrement la prévalence élevée et le nombre toujours plus grand d'enfants de moins de 5 ans atteints de malnutrition [...]. En outre, plus de 2 milliards de personnes, surtout des femmes et des enfants, présentent une carence en un ou plusieurs micronutriments. [...] En même temps, des maladies chroniques non transmissibles liées à une alimentation excessive ou déséquilibrée sont une cause fréquente de décès prématurés dans les pays développés comme dans les pays en développement⁶. »

Se trouvaient ainsi déjà identifiés les trois domaines principaux de ce qui a été appelé un peu plus tard la « nutrition publique »⁷ – sous-nutrition maternelle et infantile, carences en micronutriments, surpoids, obésité et maladies chroniques liées à l'alimentation – qui décrivent succinctement « la malnutrition sous toutes ses formes » et qui pour certains, quand elles coexistent, font parler de « triple charge » de malnutrition. Mais cette vision n'a pas réussi à s'imposer à cette époque, en dehors d'un milieu très restreint, car jamais la CIN n'a bénéficié de chambre d'écho, notamment au niveau des bailleurs de fonds ou au sein des États. L'insuffisance des financements, l'absence d'engagement politique fort et coordonné de la communauté internationale, ajoutées au manque de compétences et de données suffisantes sur la situation nutritionnelle ont ainsi rapidement vidé de leur sens les « plans d'action nationaux pour la nutrition » élaborés par nombre de pays, conformément aux engagements pris lors de la CIN. Par ailleurs, quatre ans après cette dernière, la FAO organisait un sommet mondial de l'alimentation refocalisant l'attention sur la sécurité alimentaire⁸. Ceci a eu pour effet de réduire les questions de nutrition à leur partie la plus « visible », à savoir la malnutrition aiguë, qu'il a été commode de repousser vers le secteur de la santé, en déléguant à l'action humanitaire le soin de s'en occuper. Par la suite, préparés dès 1998, les Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) n'ont pas non plus fait la part belle à la nutrition, qui ne figurait pas explicitement dans l'intitulé de l'OMD n° 1 (« Éradiquer l'extrême pauvreté et la faim »); seule une des cibles de cet objectif faisait référence à la nutrition, et encore s'agissait-il de « diviser par deux d'ici à 2015 la prévalence d'enfants de moins de 5 ans souffrant de déficit pondéral » (faible poids-pour-âge), indicateur qui, comme détaillé au chapitre 3, ne permet pas de donner une image précise de la situation nutritionnelle.

Ainsi, malgré la vision très holistique que la CIN avait initiée, au début de ce siècle les actions et politiques en matière de nutrition apparaissaient

6. FAO/WHO, 1992, *Nutrition and Development: A global assessment. International Conference on Nutrition 5-11 December 1992*, Rome, FAO & WHO (p. 1 Article 3).

7. Mason J. B. *et al.*, 1996, « Public nutrition », *Am J Clin Nutr*, 63 (3), p. 399-400.

8. <http://www.fao.org/WFS/>

extrêmement fragmentées : le focus revenu sur l'insécurité alimentaire et la faim, et donc le secteur de l'agriculture, a eu pour corollaire de faire apparaître les questions de nutrition, insistant sur l'accès aux services de santé, l'hygiène et les pratiques de soins, comme relevant surtout du secteur de la santé. De plus, le caractère multifactoriel de ces questions a vite fait cataloguer la nutrition comme un domaine compliqué et une affaire de spécialistes, qu'il s'agisse du traitement des sous-nutritions aiguës (chapitre 4), de la lutte contre les carences en micronutriments, principalement vitamine A et fer (chapitre 5), ou de la prévention de la sous-nutrition en général. Quant à l'obésité et aux maladies chroniques liées à l'alimentation, pourtant en expansion constante dans le monde en développement, ainsi que cela a été précisé au chapitre 6, les OMD n'en faisaient même pas mention ! Pour ajouter encore à cette fragmentation et à un certain « isolationnisme nutritionnel »⁹, il faut reconnaître que la communauté internationale en nutrition a longtemps été elle-même très fragmentée, en concurrence sur les financements, voire en proie à des querelles de chapelle, et est restée finalement assez inaudible au niveau des bailleurs de fonds comme des décideurs politiques. On peut arguer que tout ceci a limité les progrès non seulement vers les cibles de l'OMD n° 1, mais aussi, par manque de synergies, vers les cibles de secteurs connexes (éducation, mortalité infantile, santé maternelle).

Où en est-on de l'engagement de la communauté internationale ?

Comme cela a été dit plus haut, sous l'effet de divers événements et d'une prise de conscience de la plupart des acteurs du développement, la nutrition est aujourd'hui présente dans tous les agendas nationaux et internationaux, à un niveau jamais atteint auparavant, et l'approche « malnutrition sous toutes ses formes » s'est imposée à tous les acteurs en quelques années. Pour ne parler que des événements récents les plus significatifs, mentionnons l'adoption par l'Assemblée mondiale de la santé, en 2012, d'un plan d'action pour la nutrition maternelle et infantile comportant six cibles chiffrées à atteindre en 2025, essentiellement tournées vers la sous-nutrition (une seule cible concerne le surpoids chez l'enfant). Dès 2013, la même assemblée adopte trois cibles supplémentaires issues du plan d'action 2013-2020 de l'OMS pour la prévention et le contrôle des maladies non transmissibles liées à l'alimentation. Lors du sommet « Nutrition pour la croissance » en 2013, à Londres, les engagements de financements pour lutter contre la sous-nutrition atteignent plus de 4 milliards de dollars. La

9. Levinson F. J. et McLachlan M., 1999, « How did we get here ? A history of international nutrition », in Marchione T. J. (éd.), *Scaling up, scaling down : Overcoming malnutrition in developing countries*, Amsterdam, Gordon & Breach Publishers, p.41-48.

Déclaration de Rome, adoptée lors de la 2^e Conférence internationale pour la nutrition en 2014, reconnaît l'importance de lutter contre la malnutrition sous toutes ses formes et la nécessité d'améliorer les systèmes alimentaires pour relever ce défi mondial. En 2015, l'Assemblée générale des Nations unies adopte l'agenda 2030 pour le développement durable qui comporte 17 objectifs. Le deuxième de ces « Objectifs de développement durable » (ODD) mentionne explicitement l'éradication de la faim et de la malnutrition sous toutes ses formes¹⁰. En 2016, la même Assemblée générale persiste et signe en proclamant une « Décennie d'action pour la nutrition » (2016-2025). Enfin, lors du nouveau sommet « Nutrition pour la croissance » de 2016, à Rio, le Brésil, le Royaume-Uni et le Japon reconnaissent l'importance mondiale du double fardeau de la malnutrition et annoncent pour dès 2017 des engagements financiers SMART¹¹ pour soutenir la Décennie d'action pour la nutrition et renforcer les capacités nationales et les politiques publiques.

Tout ce mouvement s'appuie à nouveau sur une vision holistique telle que l'avait promue la première Conférence internationale pour la nutrition et il n'est pas un document international qui ne souligne l'approche nécessairement systémique et multisectorielle pour relever le défi de la malnutrition sous toutes ses formes. Ce faisant, l'agenda de la nutrition croise inévitablement ceux de la santé globale, de la pauvreté et de l'équité sociale, de l'éducation, de l'hygiène et de l'accès à l'eau potable, des questions de genre, de la durabilité environnementale, etc. Si l'ODD-2 et en particulier la cible 2.2 concernent spécifiquement la sous-nutrition, tandis que la cible 3.4 de l'ODD-3 concerne les maladies chroniques, dont la plus grande part est liée à une mauvaise alimentation, de nombreuses analyses ont souligné les interactions entre les objectifs de nutrition et bon nombre des autres ODD, à la fois parce que la réalisation de plusieurs d'entre eux est nécessaire pour atteindre une bonne nutrition et parce qu'une bonne nutrition permettra d'accélérer les progrès vers de nombreux autres ODD¹². De fait, les ODD couvrent un champ extrêmement vaste (17 ODD, 169 cibles) et si l'on peut espérer des synergies qui sont évidentes sur le plan théorique¹³, les réflexes sectoriels et la compétition sur les financements peuvent aboutir à l'effet inverse. Il y a donc un risque de dilution

10. ODD 2: « Éliminer la faim, assurer la sécurité alimentaire, améliorer la nutrition et promouvoir l'agriculture durable ». La cible 2.2 s'énonce ainsi: « D'ici à 2030, mettre fin à toutes les formes de malnutrition, y compris en réalisant d'ici à 2025 les objectifs arrêtés à l'échelle internationale relatifs aux retards de croissance et à l'émaciation parmi les enfants de moins de 5 ans, et répondre aux besoins nutritionnels des adolescentes, des femmes enceintes ou allaitantes et des personnes âgées. »

11. Acronyme pour « Specific, Measurable, Achievable, Relevant, Time-bound » (Spécifique, Mesurable, Atteignable, Pertinent, Associé à des échéances).

12. Sur 242 indicateurs proposés pour suivre les ODD, 56 sont pertinents pour la nutrition (cf. IFPRI, 2016, *Global Nutrition Report – From Promise to Impact: Ending Malnutrition by 2030*, Washington DC, IFPRI).

13. International Council for Science (ICSU), 2017, *A guide to SDG interactions: From science to implementation*, Paris, International Council for Science.

des objectifs, voire des programmes, de nutrition ; à ce titre, plusieurs voix se sont inquiétées de ce que parmi les indicateurs retenus à l'heure actuelle pour le suivi des ODD, y compris de l'ODD-2, il y en ait finalement très peu qui correspondent à des cibles nutritionnelles. En outre, le fait que le champ des ODD soit si large, faisant appel à quasiment tous les secteurs, comporte plusieurs risques : premièrement que l'intégration ou la multisectorialité deviennent le but et non le moyen ; deuxièmement que la complexité dépasse les capacités d'action ; enfin que nombre d'acteurs ou de secteurs s'imaginent que d'autres agiront à leur place¹⁴.

