

avenir débat

# Plus d'initiative privée dans la santé publique

*Miser sur les entreprises et éviter les interventions étatiques contradictoires*  
Diego Taboada et Jérôme Cosandey



## Remerciements

Les auteurs remercient le Prof. Jean-Luc Chenaux, membre de la Commission des programmes d'Avenir Suisse, pour sa relecture du texte. Ils remercient également les 23 partenaires qui ont répondu aux interviews : représentants de l'industrie agro-alimentaire, de l'administration fédérale, des assurances maladie, des associations économiques ainsi que des médecins et des experts de santé publique. Tous ont apporté de précieux conseils et des propositions constructives en amont de la rédaction de cette étude. Grâce à eux, il a été possible d'affiner les analyses et de les enrichir d'exemples concrets. La responsabilité du contenu de cette étude incombe uniquement aux auteurs, Diego Taboada et Jérôme Cosandey et au Directeur d'Avenir Suisse, Peter Grünenfelder.

Auteurs	Diego Taboada et Jérôme Cosandey
Traduction	Justine Wieland
Relecture interne	Diego Taboada, Antoine Duquet
Editeur	Avenir Suisse, <a href="http://www.avenir-suisse.ch">www.avenir-suisse.ch</a>
Conception	Carmen Sopi, Olivia Vilarino
Impression	Staffel Medien AG, <a href="http://www.staffelmedien.ch">www.staffelmedien.ch</a>

© Janvier 2022, Avenir Suisse, Zurich

Cette œuvre est protégée par le droit d'auteur. Avenir Suisse étant intéressé à la diffusion des idées présentées ici, l'utilisation par des tiers des conclusions, des données et des graphiques de cette œuvre est expressément souhaitée à condition que la source soit indiquée de façon précise et bien visible et que les dispositions légales en matière de droits d'auteur soient respectées.

Commander [assistent@avenir-suisse.ch](mailto:assistent@avenir-suisse.ch), tél. 044 445 90 00  
Télécharger <https://www.avenir-suisse.ch/fr/publication/plus-dinitiative-privée-dans-la-santé-publique/>

# Préface

Dans notre pays aussi, l'Etat intervient de plus en plus dans l'organisation du mode de vie de tout un chacun. Depuis longtemps, ce ne sont plus seulement les entreprises qui subissent une surréglementation de leurs activités. Un Etat libéral ne fait que prescrire des structures de base et ne prédéfinit pas une certaine conception de l'Homme – comme le disait si bien Blaise Pascal avec son «ni ange, ni bête». En revanche, une logique paternaliste se répand de plus en plus: seul l'Etat, par le biais de réglementation, serait en mesure de protéger l'individu contre les prétendus risques inhérents à la vie. Le rôle de plus en plus envahissant de l'Etat s'observe actuellement dans ses tentatives de soutenir financièrement tant les médias que les productions cinématographiques nationales (indépendamment des préférences des consommateurs), mais aussi et surtout dans l'augmentation marquée de la régulation de la consommation individuelle de denrées alimentaires. La présente étude se concentre sur ce dernier point et montre de manière transparente que les interventions de l'Etat au nom d'un mode de vie sain restreignent de plus en plus les libertés individuelles, bien que leurs effets soient souvent limités. Ici aussi, dans le domaine de la prévention, on doit prôner une approche privilégiant «le privé avant l'Etat».

Il convient de remettre en question la conception actuelle de la prévention de par l'Etat, qui réglemente la consommation de produits «malsains» afin d'inciter la population à adopter un meilleur mode de vie. Les autorités sanitaires fédérales et cantonales ne tiennent pas suffisamment compte du fait que le niveau de consommation d'aliments qui augmentent le risque de maladies non transmissibles est relativement constant dans notre pays, voire en baisse. Pourtant, ce même Etat qui régule de plus en plus au nom de la santé, n'est pas exempt de contradiction. Il continue de subventionner à hauteur de centaines de millions de francs la production de denrées alimentaires telles que le sucre, l'huile, l'alcool et le tabac, dont la consommation augmente le risque de contracter des maladies non transmissibles. Le financement de l'AVS profite également en grande partie de la consommation de ces produits. Une telle politique n'est ni cohérente, ni crédible.

Les auteurs de cette étude Jérôme Cosandey et Diego Taboada démontrent de manière détaillée et par le biais de nombreux exemples tirés de la pratique que les approches du secteur privé sont nettement plus efficaces que les interventions étatiques contradictoires. Ainsi, le secteur privé a un rôle à jouer dans la prévention des maladies non transmissibles. Les entreprises connaissent leur marché et les préférences changeantes des consommateurs, et peuvent ainsi réagir plus rapidement et avec plus de flexibilité qu'avec n'importe quelle régulation étatique. Les producteurs répondent généralement de façon très réactive à la demande crois-

santé de produits sains. La prétendue défaillance de marché (surconsommation de produits potentiellement malsains) ne devrait donc en aucun cas être remplacée par une défaillance d'Etat. L'autorégulation du secteur privé est nettement plus efficace que l'intervention étatique. Dans la lutte contre les maladies non transmissibles, le secteur privé fait donc partie de la solution – et non du problème – comme certains défenseurs de la politique de prévention étatique voudraient le faire croire. Un ordre économique et social libéral doit permettre à l'individu de se prendre en charge et d'assumer ses choix.

*Peter Grünenfelder*, Directeur d'Avenir Suisse

## Sommaire

<b>_ Préface</b>	<b>_3</b>
<b>_ Executive Summary</b>	<b>_6</b>
<b>1 _ L'Etat face aux produits «malsains»</b>	<b>_9</b>
1.1 _ Des produits ciblés par les autorités depuis l'Antiquité	9
1.2 _ Les maladies chroniques, nouveau prétexte pour la régulation	10
1.3 _ Une tendance mondiale pour plus d'interventionnisme	11
1.4 _ Une vague de régulations bientôt en Suisse?	12
<b>2 _ Une approche libérale du mode de vie</b>	<b>_15</b>
2.1 _ Responsabilité individuelle plutôt que paternalisme	15
2.2 _ Une voie intermédiaire entre les semeurs de MNT panique et les MNT sceptiques	16
<b>3 _ Des régulations malsaines de l'Etat</b>	<b>_21</b>
3.1 _ Peu de raisons d'agir	21
3.2 _ Ne pas remplacer des défaillances de marché par des défaillances d'Etat	24
3.3 _ Des politiques économiques et de santé incohérentes	28
<b>4 _ Combattre les maladies chroniques avec les entreprises</b>	<b>_32</b>
4.1 _ Le rôle peu reconnu du privé dans la santé publique	32
4.2 _ Réponse à la demande et gestion de l'offre par le secteur privé	32
4.3 _ Vers des produits plus sains	33
4.4 _ Des labels pour encourager les entreprises à agir	34
4.5 _ Des engagements auto-contraignants	37
<b>5 _ Conclusion: des mesures privées et efficaces</b>	<b>_41</b>
5.1 _ Quatre critères d'évaluation	41
5.2 _ Trois champs d'action	46
Bibliographie	48
Miser sur les entreprises et éviter les interventions étatiques contradictoires	5

# Executive Summary

Depuis toujours, l'Etat tente de s'immiscer dans le mode de vie des citoyens. Le domaine des produits «malsains» ne fait pas exception. De plus en plus souvent, les autorités ciblent les «produits péchés» tels que le tabac et l'alcool ainsi que les aliments riches en sel, en sucre et en graisses, ou transformés, afin d'inciter les gens à adopter un mode de vie «sain» et de réduire le risque de maladies chroniques.

La régulation toujours plus lourde qui pèse sur la production et la vente de ces produits ne s'observe par seulement au niveau international, mais aussi en Suisse. De nombreuses interventions parlementaires ont déjà été déposées, tant au niveau cantonal que fédéral. Après la régulation de l'alcool et du tabac, ce sont maintenant les régulations sur le sucre, le sel et les matières grasses qui sont suspendues comme une épée de Damoclès au-dessus de la tête des producteurs et des distributeurs. Pour de nombreux produits, la question n'est pas de savoir «si» mais plutôt «quand et comment» de nouvelles réglementations seront introduites.

## Des régulations étatiques malsaines

La promotion d'un mode de vie sain par le biais de régulations étatiques suit toutefois une logique paternaliste incompatible avec les valeurs libérales fondamentales. L'intervention de l'Etat ne peut se justifier qu'en cas de défaillance du marché et non pour imposer un mode de vie particulier.

Les interventions de l'Etat dans la consommation de denrées alimentaires sont volontiers justifiées par des défaillances du marché mais elles conduisent souvent elles-mêmes à des défaillances de l'Etat. Les taxes sur le sucre ou les matières grasses sont généralement inefficaces et s'accompagnent d'effets secondaires néfastes. De plus, l'efficacité de ces interventions en matière de santé publique n'est pas claire, notamment en raison des effets de substitution.

En outre, les interventions de l'Etat entraînent souvent des procédures bureaucratiques lourdes. Pour garantir l'égalité de traitement à tous les acteurs, il est nécessaire de définir et délimiter de manière précise et fastidieuse les produits malsains concernés, ce qui demande beaucoup d'efforts de contrôle.

## Plus de cohérence

L'Etat agit de manière contradictoire en matière de consommation de produits malsains. Les objectifs de la politique de santé publique vont souvent à l'encontre de ceux de la politique économique, par exemple dans le domaine de l'agriculture. L'Etat subventionne en effet la production et la commercialisation de produits tels que le sucre, l'huile, le tabac et l'alcool à hauteur de plusieurs centaines de millions de francs. Au lieu

d'édicter de nouvelles réglementations sur la consommation de produits considérés «malsains», il ferait mieux de réduire ses subventions incohérentes à ces denrées agricoles.

L'Etat ne subventionne pas seulement la production de produits malsains, il profite également de leur vente. Au niveau de la Confédération, environ 3 milliards de francs de recettes provenant de l'impôt sur le tabac et les spiritueux sont utilisés chaque année pour financer l'AVS. Dans un tel système, la santé financière de l'assurance sociale dépend donc de la propension des gens à consommer des produits «malsains». Les cantons profitent aussi de la vente de sel grâce à leur monopole sur cette denrée.

### **Le rôle clé du secteur privé**

Réduire le risque de maladies chroniques est un objectif important et légitime, et une politique de prévention efficace doit tenir compte des habitudes de consommation de la population. Le secteur privé a dans ce cadre un rôle important à jouer : grâce à leur flexibilité et à leur connaissance du marché, les entreprises peuvent agir de manière plus efficace, plus rapide et plus dynamique que ne le permettrait une régulation étatique.

De nombreuses entreprises réagissent déjà à la demande croissante de produits sains et à l'exigence de transparence. Elles développent de nouveaux produits alternatifs, reformulent les recettes existantes pour qu'elles contiennent moins d'ingrédients malsains ou adaptent la taille des portions.

Le secteur privé a également volontairement introduit des labels tels que le Nutri-Score, qui permettent aux consommateurs de comparer le potentiel de risque dans des produits similaires et donc de faire des choix libres et éclairés. Surtout, ces labels encouragent les entreprises à développer des produits mieux notés.

### **Des engagements volontaires pour envoyer des signaux clairs**

Afin de rendre leurs efforts de lutte contre les maladies chroniques visibles tant pour les citoyens, les responsables politiques que l'administration, les acteurs du secteur privé peuvent prendre des engagements publics auto-contraignants au niveau individuel ou dans le cadre d'un accord de branche.

Si ses efforts sont mesurables et durables, le secteur privé peut ainsi prouver aux responsables politiques que l'autorégulation est plus efficace et plus dynamique qu'une intervention étatique. De tels engagements permettent d'agir rapidement tout en laissant aux entreprises une marge de manœuvre suffisante pour adapter les produits qui présentent des risques particuliers.

Le succès de l'engagement du secteur privé – par exemple dans le cadre de la Déclaration de Milan – est encourageant. Les responsables poli-

tique et les autorités devraient faire plus confiance aux acteurs privés et les laisser jouer un rôle important plutôt que de les pousser à mener des guerres de tranchées épuisantes face à des régulations complexes.

# 1\_ L'Etat face aux produits «malsains»

## 1.1\_ Des produits ciblés par les autorités depuis l'Antiquité

Depuis toujours, les Etats interviennent dans le mode de vie des individus pour influencer leurs comportements et les dissuader d'adopter des pratiques ou de consommer des substances considérées comme indésirables. Le tabac, l'alcool et, plus récemment, les aliments riches en sucre, sel et matières grasses tout comme les produits transformés sont dans le collimateur des autorités. En anglais, ces produits, dont la consommation excessive peut devenir malsaine et nocive, sont parfois appelés «produits péchés» (*sin products*), car les chantres de la morale souhaitaient que leur consommation soit mise à l'index. En français, la notion de denrées malsaines regroupe surtout les produits qui n'ont pas de valeur nutritive (comme le tabac et l'alcool), par opposition aux denrées alimentaires. La notion de produit malsain s'étend toutefois à de plus en plus de produits qui, selon une évaluation subjective et le contexte socioculturel, sont considérés aussi bien comme des aliments que des stupéfiants ou des remèdes, comme le sucre, les épices, ou le café.

