

## POLITIQUES PUBLIQUES ET

# santé



### L'influence des politiques agroalimentaires à caractère économique sur l'alimentation et le poids : synthèse

#### Contexte

Ce document est la synthèse d'un avis réalisé par Catherine Gervais de l'Institut national de santé publique du Québec (INSPQ)<sup>1</sup>. Cet avis porte sur l'influence des politiques agroalimentaires à caractère économique sur l'alimentation et le poids de la population. Plus précisément, il traite des effets de ces politiques et de ces mesures économiques sur le prix, la disponibilité et la qualité nutritionnelle des aliments, et, lorsque documenté, sur leurs effets sur l'alimentation et le poids de la population. Cette démarche permet d'identifier les pistes d'interventions qui semblent les plus appropriées pour le Québec. Cet avis a été transmis au ministre de la Santé et des Services sociaux dans le cadre de l'application de l'article 54 de la Loi sur la santé publique et il s'inscrit dans une collection de six rapports publiés par l'INSPQ portant sur la politique agroalimentaire.

La présente synthèse est une production de l'Équipe politiques publiques de l'INSPQ et elle vise à faciliter le transfert de connaissances auprès d'un large public.



#### Faits saillants

L'augmentation de la prévalence de l'obésité est un phénomène préoccupant en raison de ses répercussions sur la santé de la population et des coûts qui y sont associés. Afin de promouvoir des politiques publiques favorables à la santé, cet avis documente l'influence des politiques agroalimentaires à caractère économique qui peuvent avoir un impact sur l'alimentation et le poids de la population. À cette fin, il passe en revue les mesures économiques suivantes : les subventions agricoles, les politiques commerciales, les programmes agricoles de recherche et de développement, les programmes de promotion agricole, les interventions agricoles visant l'approvisionnement institutionnel, comme les programmes de gestion des surplus agricoles et les programmes *Farm to School* et finalement, les interventions sur les prix.

<sup>1</sup> Le lecteur intéressé à obtenir de plus amples détails sur le contenu du rapport ou à prendre connaissance des références bibliographiques complètes est invité à consulter le document intégral à l'adresse suivante : [www.inspq.qc.ca/publications/default.asp?NumPublication=1343](http://www.inspq.qc.ca/publications/default.asp?NumPublication=1343).

À la lumière des connaissances recensées, cet avis identifie trois pistes d'interventions prometteuses pour guider les actions en matière de politique agroalimentaire, soit :

- Accroître la présence de marchés publics offrant des fruits et légumes, notamment dans les zones défavorisées;
- Développer une politique de la transformation cohérente avec les objectifs de santé publique;
- Développer un programme scolaire offrant des fruits ou des légumes et du lait.

## Introduction

### Une augmentation du poids de la population et des coûts considérables

La proportion de personnes obèses s'est accrue de façon dramatique au cours des dernières décennies. Au Québec, en moins de vingt ans, la prévalence de l'obésité a doublé. En 2004, 56 % de la population québécoise était en excès de poids; 34 % faisait de l'embonpoint et 22 % était considérée comme obèse. Ce phénomène est préoccupant puisque l'obésité est un facteur de risque important de plusieurs maladies chroniques. Le nombre élevé de personnes avec un surplus de poids au Québec, comme ailleurs dans le monde, s'explique par une combinaison de facteurs environnementaux et individuels comme par exemple, le contexte économique, l'environnement bâti, la sédentarité, le niveau de scolarité et l'hérédité.

L'impact économique des problèmes liés au poids est aussi considérable. Les coûts directs attribuables à l'obésité et à l'embonpoint ont été estimés à six milliards de dollars au Canada pour l'année 2006 seulement, dont 66 % étaient attribuables à l'obésité uniquement. Cette somme correspondait alors à 4,1 % du total des dépenses canadiennes en santé. Au Québec, l'obésité pourrait engendrer des coûts de santé allant jusqu'à 816 M\$ en 2011-2012.

### Agir de concert dans les secteurs agricole et de la santé

Dans un environnement peu propice à l'adoption de saines habitudes de vie et face à l'efficacité limitée des mesures favorisant l'éducation sanitaire ou le suivi des individus présentant un excès de poids, plusieurs

chercheurs ont reconnu l'importance d'agir sur cet environnement « obésogène ». Depuis la fin de la Deuxième Guerre mondiale, nos milieux et nos modes de vie se sont profondément transformés et les politiques agroalimentaires contemporaines n'ont que très rarement été menées en cohérence avec les politiques sanitaires. Les politiques agricoles ont d'abord été mises en place dans l'objectif de fournir aux consommateurs de la nourriture en quantité suffisante, de maintenir des prix raisonnables sur le marché et d'assurer aux producteurs agricoles un revenu équitable et stable. Selon certains experts, cette absence de concertation réduit l'efficacité et complique la mise en œuvre des différents instruments politiques pouvant contribuer à réduire la prévalence de l'obésité dans la population.

Par ailleurs, l'industrie agroalimentaire est souvent montrée du doigt pour avoir contribué à la « surconsommation alimentaire », à l'apparition de la « malbouffe », à la surutilisation des « logos » santé, à des pratiques de marketing abusives ciblant les enfants, à la valorisation de diètes riches en calories et faibles en nutriments. Bien que ces problématiques soient toutes pertinentes à la lutte contre l'obésité, cet avis porte uniquement sur l'influence des politiques agroalimentaires à caractère économique sur l'alimentation et le poids. Les politiques à l'étude ne représentent donc qu'une partie de l'éventail des actions agroalimentaires pouvant faire partie d'une stratégie de promotion des saines habitudes de vie et de prévention de l'obésité.