Dans le même temps, le focus appuyé sur la nutrition depuis une dizaine d'années a donné naissance à de très nombreuses initiatives internationales. En 2015, on en recensait près d'une trentaine ayant une portée et/ou une ambition mondiale. Bien entendu il faut voir là une démonstration de l'intérêt pour le domaine et de l'ampleur du travail à accomplir, autant qu'une prise de conscience de la part de beaucoup d'organismes de développement et de décideurs vis-à-vis de l'importance d'une bonne nutrition pour le développement durable. Mais cette multiplication d'initiatives s'accompagne inévitablement de risques de redondance, de problèmes de coordination, voire de compétition entre organismes, comme cela a été largement montré et analysé dans le chapitre 8 sur la gouvernance pour la nutrition. Les évolutions récentes ont également élargi le cercle des acteurs concernés par les questions de nutrition à des acteurs de nouveaux types (associations de consommateurs, grands chefs de cuisine, alliances et partenariats public-privé, etc.). Le Comité permanent des Nations unies pour la nutrition (UNSCN) a recensé très récemment 167 acteurs directs ou indirects de la nutrition au niveau mondial, de natures diverses (dont 56 organisations de la société civile et ONG, 36 institutions internationales de recherche, 35 agences, organismes ou comités issus des Nations unies, 15 groupes industriels, 12 partenariats public-privé, 8 organismes plurilatéraux ou gouvernementaux, 3 institutions financières et banques de développement, 2 organisations philanthropiques). La moitié de ces acteurs revendiquent explicitement un mandat de nutrition. Tous jouent des rôles complémentaires à différents niveaux, qu'il s'agisse du développement de politiques, de normes, de support technique, de renforcement de capacités, de mécanismes de suivi et de redevabilité, ou de coordination. Néanmoins, ici aussi existe un risque de compétition sur les financements, de duplication des activités ou même d'une certaine confusion vis-à-vis du rôle de chacun. Cette multiplicité d'acteurs augmente enfin le risque de conflits d'intérêts et impose la mise en œuvre de mécanismes de coordination et de sauvegarde de la santé publique à tous les niveaux. Toutefois, un certain nombre d'éléments permettent d'espérer et tout spécifiquement un engagement fort de l'Assemblée générale des Nations unies qui, lors du lancement de la

14. Sir Bob Geldof at Stockholm Food Forum 2017: <http://eatforum.org/article/how-to-create-an-activist-movement-and-initiate-global-change/>

Décennie pour la nutrition, en avril 2016, a demandé à la FAO et à l'OMS de diriger de façon conjointe la mise en œuvre des activités correspondantes¹⁵. Un mois plus tard l'Assemblée mondiale de la santé demandait explicitement à la directrice générale de l'OMS de collaborer avec le directeur général de la FAO pour fournir l'appui nécessaire aux pays s'engageant dans ce cadre. Ces injonctions ne sont pas anodines et font suite à un certain nombre de signaux positifs déjà donnés par le secrétaire général de l'ONU au moment de la création du Groupe de travail de haut niveau pour la sécurité alimentaire et nutritionnelle, puis du Mouvement pour le renforcement de la nutrition. De même, comme exposé au chapitre 2, il a été observé une évolution très significative et positive d'inclusion des questions de nutrition au niveau d'une instance multipartite comme le Comité pour la sécurité alimentaire mondiale (CSA). Plus récemment, on a assisté aussi à une redynamisation et à un soutien appuyé au dispositif de coordination qu'est l'UNSCN, dont le secrétariat a été renforcé et a déménagé de Genève vers Rome, où se trouve aussi le CSA. Autrement dit, la communauté internationale et particulièrement les organisations onusiennes se savent regardées et redevables de leurs actions. Il ne doit pas y avoir de place pour l'échec.

Évolution des stratégies

Vers la fin des années 2000, notamment sous l'impulsion de la Banque mondiale, s'est petit à petit répandu un discours sur la question des stratégies de lutte contre la malnutrition, disant en substance : « On sait ce qu'il faut faire pour combattre la malnutrition, il n'est plus temps de tergiverser et il faut maintenant mobiliser les moyens nécessaires pour rendre accessibles au plus grand nombre les interventions que l'on sait être efficaces. » Ce discours n'était pas sans fondement et a eu le mérite de stimuler l'action. La Banque mondiale s'appuyait notamment sur la publication en 2008 de la première série de la fameuse revue scientifique *The Lancet* sur la sous-nutrition maternelle et infantile¹⁶, laquelle identifiait un certain nombre d'interventions ayant une efficacité prouvée, soit dans certains contextes seulement, soit de façon plus globale. La Banque mondiale se proposait alors de mettre en œuvre un « Plan d'action mondial » pour mettre à l'échelle lesdites actions¹⁷. Malgré la promesse d'une diminution

15. Également en collaboration avec le Programme alimentaire mondial (PAM), le Fonds international pour le développement de l'agriculture (FIDA) et le Fonds des Nations unies pour l'enfance (UNICEF).

16. <http://www.thelancet.com/series/maternal-and-child-undernutrition>

17. <http://siteresources.worldbank.org/HEALTHNUTRITIONANDPOPULATION/Resources/281627-1114107818507/111209ScalingUpNutGAPPresentation.pdf>

de la mortalité infantile d'environ 1 million d'enfants par an, en cas de mise à l'échelle d'un paquet de 13 interventions, ce plan a vite été critiqué du fait d'une attention presque exclusive pour ces interventions certes « efficaces » mais dont la plupart étaient de type « directes » (plus tard appelées « spécifiques de la nutrition »), agissant principalement au niveau des déterminants immédiats de la malnutrition et de ce fait s'appuyant surtout sur le secteur de la santé. La Banque mondiale elle-même avait pourtant, dans sa publication phare parue peu de temps auparavant¹⁸, insisté sur la nécessaire complémentarité d'interventions directes et « indirectes » (agissant principalement au niveau des déterminants sous-jacents de la malnutrition et appelées par la suite « sensibles à la nutrition ») et sur la nécessité d'une approche multisectorielle. En outre la vérité oblige à dire que les critiques, même si de façon moins audible, portaient également sur la légitimité de la Banque mondiale pour mener ce plan. Et ce d'autant plus qu'à la même période la crise des prix alimentaires avait conduit le secrétaire général des Nations unies à établir auprès de lui, en 2008, un groupe de travail de haut niveau pour la sécurité alimentaire et nutritionnelle¹⁹. Les années 2008 et 2009 ont ensuite été particulièrement riches en publications, rencontres et sommets de toutes sortes et les discussions de l'ensemble de la communauté internationale ont petit à petit convergé pour faire évoluer le projet de plan d'action mondial, aboutissant finalement en 2010 à la création du Mouvement pour le renforcement de la nutrition (en anglais Scaling-Up Nutrition – SUN²⁰), placé directement sous l'autorité du secrétaire général des Nations unies, auquel ont maintenant adhéré 60 pays et dont il a largement été question au chapitre 8.

Il est ainsi très clair qu'au début des années 2010, même si la vision et les concepts évoluaient, comme on l'a montré plus haut, tous les efforts étaient tournés vers la lutte contre la seule sous-nutrition, en se focalisant sur la fameuse « fenêtre d'opportunité des 1000 jours » (voir chap.3) et un plaidoyer fort pour des actions multisectorielles. L'attention portée à la période des 1000 premiers jours de vie a permis de remettre en lumière l'importance de la nutrition maternelle, l'effet délétère des grossesses précoces²¹, d'insister sur le rôle central des femmes et donc des questions de genre dans l'amélioration de la nutrition en particulier et du développement en général. De fait, l'amélioration du statut des femmes est considérée comme un des leviers majeurs des progrès observés dans le suivi des OMD et un ingrédient clé pour la réussite des Objectifs de développement durable (ODD). Cibler aussi la toute petite enfance est totalement justifié puisque c'est la période où l'on peut espérer les gains les plus

18. <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/7409/347750PAPER0Re101OFFICIAL0USE0ONLY1.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

19. <http://www.un.org/en/issues/food/taskforce/>

20. <http://scalingupnutrition.org/>

21. On estime qu'il y a chaque année 16 millions de naissances chez des adolescentes.

importants, tant en termes de mortalité que d'impact sur le développement ultérieur des enfants. On sait par exemple aujourd'hui qu'une initiation réussie de l'allaitement, aux tout premiers moments après la naissance, est associée à une meilleure croissance de l'enfant visible encore un an plus tard. De plus, on sait aussi maintenant le rôle de bonnes pratiques d'alimentation et d'un bon état nutritionnel *in utero* et aux âges les plus précoces sur le développement ultérieur de l'obésité et des maladies chroniques liées à l'alimentation (voir chap.6). Il est aussi d'usage de considérer qu'après deux ans le retard de croissance ne se rattrape pas, même si ce point est débattu²². Quoi qu'il en soit, l'importance des tout débuts de la vie n'est pas remise en cause mais ce débat nous rappelle que, si les connaissances progressent, en matière de nutrition peut-être plus qu'ailleurs il faut nous garder de jugements définitifs et de focalisation trop appuyée sur un seul versant des problèmes, ou encore de la tentation des solutions simples. Par exemple, il est maintenant de plus en plus envisagé que lors de pénuries alimentaires les adolescents payent un tribut à la transmission intergénérationnelle de la sous-nutrition bien supérieur à ce qui est communément admis²³, ce qui remet donc en cause les stratégies habituelles ciblant les « vulnérables » mais ne plaçant pas les adolescents dans cette catégorie. Dans la même veine, il a été vu au chapitre 5 que l'histoire de la lutte contre les carences en micronutriments qui, à première vue, semblait assez simple à mener pour des gains potentiels très importants en termes de capital humain, était émaillée de beaucoup de déceptions. Pourtant, l'existence de solutions techniques théoriquement coûteuses, ayant un potentiel d'expansion assez large pour toucher l'ensemble de la population et des prévisions de retours sur investissement importants, a fait des interventions de fortification ou de supplémentation en micronutriments un plébiscite récurrent des économistes dans les recommandations du consensus de Copenhague²⁴; mais dans la réalité les gains espérés n'ont jamais, ou pas encore, été atteints. On peut citer aussi les difficultés qu'il y a à trouver des solutions durables pour la malnutrition aiguë modérée, alors qu'il avait été évoqué que des suppléments nutritionnels adaptés pourraient permettre de résoudre le problème (voir chap.4). Plus récemment, l'hypothèse d'un dysfonctionnement entérique d'origine environnementale, lié à des infections subcliniques entraînant des perturbations du microbiote intestinal et une diminution de la sécrétion d'hormone de croissance via une inflammation chronique, avait fait naître de grands espoirs pour la lutte contre le retard de croissance²⁵. Las, les récents essais d'amélioration de la croissance via des mesures avan-

22. On n'entrera pas ici dans la polémique à ce sujet, liée essentiellement à une question de choix d'indicateurs et de leur interprétation.

23. <https://blogs.unicef.org/evidence-for-action/famines-and-stunting-are-adolescents-the-hardest-hit/>

24. <http://www.copenhagenconsensus.com>

25. Humphrey J. H., 2009, « Child undernutrition, tropical enteropathy, toilets, and handwashing », *Lancet*, 374, p. 1032-1035.

cées d'hygiène luttant contre les infections subcliniques n'ont pas permis, pour le moment, de confirmer cette hypothèse²⁶. Les solutions « simples », qui ont souvent les faveurs des politiques, ont finalement beaucoup de mal à s'imposer. Il ne s'agit pas pour autant de les rejeter en bloc car la complexité des chemins causaux rend extrêmement difficile d'apporter la preuve de l'efficacité de beaucoup d'interventions, dès lors qu'on ne peut tout contrôler ni tout mesurer.

