



Analyse des politiques suisses ayant une incidence sur le système alimentaire

Un groupe de recherche du PNR 69 a analysé les domaines politiques qui influencent la manière dont le système alimentaire est régi en Suisse – les politiques agricoles, de sécurité alimentaire et de santé publique. Son analyse conclut qu'en Suisse, les politiques de sécurité alimentaire et de santé publique suivent des objectifs fondamentalement cohérents. Dans le domaine des politiques agricoles, qui est établi depuis plus longtemps, on observe plusieurs intérêts contradictoires.

a. Fritz Sager et al., Cross-sectional policy analysis. PNR 69

Le système alimentaire suisse est largement façonné par trois domaines politiques: les politiques agricoles, les exigences en matière de sécurité alimentaire et les politiques de santé publique. Une analyse des politiques^a a été menée dans le cadre du PNR 69 pour examiner ces trois domaines. L'équipe de recherche s'est intéressée aux problèmes ciblés par ces politiques, ainsi qu'aux mesures concrètes mises en œuvre pour les résoudre. Elle distingue trois types de mesures: les réglementations qui entraînent des sanctions négatives en cas de non-respect, les incitations positives et les mesures d'information. Ce chapitre résume les résultats de son analyse.

Des politiques agricoles avec des objectifs différents

Les politiques agricoles interviennent au début de la chaîne de création de valeur du système alimentaire. En Suisse, ces politiques réglementent la production alimentaire de différentes façons. Les deux mesures principales sont les incitations sous la forme de subventions et les réglementations. Les mesures informelles, telles que les campagnes d'information, sont rares.

De nombreuses mesures de politique agricole poursuivent plusieurs objectifs en même temps. La production alimentaire est par exemple soutenue par le biais de subventions. D'autres subventions servent à encourager la préservation des ressources naturelles et le bien-être des animaux.

Le recours important aux subventions et aux réglementations, ainsi que la multitude d'objectifs qu'elles poursuivent, découlent de la longue histoire des politiques agricoles suisses et du grand rôle joué par le gouvernement fédéral.

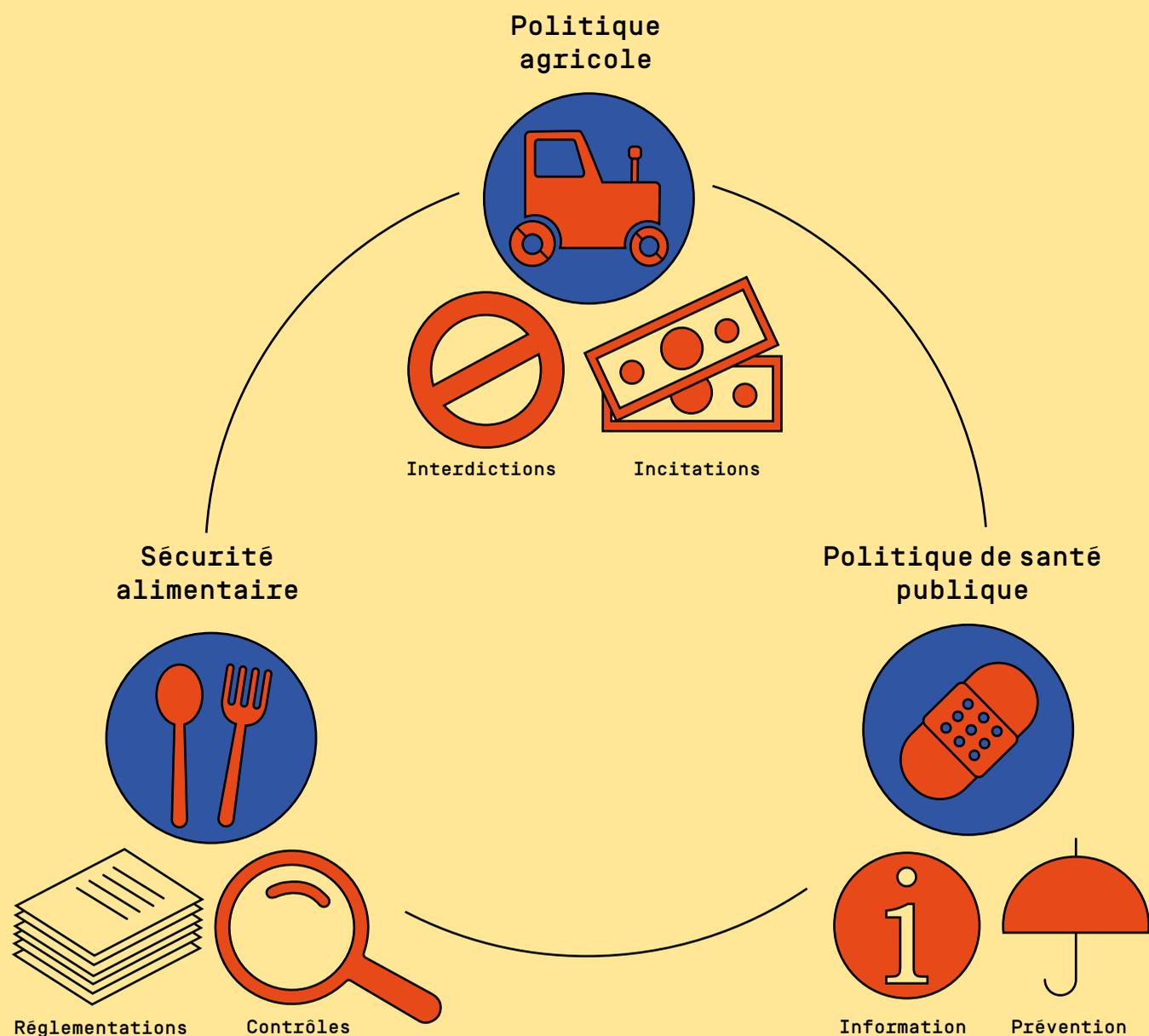
Certains instruments des politiques agricoles visent à limiter l'impact environnemental de la production agricole. Les instruments sont employés à cette fin depuis peu de temps et/ou sont de nature peu contraignante.