### Évaluer les effets des politiques sur la santé

Une approche basée sur la collaboration intersectorielle permettrait ultimement aux acteurs du secteur agroalimentaire de se démarquer par la qualité nutritionnelle de leurs produits et aux décideurs du secteur agroalimentaire québécois de profiter de l'expertise des nombreux experts de la santé, notamment en ce qui concerne les déterminants de la qualité nutritionnelle des aliments ou les meilleures méthodes pour les évaluer. Selon des experts, comme le processus d'élaboration des politiques canadiennes est soumis à des évaluations de l'impact sur l'environnement, les politiques agroalimentaires devraient être élaborées en tenant compte de la santé pour maximiser leurs effets sur l'alimentation de la population. Il semble donc nécessaire de coordonner les actions politiques et d'examiner les politiques publiques sous l'angle de la santé et de la nutrition.

## Le contexte agroalimentaire québécois

### La multiplication des intermédiaires entre les producteurs et les consommateurs

Les interventions comme les subventions agricoles ont un impact certain sur le marché des produits agricoles, mais leur influence n'est pas aussi claire au niveau des consommateurs. Par exemple, les études consultées soulignent presque toutes que la transmission imparfaite des prix entre le producteur et le consommateur limite de beaucoup l'effet des subventions agricoles sur le prix des

aliments. Non seulement la plupart des produits agricoles subissent des transformations et circulent par divers intermédiaires, transformateurs, surtransformateurs, grossistes et détaillants ou restaurateurs, avant d'arriver au consommateur, mais en plus ils comptent souvent pour une faible part de la valeur du produit alimentaire final. À titre d'exemple, la figure 1 montre la schématisation des différents réseaux de distribution des fruits et légumes frais au Québec. Même les produits consommés sous une forme brute, tels les fruits et les légumes locaux, doivent passer par les mêmes circuits de distribution, la transmission des prix de la production à la consommation n'est donc pas parfaite.

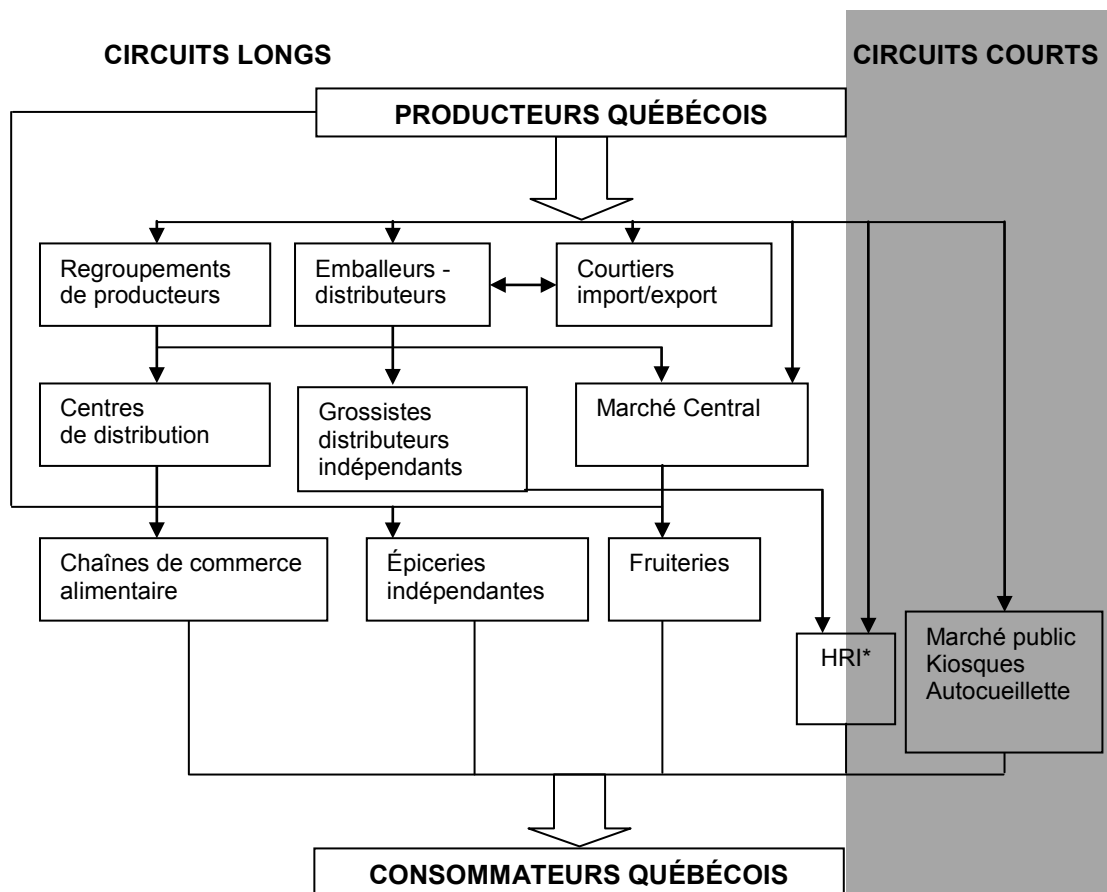


FIGURE 1 LA DISTRIBUTION DES FRUITS ET LÉGUMES AU QUÉBEC

\* Hôtellerie, restauration, institutions.