Les exemples précédents illustrent bien le dilemme des stratégies de lutte contre la malnutrition en général : il y a de nombreux problèmes, avec de multiples facettes et des causes diverses souvent intriquées. Il y a par conséquent besoin de stratégies multisectorielles, bien entendu, mais aussi de générer une prise de conscience et un environnement politiques favorables. De surcroît, à tous les défis de la lutte contre la sous-nutrition s'ajoutent ceux posés par le phénomène de double fardeau nutritionnel en termes de stratégie d'intervention (voir chap.6). Il est communément admis en effet que ce double fardeau pèse lourdement sur les systèmes de santé et qu'il est politiquement difficile d'entraîner les bailleurs et certains gouvernements vers la lutte contre les maladies chroniques liées à l'alimentation, encore considérées dans beaucoup d'opinions publiques comme des maladies « de riches ». De plus, il est souvent jugé aussi techniquement difficile de s'attaquer simultanément à différents types de malnutritions, bien que partageant un certain nombre de causes communes, mais simplement parce qu'elles ne touchent pas forcément les mêmes catégories de population. Cette vision est cependant en train de changer et ce qui est vu d'un côté comme une difficulté d'intervention est pour d'autres une opportunité de s'attaquer à plusieurs objectifs par une même action, permettant au passage d'optimiser les dépenses, par le biais d'actions dites « à double fonction »²⁷. Ainsi, petit à petit, la conceptualisation des stratégies pour la nutrition rejoint le nouveau paradigme qui consiste à considérer « la malnutrition sous toutes ses formes » et les initiatives internationales mises en place dans cette optique.

Des stratégies à la mise en œuvre

En adoptant les nouvelles résolutions internationales dont il a été question plus haut, les États s'engagent à mettre en place et à poursuivre des politiques nutritionnelles cohérentes et à faire tous les efforts possibles

26. <https://asnsscificsessionsatexp2017.sched.com/event/9jin/emerging-evidence-of-impact-of-integrated-wash-and-nutritional-intervention-on-child-growth-diarrheal-disease-and-cognitive-development>

27. WHO. 2017. *Double-duty actions. Policy brief*. Genève, World Health Organization. <http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/255414/1/WHO-NMH-NHD-17.2-eng.pdf>

pour atteindre les cibles fixées au niveau mondial, puis déclinées au niveau national. Les acteurs internationaux s'engagent, eux, à appuyer les États. L'année 2016, au niveau international, a ainsi été celle de la transformation de stratégies en plans d'action. Mais « plan d'action » ne garantit pas « action » et aujourd'hui c'est au niveau des pays qu'il s'agit de développer puis mettre en œuvre les stratégies et les activités nécessaires à l'atteinte des objectifs.

Le développement de stratégies nutritionnelles adaptées au contexte requiert, on l'a vu, un mélange d'interventions « spécifiques » et « sensibles » à tous les types de malnutrition. Ceci ne peut se faire si cette vision n'est pas adoptée de façon convaincue au niveau politique et partagée par tous les acteurs. Ce prérequis n'est pas le plus simple à obtenir. À l'ère des OMD, l'accent était peu mis sur la nutrition, ce qui a rendu difficile l'adhésion des décideurs politiques dans beaucoup de pays, d'autant que très peu d'indications sur les modes d'intervention étaient données; au total, il y a eu peu de synergies entre les secteurs et la plupart des stratégies se sont concentrées sur la production alimentaire ou le traitement des sous-nutritions visibles²⁸. Maintenant que la nutrition est en haut des agendas internationaux et qu'il y a *grosso modo* consensus sur les grandes lignes des stratégies, l'adhésion politique est plus facile; mais cela ne fait pas tout car une grande majorité des acteurs sont restés centrés sur leur secteur de prédilection, notamment les interventions spécifiques, au niveau desquelles leur expérience s'est forgée. Il y a donc beaucoup de travail à faire encore pour que les questions de nutrition soient prises en compte au niveau de l'ensemble des secteurs.

La question de la mise en œuvre est pourtant cruciale: peu ou prou, que ce soit par eux-mêmes ou avec un appui extérieur, les pays parviennent en général à définir une stratégie adaptée à leur contexte particulier, mais atteindre le plus grand nombre et notamment ceux qui sont les plus vulnérables est difficile; le chapitre 7 a fait un inventaire détaillé des étapes nécessaires à la mise en œuvre de stratégies nutritionnelles et des obstacles qui se dressent à chacune de ces étapes. Les difficultés résident notamment dans la multisectorialité, nécessaire mais si difficile à opérationnaliser à tous les niveaux, et souvent aussi dans l'insuffisance des systèmes et des ressources humaines, limitées et pas toujours assez bien (in)formées.

Il ne manque pas d'analyses, de théories ou de plaidoyer pour des stratégies multisectorielles; en revanche, la mise en pratique concrète fait l'objet de moins de littérature²⁹. Il faut dire que les *a priori* sur les difficultés liées à la collaboration multisectorielle inhibent l'action. Parmi ceux-ci, se trouve l'idée que les comportements de repli défensif de la part

28. Waage J. *et al.*, 2010, « The Millennium Development Goals: A cross-sectoral analysis and principles for goal setting after 2015 », *Lancet*, 376, p.991-1023.

29. On peut citer quelques exemples de recommandations néanmoins, comme celles du programme « Feed The Future » de l'USAID: https://www.spring-nutrition.org/sites/default/files/publications/briefs/operational-multisect_0.pdf

des institutions et les jalousies mineront nécessairement les tentatives de collaboration ; que la nutrition ne peut être une priorité parce que les décideurs la considèrent comme un résultat et non comme une contribution au développement humain ; et que les nutritionnistes, eux, sont techniques et formés de façon étroite, de sorte qu'ils ne parviennent pas à intégrer les idées ou apports précieux d'autres secteurs. Le vrai pouvoir de coordination et de changement ne viendra pas d'un mandat écrit, mais de méthodes efficaces pour travailler les uns avec les autres³⁰. Par ailleurs, prôner l'intersectorialité ne remet pas en cause le fonctionnement par secteurs. Il s'agit plutôt de modifier et d'améliorer ce fonctionnement pour parvenir à optimiser à terme les résultats de chacun des secteurs considérés. Or la demande des partenaires est très faible à ce propos et reste avant tout sectorisée. Pourtant, avoir une approche multisectorielle ne signifie pas nécessairement l'intégration formelle dans un même projet de toutes ou de multiples composantes sectorielles, quasiment impossible en raison du cloisonnement des interventions par secteur, en termes de logistique comme de financement. Le consortium d'ONG françaises « Génération Nutrition » identifie plusieurs modalités pour une harmonisation des activités³¹ : cohérence (minimiser le chevauchement néfaste d'interventions ou stratégies mal articulées) ; alignement (sur un objectif nutritionnel commun) ; complémentarité (agir sur les différents déterminants de la malnutrition) ; et synergie (interagir afin de maximiser l'impact nutritionnel). Cette dernière modalité peut également présenter un avantage économique, en permettant une mutualisation des coûts. Dans le même ordre d'idées, on peut souligner ici aussi les opportunités ratées, comme faire de grands efforts pour atteindre les enfants et femmes enceintes par tous les moyens pour la vaccination, ou pour une campagne antipaludique, et ne pas en profiter pour réaliser en même temps une intervention nutritionnelle. Depuis 2010, il faut reconnaître que le mouvement SUN a joué un grand rôle pour aider les pays et les soutenir autant dans leur engagement politique que pour la mise en œuvre de stratégies multisectorielles. En effet, s'appuyant sur sa structuration unique rassemblant en différents groupes les gouvernements, la société civile, les Nations unies, les bailleurs, le secteur privé et le secteur académique, le SUN a été à l'origine d'un effort collectif pour la mise en place dans chaque pays de plateformes multisectorielles pour la nutrition. Il faut reconnaître cependant que l'existence de telles plateformes au niveau national ne suffit pas à garantir leur déclinaison aux échelons inférieurs et, ce qui serait souhaitable, jusqu'au niveau communautaire. Le défi est immense pour développer des systèmes de mise en œuvre fonctionnant à tous les niveaux, de sorte que ceux qui ont le plus besoin des interventions y aient accès. La couverture des interventions est en effet encore trop limitée, en raison de

30. <http://www.ifpri.org/publication/working-multisectorally-nutrition-principles-practices-and-case-studies>

31. <http://www.generation-nutrition.fr/10-recommandations-pour-une-approche-multisectorielle-de-la-sous-nutrition/>

systèmes fréquemment surchargés par des fonctions multiples, la pénurie de personnels correctement formés et manquant souvent de moyens. De plus, les activités communautaires sont généralement réalisées par une multitude d'intervenants et de partenaires. L'harmonisation et l'alignement des programmes, pour permettre l'utilisation efficace des services, est un prérequis difficile à obtenir.