Des politiques de sécurité alimentaire homogènes

Le domaine politique de la sécurité alimentaire englobe toutes les mesures destinées à garantir que les aliments puissent être consommés en toute sécurité. Ces mesures couvrent toute la chaîne de valeur agro-alimentaire, de la production alimentaire à la consommation,

Le système alimentaire suisse

Le système alimentaire suisse est largement façonné par trois domaines politiques. Les politiques agricoles, de santé publique et de sécurité alimentaire utilisent des mesures différentes pour résoudre les problèmes dans ces domaines.



Mesures pour promouvoir l'alimentation saine

en passant par la distribution. La sécurité alimentaire est avant tout garantie par une législation stricte et des systèmes de contrôle. Les politiques suisses de sécurité alimentaire sont relativement cohérentes et la réglementation suisse est totalement harmonisée avec celle de l'Union européenne.

Comme de nombreux aspects de la santé publique sont régis par de nouveaux domaines politiques, qui sont en train d'être développés en Suisse, peu d'instruments sont en place dans ce domaine. Ce phénomène explique peut-être pourquoi la plupart des efforts visant à promouvoir une alimentation saine reposent sur l'information²³. L'objectif des campagnes d'information est de sensibiliser les consommatrices et consommateurs à la nécessité de manger sainement et de leur transmettre les compétences à cet effet.

Dans le système fédéraliste suisse, la promotion de la santé relève en grande partie de la compétence des cantons. La Stratégie suisse de nutrition 2017-2024²⁴ ne contient pas de réglementations ni d'incitations destinées à créer des conditions cadres qui favorisent l'alimentation saine. De ce fait, les mesures politiques de santé publique actuelles sont par essence moins contraignantes que les mesures mises en œuvre dans le cadre des politiques agricoles ou de sécurité alimentaire.

De manière générale, la Suisse met en œuvre peu de réglementations et d'incitations qui visent directement les consommatrices et consommateurs. Une base légale limitée empêche le gouvernement fédéral de jouer un rôle plus actif dans la santé publique. Les services de la Confédération doivent donc compter sur la collaboration volontaire de l'industrie et des cantons dans leurs efforts pour promouvoir les décisions alimentaires saines.

Pour ces raisons, les politiques de santé publique qui encouragent activement l'alimentation saine sont relativement peu développées en Suisse.