### Une industrie qui fait face à un marché ouvert

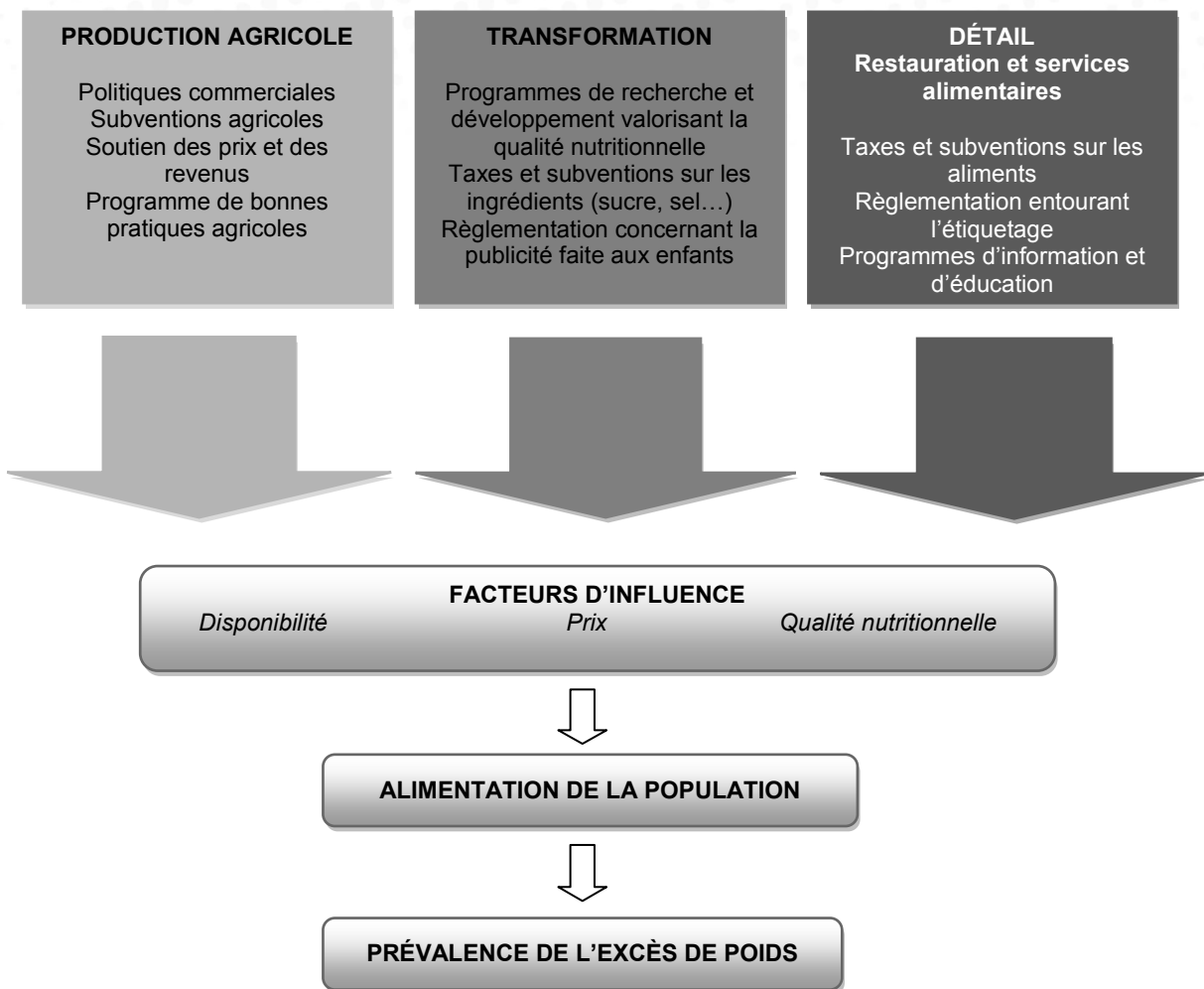
Pour apprécier les pistes d'intervention possibles pour le Québec, il faut se rappeler que tous les maillons de la filière agroalimentaire québécoise évoluent dans un marché ouvert, à tout le moins à l'échelle canadienne pour les produits contingentés par la gestion de l'offre, et à l'échelle nord-américaine pour tous les autres. Dès lors, les politiques agricoles strictement québécoises ne peuvent avoir qu'une très faible influence sur les prix des aliments. Le secteur agricole du Québec est de fait un preneur de prix sur le marché, car il n'est pas un assez gros joueur sur la scène nord-américaine pour pouvoir les influencer. Dans la majorité des cas, peu importe le type de politiques qui est utilisé, les prix sur le marché des produits agricoles et agroalimentaires seront déterminés par des facteurs extérieurs à la réalité québécoise. Cette situation implique que les aliments québécois sont en compétition avec les produits de l'étranger pour remplir le carnet de commande des transformateurs ou avoir accès aux tablettes des supermarchés, et ce, même si les conditions climatiques sont moins favorables à la production.

La mondialisation des marchés limite aussi la capacité des États d'imposer des mesures spécifiques aux entreprises agroalimentaires locales. Le marché des aliments transformés est un marché ouvert à l'échelle nord-américaine. Ainsi, imposer une taxe sur un ingrédient, comme par exemple le sel, aux seules entreprises de transformation agroalimentaire québécoises viendrait miner leur compétitivité face aux produits importés des autres provinces ou des États-Unis, sans aucune garantie sur l'évolution de la consommation finale de cet ingrédient.

### L'influence des mesures économiques sur l'alimentation de la population

Comme plusieurs experts le mentionnent, c'est la combinaison de plusieurs interventions sanitaires, politiques, réglementaires et économiques qui offre la meilleure chance de succès pour améliorer les habitudes alimentaires et ultimement, l'état de santé de la population. La contribution des politiques publiques propres au secteur agroalimentaire est alors tributaire de leur complémentarité avec les autres stratégies mises en place pour soutenir la promotion de saines habitudes de vie et la prévention de l'obésité.

Dans cette perspective de complémentarité, la figure 2 présente un cadre d'analyse illustrant l'influence des différents types de politiques agroalimentaires dans un contexte de promotion des saines habitudes de vie et de prévention de l'obésité. La mise en place d'une politique agroalimentaire n'y est pas considérée comme un facteur pouvant influencer directement les habitudes de vie, mais bien comme une variable pouvant agir sur trois facteurs déterminants (prix, disponibilité et qualité nutritionnelle) des habitudes alimentaires. Certaines variables, comme la multiplication des intermédiaires, la mondialisation des marchés, l'essor technologique ou l'importance du secteur de la transformation alimentaire ne permettent tout simplement pas d'isoler directement l'impact des politiques agroalimentaires nationales sur l'alimentation ou le poids de la population.