La mise en œuvre effective de stratégies multisectorielles requiert un renforcement des capacités des institutions, et leur transformation structurelle pour s'inscrire dans la durée. Mais le goulot d'étranglement principal pour la planification et la programmation nutritionnelles, puis la mise en œuvre, au niveau des pays, reste souvent le manque de capacités humaines. Il y a une insuffisance notoire de personnels suffisamment bien formés pour être capables de relever le défi de la multisectorialité, ce qui nécessiterait de savoir fonctionner au quotidien dans une perspective multidisciplinaire. Pour certains auteurs, le problème commence au plus haut niveau, où on observe souvent une déconnexion entre les décideurs chargés de planifier les politiques nationales, qui généralement n'ont pas une grande connaissance des défis posés par la nutrition, et les spécialistes en charge de la nutrition, qui ne savent pas vraiment comment se construisent les politiques ; si bien que la conception comme la mise en œuvre de politiques nutritionnelles efficaces semblent être perpétuellement en chantier³². Ces auteurs incriminent ici le manque de formation à la transdisciplinarité, inscrite structurellement dans les universités et le monde académique en général. Ils postulent que sans formations multidisciplinaires, qui demeurent très rares particulièrement dans les pays du Sud, il est extrêmement difficile de développer les capacités humaines nécessaires à tous les niveaux pour pouvoir passer des discours politiques à la réalisation de programmes ayant un impact réel. Toutefois, les obstacles ne se limitent pas à la question des capacités humaines. L'analyse des processus permettant, ou non, une mise en œuvre effective suivie d'impact demande à être davantage conceptualisée. Une initiative récente se propose de développer les recherches pour l'amélioration de la mise en œuvre des interventions en nutrition ; elle vise principalement à promouvoir le dialogue entre scientifiques, responsables politiques, gouvernements, bailleurs et praticiens de la nutrition³³. Elle identifie cinq domaines dont les caractéristiques conditionnent une mise en œuvre effective suivie d'impact : les types d'interventions ; l'environnement favorable au niveau des décideurs ; la qualité des stratégies ; l'opérationnalité des systèmes et de leurs personnels ; et enfin, chaînon crucial, les capacités et réactions de la communauté bénéficiaire et des acteurs communautaires³⁴. Cette voie

32. <https://www.elsevier.com/books/nutrition-economics/babu/978-0-12-800878-2>

33. <http://www.implementnutrition.org/>

34. <http://www.implementnutrition.org/the-many-forms-and-purposes-of-implementation-research-in-nutrition-definitions-domains-and-distinctions-for-advancing-research-and-practice/>

est empruntée par d'autres, qui promeuvent le dialogue entre science et expérience afin de partager connaissances et savoirs pour guider les programmes vers l'impact le plus large possible et, de plus en plus, des efforts d'analyse sont faits pour étudier les raisons des succès ou échecs des stratégies multisectorielles en nutrition³⁵. Plusieurs constantes émergent de ces analyses : la nécessité d'étudier spécifiquement les conditions de la mise en œuvre des interventions ; le besoin de formation des acteurs de tous les secteurs mais aussi de leur engagement vers les secteurs connexes ; l'utilisation des connaissances et expériences acquises pour ne pas sans cesse réinventer la roue ; disposer de suffisamment de données sur le suivi des stratégies pour pouvoir en évaluer l'efficacité. Tous ces éléments sont nécessaires pour que les engagements et initiatives décidés au niveau international se traduisent en plans d'action au niveau des pays, puis en stratégies et, enfin, en interventions ayant une réelle capacité à faire la différence pour le plus grand nombre et en particulier pour les plus démunis.

Une clé de voûte : des systèmes et des régimes alimentaires durables et résilients

L'histoire de la nutrition est marquée par un phénomène de balancier entre une vision tantôt axée sur l'alimentation et la faim, historiquement portée par la FAO, tantôt insistant sur le versant sanitaire, historiquement portée par l'OMS. Le nouveau besoin de prévenir et prendre en charge la malnutrition sous toutes ses formes, clairement exprimé comme objectif de la Décennie pour la Nutrition (« éradiquer la faim et toutes les formes de malnutrition dans le monde » d'ici 2030, autrement dit atteindre l'ODD-2) va-t-il stabiliser le balancier à un point d'équilibre ? Sur le plan international on constate en tout cas un réel changement d'attitude et la reconnaissance du besoin de rassemblement et d'alignement de la communauté nutrition derrière cet objectif. Il est symptomatique que, tout récemment, l'OMS ait publié un document de stratégie³⁶ exposant son ambition de faire de la nutrition sa priorité n° 1 et indiquant comment elle entendait développer une approche intégrée des questions de nutrition, et coordonner un certain nombre d'actions clés, tout autant en interne qu'en partenariat avec les autres acteurs. Cette stratégie identifie comme une des actions prioritaires la promotion de régimes alimentaires sains et durables, reconnaissant l'importance des liens entre la nutrition, le changement

35. Lamstein S. *et al.*, 2016, « Optimizing the Multisectoral Nutrition Policy Cycle: A Systems Perspective », *Food Nutr Bull*, 37 (S4), p. 107-114.

36. WHO, 2017, *Ambition and Action in Nutrition 2016-2025*, Genève, World Health Organization.

climatique et les systèmes alimentaires. Il faut en effet d'un côté maintenir la sécurité alimentaire dans un contexte de réduction des rendements et d'augmentation de la population, de l'autre réduire l'impact environnemental lié aux modes de production et de consommation des aliments. On doit noter aussi que cette stratégie s'inscrit dans la même ligne que celle initiée par le « Défi faim zéro »³⁷ que le secrétaire général des Nations unies avait lancé en 2012 et dont les cinq composantes visent à concourir à « un réel mouvement mondial pour assurer le droit à l'alimentation pour tous et construire une agriculture et des systèmes alimentaires durables »³⁸. Cette vision est également largement promue depuis 2014 par le *Rapport mondial sur la nutrition*³⁹ et fait même l'objet d'initiatives spécifiques, comme la création de la Fondation EAT en 2016⁴⁰, dont l'ambition est d'aider à la réforme du système alimentaire mondial afin de nourrir une population croissante à l'aide d'aliments sains produits de façon durable.

Tout le monde s'accorde pour dire que la sécurité alimentaire ne peut se considérer uniquement sous l'angle de la disponibilité d'une quantité suffisante d'aliments. On sait que le système agricole mondial actuel produit suffisamment d'aliments pour nourrir la planète. En revanche, la qualité des régimes alimentaires est le point central, même si elle n'est que très rarement mesurée, et cette qualité dépend en premier lieu des systèmes alimentaires. Ceci est particulièrement vrai au regard du double fardeau nutritionnel puisqu'un régime alimentaire sain est nécessaire pour lutter contre tous les types de malnutrition. Pourtant, pendant près d'un demi-siècle les systèmes alimentaires dominants ont été tournés vers la fourniture de quantités importantes d'aliments denses en énergie mais pauvres en nutriments. Ne serait-ce qu'en termes de production agricole, aujourd'hui, par exemple, la disponibilité en légumineuses, fruits ou légumes, est largement insuffisante par rapport aux besoins (sans même parler de l'accès, puisque du coup ces aliments sont comparativement plus chers), alors que ce sont les groupes alimentaires dont la faible consommation est la plus associée au nombre d'années de vie perdues. Dans le même ordre d'idées, l'industrialisation de l'alimentation s'est de plus en plus tournée vers la production de produits ultra-transformés, ayant la plus forte valeur ajoutée mais une faible valeur nutritionnelle, et contenant souvent de trop grandes quantités de sel, sucres simples et graisses saturées. Ce type de produits est de plus en plus répandu dans les pays à faibles et moyens revenus, tandis que l'accès à des aliments peu transformés et nutritionnellement meilleurs devient plus contraint, tendant ainsi vers une uniformisation des régimes alimentaires au niveau mondial. Le marketing de l'industrie agroalimentaire n'est évidemment pas étranger à

37. <http://www.un.org/en/zerohunger/challenge.shtml>

38. Ban Ki-moon, secrétaire général des Nations unies, au Comité pour la sécurité alimentaire à Rome, le 12 octobre 2015.

39. <http://www.globalnutritionreport.org/>

40. <http://eatforum.org/eat-initiative/>

tout cela. Il est donc absolument urgent de redessiner des systèmes alimentaires plus vertueux sur le plan nutritionnel.

Les notions de systèmes alimentaires durables et de régimes alimentaires durables ne sont pas tout à fait superposables. Elles partagent toutes les deux le souci d'un impact environnemental minimisé et de la conservation des ressources pour les générations futures. Mais tandis que la fonction des systèmes alimentaires est « simplement », si l'on peut dire, de produire suffisamment d'aliments nutritifs, les régimes alimentaires durables ont pour objectif de contribuer à la sécurité alimentaire et nutritionnelle pour une vie saine, et doivent également être culturellement acceptables, économiquement justes et abordables, adéquats sur le plan nutritionnel comme sur le plan de la sécurité sanitaire⁴¹. Il doit donc s'agir de régimes alimentaires « sains »⁴², dont la réalisation dépend bien entendu, à la base, des systèmes alimentaires, mais plus largement de « l'environnement alimentaire », qui combine la disponibilité et l'accessibilité économique des aliments, ainsi que leur désirabilité culturelle, et encore leur praticité d'utilisation, l'information des consommateurs et le marketing. En milieu urbain, surtout dans les pays industrialisés, on parle même de « paysage alimentaire » faisant référence plus particulièrement à l'alimentation hors domicile.

S'agissant de la durabilité, le concept comprend classiquement quatre dimensions : environnementale, économique, socioculturelle et sanitaire. Pour être durables, les systèmes et les régimes alimentaires doivent englober ces quatre dimensions ; pour être résilients, ils doivent en outre être capables de continuer à assurer les fonctions décrites plus haut en cas de chocs, comme les changements climatiques ou la fluctuation des prix⁴³. La mesure de la durabilité d'un système ou d'un régime alimentaire, étant donné le caractère multidimensionnel du concept, est loin d'être standardisée. Le plus fréquemment les études s'intéressent surtout à l'impact environnemental et reposent sur des analyses du cycle de vie des aliments ; mais si la méthodologie itérative de ces dernières est plus ou moins normée, les résultats obtenus sont extrêmement dépendants des informations disponibles dans le contexte considéré. La production d'un même aliment peut en effet avoir un impact environnemental, et également social, très différent selon le lieu et le mode de production, puis par rapport au lieu et mode de consommation (transport, distribution, packaging, etc.). Par exemple, une production industrielle de viande entraîne l'émission de

41. Auestad N. et Fulgoni V. L., 2015, « What current literature tells us about sustainable diets: Emerging research linking dietary patterns, environmental sustainability, and economics », *Advances in Nutrition*, 6, p. 19-36.

42. C'est-à-dire protégeant les individus contre toutes les formes de malnutrition, y compris les maladies chroniques liées à l'alimentation (WHO, 2015, *Healthy Diet*, WHO Fact Sheet No. 394, Genève, World Health Organization, www.who.int/mediacentre/factsheets/fs394/en/).

43. Herforth A. *et al.*, 2017, « Creating sustainable, resilient food systems for healthy diets », *UNSCN News*, 42, p. 15-22.

grandes quantités de gaz à effets de serre et génère beaucoup de pollution tandis que l'élevage extensif à petite échelle peut être neutre sur le plan environnemental, voire avoir des effets positifs sur la biodiversité. Mais pour mesurer correctement ces effets il est nécessaire de disposer de nombreuses informations pour chaque contexte, ce qui n'est généralement pas le cas et conduit souvent à des approximations dangereuses. Il n'est donc guère étonnant d'observer, pour le moment tout du moins, une assez grande variabilité dans les résultats des études. Quand il s'agit d'estimer la durabilité de différents régimes alimentaires, à nouveau ce sont surtout les impacts environnementaux qui sont considérés. Mais outre l'impact lié aux modes de production/consommation des aliments et à leur origine, interviennent ici des sources supplémentaires de variabilité dans les résultats des études, liées cette fois à la façon dont sont caractérisés les régimes (régimes observés, moyens ou médians, régimes « types », ou encore régimes conformes aux recommandations, internationales ou nationales, etc.) et aussi à l'unité fonctionnelle à laquelle sont rapportés les résultats (poids des aliments, densité énergétique, ou qualité nutritionnelle des régimes, par exemple). On aboutit donc à des résultats parfois contradictoires. De plus, la mesure la plus fréquente de l'impact environnemental est basée sur les émissions de gaz à effets de serre, un peu moins souvent sur les surfaces de terres cultivables nécessaires, ou encore la consommation d'énergie et d'eau. On manque ici d'indicateurs agrégés de l'impact environnemental. On manque plus encore cependant d'études prenant en considération les autres dimensions de la durabilité : si l'effet sur la santé est généralement analysé via la qualité des régimes, les impacts économiques et surtout socioculturels ne sont pas souvent examinés⁴⁴.