La consommation d'alcool et de tabac, bien qu'il s'agisse d'une pratique ancestrale, a commencé à être remise en question pour des raisons morales au XVII<sup>e</sup> siècle. En Europe occidentale, des représentants du clergé critiquaient l'abus de la consommation de tabac, car sans valeur nutritive et consommé pour le plaisir uniquement (Brunold 2015). En outre, les conséquences de l'abus d'alcool et l'ivrognerie dans les classes ouvrières ont été particulièrement décriées à partir du XIX<sup>e</sup> siècle. Les effets sanitaires, mais aussi sociaux, ont été pointés du doigt. Les mouvements d'abstinence (contre la consommation d'alcool) luttèrent contre la débauche de rue et pour le maintien d'un certain degré de «moralité» (Pollien 2006). Aux Etats-Unis, un mouvement d'inspiration religieuse s'est progressivement développé. Cela a finalement conduit à l'interdiction de la fabrication et de la vente d'alcool sur tout le territoire américain entre 1920 et 1933, période connue sous le nom de Prohibition (Pollien 2006).

En Suisse, la Régie fédérale des alcools a été créée en 1887 pour réguler tout ce qui avait attiré aux spiritueux. En 1910, la population a accepté l'interdiction de l'absinthe en votation populaire (swissinfo.ch 2016). L'alcool et le tabac étaient avant tout considérés comme un problème social. La réduction de la consommation devait en premier lieu protéger l'entourage immédiat des buveurs et des fumeurs. Ce n'est que lorsque le lien entre le tabac et le cancer a été démontré après la Seconde guerre mondiale que la lutte contre les produits malsains a servi à aussi protéger le consommateur.

Définir des produits comme «péchés» et les soumettre à une régulation illustre la volonté des politiques et des autorités de moraliser la vie

Les Etats sont toujours intervenus dans le mode de vie des individus pour les dissuader de consommer des substances considérées comme indésirables.

des citoyens (Hoffer et al. 2014). Les législations sur ces produits peuvent même être considérées comme des «lois somptuaires»<sup>1</sup> modernes, qui tentent de décourager la consommation de biens désapprouvés par l'élite.

Le sel, le tabac et l'alcool ont également été très tôt dans l'histoire une source de revenus privilégiée pour les Etats, bien avant qu'ils ne deviennent un enjeu moral. C'était le cas par exemple de la taxation du sel. En tant que produit vital et largement utilisé par la population, il bénéficiait d'une base fiscale avec un potentiel considérable. La première taxe sur le sel a été introduite en Chine et a servi à financer la Grande Muraille. La «gabelle», du nom de la taxe sur le sel imposée en France au Moyen Age, permettait de lever des fonds pour le royaume et de financer les guerres. Mais le tabac a également éveillé très tôt les appétits des politiques. Au XVI<sup>e</sup> siècle, Jacques Necker, Ministre des finances de Louis XVI, qualifiait le tabac de «belle et indolore invention fiscale» (Pierrot et al. 2016). Aux Etats-Unis, une taxe sur le whisky a servi à financer la guerre de Sécession à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle.

## 1.2\_ Les maladies chroniques, nouveau prétexte pour la régulation

Aujourd'hui, les mesures étatiques visant à influencer les modes de vie ont pris un nouvel élan. De nombreuses voix s'élèvent pour justifier une régulation de la consommation au nom de la promotion d'un mode de vie sain et de la lutte contre les maladies non transmissibles (MNT: en anglais *non communicable diseases, NCD*), aussi appelées maladies chroniques.

Les MNT sont aujourd'hui la première cause de mortalité dans le monde (WHO 2021a) et représentent également plus de deux tiers des décès en Suisse (BFS 2021a). En 2019, les maladies cardio-vasculaires étaient les premières causes de décès (28% des hommes, 31% des femmes), suivies par les cancers (29% des hommes et 22% des femmes), les affections respiratoires (7% des hommes, 6% des femmes) et le diabète (2% des deux genres) (BFS 2021b, 2021c). Même pendant la première vague de la pandémie de Covid-19, les MNT ont été les causes de décès les plus fréquentes (BFS 2021d).

La consommation de tabac et d'alcool, une alimentation déséquilibrée et un manque d'activité physique augmentent le risque de développer une maladie chronique (BAG 2016). En Suisse, la combinaison de ces quatre facteurs a une forte influence sur l'espérance de vie: une personne de 65 ans ayant un mode de vie déséquilibré a les mêmes chances de survie pour les dix prochaines années qu'une personne de 75 ans en bonne

Consommation de tabac et d'alcool, alimentation déséquilibrée et manque d'activité physique augmentent le risque de développer une maladie chronique.

1 Les lois somptuaires sont des lois en vigueur dans différentes sociétés dès l'Antiquité qui imposent des habitudes de consommation en régulant certains biens et dictent comment s'habiller en société en fonction de la catégorie sociale afin d'éviter la luxure et l'extravagance. Elles servaient à garantir l'ordre social en empêchant de faire concurrence aux élites (Hoffer et al. 2014).

santé (Martin-Diener et al. 2014). Les facteurs de risque comportementaux augmentent également la probabilité de développer des facteurs de risque intermédiaires ou physiologiques tels que le surpoids (voire l'obésité), l'hypertension ou un taux de cholestérol élevé, qui peuvent à leur tour causer une MNT (BAG 2016, Bloom Cafiero et al. 2011).

### 1.3\_ Une tendance mondiale pour plus d'interventionnisme

La lutte contre les maladies non transmissibles est devenue une priorité pour les Etats et les organisations internationales, comme l'Organisation mondiale de la santé (OMS). Lorsque le lien entre le tabac et le cancer a été établi dans les années 1960 (Hoffer et al. 2014), le tabac est devenu le premier produit «malsain» à être considéré comme un problème de santé publique sur un plan médical. Quarante ans plus tard, la Convention-Cadre de l'OMS pour la lutte anti-tabac, signée par la Suisse mais pas encore ratifiée, a été le premier traité de santé publique négocié sous la houlette de l'OMS en 2003 (WHO 2003). Son objectif était, et est toujours, de réglementer la consommation de tabac et l'exposition à la fumée. Depuis, de nombreuses autorités ont étendu les prescriptions aux nouveaux produits développés par l'industrie du tabac, comme les cigarettes électroniques. L'Union européenne, par exemple, a révisé sa Directive concernant les produits du tabac en 2014 et a introduit des restrictions pour les cigarettes électroniques (EC 2014). L'OMS recommande également l'adoption de règles strictes pour les e-cigarettes (WHO 2021b).

La Convention-Cadre pour la lutte anti-tabac a inauguré le début de la lutte internationale contre les maladies non transmissibles. Depuis lors, sous l'égide de l'OMS, notamment dans le cadre de son plan d'action globale pour la prévention et le contrôle des MNT 2013-2020 (WHO 2013), les Etats ont progressivement pris des mesures pour limiter la consommation des produits «malsains». Cela concerne non seulement le tabac et l'alcool, mais aussi les aliments riches en calories et en matières grasses (WHO 2013). Suivant cette tendance, le Danemark a introduit en 2011 une taxe sur ces dernières (Le Figaro 2011). En 2015, l'OMS a classé la viande rouge et la charcuterie comme potentiellement cancérigènes, notamment en raison du nitrite utilisé dans la préparation des produits carnés transformés (WHO 2015a). En France, l'idée d'une «taxe charcuterie» a également été discutée au parlement (Le Point 2019).

Dans ses recommandations pour lutter contre les MNT, l'OMS se prononce également en faveur de la taxation des produits «malsains», notamment les aliments transformés. De plus elle estime que l'exposition des jeunes à la publicité devrait être réduite (WHO 2017). En 2020, la Banque mondiale s'est également alarmée de l'augmentation de l'obésité et a recommandé de taxer les aliments transformés pour lutter contre le surpoids (World Bank 2020a).

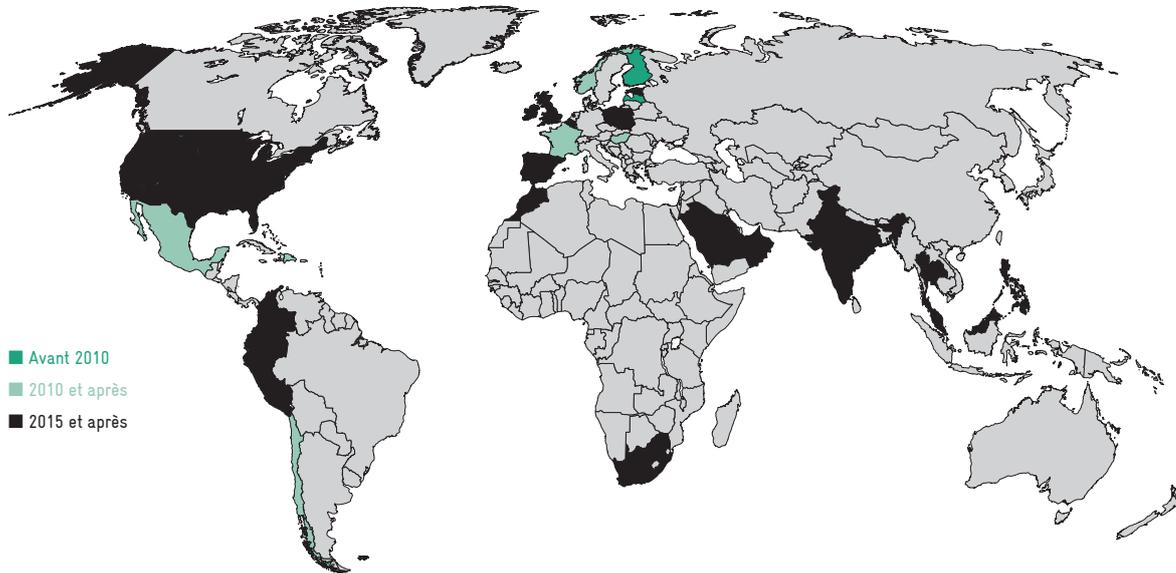
Un autre produit phare soumis à une pression réglementaire est le sucre, et plus précisément les boissons sucrées. Au cours des dix dernières

La lutte contre les MNT est devenue une priorité pour les Etats et les organisations internationales comme l'OMS.

Figure 1

## De plus en plus de pays introduisent une taxe sur les boissons sucrées

Des taxes sur les boissons sucrées ont été introduites dans plus de 40 pays dans le monde, dont plus de la moitié au cours des sept dernières années. En Europe, le Portugal, la Belgique, le Royaume-Uni, l'Irlande, l'Espagne (Catalogne) et la Pologne connaissent désormais une telle taxe.



Source: UNC (2020), World Bank (2020b), Tagesanzeiger (2020)

années, plus de 30 pays et régions ont introduit une taxe sur les boissons sucrées (UNC 2020). La figure 1 montre l'expansion rapide de ces nouvelles taxes. Alors qu'avant 2010, seuls quelques pays (la Finlande, la Lettonie et les Iles du Pacifiques comme la Polynésie française, les Fidji ou les Samoa) les avaient introduites, la vague de réglementations s'est nettement accélérée à partir de 2015 et s'est propagée sur tous les continents. En Europe, le Portugal, la Belgique, le Royaume-Uni, l'Irlande, l'Espagne (en Catalogne) et plus récemment la Pologne ont introduit une telle taxe.

### 1.4\_ Une vague de réglementations bientôt en Suisse?

En Suisse, on observe également une volonté pour plus de régulation. Ces dernières années, une série d'initiatives ont été prises pour réguler davantage les produits «malsains». En 2019, une initiative populaire pour interdire la publicité pour les produits du tabac a été déposée avec 110 000 signatures. Le Conseil fédéral a recommandé de la rejeter et le Parlement en a profité pour adopter en septembre 2021 une nouvelle loi sur les produits du tabac sous forme de contre-projet indirect. La nouvelle loi réglemente les produits du tabac et limite davantage leur publicité. Le comité d'initiative n'a toutefois pas retiré son initiative et le peuple se prononcera en février 2022 (BAG 2021a). Les cigarettes électroniques sont désormais considérées comme des produits du tabac et non plus comme des objets usuels. Elles sont soumises aux mêmes restrictions que les cigarettes

traditionnelles (limitation de la publicité, interdiction de vente aux mineurs) même si leurs effets sur la santé ne sont pas encore clairs (BLV 2020a).

En outre, le sucre est devenu une cible des autorités suisses. Au niveau cantonal, c'est en Suisse romande que les activités sont les plus importantes. En 2017, le Conseil d'Etat vaudois a souhaité introduire une taxe sur les boissons sucrées afin de financer une partie des soins dentaires. Ce projet a été proposé en tant que contre-projet à une initiative populaire cantonale qui visait à faire rembourser l'intégralité des coûts des traitements dentaires par l'Etat (24heures 2017). Ces deux propositions ont finalement été rejetées par le Grand Conseil vaudois.

La même année, le canton de Neuchâtel a déposé au Parlement fédéral une initiative cantonale demandant l'introduction d'une taxe sur le sucre. Celle-ci a été rejetée par les Chambres fédérales (Neuchâtel 2017). Trois ans plus tard, en 2020, le canton a suivi une voie similaire à celle du canton de Vaud.