**FIGURE 2 L'INFLUENCE DES POLITIQUES AGROALIMENTAIRES SUR L'ALIMENTATION ET LE POIDS**

Les évaluations de l'influence globale de six types de mesures sont présentées ici, soit les subventions agricoles, les politiques commerciales, les programmes agricoles de recherche et de développement, les programmes de promotion agricole, les interventions agricoles visant l'approvisionnement institutionnel, comme les programmes de gestion des surplus agricoles et les programmes *Farm to School* et enfin les interventions sur les prix.

### Les subventions agricoles

Les subventions agricoles regroupent un ensemble de programmes de soutien des prix des denrées agricoles ou du revenu des producteurs agricoles et des politiques agricoles plus complexes, comme la Politique agricole commune de l'Union européenne. L'intérêt d'évaluer ces outils tient au fait que certains experts de l'obésité ont affirmé que les subventions agricoles ont contribué de manière importante à l'épidémie d'obésité en permettant une production abondante et à faible coût de denrées

agricoles qui sont à la base de produits alimentaires gras et sucrés. Dans un même ordre d'idée, ils suggèrent aussi que les subventions pour les denrées plus saines, comme les fruits et les légumes, pourraient contribuer à réduire la prévalence de l'obésité. La littérature économique recensée dans cet avis ne va pas tout à fait dans le même sens. En effet, elle montre plutôt que des prix plus faibles sur le marché des produits agricoles n'incitent pas nécessairement à une consommation plus élevée de produits alimentaires transformés.

Il est toutefois communément admis que les subventions agricoles ont des effets à la baisse, mais modestes, sur le prix des denrées agricoles. Cette situation s'explique en partie par le fait que les subventions agricoles influencent nécessairement les choix de production des producteurs. Une fois ces choix effectués, et même s'ils conduisent à privilégier les secteurs de production qui sont soutenus par les subventions, l'impact sur les prix à la production qui en découle n'est pourtant pas transmis directement

aux consommateurs. Ces derniers n'achètent que rarement des aliments non transformés, à l'exception notable des fruits et des légumes frais. Mais même dans ce cas, l'achat par les consommateurs ne s'effectue généralement pas auprès des producteurs agricoles, mais plutôt à l'intérieur du circuit de la grande distribution alimentaire. Pour les autres produits agricoles, ce sont surtout les transformateurs qui les achètent. Ainsi, le produit agricole de base n'est alors qu'un intrant parmi d'autres servant à produire les aliments transformés qui se retrouvent sur les tablettes des supermarchés. La baisse de prix induite par la subvention agricole, transmise aux transformateurs et premiers utilisateurs des denrées en question, ne peut avoir qu'un faible impact sur le coût de production des produits alimentaires distribués pour la vente au détail.

La question de l'impact des subventions agricoles sur la disponibilité des aliments est souvent traitée de manière indirecte dans la littérature scientifique. Par exemple, les producteurs de fruits et légumes sont souvent confrontés à une problématique de manque de main-d'œuvre qui agit comme une barrière à la production. Une aide accordée à ces producteurs pour pallier cette difficulté pourrait être envisagée comme une intervention qui augmenterait la disponibilité de cette catégorie de produits. Cependant, une offre ainsi accrue de fruits et de légumes à la ferme ne garantit pas leur disponibilité pour les consommateurs. En ce sens, un auteur suggère que le rapprochement des consommateurs et des producteurs peut être vu comme une avenue intéressante pour augmenter la consommation de certains aliments. La présence de marchés publics offrant des fruits et légumes pourrait donc avoir un effet positif sur la disponibilité de ces produits en zone urbaine. Dans un contexte où les fruits et légumes frais ne sont pas toujours accessibles, notamment dans certains quartiers défavorisés, une autre alternative intéressante à étudier pourrait être la mise en place d'incitatifs visant à compenser les producteurs agricoles désireux d'installer un kiosque de vente dans ces zones.

### **Les politiques commerciales**

Les politiques commerciales sont des mesures prévues dans le cadre d'accords commerciaux bilatéraux ou multilatéraux. Ces dernières peuvent aussi bien être utilisées pour protéger une filière agroalimentaire ou encourager la libéralisation du commerce de certaines marchandises entre les États. Ainsi, l'impact de ces mesures sur le prix des produits agricoles peut être à la hausse ou à la baisse selon l'effet recherché par les

pouvoirs publics. Tout dépend de la nature de l'intervention mise en place.

Par exemple, en ce qui concerne les fruits et légumes, la politique commerciale canadienne semble avoir généré une diminution des prix de ces produits en raison de l'élimination progressive des tarifs douaniers, ce qui ne semble pas être le cas aux États-Unis. Ces mesures ont donc permis à la population canadienne de bénéficier d'une grande variété de fruits et légumes frais toute l'année. D'autres travaux ont montré que les politiques agricoles européennes, incluant les barrières commerciales comme les tarifs douaniers, ont conduit à des prix plus élevés des aliments pour les consommateurs des pays de l'OCDE, en particulier pour le bœuf, les produits laitiers, le sucre et le jus d'orange.

### **Les programmes de recherche et de développement**

Les programmes de recherche et de développement sont aussi des subventions, mais elles sont plutôt destinées à accroître la compétitivité des filières agricoles ou des entreprises agroalimentaires via, par exemple, la sélection génétique de variétés de céréales résistantes aux maladies ou l'amélioration de la durée de conservation d'un produit à très faible teneur en sel. Ces programmes peuvent cibler autant les acteurs de la production agricole que les transformateurs de la filière agroalimentaire.