Si la durabilité des systèmes alimentaires dépend de nombreux acteurs, celle des régimes dépend principalement des capacités de choix des consommateurs. Or les régimes alimentaires sains, qui ne sont pas nécessairement les plus durables en fonction des contextes (surtout, quand ils ne s'accompagnent pas de modération voire d'une certaine frugalité), sont de toute façon souvent plus chers et de moindre praticité que des régimes délétères pour la santé, basés notamment sur de grandes quantités d'aliments ultra-transformés. Il est peu probable, dans ces conditions, que la qualité globale des régimes s'améliore si l'on s'en tient à la seule information ou éducation des consommateurs. Nombreux sont les auteurs qui ont souligné, en effet, combien les choix alimentaires des individus étaient contraints, notamment par un manque d'accessibilité économique ou culturelle, et orientés par des pratiques de marketing plus ou moins agressives. Pourtant les pays industrialisés, comme les pays du Sud, ont tout intérêt à ce que se développent des systèmes et environnements alimentaires durables permettant des régimes sains ; mais ils font face à des obstacles de nature politique car les acteurs qui profitent du système

44. Jones A. D. *et al.*, 2016, « A systematic review of the measurement of sustainable diets », *Advances in Nutrition*, 7, p. 641-664.

actuel, notamment les acteurs de l'industrie agroalimentaire, ont acquis un pouvoir de blocage qui empêche toute réforme profonde. Un certain nombre d'interventions peuvent favoriser l'adoption de régimes alimentaires sains et durables : promotion de certains aliments sains (fruits et légumes notamment) au niveau de l'école, étiquetage pour l'information des consommateurs sur la qualité nutritionnelle des produits, établissement de recommandations alimentaires nationales prenant en considération la durabilité, etc. Leur efficacité est cependant généralement modeste : si on peut leur reconnaître un certain effet sur la modération des ingérés en termes de quantités, ces interventions semblent pour l'instant peu efficaces sur les choix en termes de qualité. Sans dénier la part de responsabilité des individus dans leurs choix alimentaires, ni la capacité des citoyens à s'organiser pour améliorer leur approvisionnement et donc leur consommation, il est clair que dans la plupart des contextes aujourd'hui c'est la mauvaise qualité de l'environnement (ou du paysage) alimentaire qui, utilisant la vulnérabilité économique, sociale ou psychologique des individus, pousse à des choix d'aliments non sains, augmentant ainsi la demande, et donc détériorant encore l'environnement alimentaire⁴⁵.

Il est donc nécessaire de recourir à des instruments légalement plus contraignants, par exemple des systèmes de taxation/subvention pour rendre les produits alimentaires sains au moins aussi accessibles économiquement que les produits industriels ultra-transformés, afin d'inverser la tendance. Il est également nécessaire que la société civile s'organise autour de cet objectif. Quant à la nécessaire implication – ou pas – de l'industrie agroalimentaire (incluant tout le système de production, transformation, distribution, vente et marketing) dans la transformation vertueuse de cet environnement alimentaire, deux visions s'opposent clairement. D'une part, ceux que l'on pourrait appeler « les pragmatiques », considèrent que l'industrie agroalimentaire est la mieux placée pour instaurer un dialogue avec les consommateurs, qu'elle est de toute façon incontournable et qu'il y va de son propre intérêt de faire évoluer le système vers des régimes alimentaires plus sains. Ils militent donc pour l'établissement de plateformes de dialogue entre pouvoirs publics, consommateurs, industriels, société civile et chercheurs, sans être pour autant naïfs : de fait, ils prônent aussi un contrôle de cette industrie, par exemple en incitant au développement d'indicateurs permettant de suivre la qualité des régimes, les impacts économiques, sociaux et environnementaux des principales compagnies agroalimentaires⁴⁶. Il est à noter que le mouvement SUN, qui comporte un réseau « business », est aligné sur cette vision. À l'opposé, nombreux sont ceux qui considèrent qu'il est impossible de faire alliance avec l'industrie agroalimentaire, du moins si l'on veut obtenir des résultats suffisamment significatifs et rapides. Connaissant le pouvoir plané-

45. Roberto C. A. *et al.*, 2015, « Patchy progress on obesity prevention: Emerging examples, entrenched barriers, and new thinking », *The Lancet*, 385, p. 2400-2409.

46. Par exemple l'ATNI (Access To Nutrition Index) : <https://www.accesstonutrition.org/>

taire de l'industrie agroalimentaire⁴⁷, ceux-là militent pour l'instauration d'un instrument de contrôle au niveau mondial. C'est ainsi que, sur le modèle de la convention cadre pour le contrôle du tabac qui avait été mise en place par l'OMS en 2003, l'association « Consumers International » et la Fédération mondiale contre l'obésité, avec l'appui d'Olivier de Schutter (rapporteur spécial des Nations unies pour le droit à l'alimentation de 2008 à 2014), ont publié en 2014 des recommandations pour l'établissement d'une nouvelle convention mondiale visant à protéger et promouvoir des régimes alimentaires sains⁴⁸. Son objectif est de promouvoir un environnement alimentaire favorable à la santé pour réduire la prévalence des maladies chroniques liées à l'alimentation. Un tel instrument, tel que conçu actuellement, aurait l'avantage de rendre les gouvernements redevables vis-à-vis de l'évolution de la situation dans leur pays, de faire participer les populations à la définition et à la mise en œuvre des politiques visant l'amélioration des régimes alimentaires, et de prendre en considération le droit à une alimentation de qualité pour tous ainsi que le devenir du secteur agricole. D'une façon générale cette approche se réclame d'une vision guidée par les droits humains fondamentaux, argumentant que seule l'introduction de davantage de redevabilité et de démocratie dans le système alimentaire permettra un changement réel.

État des connaissances

Il est indéniable que le corpus de connaissances en matière de nutrition a considérablement augmenté au cours des dernières décennies. On a vu que, plaidant pour la mise en place d'un plan d'action mondial pour la nutrition, la Banque mondiale utilisait l'argument selon lequel « on sait quoi faire et quelles sont les interventions qu'il faut étendre à l'ensemble de la population ». Il ne faut certes pas minimiser les connaissances acquises, et le besoin de davantage de recherches ne doit certainement pas être un frein à l'action. Néanmoins, on peut facilement argumenter qu'il existe encore d'énormes lacunes dans nos connaissances, tant au niveau des mécanismes biologiques qu'au niveau des interactions entre l'humain et son environnement (pris au sens très large: physique, mental, économique, sociétal), et peut-être plus encore au niveau des politiques, stratégies et modes d'intervention pour un meilleur état nutritionnel du plus

47. Les quatre plus grandes compagnies du secteur font à elles seules un tiers du chiffre d'affaires mondial du secteur; quant aux investissements privés vers la recherche agricole, 40 % sont consacrés à la seule culture du maïs.

48. De Schutter O., 2015, « Towards a framework convention on healthy diets », *SCN News*, 41, p. 94-98. <http://www.worldobesity.org/what-we-do/policy-prevention/advocacy/global-convention/> et http://www.consumersinternational.org/media/2138/why-we-need-a-global-convention-to-protect-and-promote-healthy-diets_eng.pdf

grand nombre. Pour s'en convaincre, il suffit de savoir qu'une information qui semble aussi basique que le besoin de l'organisme en divers nutriments aux différents âges de la vie n'est pas connue avec précision ; et que, selon les nutriments et leur origine, ces besoins sont périodiquement révisés au gré de la disponibilité de nouvelles études ; sans même parler du fait que nous ne considérons qu'une quarantaine environ de nutriments alors que l'analyse chimique de l'alimentation identifie environ 10 fois plus de composants, dont on ignore totalement le rôle, ou même s'ils en ont un. Ceci a de quoi rendre modeste et même faire quelque peu sourire lorsque des interventions sur l'alimentation du jeune enfant, par exemple, annoncent qu'elles visent à couvrir « 100 % des besoins ». Il est bon de rester modeste aussi vis-à-vis des sous-nutritions du jeune enfant : la physiopathologie du kwashiorkor, par exemple, reste inconnue à ce jour malgré un certain nombre d'explorations et d'hypothèses émises depuis une cinquantaine d'années. Le développement du retard de croissance de l'enfant est également très incomplètement expliqué ; comme évoqué plus haut, l'hypothèse assez récente d'un rôle important d'un dysfonctionnement entérique d'origine environnementale avait fait penser qu'un chaînon manquant avait été identifié ; mais pour l'instant les résultats d'intervention sont décevants⁴⁹. Comme souligné plus haut, l'absence d'élucidation de certains mécanismes n'empêche pas l'action et l'amélioration des interventions. Ainsi, le traitement des malnutritons aiguës a fait d'énormes progrès, comme cela a été vu au chapitre 4 ; les conséquences du retard de croissance sont de mieux en mieux connues et prévenues, et sa prévalence est en baisse constante depuis une vingtaine d'années au niveau mondial (cf. chap. 3). En termes de mécanismes, les recherches actuelles tournent beaucoup autour des premiers âges de la vie, notamment du rôle de l'inflammation et des perturbations microbiotales qu'elle entraîne, et éclaircir le rôle de l'épigénétique est certainement un élément crucial. En effet, on sait maintenant que l'expression des gènes au cours de la période fœtale et au tout début de la vie peut être perturbée par de nombreux facteurs environnementaux (alimentation, exercice physique, tabac ou alcool, composés chimiques, perturbateurs endocriniens...) et que ces perturbations sont à l'origine d'un lien intergénérationnel entre sous-nutrition et obésité et maladies chroniques (voir chap. 6). Mais les mécanismes précis de ces modifications demandent encore à être élucidés pour distinguer le rôle de divers facteurs et permettre la mise au point d'une prévention efficace.

En 2013, le Sackler Institute for Nutrition Science⁵⁰ a publié le résultat d'un travail mené en partenariat avec l'OMS afin d'établir un agenda des

49. Ce qui fait dire à une des principales chercheuses impliquées sur ce sujet : « *Stunting is a hard nut to crack* », littéralement : « le retard de croissance est une noix dure à ouvrir » (J. Humphrey, communication personnelle).