En réponse à une initiative demandant la création d'une assurance dentaire, le gouvernement neuchâtelois a proposé un contre-projet consistant à introduire une taxe sur les boissons sucrées afin de financer un programme de promotion de la santé bucco-dentaire publique. Le projet est actuellement examiné par le parlement cantonal, mais ne semble pas convaincre une majorité d'élus (ArcInfo 2021).

En revanche, fin 2020, le parlement cantonal genevois a été le premier canton à approuver l'introduction d'une taxe sur les sucres ajoutés (Conseil d'Etat genevois 2020). Le canton a ensuite déposé une initiative cantonale auprès de la Confédération pour limiter la teneur en sucre des denrées alimentaires, mais celle-ci a été rejetée par le Conseil des Etats en décembre 2021 (Genève 2020, Ständerat 2021). Le sucre a également fait l'objet d'attention politique dans le canton de Fribourg. Celui-ci a déposé en 2021 une initiative cantonale visant à indiquer plus clairement la teneur en sucre dans la déclaration nutritionnelle, mais cette initiative a également été rejetée par le Conseil des Etats en 2021 (Fribourg 2021, Ständerat 2021).

Au niveau fédéral, des élus ont demandé à plusieurs reprises au Conseil fédéral, par le biais d'interventions parlementaires, de prendre des mesures pour réduire la teneur en sucre dans les boissons. Il a notamment été demandé de taxer les boissons sucrées et d'interdire les produits contenant du sucre à proximité des caisses des supermarchés (Fehlmann Rielle 2018; 2020; 2021; Piller Carrard 2018).

Ces exemples le montrent: il existe une volonté croissante de réguler la vente de produits «malsains», tant au niveau international qu'en Suisse. Après l'alcool et le tabac, ce sont maintenant les prescriptions concernant le sucre et le sel qui planent comme une épée de Damoclès au-dessus de la tête des producteurs et des distributeurs. Pour de nombreux produits, la question n'est plus de savoir si ces réglementations seront introduites, mais quand et comment elles le seront.

Pour de nombreux produits, la question n'est plus de savoir si ces réglementations seront introduites, mais quand et comment.

Toutefois, une telle intervention de l'Etat pour réguler les produits «mal-sains» est-elle socialement et économiquement justifiée? En remplaçant une défaillance potentielle du marché par une défaillance de l'Etat, le remède ne serait-il pas pire que le mal? Pourquoi une approche volontaire serait-elle préférable à une intervention de l'Etat? Ces questions sont au cœur de cette publication.

## 2\_ Une approche libérale du mode de vie

### 2.1\_ Responsabilité individuelle plutôt que paternalisme

L'Etat intervient de plus en plus dans la sphère privée pour imposer un certain mode de vie. Il est donc d'autant plus important de revendiquer le droit à déterminer sa propre vie. L'individu doit avoir la liberté d'organiser cette dernière selon ses propres choix et d'assumer la responsabilité de ses actes.

La gestion de sa propre santé ne fait pas exception. La santé est avant toute chose l'affaire de l'individu. L'Etat ne devrait pas dicter la manière dont on doit vivre. Le principe de promotion d'un mode de vie sain par les autorités s'inscrit dans une vision paternaliste du monde, visant à empêcher les «mauvais» comportements. Un «Etat-nounou» qui met les gens sous tutelle «pour leur bien» est en contradiction avec les valeurs d'une société fondée sur la liberté et la responsabilité individuelle. L'individu ne devrait pas être réduit à un «patient» potentiel. C'est aussi un citoyen et un «client» qui prend ses propres décisions de consommation.

Il est bien entendu judicieux de prendre des mesures étatiques pour empêcher la consommation d'aliments avariés ou même de produits toxiques. Le plomb ou le mercure dans les poissons ou la viande avariée peuvent par exemple entraîner des conséquences immédiates et graves sur la santé. Il en va autrement de la consommation de produits dits malsains, comme un verre de vin ou une part de gâteau. Ils ne représentent pas un danger immédiat en soi pour la santé. Tous ceux qui boivent de l'alcool ne sont pas alcooliques. Tous ceux qui consomment du sucre ne sont pas en surpoids. C'est surtout la consommation excessive qui peut entraîner des problèmes de santé comme la cirrhose ou le diabète.

Avec le temps, la conception de la santé publique a évolué. A l'origine, la santé «publique» avait vocation à protéger les personnes contre les maladies transmissibles, par exemple à l'aide de campagnes d'hygiène et de vaccination. Mais la santé publique se transforme de plus en plus en santé «privée»: aujourd'hui, les mesures ne visent pas seulement à éviter les maladies transmissibles, mais aussi à promouvoir un mode de vie sain. Ce que nous consommons ou ce que nous ne consommons *pas* est toutefois une affaire privée et ne concerne en principe pas l'Etat. Grâce à l'éducation et à l'information, l'Etat peut certes aider les individus à prendre des décisions éclairées en matière de consommation, mais c'est à chacun d'assumer la responsabilité des conséquences de ses propres décisions sur sa santé. Les lois visant à promouvoir un mode de vie sain ou à interdire la consommation de certains produits doivent donc être rejetées. Il n'appartient pas à l'Etat de déterminer ce qui constitue un bon ou un mauvais comportement de consommation. L'Etat ne peut interve-

Ce que nous consommons ou pas est une affaire privée et ne concerne en principe pas l'Etat.

nir dans la sphère privée du citoyen qu'à titre exceptionnel et subsidiaire, lorsque la liberté d'autrui est menacée par le comportement d'un individu.

## 2.2\_ Une voie intermédiaire entre les semeurs de MNT panique et les MNT sceptiques

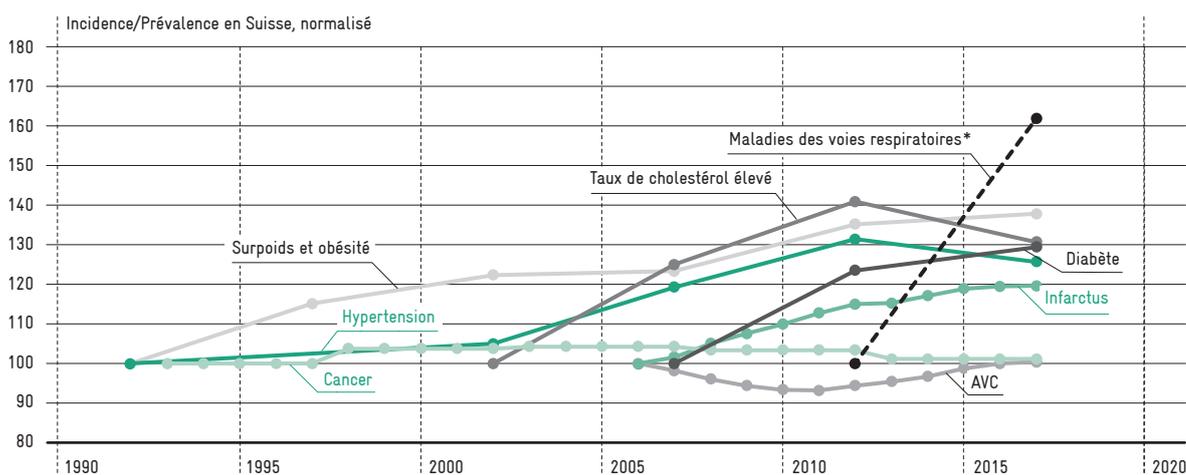
Si l'augmentation des MNT est largement reconnue, les avis divergent tant sur les causes que sur les mesures à prendre pour lutter contre ces maladies. Ces différences se retrouvent également dans le monde politique. Certains appellent à des mesures drastiques pour réguler la consommation, tandis que d'autres relativisent la nécessité de toute intervention et rappellent que d'autres facteurs, non liés à la consommation, jouent également un rôle important.

### Pas d'épidémie de produits malsains

En Suisse, la prévalence et l'incidence de la plupart des maladies chroniques augmentent, à l'exception du cancer et des accidents vasculaires cérébraux (AVC), qui sont restés stables depuis 1992 (voir figure 2). Les facteurs physiologiques qui augmentent le risque de maladie chronique (surpoids, hypertension et cholestérol) sont également en hausse en Suisse.

**Figure 2**  
Le nombre de personnes atteintes de maladies non transmissibles augmente

La part de la population souffrant d'hypertension et d'obésité, c.-à-d. de facteurs pouvant entraîner des maladies chroniques, a augmenté de 0,9% et 1,3% par an depuis 1992. Le nombre de malades ayant un taux de cholestérol trop élevé et du diabète a augmenté encore plus rapidement, respectivement de 1,8% et 2,6% par an. Les infarctus du myocarde ont également augmenté de 1,5% par an. En revanche, l'incidence du cancer et des attaques cérébrales (AVC) est restée stable.



\*Les maladies des voies respiratoires incluent l'asthme, la bronchite chronique, la BPCO et l'emphysème. Le saut dans le graphique correspond à la différence entre les deux (seules) observations de l'OFS et ne permet pas d'observer de tendance à long terme.

Remarque: le surpoids, l'obésité, l'hypertension, le cholestérol, le diabète et les maladies respiratoires sont calculés sur la base de la prévalence. L'infarctus, l'AVC et le cancer sur la base de l'incidence.

Source: BFS (2018a, 2018b, 2018c, 2018d, 2019a, 2020a, 2020b); BFS et NKRS (2020)

Toutefois, dans quelle mesure l'augmentation des maladies chroniques est-elle liée aux habitudes alimentaires? En Suisse, on n'observe pas d'explosion de la consommation de produits «malsains» (voir figure 3). Au contraire, leur consommation a tendance à diminuer. En 2017, les fumeurs quotidiens ou occasionnels représentaient 27 % de la population. En 1992, ils étaient encore 30 %. Cela correspond à une baisse de 0,4 % par an. La consommation d'alcool, mesurée en litres par habitant, a également diminué de 0,7 % par an entre 1996 et 2019. Il en va de même pour la consommation de sucre, qui a diminué de 0,9 % par an entre 1995 et 2019.

En ce qui concerne le sel, le manque de régularité des statistiques rend difficile l'estimation de la consommation au fil du temps (Mühlemann 2019). Il est toutefois possible de prendre des aliments riches en sel, comme la viande rouge et le fromage comme indicateurs (voir figure 3, à droite). Alors que la consommation de ce dernier (également riche en matières grasses) a augmenté de 0,6 % par an entre 2000 et 2019, la consommation de produits laitiers a globalement diminué de 0,9 % par an depuis 2007, tout comme celle de la viande rouge (-0,7 % par an depuis 1995). Les seuls facteurs de risque qui ont connu une augmentation significative sont les huiles végétales et les matières grasses, dont la consommation a crû de 1,1 % par an entre 1995 et 2019.

Les figures 2 et 3 illustrent ce phénomène: l'augmentation des maladies non transmissibles ne peut pas être attribuée uniquement aux habitudes alimentaires. Il existe certes un lien entre la consommation excessive de sucre ou de sel et le risque de surpoids, d'obésité ou d'hypertension artérielle (Bucher Della Torre et Jotterand Chaparro 2019; Mühlemann 2019). Mais cette surconsommation n'est toutefois pas le seul facteur de risque. Un rapport réalisé à la demande du gouvernement britannique a par exemple identifié plus de 100 variables exerçant une influence directe ou indirecte sur l'obésité (Butland et al. 2007). De tels facteurs comprennent par exemple l'environnement socio-économique, les conditions de vie et de travail ou les prédispositions génétiques (BAG 2016).

L'activité physique, autre facteur de diminution des risques pour les maladies chroniques, ne baisse pas non plus. Au contraire, la population bouge de plus en plus: alors qu'en 2002, 62 % des Suisses pratiquaient une activité physique suffisante, ils étaient déjà 75 % en 2017 (BFS 2018e).

En moyenne, les Suisses sont en bonne santé et mènent une vie saine, ce qui se reflète dans l'espérance de vie. Celle-ci augmente régulièrement en Suisse, à l'exception de 2020, qui a connu un recul dû à la crise du Covid-19. Entre 1992 et 2020, l'espérance de vie à la naissance a augmenté de 3,7 ans pour les femmes et de 6,5 ans pour les hommes (BFS 2021e).