Les programmes de recherche et de développement sont des instruments qui ont eu un impact à la baisse bien documenté sur les prix des produits agricoles, ce qui est cohérent vu leur influence sur la productivité agricole et les coûts de production. Plusieurs études suggèrent d'ailleurs que les gains en productivité résultant de la recherche et du développement agricole sont bien plus importants que les subventions dans la détermination et la baisse des prix. Par exemple, des chercheurs ont examiné récemment les implications de politiques de recherche et de développement orientées vers des cultures dites de spécialité (fruits, légumes et noix) en vue d'améliorer la productivité dans ces secteurs plutôt que de mettre l'accent sur des denrées traditionnellement soutenues comme les grandes cultures et le bétail. Ils en concluent que ces programmes ont eu des impacts importants sur les prix des denrées agricoles dont les prix réels ont diminué de moitié ou plus depuis 1950.

Toutefois, ces travaux montrent aussi que les impacts des politiques agricoles de recherche et de développement se mesurent à long terme contrairement aux subventions agricoles. Beaucoup d'années doivent s'écouler avant de

voir un effet sur la production, les prix et la consommation, sans parler des effets sur l'état de santé de la population qui a ses propres caractéristiques cumulatives et dynamiques.

Selon une autre étude, la recherche et le développement agroalimentaires ont aussi permis l'arrivée de nombreux produits contenant de hauts niveaux de sucre, de gras et de sel sur le marché de la transformation alimentaire. L'utilisation par l'industrie des huiles végétales à bas prix et son impact négatif sur les habitudes alimentaires dans les économies en émergence a d'ailleurs été documentée. Cependant, la recherche et le développement se présentent aussi comme une solution intéressante pour augmenter la consommation de produits alimentaires ciblés, en particulier les fruits et légumes. En effet, les biotechnologies offrent un potentiel énorme pour rendre les fruits et les légumes plus accessibles et faciles à utiliser en prolongeant leur fraîcheur, en améliorant leur goût, leur présentation et leur qualité nutritionnelle. Des experts vont même plus loin en montrant que l'industrie agroalimentaire réagit déjà aux préoccupations de santé publique liées à la qualité nutritionnelle des aliments par le développement et la commercialisation de nouveaux produits issus de la recherche et du développement.

#### **Valoriser la qualité nutritionnelle des aliments**

Des mesures positives pourraient venir encadrer et soutenir le secteur québécois de la transformation agroalimentaire et ainsi valoriser la qualité nutritionnelle des aliments. Par exemple, la mise en place de modalités permettant d'appuyer les entreprises québécoises dans la foulée de la nouvelle Stratégie de réduction pour le sodium au Canada pourrait être une belle opportunité pour initier le développement d'une politique de la transformation cohérente avec les objectifs de santé publique. Déterminé en très grande partie par le sodium contenu dans les aliments préparés commercialement, l'apport en sodium des Québécois est surtout influencé par la consommation de produits de boulangerie, de sauces et de vinaigrettes, de marinades et de condiments et, de viandes transformées. Ces derniers groupes d'aliments peuvent du même coup être identifiés comme les secteurs où la mise en place d'incitatifs, tels des programmes de recherche et développement ou d'encadrement, auraient le plus d'influence sur la santé de la population.

#### **Les programmes de promotion agricole**

Peu de mesures économiques ciblant la transformation et la commercialisation alimentaires sont documentées à l'exception du programme *Federal Farm Promotion*, qui est un volet de la politique agroalimentaire américaine. Ce programme, similaire à ceux que l'on retrouve dans d'autres pays dits industrialisés, finance des campagnes de promotion afin d'encourager la consommation des produits ou finance des projets de recherche et de marketing visant de grandes entreprises de restauration rapide. Seize produits sont couverts par ces programmes. Ils sont financés collectivement par les producteurs sur une base coercitive tout en pouvant être appuyé par des subventions agricoles. Dans une éventuelle révision de l'approbation de tels programmes, certains experts croient que le Congrès américain pourrait réorienter les objectifs de cette mesure pour prendre en considération les plus récentes directives nutritionnelles qui encouragent une plus grande consommation de fruits, de légumes ou de grains entiers.

#### **Les interventions agricoles visant l'approvisionnement institutionnel**

La littérature économique documente les effets des interventions en milieu scolaire ou hospitalier comme les programmes de gestion des surplus agricoles et les programmes américains *Farm to School*. Ces mesures ciblent des sous-groupes de la population, peuvent faire partie de stratégies plus vastes de promotion de l'alimentation et peuvent avoir un impact sur la disponibilité des aliments ainsi que sur la qualité de l'environnement alimentaire.

#### *Les programmes de gestion des surplus agricoles*

Les programmes de gestion des surplus permettent de vendre les surplus agricoles tout en introduisant certains aliments comme le lait, les fruits et les légumes dans des milieux fréquentés par des populations à risque d'insécurité alimentaire. Par exemple, la communauté européenne finance, par sa Politique agricole commune (PAC), une mesure de gestion des surplus permettant la distribution de fruits et légumes aux hôpitaux et aux écoles. Ces livraisons sont financées à 100 % par la communauté européenne, pour un total annuel de huit millions d'euros. La PAC comprend aussi un programme de distribution de produits laitiers. Cette mesure se voit octroyer un budget substantiel, soit 50 millions d'euros (le Programme européen « Lait aux écoles »), et permet de distribuer dans les écoles un vaste nombre de produits, dont le lait, le yogourt ou les fromages. Ce type de programme existe aussi dans plusieurs pays, dont les

États-Unis où depuis 2002, le gouvernement distribue des fruits et légumes qu'il achète à des producteurs ou des transformateurs américains. Le *Federal Fruit and Vegetable Program* est distinct des programmes de nutrition des enfants et permet aux écoles primaires visées, spécialement celles œuvrant en milieu défavorisé, d'obtenir des subventions pour l'achat de fruits et légumes. Dans les faits, bien que cette stratégie semble prometteuse, le gouvernement américain dispose généralement de ses surplus de produits agricoles, souvent sans égard à leur qualité nutritionnelle, en attendant que les prix sur les marchés lui permettent d'engendrer un profit ou en les vendant à bas prix aux autorités scolaires dans le cadre des programmes de nutrition infantile et d'insécurité alimentaire gérés par le ministère de l'Agriculture.