50. Le Sackler Institute for Nutrition Science est né en 2010 d'un partenariat établi entre la Fondation Mortimer D. Sackler et l'Académie des sciences de New York (<https://www.nyas.org/nutrition>).

recherches prioritaires pour la nutrition au niveau mondial (cf. encadré 1). Ce travail a duré deux ans et une cinquantaine de chercheurs ou acteurs en nutrition parmi les plus renommés ont été mis à contribution. Leurs travaux ont conduit à identifier trois grands domaines dans lesquels il était urgent de faire progresser les connaissances afin de permettre d'accélérer la lutte contre la malnutrition sous toutes ses formes :

- étudier les conditions environnementales et sociétales qui affectent l'alimentation et la nutrition des groupes vulnérables ;
- éclaircir les mécanismes biologiques de la nutrition aux différents âges de la vie et notamment au niveau de la dyade mère-enfant ;
- mieux concevoir la diffusion d'interventions nutritionnelles et comprendre les facteurs qui font leurs succès ou échecs.

Ce qu'on peut identifier de commun entre toutes les questions de recherches soulevées par ce panel d'experts est qu'une vision systémique des problèmes est nécessaire : qu'il s'agisse du système alimentaire, du système de santé, du système biologique ou encore du système politique, tous ces systèmes sont finalement interconnectés. Il y a donc besoin d'outils d'analyse performants et de données nombreuses, deux ingrédients de plus en plus disponibles aujourd'hui et dont il faut que les recherches en nutrition se saisissent (big data, métabolomique, métagénomique, modélisation multi-agents, etc.) afin de développer ce que les experts du panel ont appelé « une approche basée sur l'alimentation et la biologie systémique ».

Encadré 1. Agenda des sujets de recherches prioritaires pour la nutrition au niveau mondial⁵¹

Thématique 1 : Conditions environnementales et sociétales affectant l'alimentation et la nutrition des groupes vulnérables

- Comment façonner un environnement favorable à la santé et à la nutrition ?
- Savoir quantifier les arbitrages en matière d'économie et de durabilité pour de meilleurs résultats en nutrition et en santé
- Mieux décrire les interactions entre le système alimentaire et la nutrition
- Analyser de façon intégrée les facteurs de niveau individuel et de niveau ménage qui sous-tendent la vulnérabilité économique et l'insécurité alimentaire
- Développer des approches centrées sur la nutrition en matière de changement climatique

51. Traduit et adapté de The Sackler Institute for Nutrition Science, 2013, *A Global Research Agenda for Nutrition Science. Outcome of a collaborative process between academic and non-profit researchers and the World Health Organization*, New York, Sackler Institute, <http://www.nutritionresearchagenda.org/>

Thématique 2: Questions de nutrition aux différents âges de la vie restant à éclaircir

Sous thématique 2.1: De la période pré-conceptionnelle à la petite enfance (les 1 000 premiers jours et au-delà)

- Rôle de la nutrition dans l'origine développementale de la santé et des maladies (DOHaD)
- Caractériser la croissance normale au tout début de la vie (notamment *in utero*)
- Caractériser et analyser la croissance et le développement optimaux du jeune enfant
- Décrire et comprendre le rôle des facteurs contextuels dans les phénomènes ci-dessus

Sous-thématique 2.2: Passer d'une approche par nutriments à une approche basée sur l'alimentation et la biologie systémique

- Créer une biologie systémique de la nutrition et de la santé de la mère et de l'enfant basée sur l'alimentation
- Décrire et comprendre le rôle des facteurs contextuels dans ces interactions biologiques

Sous-thématique 2.3: Conséquences fonctionnelles et développementales des malnutritions et infections et leurs interactions avec les interventions nutritionnelles

- Étudier les relations entre indicateurs de malnutrition (retard de croissance chez l'enfant, petite taille et faible corpulence chez la mère) et leurs conséquences fonctionnelles
- Développer les connaissances nécessaires pour décrire et comprendre le rôle des facteurs contextuels dans les relations ci-dessus

Sous-thématique 2.4: Complexités méthodologiques des recherches systémiques en nutrition

- Mieux utiliser les sciences fondamentales dans une approche de la nutrition par la biologie systémique

Thématique 3: Diffusion des interventions et recherche opérationnelle

- Développer les connaissances contribuant à la définition des interventions
- Mieux comprendre et gérer les processus en amont, au cours et en aval des interventions
- Axer les résultats vers la fourniture et l'utilisation de services et de produits

État des financements⁵²

Aujourd'hui on connaît de mieux en mieux le coût économique, s'ajoutant aux coûts humains et sociétaux, de l'inaction vis-à-vis de la malnutrition sous toutes ses formes ; on connaît mieux aussi le poids de la malnutrition sur les coûts de santé ; et on connaît également les bénéfices réalisés en investissant dans des politiques nutritionnelles efficaces, mais uniquement pour la sous-nutrition. S'agissant de cette dernière, on pouvait envisager que les problèmes de nutrition allant de pair avec le développement économique, ils se réduiraient par la croissance économique ; mais on s'accorde aujourd'hui à penser que transformer le cercle vicieux pauvreté-malnutrition en cercle vertueux passe d'abord par un investissement en nutrition. Un dollar investi dans des interventions de lutte contre la sous-nutrition rapporterait en effet en moyenne 16 dollars à la génération suivante, soit un rapport d'environ 10 % par an⁵³. *A contrario*, la sous-nutrition peut coûter jusqu'à 10 % du PIB d'un pays et le coût total d'avoir encore aujourd'hui plus de 150 millions d'enfants atteints de retard de croissance dans le monde est estimé comparable, en pertes de PIB, à celui de la crise économique de 2008-2010. On estime également que chaque centimètre gagné pendant la croissance conduit à des revenus augmentés de 5 % à l'âge adulte, tandis que ceux qui, enfants, sont restés en retard de croissance gagnent en moyenne 20 % de moins que les autres. Sur le plan de l'obésité, on estime son impact économique autour de 2 trillions de dollars par an, soit 2,8 % du PIB mondial, c'est-à-dire presque autant que le tabac ou les conflits armés⁵⁴. Aux États-Unis, les ménages ayant au moins une personne obèse dépensent en moyenne 8 % de leurs revenus en soins de santé et l'obésité représente environ 20 % des dépenses de santé au niveau de la population totale ; en Allemagne l'impact économique du surpoids et de l'obésité de la population entière est estimé à 145 milliards d'euros ; en Chine, les diabétiques perdent en moyenne 16,3 % de leurs revenus annuels. En revanche on ne dispose pas d'estimations concernant le retour sur investissement qu'auraient des stratégies de lutte contre l'obésité, pour la bonne raison que de telles stratégies n'ont pas encore démontré leur efficacité. Tout au plus observe-t-on des ralentissements dans l'augmentation des taux d'obésité dans certains pays, voire une stabilisation pour ce qui concerne l'obésité infantile ; il a ainsi pu être estimé qu'aux États-Unis un investissement de 2 milliards de dollars par an serait coût-efficace à condition qu'il permette de réduire d'un point de pourcentage l'obésité à l'âge de 12 ans⁵⁵.

52. Sauf indication contraire les chiffres présentés dans cette partie sont issus du *Rapport mondial sur la nutrition 2017*, dans lequel sont fournies les références princeps.

53. Ce chiffre moyen cache cependant de grandes disparités ; de 3,6 à 48,0 dans le panel de pays étudiés.

54. <http://www.mckinsey.com/mgi/overview/in-the-news/the-global-obesity-threat>

55. Trasande L., 2010, « How Much Should We Invest In Preventing Childhood Obesity ? », *Health Affairs*, 29 (3), p. 372-378.

Combien coûteraient les interventions nécessaires pour éliminer la sous-nutrition ? À vrai dire, on n'en sait rien. On ne dispose en effet que d'estimations concernant le coût de mise à l'échelle des interventions de type « spécifique » (par opposition à « sensible ») car les modèles permettant de relier le coût des interventions à leur impact n'existent que pour ces interventions. En 2010, la Banque mondiale avait estimé que 10,3 milliards de dollars par an seraient nécessaires pour mettre à l'échelle (c'est-à-dire atteindre une couverture de 90 % de la population) l'ensemble de ces interventions. En 2016, ces estimations ont été revues, se concentrant sur les interventions jugées les plus coût-efficaces, en se basant sur une couverture des interventions atteignant 90 % au bout de dix ans et en modélisant leur impact sur l'atteinte des cibles nutritionnelles de l'Assemblée mondiale de la santé ; il faudrait alors une dépense moyenne de 4,97 milliards de dollars par an sur cette décennie⁵⁶. Dans tous les cas les dépenses actuelles, bien qu'ayant été multipliées par quatre sur les dix dernières années, mais ayant ralenti depuis 2015, sont de l'ordre de seulement la moitié de cette somme (le tiers si on considère les estimations précédentes). Et encore faut-il rappeler ici que ces interventions spécifiques sont loin de suffire à réduire la sous-nutrition. S'agissant des interventions sensibles à la nutrition, les dépenses répertoriées en 2014 étaient estimées à 3,9 milliards de dollars pour ce qui concerne les pays dits prioritaires (38 pays représentant 90 % de l'ensemble des enfants en retard de croissance dans le monde) ; mais il est difficile de dire cette fois ce que cela représente en termes de pourcentage de ce qui serait requis puisque, comme expliqué plus haut, l'impact de ces interventions ne peut être modélisé actuellement.

Au cours des deux ou trois dernières années, de gros efforts ont été faits pour mieux estimer la part des dépenses pour la nutrition des gouvernements des pays eux-mêmes, en distinguant les dépenses pour interventions sensibles et spécifiques. Ce travail a principalement été initié et entrepris au sein du mouvement SUN, avec l'appui de son réseau des bailleurs. En 2017, le SUN a ainsi pu rapporter les dépenses pour la nutrition faites par 41 pays et les exprimer en pourcentage des dépenses totales inscrites dans les budgets des pays. Il ressort de cette analyse que les pourcentages varient largement selon les pays mais dépassent 10 % pour plusieurs d'entre eux, ce qui est considérable. Les dépenses concernent majoritairement des interventions sensibles à la nutrition (notamment transferts sociaux et activités d'hygiène et assainissement), qui sont en augmentation de 4 % par rapport à l'année précédente. Les dépenses pour interventions spécifiques sont plus modestes et sont loin d'atteindre le niveau requis par les cibles nutritionnelles de l'Assemblée mondiale de la santé dans la grande majorité des pays, mais elles sont en revanche en augmentation de 21 % par rapport à l'année précédente.