Depuis 2007, l'Union européenne dispose d'une stratégie globale et non-obligatoire pour les problèmes de santé liés à la nutrition, à la surcharge pondérale et à l'obésité. Une initiative européenne, notamment validée par la Suisse, a aussi été lancée récemment pour réduire la quantité de sucre dans les aliments transformés²⁵.

Intérêts contradictoires dans les politiques du système alimentaire suisse

L'analyse des politiques menée par les chercheuses et chercheurs montre que les politiques suisses de sécurité alimentaire et de santé publique poursuivent des objectifs fondamentalement cohérents. Aucun conflit majeur n'a été identifié, tant dans les différents domaines politiques que dans leurs interactions avec d'autres secteurs. En outre, le groupe de recherche n'a pas observé de conflit au niveau des obligations internationales de la Suisse à l'égard de l'Union européenne.

Les politiques agricoles suisses sont moins cohérentes. Dans ce domaine, l'analyse des politiques a mis en lumière plusieurs zones de conflits potentielles. Par exemple, les politiques agricoles ont deux objectifs bien différents. Le premier consiste à accroître l'accès aux marchés étrangers. Pour avancer vers cet objectif, des accords ont été négociés avec l'Union européenne pour éliminer partiellement ou réduire les tarifs douaniers, par exemple. La Suisse a également conclu des accords de libre-échange avec certains Etats.

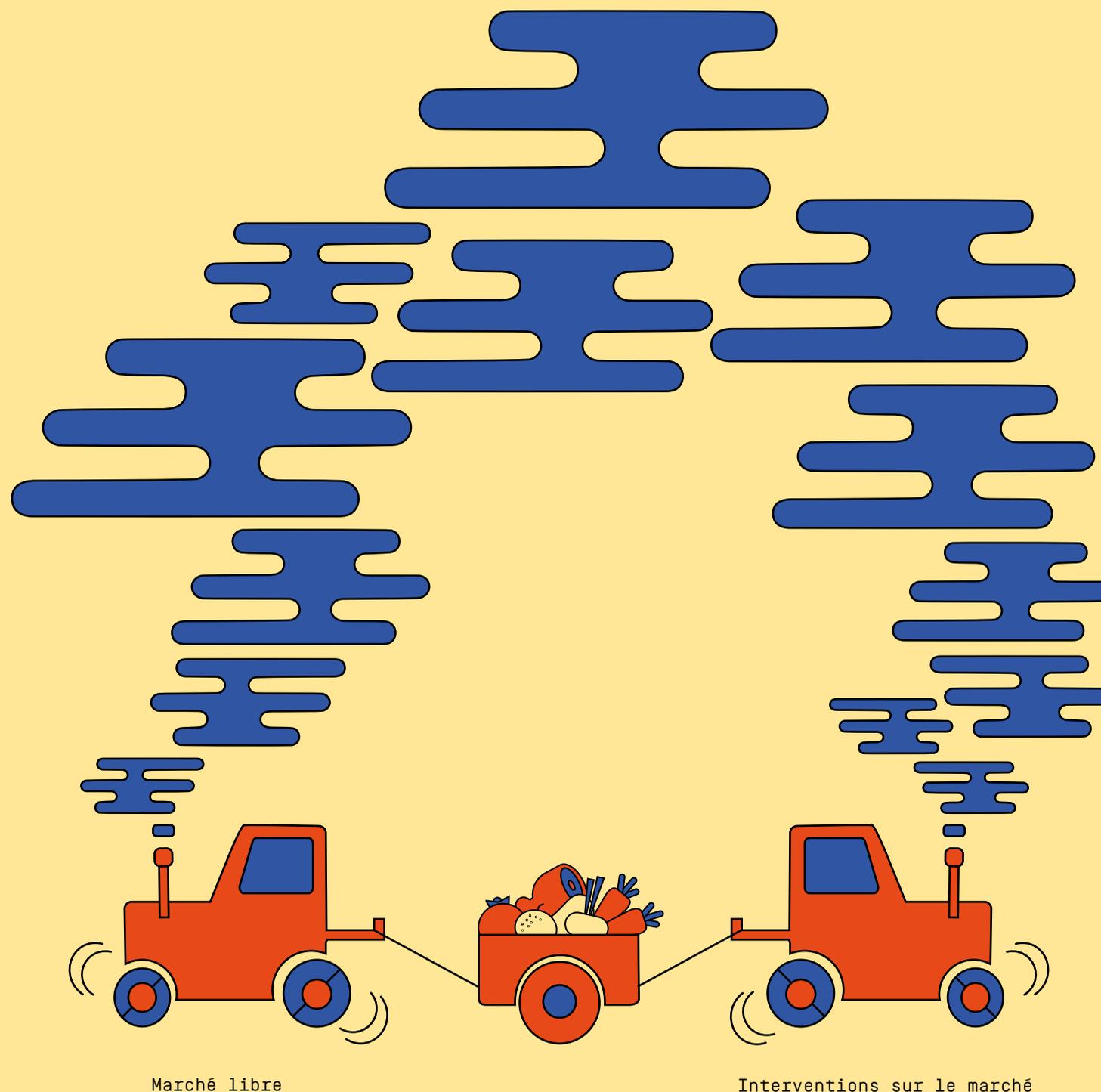
Dans le même temps, le gouvernement fédéral impose un cadre réglementaire strict à l'agriculture suisse et procède à des interventions correctives sur le marché. Celles-ci interviennent, par exemple, quand les agricultrices et agriculteurs doivent se conformer à certaines normes environnementales. Compte tenu des objectifs de politique agricole parfois incohérents, les différentes mesures doivent être continuellement coordonnées.