La politique agroalimentaire américaine se démarque d'ailleurs de celles mises en place dans les autres pays dits industrialisés par l'octroi d'une part importante de son budget à un volet concernant les politiques alimentaires. Les programmes de nutrition infantile bénéficiaient d'un budget de 14,6 G\$ US pour l'année 2008, ce qui a permis de financer le *National School Lunch Program*, le *Child and Adult Care Food Program* et le *Summer Food Service Program*. Cependant, selon certains auteurs, le choix des aliments dirigés vers ces programmes n'est pas fait selon des exigences nutritionnelles, mais selon un exercice de maximisation des profits générés par les surplus accumulés. Ainsi, le ministère de l'Agriculture américain prévoit que 60 % des achats alimentaires liés à ces programmes sont déterminés par les surplus disponibles au moment de l'achat des denrées par les autorités scolaires, ce qui ne correspond pas nécessairement aux besoins nutritionnels des élèves.

Des évaluations des programmes scolaires européens montrent des résultats intéressants d'un point de vue de santé publique et d'augmentation de la consommation de fruits et légumes. Cependant, elles ne permettent pas de statuer sur l'impact général et l'efficacité de la politique agricole derrière ces initiatives. Les mesures de gestion des surplus sont des interventions qui, d'un point de vue économique, ne devraient généralement pas être encouragées, car une politique agricole générant des surplus récurrents ne doit pas être considérée comme efficiente.

### *Les programmes américains Farm to School*

D'autres initiatives en milieu scolaire sont aussi documentées, comme la mise en place des programmes américains *Farm to School* basés sur l'achat par les écoles de denrées à des producteurs locaux durant la saison de production.

L'efficacité de ces programmes sur les habitudes alimentaires n'a pas encore été formellement démontrée, mais la mise en place des programmes américains *Farm to School* a eu un certain impact sur la diversité des aliments, le nombre de comptoirs à salades dans les cafétérias scolaires et l'augmentation relative de la fréquentation des cantines par les élèves. Certains chercheurs soutiennent que les initiatives *Farm to School* auraient même le potentiel d'accroître la consommation de fruits et de légumes chez les écoliers. Par ailleurs, ces programmes n'ont pas comme objectif de remplacer les sources d'approvisionnement alimentaire traditionnelles des écoles participantes, mais de venir les compléter durant la saison de production. De plus, la saison de production est plus longue dans les États du sud des États-Unis qu'au Québec, où celle-ci coïncide avec les vacances scolaires.

La possibilité de mettre en place des mesures visant à subventionner la consommation d'aliments ciblés comme les fruits et les légumes, dont l'approvisionnement serait assuré ou non par des programmes agricoles, a été soulevée dans de nombreux travaux. La mise en opération d'une telle mesure à grande échelle au Québec est actuellement difficilement envisageable en l'absence d'un canal de distribution adapté à ce genre d'initiatives. Il apparaît aussi plus cohérent avec la littérature de choisir des lieux de vie, comme le milieu scolaire, pour mettre en œuvre éventuellement ce genre de subventions de façon ciblée. Outre les subventions, la mise en place d'incitatifs visant à encourager les transactions entre les producteurs locaux et les milieux scolaires pourrait faciliter l'approvisionnement de programmes scolaires visant à accroître la consommation de fruits et légumes dans la population étudiante. Enfin, les études recensées ne permettent pas d'évaluer si la priorité accordée aux produits locaux influence significativement la disponibilité des aliments ou si les initiatives basées sur la gestion des surplus agricoles permettent réellement un approvisionnement stable et une disponibilité de denrées variées et de qualité.



### Les interventions sur les prix

Les interventions sur les prix, comme les taxes sur des ingrédients ou des catégories d'aliments, peuvent cibler autant le secteur de la transformation que les consommateurs. Les études répertoriées sur ces interventions sont nombreuses et suffisantes en qualité et en quantité pour dégager certains constats concernant l'influence de ces instruments économiques sur l'alimentation et le poids de la population. Les études retenues comprennent surtout des travaux de modélisation dédiés à la mise en place de taxes hypothétiques sur certains ingrédients ou sur des produits alimentaires. Dans les faits, aucun exemple de taxe à grande échelle visant la modification des comportements alimentaires dans une stratégie de lutte contre l'obésité ou les maladies chroniques n'a été répertoriée comme ayant été mise en place dans les pays dits « industrialisés »<sup>2</sup>. Il est important de souligner d'entrée de jeu que l'idée n'est pas ici de montrer que les consommateurs sont sensibles aux changements de prix des denrées alimentaires, mais plutôt de soutenir ou non la thèse selon laquelle l'influence d'une intervention sur les prix est suffisante pour modifier significativement l'alimentation ou le poids de la population. De plus, les évaluations économiques ne sont pas les seules données pour statuer de la pertinence de ce type de mesures, il est aussi nécessaire de tenir compte de l'impact de la mesure proposée sur les groupes défavorisés, du rôle des normes sociales et de considérations éthiques.

Les modélisations retenues soutiennent pour la majorité que les changements de consommation sont plus marqués quand les taxes hypothétiques visent des

ingrédients (gras, sucre, fibre) plutôt que des catégories d'aliments (fruits et légumes, lait, viande). Théoriquement, une taxe basée sur le contenu en fibre d'un aliment a davantage d'impact positif sur les aliments d'origine végétale (incluant le pain) qu'une réduction de taxe sur les pains de blé entier qui ne profite qu'à la consommation d'un seul segment de produits. D'un autre côté, la mise en œuvre d'une mesure ciblant les ingrédients est considérée par les experts comme plus exigeante en termes de documentation et de contrôle qu'une simple réduction de taxe appliquée sur des catégories de produits comme les fruits et légumes. Certains experts vont même jusqu'à dire qu'en pratique, les intervenants devraient soutenir une intervention sur le prix des aliments plutôt que sur les ingrédients, car cette dernière avenue serait politiquement impraticable d'un point de vue législatif.