56. <http://pubdocs.worldbank.org/en/526961454608712578/4-Meera-Shekar-existing-approached-and-tools-for-costing-financing-and-cost-effectiveness-for-nutrition.pdf>

Les dépenses effectuées par les pays donateurs ou les bailleurs internationaux sont soit suivies au travers des instruments de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), soit rapportées par les donateurs eux-mêmes. Les premières ne permettent actuellement d'identifier que les dépenses spécifiques de la nutrition, et encore pas tous les types de dépenses, mais une réforme est en cours afin de pouvoir mieux identifier l'ensemble, et également les dépenses pour interventions sensibles à la nutrition. Pour ces dernières, ce sont donc uniquement les données fournies par les donateurs qui sont disponibles, mais selon des méthodologies rarement comparables et pas toujours explicites. Globalement, les dépenses répertoriées par l'OCDE atteignaient 867 millions de dollars en 2015, provenant pour 72 % des pays donateurs et pour 28 % de l'aide multilatérale. Bien qu'ayant augmenté fortement entre 2006 et 2013, ces dépenses tendent à stagner depuis et ne représentaient que 0,5 % de l'aide internationale en 2015. Cette année-là, cinq donateurs principaux (USA, Canada, Royaume-Uni, Union européenne et Allemagne) fournissaient à eux seuls 68 % de l'aide. Il faut noter que la Fondation Bill et Melinda Gates a dépensé pour sa part 96 millions de dollars pour la nutrition cette même année, soit presque autant que le Royaume-Uni. Il est à noter encore que si 121 pays ont été bénéficiaires de cette aide, la moitié de la somme a concerné 14 pays seulement (au premier rang desquels l'Éthiopie). Quant aux dépenses pour interventions sensibles à la nutrition, le total rapporté par les 11 principaux donateurs atteignait près de 5,5 milliards de dollars en 2015, ici aussi en nette augmentation sur les dernières années mais n'ayant que peu augmenté entre 2014 et 2015.

Le point le plus noir concernant les financements pour la nutrition est que, malgré le poids économique que représentent l'obésité et les maladies chroniques liées à l'alimentation, y compris pour les pays du Sud, les dépenses concernant ce domaine sont relativement minimes encore. Au niveau des budgets nationaux, il est impossible actuellement de les identifier; au niveau des bailleurs internationaux, la dépense atteignait environ 25 millions de dollars en 2015, soit 0,01 % du total de l'aide internationale, provenant principalement du Royaume-Uni et de l'Australie. Cependant, des financements non négligeables sont observés, comme pour la sous-nutrition, en provenance de fondations privées (notamment Bloomberg Philanthropies: 130 millions de dollars depuis 2012).

On retiendra globalement que les financements pour la nutrition ont largement augmenté sur les dix dernières années mais restent très insuffisants (voire insignifiants pour la prévention de l'obésité et des maladies chroniques) et tendent à stagner maintenant. Malgré l'imperfection des méthodes de suivi, il faut cependant souligner que beaucoup d'efforts sont faits actuellement pour que les dépenses effectuées soient rapportées de façon plus fidèle et plus transparente. Ceci est loin d'être anodin car la publication de ces données, notamment de façon annuelle par le *Rapport mondial sur la nutrition*, permet aux populations et aux organisations de la société civile qui les représentent de juger du niveau d'accomplisse-

ment des engagements pris par les gouvernements et les bailleurs internationaux lors des divers sommets mondiaux ou autres rencontres de haut niveau.

Enfin, on ne peut s'empêcher de noter au travers de l'analyse ci-dessus que le plaidoyer pour la nutrition n'a pas permis la création d'un mécanisme de financement mondial permettant de dégager des sommes importantes spécifiquement dédiées à la nutrition, comme cela a été le cas pour le sida et les maladies de la pauvreté par exemple. Pourtant, un tel mécanisme a été lancé en 2015 par l'ONU en partenariat avec la Banque mondiale, avec 12 milliards de dollars de financements nationaux et internationaux, publics et privés, pour des plans d'investissement sur cinq ans en faveur de la santé de la mère, de l'enfant et de l'adolescent, destinés aux pays à revenu faible et intermédiaire⁵⁷. Mais la nutrition n'a pas été incluse dans les domaines d'action. Une autre piste a été mise sur la table plus récemment par Philippe Douste-Blazy, dans le cadre de sa candidature à la présidence de l'OMS. Il s'agissait, sur le modèle d'Unitaid (taxe sur les billets d'avion qui alimente le Fonds mondial pour les maladies de la pauvreté), de taxer l'industrie extractive et de gérer les ressources via une nouvelle organisation internationale, Unitlife. La République démocratique du Congo a ainsi été le premier pays à avoir introduit une taxe sur le secteur extractif, d'environ 0,10 dollar pour chaque baril vendu par les compagnies pétrolières nationales. Il a été estimé que si les huit pays africains pétroliers que sont l'Angola, le Cameroun, le Tchad, la RDC, la Guinée équatoriale, le Gabon, le Ghana et le Nigeria introduisaient une telle taxe, le mécanisme pourrait générer 194 millions de dollars par an⁵⁸. Mais cela ne fait pour l'instant pas partie du programme du nouveau président élu de l'OMS, l'Éthiopien Tedros Adhanom Ghebreyesus.

La redevabilité : un instrument clé pour stimuler le changement

Ce n'est pas un hasard si le premier *Rapport mondial sur la nutrition*, en 2014, avait pour titre « mesures et redevabilité en vue d'accélérer les progrès mondiaux en matière de nutrition ». D'une part, améliorer la redevabilité des acteurs, pour aller au-delà des engagements, était un objectif clairement énoncé lors de la création de ce rapport⁵⁹ et, d'autre part, nous

57. Global Financing Facility in support of Every Woman Every Child: <https://www.globalfinancingfacility.org/>

58. <http://livresfr.info/livre/2955077909-financing-sustainable-development-adressing-vulnerabilities>

59. « Le but ultime est de renforcer la redevabilité en matière de nutrition et de favoriser une accélération de l'amélioration de l'état nutritionnel. En identifiant et en suivant les engagements, puis en évaluant leur progression, le rapport devrait stimuler et intensifier les actions. Les rapports mondiaux sur la nutrition étant publiés annuellement, les

approchions alors de la fin des OMD et les discussions sur les ODD allaient bon train. Il s'agissait entre autres de faire pression pour qu'un plus grand nombre d'indicateurs de la nutrition soient intégrés au cadre de redevabilité des ODD. Le moment était particulièrement important car s'il y a bien une chose que l'on a apprise du suivi des OMD c'est que, *in fine*, ce sont davantage les indicateurs que les objectifs eux-mêmes qui orientent les investissements et les actions. D'où un lobbying assez intense de la plupart des secteurs pour faire incorporer dans le cadre de suivi des ODD des indicateurs qui leur sont pertinents, et d'où une certaine déception au vu du nombre relativement faible d'indicateurs nutritionnels finalement retenus.

Selon le principe bien connu que ce qui est mesuré fait l'objet de davantage d'attention⁶⁰, le *Rapport mondial sur la nutrition* de 2014 insistait aussi sur le besoin d'une « révolution en matière de données », tant il est vrai que l'absence de données – ou du moins leur insuffisance en termes de fiabilité, désagrégation, régularité, précision, comparabilité, etc. – est particulièrement criante en nutrition. Il suffit de se rappeler que la première enquête mondiale sur la nutrition date de 30 ans seulement (1987) et que, jusqu'à aujourd'hui, ces enquêtes se concentrent principalement sur les enfants en bas âge et les femmes en âge de procréer, si bien que, par exemple, on ne dispose de quasiment aucune donnée sur une autre période vulnérable comme l'adolescence. On peut noter aussi qu'il n'existe que très peu d'enquêtes régulières sur la consommation alimentaire et quasiment exclusivement dans les pays à revenu élevé; d'une façon générale, et c'est un comble quand on s'intéresse à la nutrition, on connaît très mal la qualité des régimes alimentaires. Cette insuffisance de données à la fois freine la priorisation des actions et empêche tout autant d'en mesurer les effets que de demander des comptes à ceux qui sont en charge de les piloter ou de les mener, quel que soit leur niveau ou degré d'implication. Car la redevabilité est l'affaire de tous les acteurs, à tous les niveaux, pas uniquement des bailleurs, des gouvernements ou autres décideurs qui prennent des engagements mondiaux. Cette question indissociable de redevabilité et de révolution en matière de données ne concerne pas que la nutrition et est vite devenue un leitmotiv au niveau des Nations unies lors de la préparation du cadre de suivi des ODD⁶¹. Mais les données ne sont pas le seul élément nécessaire à établir un cadre de redevabilité: il faut aussi établir un cycle vertueux de renforcement qui, partant des engagements et de leur suivi, passe ensuite par une étape d'évaluation des résultats obtenus en comparaison avec les engagements, puis d'utilisation de cette évaluation à des fins de planification, afin

parties prenantes pourront mieux constater qui respecte ses engagements et qui ne les respecte pas, et aider les acteurs concernés à respecter leurs engagements à l'avenir » (*Global Nutrition Report 2014*, p.5).

60. Adage plus puissant en anglais: « *What you count counts.* »

61. <http://www.undatarevolution.org/wp-content/uploads/2014/12/A-World-That-Counts> 2.pdf

d'améliorer les actions, comme dans tout système de surveillance, mais aussi de revoir les stratégies pour permettre une meilleure redevabilité au cycle suivant, en prenant de nouveaux engagements et en acceptant davantage la responsabilité. Pour tout cela, en plus des données il faut une responsabilité de tous les acteurs et des mécanismes pour la circulation des informations. Au niveau des pays, le mouvement SUN a largement appliqué ces principes depuis sa création, en adoptant un cycle « suivi, évaluation, redevabilité, apprentissage »⁶² qui permet aux acteurs de se tenir mutuellement redevables. Pour cela le mouvement a développé depuis 2014 des exercices d'auto-évaluation au sein des pays (devenus « exercices d'évaluation conjointe » en 2016) par le biais desquels tous les acteurs sont amenés à échanger des informations et partager leurs expériences, renforçant leur compréhension des actions et leur programmation, ainsi que leur redevabilité mutuelle.