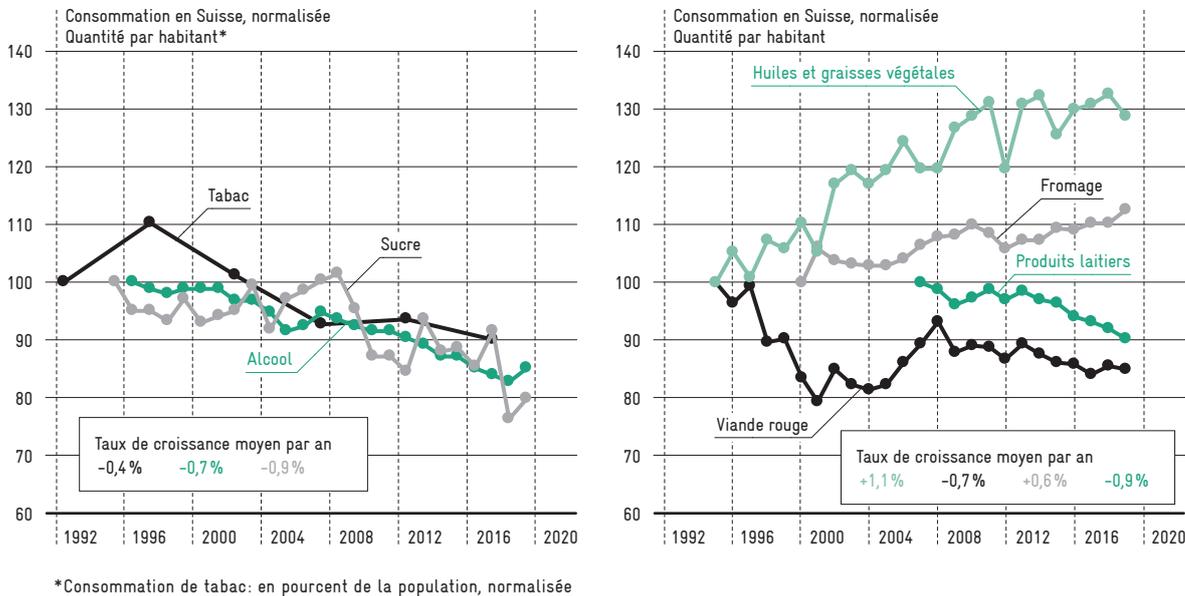
Non seulement les gens vivent plus longtemps, mais les années de vie gagnées sont également passées en bonne santé. Ainsi, l'espérance de vie en bonne santé à 65 ans a augmenté de deux ans et demi entre 1992 et 2017 (de 11,9 à 14,5 ans pour les femmes et de 11,1 à 13,7 ans pour les hommes) (BFS 2019b).

L'augmentation des maladies non transmissibles ne peut être attribuée qu'aux habitudes alimentaires.

Figure 3

### La consommation de produits «malsains» diminue de manière générale

La consommation de tabac, d'alcool et de sucre a diminué au cours des 30 dernières années. Les produits riches en sel et en matières grasses, comme la viande rouge et les produits laitiers sont également en baisse, mais la consommation de fromage a légèrement augmenté. La consommation d'huiles et de graisses végétales a plus fortement augmenté.



Source: BFS (2018f), OBSAN (2020), Agristat (2021)

Cependant, toutes les catégories socio-économiques ne sont pas égales face à ces évolutions. La prévalence des MNT dépend par exemple du niveau d'éducation. Les personnes n'ayant qu'une formation de base sont deux fois plus susceptibles de souffrir de diabète (8 %) que celles ayant suivi une formation plus poussée (4 %). Une telle différence se retrouve également pour le taux de cholestérol (19 % contre 11 %) et l'hypertension (30 % contre 14 %) (BFS 2018c, 2018b, 2019). Cela souligne l'importance de mesures de prévention ciblées.

Ces chiffres le montrent: il n'y a pas lieu de céder à la panique face aux MNT. L'idée d'une «épidémie» de modes de vie et de consommation malsains, qui justifierait une régulation à grande échelle pour tous les citoyens, doit clairement être nuancée.

#### Les nouveaux défis liés au mode de vie moderne

Si l'évolution de la consommation de produits malsains ne justifie pas une panique, ignorer les risques liés à leur consommation pour le développement de MNT ne serait pas pertinent non plus. Le développement économique et l'amélioration des conditions de vie de ces dernières décennies ont entraîné une transition épidémiologique essentielle dans nos sociétés. D'une part, les progrès de la médecine ont permis de réduire l'impact des maladies transmissibles comme les infections. Cela a entraî-

né une réduction de la part relative de ces maladies. Inversement, les MNT sont aujourd'hui la cause de décès la plus fréquente en Suisse et dans le monde (BAG 2021b ; WHO 2021a).

D'autre part, le monde moderne, caractérisé par un mode de vie sédentaire et une diminution de l'activité physique quotidienne, a entraîné une réduction des besoins caloriques. Même si la consommation de produits «malsains» reste globalement stable, son niveau est généralement trop élevé, ce qui entraîne un déséquilibre calorique. Ainsi, la consommation moyenne de sucre en Suisse est de 93 grammes par jour (Agristat 2021), c'est-à-dire presque deux fois plus que la recommandation de l'OMS de 50 grammes par jour (WHO 2015b). Il en va de même pour le sel : l'étude la plus récente réalisée en Suisse fait état d'une consommation de 9 grammes par personne et par jour (Luta et al. 2018), ce qui est à nouveau presque deux fois plus que la recommandation de l'OMS de 5 grammes par jour (WHO 2012).

Avec le vieillissement de la population, la prévalence des MNT va fortement augmenter, car ces maladies sont plus fréquentes à un âge avancé (Bloom et al. 2011). La pandémie de Covid-19 a également mis en évidence les problèmes liés aux MNT. La plupart des formes graves de Covid entraînant une hospitalisation ou un décès surviennent chez des personnes souffrant d'hypertension, de maladies cardio-vasculaires ou de diabète, qui sont toutes des maladies non transmissibles (BAG 2021c).

Ainsi, le système de santé devra de plus en plus composer avec des personnes âgées, qui sont généralement atteintes de maladies chroniques. Cette nouvelle réalité aura un impact de plus en plus grand sur les coûts. Pour les patients eux-mêmes, les coûts des MNT ont été estimés à 52 milliards de francs en 2011, ce qui représentait à cette date plus de 80 % des dépenses totales de santé (Wieser et al. 2014). Ces coûts comprenaient 26 milliards de francs pour les MNT principales (maladies cardiovasculaires, diabète, cancer, maladies respiratoires et maladies musculo-squelettiques), 7 milliards de francs pour les maladies psychiques et 19 milliards pour d'autres maladies plus rares comme les maladies congénitales ou du système digestif. Selon l'Office fédéral de la santé publique, ces coûts ont même augmenté d'environ 30 % en 2017 (Salveter et Baeriswyl 2020).

En outre, les maladies chroniques entraînent des coûts indirects considérables sous la forme de pertes de productivité et d'absentéisme des personnes malades, mais aussi de celles qui s'en occupent, comme les proches-aidants. En 2011, ces coûts ont été estimés entre 15 et 30 milliards de francs (Wieser et al. 2014). Une étude plus récente a également évalué les coûts sociaux des addictions. En 2019, la consommation de tabac et d'alcool aura ainsi coûté 5 milliards de francs en matière de dépenses de santé et de ressources perdues (Fischer et al. 2020).

Même si la consommation de produits «malsains» n'explose pas, les évolutions des maladies non transmissibles montrent qu'une approche ciblée est nécessaire. Il s'agit de trouver une juste mesure entre l'hyper

Avec le vieillissement de la population, la prévalence des MNT va fortement augmenter, car ces maladies sont plus fréquentes avec l'âge.

activisme des semeurs de panique et l'immobilisme des sceptiques en tout genre. D'une part, il faut tenir compte des risques liés à la consommation de ces produits, mais d'autre part, il ne faut pas oublier les bénéfices qui accompagnent la consommation de ces produits.

## 3\_ Des régulations malsaines de l'Etat

Le terme «santé publique» désigne l'ensemble des activités menées et organisées par la société visant à prévenir les maladies et à promouvoir la santé (WHO 2021c). L'Etat considère que cette tâche est de son ressort en premier lieu et oriente sa politique de prévention en conséquence. En effet, les recommandations de l'OMS dans ce domaine comprennent principalement des actions étatiques.

En Suisse, la promotion de la santé et la prévention sont en principe une compétence cantonale (Bundesrat 2018). Au niveau national, la Confédération a lancé en 2016 une stratégie nationale de prévention des maladies non transmissibles (BAG 2016). Dans ce cadre, l'OFSP est responsable de programmes de prévention liés à un facteur de risque spécifique comme le tabac et l'alcool. L'Office fédéral de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires (Osav), lui, est en charge de la stratégie suisse de nutrition, qui a pour but de promouvoir un mode de vie sain à travers une alimentation équilibrée (BLV 2019a).

En 2019, les montants alloués à la prévention s'élevaient à 2,2% des dépenses de santé (BFS 2021f), légèrement moins que la moyenne des pays de l'OCDE (2,7%) (OECD 2021). Ces fonds proviennent principalement de l'Etat, des assurances (maladie, sociales et autres assurances privées) ainsi que des versements directs des ménages, tels que les dons à des organisations de santé ou encore les dépenses pour les consultations diététiques.

### 3.1\_ Peu de raisons d'agir

Une intervention de l'Etat ne se justifie que lorsque les actions individuelles entraînent des coûts qui sont supportés par la collectivité. De telles défaillances de marché peuvent se produire lorsque les consommateurs ne sont pas suffisamment informés des conséquences de leur comportement de consommation ou lorsque certains coûts ne sont pas internalisés dans le prix payé par le consommateur.

#### **Peu de déficits d'information**

Dans le modèle économique de la concurrence parfaite – une forme de marché idéale – on part du principe que le consommateur est complètement informé lorsqu'il achète un bien ou un service. Dans la réalité cependant, la collecte et le traitement des informations sont coûteux. Souvent, l'individu n'est totalement informé ni sur les produits qu'il consomme, ni sur les effets de la consommation de ces produits sur sa santé. Ce déficit d'information peut donc entraîner une surconsommation de produits «malsains». Les déficits d'information constituent des défaillances de marché qui sont souvent invoqués pour justifier une intervention de l'Etat (Rutz 2015).

La réalité montre toutefois qu'en Suisse, l'idée d'un citoyen ignorant ne correspond pas à la réalité. Les gens sont de plus en plus conscients de l'impact que leur alimentation a sur leur santé, et font davantage attention à la qualité des produits qu'ils consomment. En 2021, 86 % des personnes interrogées dans le cadre d'un sondage gfs ont déclaré s'intéresser aux questions liées à l'alimentation et les considérer comme importantes. En outre, 83 % des personnes interrogées se sentaient bien ou très bien informées sur le sujet (gfs.bern 2021).

De plus, les solutions numériques facilitent l'accès à l'information et soutiennent les consommateurs dans leurs prises de décision. Il existe des applications mobiles, généralement développées par le secteur privé, qui fournissent des informations sur la qualité et la composition nutritionnelle d'un produit. Les consommateurs disposent ainsi d'outils leur permettant de prendre leur alimentation en main.

Les solutions numériques facilitent l'accès à l'information et soutiennent les consommateurs dans leur décision.

Un autre type de défaillance de marché possible est mis en avant par des chercheurs en économie comportementale. Le problème d'incohérence temporelle des préférences peut potentiellement entraîner un comportement irrationnel (Hoch et Loewenstein 1991). Ainsi, les risques futurs pour la santé sont sous-estimés, car les consommateurs sont focalisés sur le présent. En particulier, les préférences à court terme (le plaisir que l'on prend à consommer une boisson sucrée par exemple) ne correspondraient pas aux préférences à long terme (le désir de rester en bonne santé), ce qui ferait agir les consommateurs contre leur propre intérêt. L'Etat devrait donc les aider à favoriser leurs «vraies» préférences futures en rendant la consommation de produits «malsains» plus difficile (Allcott et al. 2019). En somme, une forme de paternalisme moderne.

Ce manque de rationalité interne suffit-il à justifier une intervention de l'Etat ? Cette question fait débat dans le monde académique (pour une critique du paternalisme comportemental, voir par exemple Rizzo et Whiteman 2019). Ainsi, il ne suffit pas que l'Etat constate simplement de manière générale les éventuelles incohérences temporelles des préférences. Il devrait également être en mesure de prendre en compte les préférences – rationnelles ou irrationnelles – de chaque citoyen, car le bien-être est en fin de compte une donnée extrêmement subjective. Certains citoyens, pleinement conscients des conséquences à long terme – comme une prise de poids ou même une espérance de vie raccourcie – choisissent le plaisir à court terme de manger une part de gâteau. Pourquoi, dans ce cas, l'Etat devrait-il accorder plus d'importance aux préférences à long terme ? Dans ce contexte, le rôle de l'Etat consiste uniquement à faciliter l'accès des consommateurs à des informations pertinentes (par exemple sur les effets à long terme et les risques d'addiction) afin de permettre aux citoyens responsables de faire des choix éclairés.

Une approche différenciée est cependant souhaitable pour les mineurs ou les citoyens dont la capacité de discernement est limitée. Les enfants, par exemple, devraient bénéficier d'une protection spéciale, étant donné

que leur capacité de discernement est encore limitée et qu'ils sont plus influençables et plus vulnérables que les adultes. En outre, les effets à long terme de la consommation d'alcool et de tabac sur le développement cognitif peuvent être plus importants chez les enfants que chez les adultes (Allcott et al. 2019). Les personnes souffrant d'addictions sont souvent moins en mesure de prendre des décisions éclairées ou de résister à des tentations à court terme en raison de leurs dépendances. Pour ces catégories de la population, il existe toutefois déjà des mesures de prévention particulières (protection de la jeunesse, accompagnement des personnes addictes). Dans ce genre de cas, une intervention de l'Etat pour lutter contre le manque d'information peut se justifier. En revanche, étendre de telles approches paternalistes à l'ensemble de la population ne serait pas approprié.