De manière générale, les auteurs s'entendent pour dire que la littérature économique ne fournit actuellement pas assez de preuves pour permettre de statuer de l'effet réel de ce type de mesure sur l'alimentation ou le poids de la population. À l'échelle d'une population, la plupart des travaux économiques portant sur cette question montrent que cette mesure aurait peu d'influence sur la consommation, voire aucun effet. En ce qui concerne l'influence des taxes sur le poids de la population, une revue systématique de la littérature a conclu que la mise en place d'une taxe de petite envergure n'aura pas un impact assez grand pour influencer la prévalence de l'obésité dans la population. Des effets modestes y ont tout de même été documentés chez les jeunes, les groupes défavorisés et les personnes à risques d'excès de poids.

Des expériences menées dans des cafétérias ont tout de même montré qu'une réduction de prix sur des produits considérés comme plus favorables à la santé a eu un impact positif sur les habitudes alimentaires. Toutefois, lorsqu'on étudie ces effets d'un point de vue agrégé, pour des populations plus larges et au moyen de simulations économétriques, les résultats ne concordent pas toujours.

Bref, l'état des connaissances sur les interventions sur les prix montre comment les mesures basées sur une modification des prix à la consommation, absolus et relatifs, des aliments vendus dans des milieux fermés comme les cantines peuvent avoir un impact intéressant sur leur niveau de consommation. La littérature économique traitant des interventions à plus grande échelle, comme la bonification d'une taxe de vente sur les aliments d'un certain groupe, n'est pas aussi convaincante. Les effets de prix sur des produits

<sup>2</sup> À l'automne 2011, deux pays (Hongrie et le Danemark) ont mis en place une taxe de ce type mais l'effet réel de ces mesures n'a pas encore été documenté et le raisonnement économique utilisé dans cet avis pour évaluer l'impact des interventions sur les prix demeure le même.

spécifiques, pris isolément, auront vraisemblablement une influence relativement faible à l'échelle de l'alimentation globale de la population. Par ailleurs, dans une juridiction comme celle encadrant le secteur agroalimentaire québécois, le MAPAQ n'est pas l'acteur gouvernemental le mieux placé pour mettre en place une taxe sur les aliments ou les nutriments, tout comme les politiques propres au secteur agroalimentaire ne sont pas les meilleurs véhicules pour ce genre d'initiative.

## Pistes d'interventions prometteuses en matière de politique agroalimentaire

L'adaptation des politiques propres au secteur agroalimentaire à la réalité de l'épidémie d'obésité demeure un enjeu déterminant pour les experts de santé publique. Certaines entreprises novatrices ont déjà entamé la modification de leurs pratiques mais des interventions publiques devront soutenir et stimuler ces initiatives. En outre, les politiques publiques demeurent un levier important dont disposent les autorités publiques pour influencer l'alimentation, même si les données scientifiques disponibles ne permettent pas d'apprécier l'impact global des politiques agroalimentaires sur l'alimentation et le poids.

D'une façon globale, l'influence des mesures économiques sur l'alimentation de la population apparaît très limitée. Cela s'explique surtout par le peu de données disponibles permettant de statuer sur l'impact des politiques agricoles sur l'alimentation de la population et par la difficulté de quantifier ces effets. Néanmoins, certaines politiques agroalimentaires à caractère économique comme les subventions et les interventions sur les prix, mises en place au niveau de la transformation ou de la consommation dans des contextes particuliers, ont eu un impact sur l'alimentation de la population par leur influence sur le prix, la disponibilité ou la qualité nutritionnelle des aliments.