D'une part, le gouvernement veut que l'agriculture suisse puisse être compétitive sur le marché unique européen; d'autre part, il utilise des réglementations relativement contraignantes pour protéger les producteurs locaux et l'environnement. Les objectifs politiques doivent être constamment adaptés pour gérer ces incohérences.

Il existe donc un conflit entre le commerce extérieur et le marché indigène. De tels conflits surviennent par exemple quand les politiques agricoles visent à garantir l'approvisionnement en produits agricoles tout en exigeant des standards environnementaux plus élevés – avec dans les deux cas, les conditions préalables du marché libre. Ces tensions dans les politiques agricoles doivent être soigneusement équilibrées.

L'équipe de recherche considère les nombreuses coopérations entre les acteurs étatiques et privés comme une source de tensions politiques supplémentaires, dans les trois domaines politiques – l'agriculture, la sécurité alimentaire et la santé publique. Les parties prenantes telles que les entreprises de transformation, les principaux détaillants ou les groupes de pression – les organisations environnementales, associations agricoles ou organisations de la santé, par exemple – jouent un rôle majeur dans le développement et la mise en œuvre des mesures politiques. Des tensions peuvent survenir dans le cadre des collaborations; un effort de coordination par l'Etat est donc nécessaire.

Points de tension entre les politiques agricoles

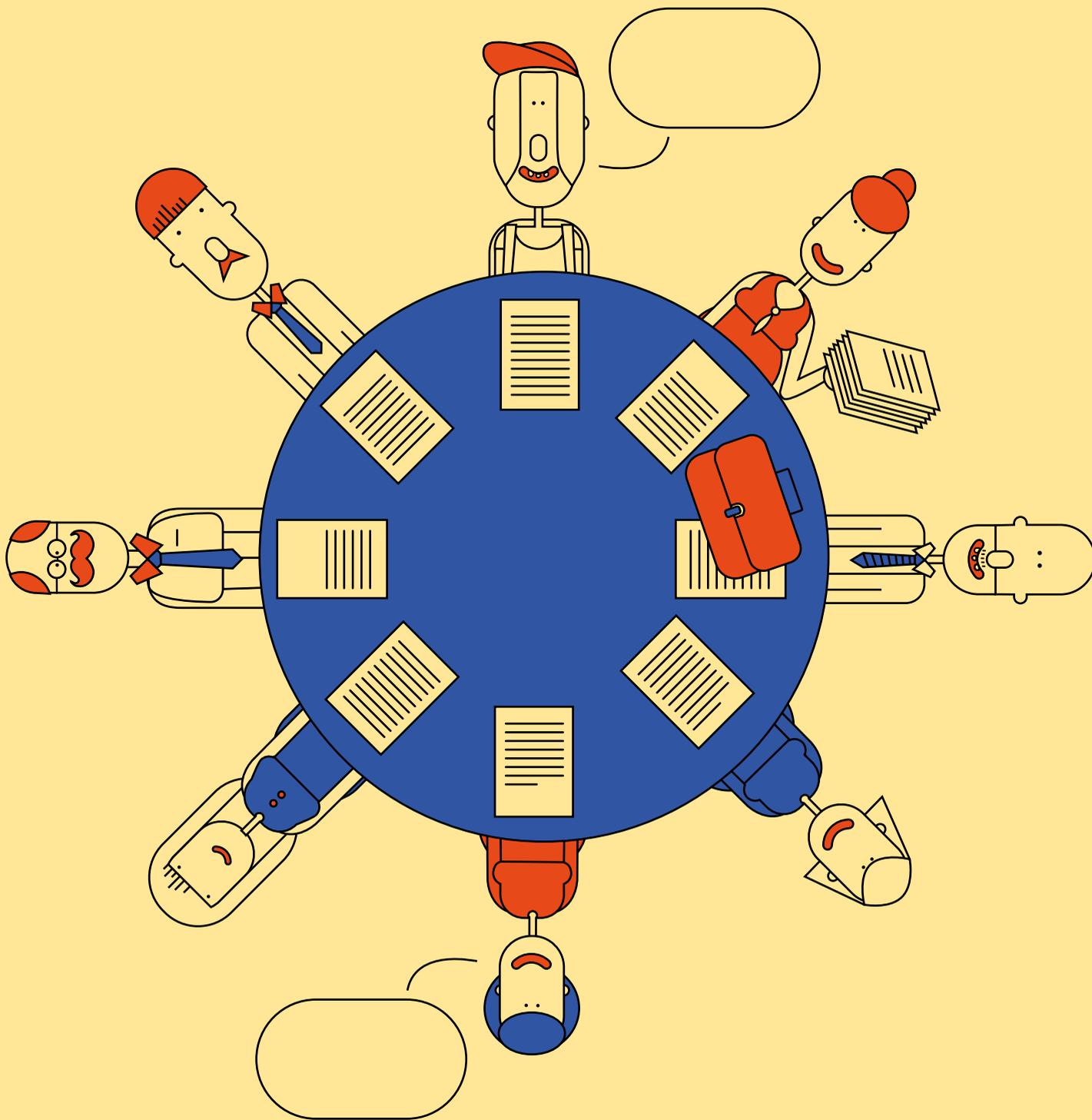


Il existe plusieurs zones de tension potentielles dans le domaine des politiques agricoles suisses. D'une part, le gouvernement veut que l'agriculture suisse puisse être compétitive sur le marché unique européen.

D'autre part, il utilise des réglementations relativement contraignantes pour protéger les producteurs locaux et l'environnement. Les objectifs politiques doivent être constamment adaptés pour gérer ces incohérences.