### **Des externalités difficiles à internaliser**

L'une des raisons pour lesquelles les individus consommeraient trop de produits «malsains» est que le prix qu'ils paient pour ces produits ne correspond pas au coût total pour la collectivité associé à leur consommation. C'est particulièrement vrai pour les coûts externes engendrés par les MNT, tant pour les patients que pour le système de santé et la société. Ces coûts de traitement, de prise en charge et d'opportunité sont assumés par la collectivité à travers les primes d'assurance maladie, les impôts et les systèmes d'assurance sociale, comme l'AI. Une internalisation des coûts externes des maladies chroniques est nécessaire. Mais comment faire ?

Par exemple, au moyen d'une taxe dite «pigouvienne», qui vise à internaliser les coûts externes. Théoriquement, la taxe pigouvienne doit correspondre exactement aux coûts externes. Sa fonction est de corriger la défaillance de marché en compensant les nuisances faites à la société sous forme de recettes fiscales. Elle n'a pas vocation à influencer le comportement des consommateurs. Toutefois, une taxe pigouvienne n'est efficace que s'il existe un lien clairement identifié entre un acte et son impact négatif sur la collectivité. Les maladies non transmissibles sont complexes et dépendent de nombreux facteurs. Comme le souligne une étude récente du Fonds monétaire international, les externalités des habitudes alimentaires individuelles sont difficiles à isoler et donc problématiques à taxer (Petit et al. 2021).

Par exemple, c'est l'obésité en soi qui augmente le risque de diabète ou de maladie cardio-vasculaire, et entraîne donc des coûts pour la collectivité. Mais taxer les personnes en surpoids ou obèses est difficilement envisageable. Comme indicateur, on vise alors volontiers une taxation des produits tels que le sucre ou les matières grasses, car ceux-ci, parmi d'autres facteurs, peuvent entraîner le surpoids. L'enjeu consiste toutefois à déterminer la part des externalités de l'obésité imputable aux produits dits malsains.

Les externalités des habitudes alimentaires individuelles sont difficiles à isoler et donc problématiques à taxer.

En outre, pour évaluer les coûts externes de la consommation de produits «malsains», il faudrait également tenir compte des éléments qui ont un impact positif sur le système de santé et les finances publiques. Les personnes ayant un mode de vie malsain, comme les fumeurs ou les personnes obèses, ont globalement une espérance de vie plus courte que celle des personnes ayant un mode de vie sain. Toutefois, au risque de paraître cynique, elles bénéficient ainsi potentiellement de soins de longue durée pendant moins longtemps et engendrent donc moins de coûts tant pour le système de santé que pour d'autres assurances sociales comme l'AVS. Ces externalités positives devraient être aussi considérées dans le cadre d'une évaluation globale.

Une taxe sur les produits «malsains» comme le sucre ou les matières grasses ne pourrait donc avoir l'effet d'une taxe pigouvienne que si elle correspond aux coûts réels supportés par la communauté. Or, de telles taxes, qui tiennent compte des externalités positives et négatives, sont rares, notamment parce que ces coûts n'ont jamais été évalués (Petit et al. 2021). Les taxes sur les produits «malsains» existantes servent donc en général moins à internaliser les coûts externes liés à leur consommation, que d'éviter des comportements considérés comme nocifs.

Enfin, il faut souligner que l'internalisation des coûts externes n'est pas seulement une question d'intervention économique, mais aussi sociétale. Toutes les activités qui génèrent des coûts externes ne peuvent et ne doivent pas être supprimées. Si l'on suivait cette logique, il faudrait renoncer à toutes les activités qui présentent un risque d'accident élevé (et donc des coûts pour le système de santé financé par la collectivité). Il ne s'agirait donc pas seulement des sports extrêmes, mais aussi d'activités plus quotidiennes, comme le ski ou le vélo. Bien entendu, de telles activités ont également des effets positifs pour le système de santé, car le sport réduit le risque de maladies chroniques. Mais ces exemples extrêmes montrent clairement qu'une taxe ne peut pas remplacer un débat public sur les valeurs, à savoir dans quels domaines la société veut accepter ou non les externalités existantes liées à l'action individuelle.

Toutes les activités qui génèrent des coûts externes ne peuvent et ne doivent pas être supprimées.

### **3.2\_ Ne pas remplacer des défaillances de marché par des défaillances d'Etat**

Même s'il y a une défaillance de marché, cela ne signifie pas qu'une intervention de l'Etat soit appropriée pour autant. Selon la forme que prend l'intervention de l'Etat, le remède peut provoquer des effets secondaires pires que le «mal» initial. Il en résulterait alors une défaillance d'Etat plutôt que du marché.

#### **Taxe sur les produits «malsains»: une efficacité controversée et des effets secondaires néfastes**

L'Etat dispose d'une large palette d'instruments pour influencer la consommation de produits «malsains». Il peut simplement informer, en organi-

sant des campagnes d'information sur les risques pour la santé liés à la consommation de certains produits. Il peut réguler directement la consommation en agissant sur la quantité ingérée: par exemple, en interdisant (les drogues), en limitant l'accès (interdiction de consommer de l'alcool après une certaine heure, âge minimum requis), ou en fixant des quantités maximales. Par exemple, les produits à base de chanvre sont illégaux à partir d'une certaine teneur en THC.

L'Etat peut également intervenir indirectement en agissant sur la formation des prix. C'est la logique qui sous-tend les taxes sur les produits «malsains» qui existent déjà en Suisse pour le tabac et l'alcool. Mais des discussions sont en cours pour étendre de telles taxes à d'autres produits, comme le sucre ou les matières grasses.

Ces mesures peuvent certes entraîner une baisse de la consommation du produit concerné, qu'il s'agisse de tabac, d'alcool ou de boissons sucrées (Chaloupka et al. 2011; Seiler et al. 2021; Sharma et al. 2017; Zhang et al. 2021). La taxation peut également inciter l'industrie à réduire la quantité d'ingrédients malsains dans ses produits (Ecorys 2014; OECD 2019). Toutefois, les taxes sur les produits «malsains» présentent des effets secondaires indésirables:

- **Les taxes sur les produits «malsains» ne sont pas ciblées.** Elles sont un instrument «aveugle», car elles touchent tous les consommateurs, qu'ils consomment de manière excessive ou modérée. Pire, elles peuvent aussi toucher les mauvais groupes cibles. C'est le cas par exemple de la taxe sur la bière: en Grande-Bretagne, une étude a montré que les personnes qui ne boivent qu'un ou deux verres par semaine sont beaucoup plus sensibles à une variation de prix que les gros buveurs (Griffith et al. 2017).
- **Les taxes sur les produits «malsains» sont régressives.** Le poids de la taxe pèse lourdement sur les épaules des classes socio-économiques inférieures. D'une part, parce que les ménages les plus pauvres consacrent une plus grande partie de leur revenu à la consommation. D'autre part, parce que cette catégorie consomme en moyenne plus de tabac, d'alcool et d'autres produits «malsains» que les autres. En outre, pour que la taxe ait un effet dissuasif, elle doit être suffisamment élevée pour que les consommateurs la ressentent.
- **Les effets de substitution affaiblissent l'efficacité d'une taxe sur les produits «malsains».** Ainsi, une hausse des prix peut conduire à une substitution par d'autres produits comparables non taxés. Cela vaut moins pour le tabac ou l'alcool, pour lesquels les alternatives sont limitées, que pour des denrées alimentaires: de tels effets de substitution ont été observés pour les boissons sucrées, avec les jus de fruits (Fichera et al. 2021). Cet effet peut également être observé pour d'autres produits: il est en effet possible d'acheter un yoghourt sans sucre, et d'y ajouter soi-même du sucre ou du miel.
- **Les taxes sont difficiles à supprimer.** En théorie, une taxe ne devrait être maintenue que jusqu'à ce que la consommation moyenne de produits «malsains» soit repassée sous un certain seuil, par exemple fixé par

Les effets de substitution affaiblissent l'efficacité d'une taxe sur les produits «malsains».

l’OMS. Mais entre-temps, les politiciens se seraient habitués à bénéficier des recettes fiscales correspondantes. Cela pourrait rendre leur suppression plus difficile et favoriserait le détournement des recettes à d’autres fins.

#### – Les taxes sur les produits «malsains» incitent au tourisme d’achat.

Les taxes sur les produits «malsains» incitent au tourisme d’achat. En 2011, le Danemark a introduit une taxe sur les graisses (The Guardian 2016). Le gouvernement a toutefois rapidement dû reconnaître que la taxe a entraîné un tourisme d’achat, notamment vers l’Allemagne (ABS News 2012). En conséquence, le pays a supprimé cette taxe, un an seulement après son introduction. Une telle taxe sur les produits malsains en Suisse encouragerait probablement des tentatives de contournement similaires et donnerait un coup de pouce au tourisme d’achat transfrontalier déjà existant dans les cantons limitrophes.

Le tourisme d’achat peut également être observé au sein d’un pays lorsqu’une taxe n’est en vigueur que dans certaines zones ou régions. Des études sur la situation dans des villes américaines comme Philadelphie ou Seattle, où une taxe sur le sucre est en vigueur, a mis en évidence les stratégies de contournement des consommateurs (Seiler et al. 2021; Zhang et al. 2021). En outre, une imposition différenciée du même produit selon les cantons poserait de grands défis aux producteurs ayant des activités de vente à l’échelle nationale. L’introduction unilatérale de taxes cantonales, comme le canton de Genève y est actuellement obligé suite à une décision parlementaire pour introduire une taxe sur les sucres ajoutés (Grand Conseil genevois 2020), doit donc être considérée de manière critique.

### **Les obligations et interdictions créent des usines à gaz**

Les interventions de l’Etat visant à restreindre la consommation de produits «malsains» sont toujours liées à des procédures bureaucratiques lourdes. Une première difficulté réside tout d’abord dans la définition de critères permettant de classer un produit comme «malsain». Pour cela, deux approches sont possibles : l’identification de (groupe de) produits ou l’identification d’ingrédients individuels.

L’approche par produit consiste à déterminer une catégorie de produits contenant des ingrédients particuliers afin de les réguler. Les boissons sucrées en sont un exemple typique. Cette approche est certes facile à mettre en œuvre, car le champ d’application est clairement défini et limité, mais c’est précisément là que se cache le danger d’une substitution par des produits similaires qui ne sont pas régulés. De telles exceptions pourraient concerner les marchandises importées ou les produits frais de pâtisseries ou de restaurants – c’est-à-dire non «industriels».

Afin d’éviter de telles manœuvres d’évitement, l’approche «ingrédient» se concentre, elle, sur un élément présent dans différentes catégories de produits. Cette approche est «aveugle», ce qui signifie qu’elle se concentre

sur les ingrédients de base, comme le sucre brut, qui est réglementé indépendamment de son utilisation. La force de cette approche – son universalité – est aussi sa faiblesse. Il faut s'attendre non seulement à une résistance de la part de plusieurs branches, ce qui rend la faisabilité politique de tels projets difficile, mais aussi, l'exécution et le contrôle de la mise en œuvre seront très exigeants en raison de l'ampleur de la mesure.

Dans les deux approches, il convient en outre de définir les critères de «nocivité» et leur étendue (voir encadré 1). A partir de quelle teneur en sel, en sucre ou en matières grasses un produit doit-il être considéré comme malsain? Quels sont les cas particuliers à prendre en compte? Faut-il prévoir des exceptions pour les PME et les artisans, comme les pâtisseries? Et qu'en est-il des produits transformés ou des spécialités culturelles comme la fondue ou la viande des Grisons?

#### **Encadré 1**

### **Et si la Suisse décidait d'augmenter les prix de tous les produits malsains par le biais d'une initiative populaire ?**

---

*Afin d'illustrer la complexité bureaucratique du processus de régulation, imaginons une situation fictive.*

*Dimanche 2 mars 2025. Après une campagne très émotionnelle, le peuple suisse accepte de justesse (50,3 %) l'initiative populaire fédérale «Pour une Suisse sans maladies chroniques – oui au renchérissement de tous les produits malsains». Le Parlement doit maintenant élaborer la loi d'application.*

*Le premier obstacle législatif pour le Parlement est de définir les produits concernés par l'augmentation des prix. Qu'est-ce qui caractérise un produit malsain? Comment le définir avec des critères objectifs et clairs?*

*Les représentants de l'industrie alimentaire ne parlent pas d'une même voix: certains, comme l'industrie des boissons sucrées, veulent une taxe qui touche le plus grand nombre d'acteurs possible (par exemple avec une taxe sur le sucre brut) afin d'éviter toute concurrence déloyale. D'autres, comme les fabricants de chocolat, souhaitent que le sucre contenu dans des produits «de façon évidente» mauvais pour la santé, comme les madeleines ou le chocolat, soit exonéré de la taxe. Alors que des producteurs se battent pour obtenir des dérogations, les apôtres de la prévention pointent du doigt de plus en plus de produits et d'ingrédients potentiellement malsains. Pourquoi ne pas taxer également le sel ou les matières grasses? Chaque semaine, les politiques reçoivent des propositions de produits supplémentaires à intégrer dans le projet. En revanche, les organisations de consommateurs critiquent le côté arbitraire des critères utilisés.*

*La grogne des cantons ne tarde pas non plus à se faire entendre, car personne ne veut voir ses produits locaux – potentiellement malsains – taxés. Certains, comme les cantons des Grisons et de Fribourg, demandent des «exceptions culturelles» pour la fondue ou la viande séchée. D'autres cantons, comme Genève et Bâle, s'inquiètent de l'impact des hausses de prix nationales sur le tourisme d'achat et demandent que la taxe ne soit pas trop élevée.*

*Enfin, les demandes de subventions pour les acteurs concernés ne se font pas attendre: de nombreuses interventions parlementaires sont déposées pour soutenir les ménages à faibles revenus ainsi que les emplois dans les industries particulièrement touchées.*

---

Une fois les produits/ingrédients définis, il convient de déterminer à quel niveau l'Etat doit intervenir. Auprès du fabricant du produit brut (par exemple agriculteurs, producteurs de sucre), auprès de l'industrie de trans-

formation (fromageries, chocolateries et biscuiteries) ou auprès de détaillants qui vendent ou importent les produits?