En matière de nutrition, mettre en place un cadre de redevabilité est plus complexe que dans d'autres domaines en raison notamment de la nature multisectorielle des actions qu'il y a à mener ; comme on l'a détaillé plus haut, la multiplicité des acteurs rend déjà plus compliqué de générer un dialogue entre secteurs en vue de la mise en place d'actions conjointes, il est donc encore plus difficile d'obtenir un dialogue de redevabilité⁶³. Un autre obstacle est le manque de visibilité d'un certain nombre des conséquences des malnutritions, du moins tant qu'elles ne sont pas sévères, et la difficulté qu'il y a parfois à les mesurer de façon simple au stade précoce. Enfin, les actions menées sont parfois éloignées des résultats, en termes de chemins causaux comme d'échelle de temps. Ainsi, il est impossible de rendre des acteurs, quels qu'ils soient et quelle que soit leur implication, responsables d'un résultat qui a peu de chances d'être observable facilement. Ceci impose donc de définir des indicateurs intermédiaires et notamment de développer des méthodes pour une meilleure estimation de la couverture des interventions spécifiques de la nutrition, ou visant la nutrition, ainsi que des indicateurs de la qualité de mise en œuvre de ces interventions. Finalement, dans une approche « théorie du changement », des indicateurs pertinents sont nécessaires tout au long du chemin d'impact théorique entre « intrants » (incluant les décisions, les financements – dont on a vu combien il était complexe de les suivre avec suffisamment de précision, le renforcement de capacités, etc.) et « impact » (sur le statut nutritionnel des populations). Ainsi, concrètement, stimuler et améliorer la redevabilité en matière de nutrition passe d'abord par une information et une sensibilisation des acteurs des secteurs connexes à la nutrition, puis par leur collaboration effective en termes de partage des

62. En anglais acronyme MEAL (*Monitoring, Evaluating, Accountability & Learning*).

63. À tel point qu'à la fin des années 1990 un slogan mobilisateur souvent utilisé dans le plaidoyer pour une meilleure prise en compte de la nutrition était « *everybody's business, nobody's responsibility* » (l'affaire de tous mais la responsabilité de personne).

données (très souvent sous-utilisées), la création d'un cadre institutionnel d'échanges et un renforcement des capacités (et donc des financements spécifiques). De ce point de vue l'Union européenne mène depuis peu une initiative intéressante consistant à stimuler la création, dans les pays, de plateformes nationales d'information pour la nutrition⁶⁴, pilotées par les pays eux-mêmes, qui d'une part rassemblent des informations de tous les secteurs clés pour la nutrition (information préexistante) et d'autre part constituent un espace de dialogue et de concertation entre les acteurs. De telles plateformes sont des instruments évidents pour une meilleure redevabilité.

La nutrition est un droit humain fondamental

Ce n'est qu'en l'an 2000 que la Commission des Nations unies sur les droits de l'homme a approuvé la création, pour trois années, d'une charge de rapporteur spécial pour le droit à l'alimentation en réponse au besoin d'intégrer et coordonner les actions en ce domaine. La charge existe toujours aujourd'hui, soulignant combien elle était et est encore nécessaire; elle a été successivement occupée par Jean Ziegler, Olivier de Schutter, et maintenant Hilal Elver. Chacun de ces rapporteurs a largement plaidé et agi pour que le droit à l'alimentation incorpore, indissociablement, une dimension de droit à la nutrition; ils ont joint pour cela leurs efforts à ceux du rapporteur spécial pour le droit à la santé de sorte que la nutrition soit clairement identifiée, dans le cadre des droits de l'homme, comme le lien vital entre les droits à l'alimentation et à la santé. Et, très clairement, tous ont insisté sur le rôle crucial d'une réforme du système alimentaire, plus contraignante pour les grandes firmes de l'industrie agro-alimentaire, afin d'atteindre la réalisation de ces deux droits fondamentaux⁶⁵. D'après Hilal Elver, la Décennie d'action pour la nutrition déclarée par le secrétaire général des Nations unies depuis 2016 est une opportunité à saisir pour inscrire définitivement la réponse aux problèmes de malnutrition sous l'égide des droits de l'homme, établissant ainsi clairement le devoir des gouvernements de mettre en œuvre des politiques s'adressant à leurs causes profondes, notamment en rendant le système alimentaire davantage « sensible à la nutrition »⁶⁶.

Sur le plan des traités, déclarations, lois et autres pactes internationaux, il existe toute une série d'instruments définissant les fondements légaux d'un droit à une alimentation et une nutrition adéquates, commençant pour certains avec la déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789.

64. <http://www.nipn-nutrition-platforms.org>

65. <http://undocs.org/A/HRC/19/59>; <http://undocs.org/A/HRC/26/31>

66. <http://www.wunrm.org/pdf/ga2.pdf>

Sur le plan international, ce sont surtout l'article 25 de la Déclaration universelle des droits de l'homme et l'article 11 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels qui sont les textes fondateurs. Mais l'existence de textes et de droits internationaux ne garantit pas pour autant, et malheureusement, que ces textes sont facilement appliqués partout. La crise des prix alimentaires de 2008 a ainsi suscité la création, par la société civile, d'un observatoire du droit à l'alimentation et à la nutrition, publiant un rapport thématique annuel ; puis, en 2013, a été créé un réseau mondial pour le droit à l'alimentation et la nutrition⁶⁷, qui rassemble organisations de la société civile et organisations ou mouvements sociaux de par le monde, notamment mouvements d'origine paysanne luttant contre l'accaparement des terres. Globalement, de telles plateformes d'échanges et d'entraide ne changent pas beaucoup plus la donne, en termes de pratiques, que les textes internationaux sur lesquels elles s'appuient ; mais elles permettent cependant de documenter tous les manquements graves au droit à l'alimentation et à la nutrition, de les porter devant les instances compétentes, de continuer le plaidoyer et de mener des études de synthèse utiles aux politiques. Par ailleurs, reconnaître la nutrition comme un droit fondamental est une première étape qui doit être renforcée par des mécanismes de suivi, transparence et redevabilité.

Il est intéressant de voir qu'aujourd'hui cette approche de la nutrition via les droits humains redevient de plus en plus présente en termes de plaidoyer, alors que dans les années récentes les gouvernements ou la communauté internationale étaient plus souvent interpellés sur la base d'arguments économiques (pertes liées aux malnutritions et gains à prévoir en cas d'investissements pour leur réduction), ou bien d'arguments humanitaires, pour les situations d'urgence. Il n'est pas impossible que ce regain d'intérêt soit en partie lié au fait que cela donne aux gouvernements des arguments sur lesquels s'appuyer pour pouvoir mettre en place des actions de régulation des marchés et du marketing alimentaires, qui sont fortement combattues par les grandes firmes transnationales privées.

Quoi qu'il en soit, la situation actuelle des systèmes alimentaires et de la malnutrition sous toutes ses formes impose de repenser l'ensemble des actions, interventions, règles de gouvernance et décisions en termes d'éthique⁶⁸. Ceci est induit notamment par les discours qui ont précédé la mise en place de la deuxième Conférence internationale sur la nutrition (2014) et la réflexion sur les ODD (2015) et qui, s'appuyant à la fois sur les effets du changement climatique et sur les prévisions de croissance démographique, ont refocalisé l'attention sur une question de sécurité alimentaire purement quantitative. Il y a donc une obligation morale à guider les choix et les arbitrages qui seront nécessaires pour couvrir l'en-

67. <http://www.righttofoodandnutrition.org/>

68. Fanzo J., 2015, « Ethical issues for human nutrition in the context of global food security and sustainable development », *Global Food Security*, 7, p. 15-23.

semble des besoins nutritionnels du plus grand nombre, tout en préservant au mieux l'environnement, la santé des individus et l'équité sociale.

Conclusion

La nutrition, une des pierres angulaires du bien-être des individus et de la réalisation de leur potentiel, est par là même un « enclencheur » fondamental du développement. Il est de plus en plus reconnu que la nutrition jouera un rôle fondamental dans l'atteinte des ODD, même si, malheureusement, une seule des 169 cibles qui en constituent l'agenda mentionne ce terme.

Tout au long de ce chapitre, et de cet ouvrage, ont été soulignés les défis posés pour lutter contre la malnutrition sous toutes ses formes. On peut craindre que l'ampleur de ces défis génère un sentiment de complexité insurmontable, d'un chemin trop long à parcourir, de difficultés à obtenir des résultats probants assez rapidement pour ne pas décourager les acteurs à tous les niveaux, et singulièrement les bailleurs de fonds. Il est donc nécessaire de rappeler que l'on a énormément appris ces dix dernières années sur ce qu'il est possible de faire et sur comment le faire pour accélérer les progrès. Les ingrédients principaux sont l'engagement politique, les mécanismes de coordination multisectorielle, la sécurisation de financements sur le long terme et un suivi régulier permettant d'informer l'ensemble des acteurs et de générer ainsi un cadre de redevabilité efficace. Il s'agit de principes généraux mais dont il a pu être montré, sur la base d'études de cas analysées de façon très rigoureuse, que la mise en œuvre concrète aboutissait à des résultats documentés⁶⁹. Ce travail a permis de mettre en lumière les facteurs qui, étroitement imbriqués, sont à l'origine d'un changement significatif au niveau de nombreux pays : engagement, cohérence, redevabilité, disponibilité de données, leadership, capacités et financements. Il est bien clair et bien reconnu qu'en matière de nutrition il n'existe pas de recette miracle. En revanche, il faut se convaincre qu'il existe dans la plupart des cas une combinaison d'ingrédients permettant de faire de réels progrès.

En 2010, Urban Jonsson, acteur emblématique de la nutrition publique des dernières décennies, a écrit un article sur l'histoire de la nutrition depuis les années 1950, décrivant la succession de plusieurs paradigmes : celui des carences protéiques d'abord, celui des politiques multisectorielles ensuite, puis celui de la nutrition communautaire, suivi enfin par celui des micronutriments⁷⁰. Il identifiait deux paradigmes pouvant

69. Gillespie S. et van den Bold M., 2017, « Stories of Change in nutrition: An overview », *Global Food Security*, 13, p. 1-11.

70. Jonsson U., 2010, « The rise and fall of paradigms in world food and nutrition policy », *World Nutrition*, 1 (3), p. 128-158.

prétendre à prendre le relais : celui des investissements en nutrition, reflétant une idéologie plutôt libérale et individualiste, et celui d'une approche par les droits humains, reflétant davantage une idéologie démocratique et collective. Il concluait que, pour une fois dans l'histoire de la nutrition, ce ne seraient pas des avancées scientifiques qui détermineraient lequel des deux allait devenir le paradigme dominant mais bien des choix politiques et idéologiques.

On peut argumenter que, depuis 2010, chacune de ces deux visions a fait son chemin et que pour l'instant aucune ne domine réellement, mais que nous nous approchons probablement de plus en plus de la croisée des chemins.

Martin-Prével Yves (2018)

La nutrition à la croisée des chemins

In : Martin-Prével Yves (coord.), Maire Bernard (coord.).

La nutrition dans un monde globalisé : bilan et perspectives à l'heure des ODD

Paris (FRA) ; Marseille : Karthala ; IRD, p. 217-249

ISBN 978-2-8111-1994-2