Impliquer les consommateurs.trices

L'influence des consommateurs sur les décisions politiques affectant le système alimentaire reste limitée. Afin d'impliquer toutes les parties concernées, l'administration publique et les instances politiques devraient associer les représentants des consommatrices et des consommateurs aux décisions politiques, au même titre qu'elles impliquent les producteurs et les industries alimentaires dans l'élaboration du système alimentaire suisse.



Faire entendre la voix des consommateurs dans les décisions concernant le système alimentaire

b. Jean-Philippe Leresche et al., Access for citizen-consumers to decisions relating to the sustainability of food systems. PNR 69

Le projet «Citoyens-consommateurs»^b du PNR 69 révèle que même si les préférences alimentaires et les comportements de consommation prennent une place toujours plus importante, l'influence des consommatrices et des consommateurs sur les décisions politiques concernant le système alimentaire reste limitée.

Le groupe de recherche recommande diverses mesures pour renforcer l'influence des consommatrices et consommateurs sur les décisions politiques liées à l'alimentation. Il s'agit notamment d'étendre le droit de recours des organisations de protection des consommateurs et de conférer aux consommateurs le droit de s'associer à des plaintes collectives. Les chercheuses et chercheurs suggèrent aussi à l'Etat d'accorder un plus grand rôle aux consommateurs dans l'exécution de tâches publiques – par exemple, contribuer à la surveillance des denrées alimentaires, comme c'est le cas au niveau communal. Le gouvernement pourrait aussi créer de nouvelles plateformes pour une coopération plus étroite entre les consommateurs et les politiques.