Enfin, il s'agit de vérifier le respect des mesures prescrites. Les modalités de surveillance sont tout aussi importantes que la définition des produits et des normes à réglementer.

Dans l'ensemble, il s'avère que les interventions de l'Etat sont liées à des procédures bureaucratiques longues et complexes. Même l'administration atteste dans un rapport détaillé (Trageser et al. 2015) que l'introduction d'une taxe sur les produits dits malsains serait très coûteuse et complexe. De plus, les mesures étatiques conduisent inévitablement à des guerres de tranchées entre les groupes d'intérêts. Plutôt que de consacrer de l'énergie à la réduction des risques liés aux produits potentiellement malsains, on investit du temps et de l'argent pour exclure ces produits du champ d'application de la nouvelle réglementation, ou du moins pour obtenir un traitement préférentiel lors de l'application de la loi.

L'introduction d'une taxe sur les produits malsains serait coûteuse et complexe, et conduirait à des guerres de tranchées entre les groupes d'intérêts.

### 3.3\_ Des politiques économiques et de santé incohérentes

Nombreux sont ceux qui considèrent que l'Etat a la responsabilité de lutter contre la propagation des MNT et de promouvoir la santé de la population. Mais l'Etat agit souvent de manière incohérente. Ses interventions sont contradictoires et conduisent souvent à des défaillances d'Etat, comme l'illustrent les deux exemples suivants.

#### Des subventions pour une vie malsaine

Avec sa stratégie nationale «Prévention des maladies non transmissibles», la Confédération s'est engagée à promouvoir de manière active un mode de vie sain et à coordonner des actions dans la lutte contre les maladies non transmissibles (BAG 2016). Toutefois, les produits contre lesquels l'Etat souhaite lutter sont en même temps des produits dont il subventionne la production et la distribution à hauteur de centaines de millions de francs par an.

- Ainsi, les producteurs de **sucre** bénéficient depuis 2019 d'une subvention annuelle de 2 100 francs par hectare, un montant égalé par aucun autre type de plantations en Suisse, et deux fois plus élevé que celui d'autres produits particulièrement bien dotés comme le soja (BLW 2021a). Les subventions à la betterave sucrière représentaient déjà 37 millions de francs à la charge du contribuable en 2020 (BLW 2021a). En 2021, le Parlement a décidé d'augmenter ces subventions de 200 francs supplémentaires par hectare et par an pour les cultures biologiques (Parlement 2021).
- Idem pour **l'alcool**: la Confédération verse douze millions de francs par an (2020) pour les surfaces viticoles en pente, auxquels s'ajoutent trois millions de francs par an pour la promotion des vins suisses. En raison de la chute des ventes due aux mesures ordonnées liées au Covid-19, le Conseil fédéral a en outre soutenu le déclassement des vins

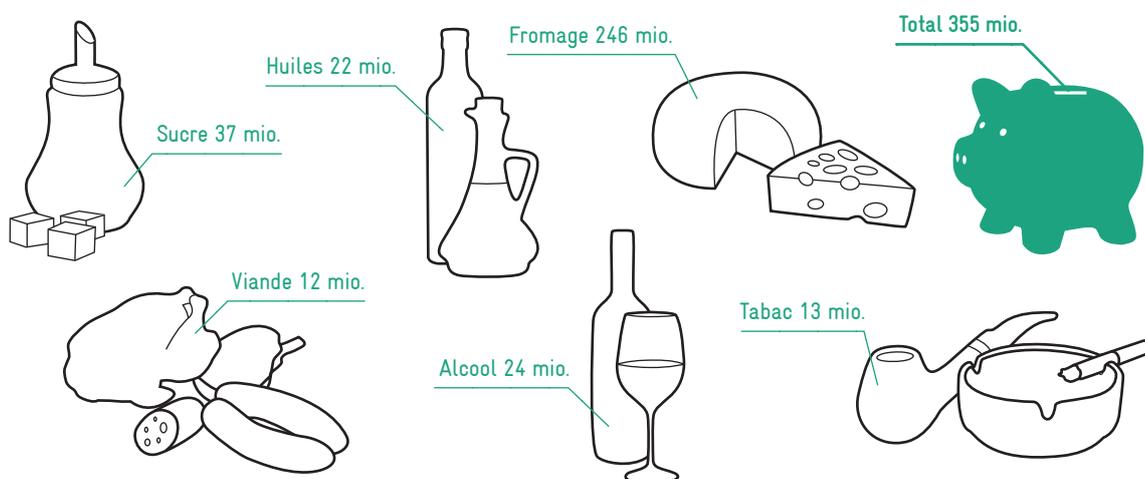
AOC à hauteur d'environ 10 millions (BLW 2021b). Mais ce n'est pas tout : paroxysme d'une politique clientéliste, la Confédération a accepté en 2019 de rembourser aux viticulteurs 50 % des coûts d'un nouveau programme de promotion des ventes, en plus des mesures susmentionnées. La justification avancée était que la production de vin avait été particulièrement élevée au cours des deux dernières années, alors que la consommation était en baisse. C'est comme si la compagnie aérienne Swiss demandait des contributions à une campagne publicitaire pour les vols intercontinentaux afin de compenser une éventuelle baisse du nombre de passagers due au mouvement climatique (Cosandey 2020).

- Il en va de même pour la consommation **de matières grasses et d'oléagineux**. La production d'huile de colza, de tournesol et de soja est soutenue à hauteur de 22 millions de francs par an et la production de fromage à hauteur de 223 millions de francs (2020). La production de viande est également soutenue, à hauteur de 6 millions de francs par an (2020). De plus, des subventions sont accordées pour la promotion des ventes : en 2020, ces sommes se sont élevées à 24 millions de francs pour le fromage, 6 millions pour la viande, ou encore un demi-million pour l'huile, pour ne citer que quelques exemples (BLW 2021a, 2021c, 2021d).
- Pour le **tabac**, c'est finalement le serpent qui se mord la queue. La production en Suisse est soutenue par une subvention annuelle de 13 millions (BAG 2021d), alimentée par une taxe sur la vente de produits issus du tabac. Celui qui fume paie donc de sa propre poche une subvention qui doit faire baisser le prix du tabac qu'il achète. Même Kafka n'aurait pas pu imaginer une réglementation aussi absurde.

Figure 4

#### Les produits malsains sont subventionnés à hauteur de centaines de millions de francs par an

Avec la «stratégie nationale de prévention des maladies non transmissibles», la Confédération s'est engagée à promouvoir activement un mode de vie sain. Mais en même temps, elle soutient aussi bien la production que la commercialisation de produits comme le tabac, l'alcool ou le sucre, à hauteur d'environ 355 millions de francs par an.



Source : BAG (2021d) ; BLW (2021a, 2021b, 2021c, 2021d)

– Au total, les subventions pour la production et la commercialisation des produits à combattre s'élevaient à 355 millions de francs (voir figure 4).

Ces exemples illustrent la schizophrénie de la politique adoptée par les pouvoirs publics. C'est un peu comme si la main gauche, l'Office fédéral de la santé publique, prônait l'abstinence, tandis que la main droite, l'Office fédéral de l'agriculture, promouvait la consommation du fruit défendu. Ainsi, plutôt que d'imposer des nouvelles taxes ou réglementations, la Confédération devrait commencer par mettre fin aux subventions de ces produits malsains. Si elle souhaite adopter une politique de prévention cohérente, elle devrait s'abstenir d'envoyer de tels signaux contradictoires.

La politique n'est pas la seule à devoir éliminer ces incohérences, les acteurs privés en profitent aussi. Souvent, les subventions ne sont pas seulement le résultat de demandes des agriculteurs, mais aussi des acteurs du complexe agro-industriel tels que les fabriques de sucre raffiné, de boissons sucrées (boissons de table, energy drinks) et d'aliments préparés (soupes, chips, biscuits, etc.) ainsi que de la grande distribution.

### **Dépendance financière de l'Etat aux comportements malsains**

Non seulement les entreprises, mais aussi l'Etat profitent financièrement des ventes de produits susceptibles de favoriser le développement de maladies chroniques.

Au niveau fédéral, c'est le cas de l'AVS. Ainsi, les revenus de l'impôt sur le tabac, intégralement versés à l'AVS, s'élevaient à 2 milliards de francs en 2020 (BAG 2021d). A cela s'ajoutait la part de TVA ponctionnée lors de la vente des paquets de cigarettes (environ 320 millions de francs en 2020) (BAG 2021d ; EZV 2020). L'impôt sur les spiritueux (340 millions de francs par an) (EZV 2021) et l'impôt sur les maisons de jeux (environ 300 millions de francs par an) (ESBK 2021), complètent la liste. Au total, près de 3 milliards de francs sur des recettes totales de l'AVS d'environ 40 milliards de francs par an proviennent de la consommation de produits à risque. A titre de comparaison, l'augmentation d'une année de l'âge de la retraite des femmes, mesure phare du projet AVS 21 du Conseil fédéral, permettrait d'économiser 1,4 milliard de francs par an.

Cette dépendance structurelle de l'AVS au tabac et à l'alcool est d'autant plus problématique qu'elle oppose deux objectifs contradictoires. D'une part, la nécessité de financer une assurance sociale importante du pays et, d'autre part, le désir de réduire la consommation de ces produits afin de prévenir les maladies chroniques. Avec un tel système, la santé financière de l'assurance sociale dépend de la propension des gens à consommer des produits malsains.

Au niveau cantonal, on peut citer la régie du sel. En Suisse, la vente, l'importation et le commerce du sel sont soumis à un monopole public et sont assurés par la société Salines Suisses SA. Cette société, propriété

Près de 3 mia. sur des recettes totales de l'AVS d'environ 40 mia. de francs par an proviennent de la consommation de produits à risque.

exclusive des cantons, décide du prix de livraison du sel et fixe le montant des droits de régale (CV-Sel 1973).

Le commerce du sel génère chaque année des recettes pour les cantons. En 2020, ce monopole a rapporté 11 millions de francs de dividendes aux cantons et 970 000 francs de droits de régale (Schweizer Salinen 2020). Comme pour l'AVS au niveau fédéral, il existe ici un conflit d'objectifs pour les cantons. Alors que la prévention est en premier lieu une affaire cantonale (BAG 2016 ; Bundesrat 2018), les cantons profitent de la consommation excessive de sel de la part de la population. Atteindre un objectif de réduction de la consommation de sel désavantagerait les finances publiques.<sup>2</sup>

Comme pour toute dépendance, une fois installée, il est difficile de s'en débarrasser. Les cantons se battent pour conserver leur bénéfice lié au sel et il est difficilement envisageable d'un point de vue politique de modifier le financement actuel de l'AVS. Les mêmes erreurs ne doivent toutefois pas être répétées dans d'autres domaines étatiques. En effet, un des piliers de la politique budgétaire est la séparation des revenus de l'Etat et de ses dépenses. Si les autorités considèrent que des campagnes de prévention de caries ou de sensibilisation à une alimentation équilibrée doivent être mises en place, celles-ci doivent être financées par le budget ordinaire de l'Etat. Si cette préoccupation est considérée importante et judicieuse, aussi par rapport à d'autres projets de l'Etat, des fonds seront selon toute vraisemblance alloués à cet effet.

Inversement, en introduisant des fonds à objectifs prédéfinis ou en créant des ponts de financement entre une taxe et une activité étatique (même si la taxe et l'activité étatique couvrent des thématiques apparentées), on limite la liberté de décision du Parlement lors de la fixation des budgets annuels, alors qu'il s'agit de l'un de ses rôles essentiels : fixer et rééquilibrer régulièrement les priorités dans l'allocation des fonds.

---

2 Le monopole du sel n'est pas seulement contradictoire du point de vue de la politique de santé, il est également nuisible du point de vue de la politique économique, car il empêche la dynamique de marché (Rutz et Schmid, 2014).