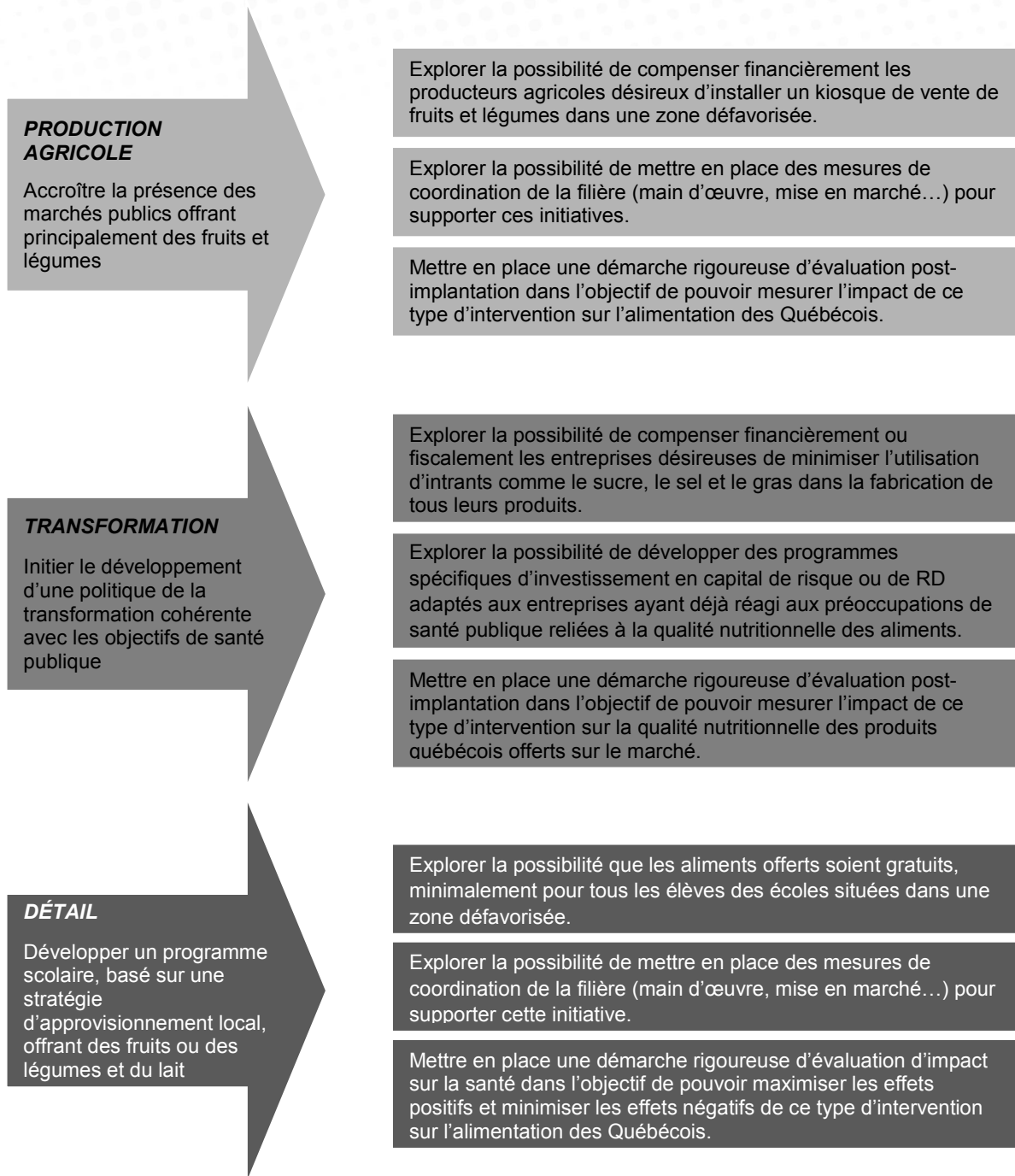
À la lumière de l'état des connaissances scientifiques actuelles, il est alors possible d'identifier certaines mesures qui pourraient être adaptées au contexte québécois. La figure 3 regroupe les pistes d'interventions les plus prometteuses à explorer.

L'Institut propose les trois pistes suivantes pour guider les mesures économiques en matière de politique agroalimentaire, mais aussi pour améliorer les connaissances en la matière :

- Accroître la **présence de marchés publics offrant des fruits et légumes** pourrait avoir un effet positif sur la disponibilité de ces produits en saison, notamment dans les zones défavorisées en milieu urbain et rural;
- **Développer une politique de la transformation cohérente** avec les objectifs de santé publique pourrait avoir un impact positif sur la qualité nutritionnelle des produits alimentaires, permettant ultimement aux entreprises québécoises de se démarquer de la concurrence;
- Développer un programme scolaire basé sur une stratégie d'approvisionnement local qui offrirait des **fruits ou des légumes et du lait aux élèves des écoles primaires et secondaires** québécoises.

Ces pistes d'interventions conduisent à explorer la mise en place de nouvelles formes de subventions ou de crédits d'impôt, mais aussi d'adopter une démarche rigoureuse d'évaluation d'impact sur la santé d'une future politique sur l'alimentation des Québécois. L'agriculture et l'agroalimentaire sont des secteurs primordiaux, tant pour le maintien de l'identité québécoise que pour la croissance de l'économie des régions. L'engagement de cette filière à favoriser la santé lui serait grandement bénéfique, notamment pour justifier la mise en place de nouvelles politiques publiques et pour consolider sa relation à long terme avec l'ensemble de la population québécoise.





**FIGURE 3 PISTES D'INTERVENTIONS PROMETTEUSES**

Les références bibliographiques sont disponibles dans l'avis scientifique à l'adresse suivante :  
[www.inspq.qc.ca/publications/default.asp?NumPublication=1343](http://www.inspq.qc.ca/publications/default.asp?NumPublication=1343).



EXPERTISE  
CONSEIL



INFORMATION



FORMATION



RECHERCHE  
ÉVALUATION  
ET INNOVATION



COLLABORATION  
INTERNATIONALE



LABORATOIRES  
ET DÉPISTAGE

#### AUTEURE

Catherine Gervais  
Direction du développement des individus et des communautés

#### COORDINATION SCIENTIFIQUE

Johanne Laguë  
Direction du développement des individus et des communautés

#### RÉALISATION DE LA SYNTHÈSE

Roseline Lambert  
Vice-présidence aux affaires scientifiques

*Ce document est disponible intégralement en format électronique (PDF) sur le site Web de l'Institut national de santé publique du Québec au :*  
<http://www.inspq.qc.ca>.

*Les reproductions à des fins d'étude privée ou de recherche sont autorisées en vertu de l'article 29 de la Loi sur le droit d'auteur. Toute autre utilisation doit faire l'objet d'une autorisation du gouvernement du Québec qui détient les droits exclusifs de propriété intellectuelle sur ce document. Cette autorisation peut être obtenue en formulant une demande au guichet central du Service de la gestion des droits d'auteur des Publications du Québec à l'aide d'un formulaire en ligne accessible à l'adresse suivante :*

*<http://www.droitauteur.gouv.qc.ca/autorisation.php>, ou en écrivant un courriel à : [droit.auteur@cspq.gouv.qc.ca](mailto:droit.auteur@cspq.gouv.qc.ca).*

*Les données contenues dans le document peuvent être citées, à condition d'en mentionner la source.*

DÉPÔT LÉGAL – 4<sup>e</sup> TRIMESTRE 2011  
BIBLIOTHÈQUE ET ARCHIVES NATIONALES DU QUÉBEC  
BIBLIOTHÈQUE ET ARCHIVES CANADA  
ISSN : 1919-174X (PDF)  
ISBN : 978-2-550-63299-3 (PDF)

©Gouvernement du Québec (2011)

N<sup>o</sup> de publication : 1359