## 4\_Combattre les maladies chroniques avec les entreprises

### 4.1\_ Le rôle peu reconnu du privé dans la santé publique

Les maladies non transmissibles représentent certes un défi majeur pour notre société, mais pour les raisons exposées plus haut, l'Etat ne devrait pas intervenir de manière inconsidérée et pour des motifs paternalistes. Souvent, il n'est pas l'acteur le plus approprié pour lutter contre ces maladies, ne serait-ce que du point de vue de l'efficacité. Dans de nombreux cas, l'économie privée a de meilleures cartes en main que l'Etat. Dans ce contexte, il est frappant de constater combien le rôle du secteur privé est sous-estimé. Dans la stratégie MNT de la Confédération, par exemple, le secteur privé n'est que peu considéré. Ce n'est que dans le champ d'action 7 «Conditions-cadres», qui traite des possibilités réglementaires telles que la taxation des denrées nocives pour la santé, que la nécessité d'une collaboration renforcée avec l'économie privée est brièvement mentionnée (BAG 2016).

Ce rôle secondaire du secteur privé dans la prévention est une opportunité manquée. Une approche purement médicale de la prévention est incomplète. Pour une prévention efficace, il faut également tenir compte des décisions de consommation de la population. C'est là que le secteur privé peut rentrer en jeu. Son grand avantage par rapport à l'Etat est qu'il connaît les préférences des consommateurs. Les relations étroites entre les entreprises et leurs clients procurent un effet de levier puissant pour influencer positivement la santé publique. Le secteur privé, notamment l'industrie agro-alimentaire, peut s'engager en reformulant les recettes de certains produits, en proposant des alternatives plus saines, en modifiant la taille des portions ou en introduisant des labels de qualité nutritionnelle.

Le grand avantage du secteur privé par rapport à l'Etat est qu'il connaît les préférences des consommateurs.

### 4.2\_ Réponse à la demande et gestion de l'offre par le secteur privé

La société affiche un intérêt toujours plus marqué pour un mode de vie sain. Les individus sont de plus en plus conscients de l'impact de leur alimentation sur leur santé et sont, de fait, plus attentifs à la qualité des produits qu'ils consomment. Cela se traduit par une demande pour des produits plus sains, particulièrement dans les pays développés comme la Suisse. Ce phénomène est caractéristique des sociétés prospères. Dès que l'accès à une quantité suffisante de nourriture est assuré, les citoyens peuvent s'offrir le «luxe» de se soucier de la qualité des aliments. Lorsque la demande de produits sains augmente, les entreprises réagissent en conséquence. Le secteur privé n'attend pas les injonctions des autorités sanitaires pour proposer des offres alternatives ou appliquer des labels

sur les produits lorsque le marché – c'est-à-dire les consommateurs – le demande.

Les entreprises savent mieux quels types de nouveaux produits ont du succès et quelles recettes peuvent être modifiées sans perdre de leur attrait pour les consommateurs. Cette connaissance des habitudes de consommation est un élément clé pour fidéliser les clients et éviter ainsi les effets de substitution d'un produit reformulé ou taxé vers d'autres.

### 4.3\_Vers des produits plus sains

#### Des nouvelles recettes

Pour proposer des produits plus sains, les producteurs peuvent tout d'abord modifier les recettes des produits existants en réduisant leur teneur en facteurs de risque, comme le sucre, le sel ou les matières grasses. De nombreux produits, comme les mueslis ou les yoghourts ainsi que d'autres aliments transformés contiennent des sucres ajoutés. De la même manière, les chaînes de restauration rapide peuvent ajuster – si elles ne l'ont pas déjà fait – la quantité de sel dans leurs produits, notamment les frites.

Certes, il serait souhaitable de pouvoir réduire d'une fois la teneur en ingrédient malsain d'un produit, par exemple 50 % moins de sel que l'original. Toutefois, ce changement brutal modifierait trop le goût ou la texture du produit et les consommateurs cesseraient de le consommer. C'est pourquoi une réduction graduelle des facteurs de risque, axée sur le maintien du goût, est essentielle pour rester fidèle aux attentes des consommateurs et que ces derniers restent fidèles au produit.

Une réduction graduelle des facteurs de risque est essentielle pour que les consommateurs restent fidèles au produit.

#### Des nouveaux produits (alternatifs)

Il n'est pas toujours possible ou souhaitable d'adapter les recettes existantes. Certaines entreprises peuvent en effet être frileuses à l'idée de toucher aux «recettes originales» de leurs produits traditionnels qui ont souvent fait leur succès. Le développement de nouveaux produits sains est alors une alternative qui mérite d'être examinée, tant pour conserver les clients existants que pour en attirer de nouveaux. Ainsi, les bières sans alcool semblent rencontrer beaucoup de succès : leur consommation en Suisse a presque doublé en 10 ans, et leur part dans le marché de la bière est passée de 2,3 % à 4,4 % entre 2010 et 2020 (Schweizer Brauerei-Verband 2021). D'autres produits, comme les cigarettes électroniques, ou encore la viande végétale, se développent également constamment pour répondre à une demande de produits alternatifs moins nocifs pour la santé.

Même si les nouvelles technologies alimentaires offrent des possibilités insoupçonnées de développement, la marge de manœuvre de l'industrie dépendra toutefois toujours de la demande et de la volonté des consommateurs. Bien que la «santé» soit un argument de poids pour une partie des consommateurs, c'est bien le goût qui reste l'élément décisif. Il déterminera la réussite ou l'échec des produits reformulés.

## Des portions ajustées

L'adaptation des recettes existantes et le développement de nouveaux produits ont cependant leurs limites. Certains produits nécessitent tout simplement un minimum «d'ingrédients malsains». Par exemple, le chocolat contiendra toujours du sucre et la mayonnaise sera toujours produite avec une grande quantité d'huile. Dans de tels cas, une réduction de la quantité – c'est-à-dire de la taille des portions – peut être la solution.

Lorsque les consommateurs commandent une «portion» de frites ou une «bouteille en PET», ils n'ont généralement pas de taille fixe en tête. Si la taille de la portion est adaptée, la quantité consommée diminue, sans que les clients n'aient à fournir un effort. L'efficacité du contrôle des portions a été observée dans diverses études, notamment aux Etats-Unis. Elles sont aussi considérées comme l'instrument le plus efficace pour réduire les facteurs de risque qui dépendent du comportement de consommation, avant la reformulation de recettes (McKinsey Global Institute 2014).

L'adaptation de la taille des portions est toutefois dénoncée par certaines organisations de consommateurs, car elle pourrait potentiellement améliorer la marge des fabricants. En effet, si la réduction des quantités ne s'accompagnait pas d'une baisse de prix correspondante, la marge bénéficiaire de ces produits pourrait augmenter. Cela n'est pas à exclure. Toutefois, si la concurrence dans le secteur est saine, les consommateurs préféreront le fournisseur qui offre le meilleur rapport qualité-prix. Cela entraîne à son tour un ajustement des prix dans l'ensemble du secteur.

Finalement, la réduction de la taille des portions des produits est relativement facile à mettre en œuvre. Elle n'implique aucun coût de développement lié à la modification des recettes ou au développement de produits alternatifs, et il y a peu de coûts supplémentaires liés à la commercialisation des produits. Il est toutefois nécessaire de modifier l'emballage et la stratégie de prix pour les adapter à la nouvelle taille.

Le contrôle des portions est considéré comme l'instrument le plus efficace pour réduire les facteurs de risque.

## 4.4\_ Des labels pour encourager les entreprises à agir

### De meilleures informations pour une comparaison facilitée

Un système d'étiquetage simple et transparent peut aider les consommateurs à faire des choix de produits éclairés. Les informations sur la valeur nutritionnelle des produits sont souvent disponibles sur l'étiquette et parfois obligatoires, mais elles sont généralement difficiles à déchiffrer. Selon un sondage réalisé par gfs.bern en mars 2021, la moitié des personnes interrogées estiment que le système actuel d'étiquetage nutritionnel est trop complexe. Sur les personnes interrogées, 80 % souhaitent plutôt un système basé sur des feux tricolores (gfs.bern 2021).

Un tel système est particulièrement utile pour comparer des produits similaires. En effet, une personne souhaitant consommer une pizza ne préférera pas une salade de lentilles sur la base d'un quelconque label. En revanche, en comparant des produits similaires, tels que la pizza, les

Figure 5

Le label Nutri-Score s'appuie sur une classification tricolore à cinq niveaux

A (vert foncé) est la note la plus saine et E (rouge) la moins saine



Source : Santé Publique France (2021)

yoghourts ou les céréales, le consommateur choisira celui qui contient le moins d'ingrédients malsains.

Pour résoudre ce problème, des labels et des applications basés sur des pictogrammes ou des couleurs ont été développés. Le plus connu d'entre eux, le «Nutri-Score», est un logo basé sur une échelle de cinq couleurs (du vert foncé au rouge) associées à des lettres (de A, vert foncé à E, rouge foncé, voir aussi figure 5). Les points sont attribués en fonction de la quantité de nutriments sains (fibres, légumes, fruits, protéines) et de la quantité de nutriments «malsains» (sucre, sel, matières grasses) dans chaque produit (Santé publique France 2021).

Le Nutri-Score a été développé en France en 2017 et y est imposé depuis janvier 2021 sur tous les produits et supports publicitaires (Drouot Avocats 2020). En Suisse, l'Osav recommande son utilisation depuis septembre 2019, sans toutefois le rendre obligatoire (BLV 2021b). De même, la Suisse a lancé en février 2021, avec sept pays européens, un «mécanisme interétatique de coordination» pour «simplifier l'utilisation de ce système d'étiquetage volontaire des denrées alimentaires» (BLV 2021c). Après les groupes alimentaires Danone et Nestlé en 2018 et 2019, c'est au tour de Migros de s'engager à apposer le Nutri-Score sur ses propres produits d'ici 2025. Coop et Aldi mènent également des projets pilotes dans cette direction (Tribune de Genève 2021).

Si le Nutri-Score semble largement accepté en raison de sa simplicité (Goiana-da-Silva et al. 2019), sa méthode d'évaluation ne fait pas l'unanimité, notamment en Suisse. <sup>3</sup> Il existe d'autres systèmes d'étiquetage qui

Un système de feux tricolores est particulièrement utile pour comparer des produits similaires.

3 L'Union suisse des paysans critique par exemple vivement le Nutri-Score. Elle déplore notamment que le degré de transformation des aliments ne soit pas pris en compte, ce qui désavantage les produits naturels comme les jus de fruits (USP 2021).

suivent la même logique de couleurs que le Nutri-Score. Des applications pour smartphone (comme Yuka) permettent de scanner les produits dans les supermarchés afin d'obtenir des informations plus détaillées sur les différents nutriments plutôt qu'une valeur moyenne. Contrairement au Nutri-Score, les consommateurs doivent ici être proactifs en téléchargeant l'application puis en scannant les produits.

### **La quantité fait le poison**

Les labels simplifient certes les comparaisons, mais ils ne sont pas la panacée. Par exemple, la question de la quantité n'est pas prise en compte. Or, la clé d'une alimentation saine réside dans la quantité et l'équilibre des aliments ingérés (BLV 2021d). La consommation de trois ou quatre yoghourts allégés en sucre par jour reste plus problématique que la consommation occasionnelle d'un seul yoghourt sucré. Un système de type Nutri-Score ne peut donc pas remplacer les recommandations quantitatives que l'on peut retrouver dans la «pyramide alimentaire» (BLV 2021d).

En outre, il faut toujours considérer la composition complète d'un repas, et pas seulement les composants individuels. Un hamburger accompagné de frites et d'une boisson sucrée n'a par exemple pas les mêmes effets sur la santé que ce même hamburger avec une salade et un verre d'eau. Pour cela, il faut donc faire preuve de bon sens : les labels ne sont qu'une aide à la décision, rien de plus, rien de moins.

Les labels ne sont qu'une aide à la décision, rien de plus, rien de moins.

### **Incitations au développement de nouveaux produits**

Un label peut-il vraiment influencer le comportement des consommateurs ? Alors que les autorités sanitaires les considèrent souvent comme des mesures visant à réduire la consommation de produits nocifs (Bucher Della Torre et Jotterand Chaparro 2019), les résultats des études empiriques sur le sujet sont moins catégoriques (Crocker et al. 2020 ; Hawley et al. 2013). Pour que les labels puissent influencer la consommation, trois conditions sont nécessaires : premièrement, ils doivent être visibles. Deuxièmement, le label doit être conçu pour que les informations soient faciles à comprendre. Troisièmement, l'information ainsi perçue doit déclencher un changement de comportement. Si les deux premières conditions sont faciles à remplir, c'est souvent la troisième qui pose un problème.

Les labels sont-ils donc inutiles ? Non. Ne serait-ce que parce qu'ils n'influencent pas seulement le comportement des consommateurs, mais aussi celui des producteurs. L'utilisation d'un label peut en effet constituer un avantage concurrentiel. La transparence est récompensée par les clients qui ne consomment que des produits labellisés. Si les labels deviennent un standard pour les consommateurs, ils peuvent devenir un désavantage concurrentiel pour ceux qui n'étiquettent pas leurs produits en conséquence.

Mais surtout, les labels incitent les entreprises à reformuler leurs produits et à les rendre plus attractifs d'un point de vue nutritionnel. Sur un

plan marketing, il n'est pas souhaitable de commercialiser un produit situé dans la catégorie «jaune» ou «rouge». Bien au contraire, les entreprises s'efforceront de «verdir» leur gamme de produits. La transparence est donc un bon moyen d'initier des processus de reformulation de recettes ou de création de nouveaux produits (Hawley et al. 2013 ; NZZ 2021).

Ces incitations ne s'appliquent pas seulement aux producteurs et à la grande distribution, mais aussi à l'hôtellerie et à la restauration. Les labels qui informent sur les quantités optimales pour la composition des menus ont également le potentiel d'influencer positivement les offres dans les restaurants ou les cantines (Littlewood et al. 2016). Cela ne vaut pas seulement pour la composition des produits, mais aussi pour les quantités, et donc pour le nombre de calories absorbées.

#### 4.5\_ Des engagements auto-contrainants

Le secteur privé est soumis à une pression constante de la part des politiques et des autorités pour proposer des alternatives plus saines sur le marché (voir chapitre 1). L'envie de réglementer davantage devrait encourager l'industrie à prendre l'initiative, plutôt que de subir la tendance et de risquer de devoir mettre en œuvre des mesures étatiques inefficaces et lourdes. En outre, de plus en plus d'investisseurs exigent que les entreprises s'engagent plus dans le cadre d'initiatives multipartites.

Afin de rendre leurs efforts de promotion de la santé visibles pour les consommateurs, les politiciens, les régulateurs et les investisseurs, les acteurs privés peuvent prendre des engagements publics et contraignants, soit au niveau de l'entreprise, soit dans le cadre d'accords de branche. De tels engagements permettent d'agir rapidement et laissent aux entreprises une marge de manœuvre dans l'ajustement des produits qui présentent des risques particuliers.

Afin de rendre leurs efforts visibles, les acteurs privés peuvent prendre des engagements publics et contraignants.

#### Potentiel et risques d'une approche individuelle

Une entreprise peut s'engager publiquement de manière individuelle à réduire sa production de produits «malsains» controversés. Dans le cadre de cet engagement volontaire, elle peut envoyer des signaux forts à ses clients soucieux de leur santé, tout en faisant part de ses intentions aux autorités de manière crédible. Dans cette approche volontaire, les entreprises disposent d'une grande marge de manœuvre. Elles fixent elles-mêmes leurs objectifs, les produits concernés et déterminent l'horizon temporel des mesures à prendre. Pour ce faire, elles peuvent – en tenant compte de leurs volumes de vente et de leurs marges – supprimer des produits de leur portefeuille, en développer d'autres, limiter la teneur en ingrédients malsains ou encore améliorer la transparence sur la qualité nutritionnelle.

L'exemple de PepsiCo en Allemagne incarne cette approche individuelle. En 2021, l'entreprise a annoncé une réduction de la teneur moyenne en sucre de son portefeuille de boissons de 25 % d'ici 2025 et de 50 % d'ici

2030. Au total, les calories du portefeuille de boissons de PepsiCo en Allemagne seront donc réduites de 90 % d'ici 2030. Parallèlement, PepsiCo s'est engagée à introduire le Nutri-Score pour toutes ses marques de boissons à partir de 2022 (PepsiCo Deutschland 2021).

L'approche individuelle est adaptée au développement de nouveaux produits ou de nouvelles recettes. L'entreprise peut proposer un produit original et différent qui lui permet de se démarquer de ses concurrents et de répondre à une nouvelle demande.

Dans le cas des labels, les avantages de faire cavalier seul sont moins évidents. D'une part, les entreprises qui jouent la carte de la transparence peuvent profiter de leur rôle de pionnier et gagner des parts de marché. D'autre part, la «vertu» d'une seule entreprise peut, dès que le niveau de risque est visible, conduire les consommateurs à se détourner de ses produits pour ceux non labellisés de la concurrence. Faire cavalier seul en matière de labels pourrait ainsi avoir un impact négatif sur les ventes.

L'entreprise peut proposer un produit original et différent qui lui permet de se démarquer de ses concurrents.

### Avantages des approches conjointes

Ce ne sont pas seulement des entreprises individuellement, mais plusieurs entreprises d'un même secteur qui peuvent s'engager ensemble et publiquement à atteindre un objectif de réduction ou à introduire un label. Cette approche collective envoie un signal fort au législateur et au public. De plus, l'approche collective réduit le risque de perdre des clients suite à de nouvelles recettes (par exemple dont la teneur en sucre est réduite) ou à l'introduction de labels, parce que la concurrence entreprend des démarches similaires. En revanche, l'action commune fait perdre aux entreprises la possibilité de se démarquer de la concurrence.

L'approche commune existe déjà en pratique. Le secteur privé a entamé plusieurs initiatives de réduction des ingrédients «malsains» dans ses produits. En Europe, la teneur en sucre des boissons sucrées a été réduite de 26 % entre 2000 et 2019. Le secteur s'est également engagé à réduire la teneur en sucre de 10 % supplémentaires d'ici 2025 et à renforcer les restrictions publicitaires pour les enfants (Unesda 2021).

En Suisse, deux actions volontaires notables ont été engagées, avec des résultats encourageants. Premièrement, la Déclaration de Milan visant à réduire la teneur en sucre des yoghourts et des céréales pour le petit-déjeuner. Deuxièmement, «Swisspledge» contre la publicité des aliments et produits à forte teneur en sel, en sucre ou en matières grasses adressée aux enfants de moins de 12 ans (voir encadré 2).

## Les entreprises suisses s'engagent pour réduire le risque de surconsommation

---

### **La Déclaration de Milan**

En 2015, dix entreprises agro-alimentaires (Bio-familia, Bossy Céréales, Coop, Cremmo, Emmi, Migros, Molkerei Lanz, Nestlé, Schweizerische Schälmmühle E. Zwicky et Wander) se sont engagées en signant la «Déclaration de Milan» à reformuler les recettes de leurs produits afin de réduire progressivement la teneur en sucre des yoghourts et des céréales pour le petit-déjeuner (BLV 2020). En 2017, les entreprises Aldi, Danone, Kellogg et Lidl les ont rejointes. Ensemble, elles ont accepté de réduire de 2,5 % le sucre ajouté dans les yoghourts et de 5 % dans les céréales pour le petit-déjeuner d'ici fin 2018.

Les attentes ont été dépassées : le sucre ajouté dans les yoghourts a été réduit de 3,5 % et de 13 % dans les céréales par rapport à 2016 (BLV 2019b). Pour atteindre ces objectifs, le secteur a reformulé les recettes existantes, retiré du marché certains produits trop sucrés et introduit de nouveaux produits (Bucher Della Torre et Jotterand Chaparro 2019). Après cette première phase réussie, les parties ont souhaité poursuivre leur engagement jusqu'en 2024 en baissant la teneur en sucre des yoghourts et des céréales de respectivement 10 % et 15 % supplémentaires (BLV 2020b).

### **Swiss Pledge**

Lancée en 2010, l'initiative Swiss Pledge a pour objectif de restreindre la publicité pour les produits à forte teneur en sel, en sucre ou en matières grasses adressée aux enfants de moins de 12 ans (Swiss Pledge 2020a). Les initiateurs s'engagent à ne mettre en avant dans leurs campagnes publicitaires que des produits dont la valeur nutritionnelle répond à des critères minimaux. Les restrictions concernent non seulement la publicité à la télévision et dans la presse pour enfants, mais aussi sur les sites internet et les réseaux sociaux.

Un institut privé indépendant, Media Focus, est chargé de contrôler le respect des critères. Selon un audit, les obligations sont respectées sur toutes les plateformes avec un taux de conformité compris entre 93 % et 100 % (Swiss Pledge 2020b).

---

Tout comme l'approche volontaire individuelle, l'approche conjointe permet une certaine flexibilité dans le choix des actions et des produits sur lesquels agir. De plus, les mesures volontaires permettent d'avancer plus rapidement que si l'Etat voulait réglementer tout un secteur. Ainsi, les premiers acteurs convaincus («early adopters») peuvent unir leurs efforts<sup>4</sup> et d'autres peuvent les rejoindre au fur et à mesure. Lorsque les acteurs d'un secteur s'allient, ils ont également plus de poids pour inciter les acteurs hésitants à participer, sans pour autant exercer de contrainte sur les entreprises.

Certes, les accords de branche sont plus contraignants que les engagements individuels, car ils impliquent des négociations. Mais la culture du dialogue et du consensus de la Suisse, petit pays où les gens se connaissent et se parlent, est un grand avantage. Celle-ci peut être utilisée pour trouver un terrain d'entente.

---

4 Il faut veiller à ce que les dispositions légales – telles que l'interdiction des accords nuisibles à la concurrence, en vertu du droit des cartels – soient respectées.

### **La flexibilité grâce à des objectifs globaux**

Plutôt que de chercher à conclure des accords portant uniquement sur un ingrédient, comme le sucre ou le sel, il serait envisageable de développer des objectifs sur une base holistique (par exemple sur la base du label Nutri-Score) à long terme. Les entreprises, et non l'Etat, pourraient alors choisir elles-mêmes les mesures appropriées pour que moins de produits soient étiquetés en orange ou en rouge.

Cela éviterait non seulement de développer une multitude d'accords de branche pour chaque type d'ingrédients (un pour le sucre, un pour le sel, un pour les matières grasses, un pour les conservateurs, etc.), mais donnerait également aux producteurs une plus grande marge de manœuvre pour reformuler leurs produits en tenant compte des préférences des consommateurs et des exigences de production. Cette approche à un niveau supérieur (label plutôt qu'ingrédients individuels) devrait faciliter la conclusion de nouveaux accords en laissant une plus grande marge de manœuvre aux différents acteurs. Parallèlement, elle permettrait d'obtenir un impact plus large en matière de santé publique.

## 5\_ Conclusion : des mesures privées et efficaces

### 5.1\_ Quatre critères d'évaluation

Dans cette étude, diverses mesures visant à réduire la consommation de produits malsains ont été abordées. Mais quelles sont les plus appropriées ? Dans ce dernier chapitre, deux mesures étatiques et trois privées sont comparées pour améliorer la santé publique :

- Restrictions / interdictions de consommation
- Taxes sur les produits malsains
- Reformulation de recettes
- Contrôle des portions
- Labels

Les mesures sont évaluées sur la base de quatre critères :

#### **Efficacité**

Les mesures doivent être efficaces, c'est-à-dire qu'elles doivent avoir une influence sur la prévalence des maladies non transmissibles. L'efficacité doit être mesurable et évaluable à l'aide d'indicateurs objectifs. Elle peut par exemple être déterminée à l'aide du nombre d'années de vie en bonne santé sauvées (DALYs) |<sup>5</sup> ou de la réduction des coûts dans le traitement des maladies non transmissibles. Le choix des indicateurs est essentiel : une modification de la consommation n'est a priori pas synonyme de modification des effets sur la santé. La santé publique étant un sujet complexe et multifactoriel, des indicateurs intermédiaires peuvent être utilisés pour mesurer l'impact d'une mesure.

L'efficacité doit être mesurable et évaluable à l'aide d'indicateurs objectifs.

#### *Mesures étatiques*

- **Restrictions/interdictions de consommation** : les restrictions ou interdictions (par exemple pour les mineurs) ne sont appropriées que pour les produits qui ne peuvent pas être substitués (l'alcool, le tabac). Les interdictions sont évidemment inappropriées pour les produits vitaux comme le sel ou les matières grasses. L'efficacité de ces mesures dépend fortement du produit concerné. De plus, l'histoire a montré qu'une interdiction de vente ou de consommation d'une substance favorise le marché noir. Les restrictions et les interdictions peuvent rendre la consommation plus difficile, mais ne peuvent pas la faire disparaître.

---

5 Les années de vie corrigées de l'incapacité - «disability-adjusted life year» (DALY) en anglais est un indicateur fréquemment utilisé pour calculer les années de vie en bonne santé et estimer la charge des maladies au niveau mondial (WHO 2021d).

- **Taxes sur les produits malsains** : même si cette taxe entraîne une baisse de la consommation du produit (Ecorys 2014), en raison des effets de substitution, les maladies (par exemple le cancer ou le diabète) ne diminuent pas nécessairement. De plus, l'efficacité de telles taxes est affaiblie par le tourisme d'achat. Une taxe sur les ingrédients de base (comme le sucre ou le sel) plutôt que sur les produits serait plus efficace, car elle limiterait les possibilités de substitution.

### *Mesures privées*

- **Reformulation de recettes** : l'adaptation des recettes est une méthode dans laquelle l'OCDE voit un grand potentiel de réduction des facteurs de risque (OECD 2019). En outre, la reformulation des produits a été évaluée comme l'une des mesures les plus efficaces dans la lutte contre l'obésité, mesurée en années de vie en bonne santé (DALYs) (McKinsey Global Institute 2014). L'avantage de cette mesure réside dans le fait que les consommateurs ne doivent pas changer leurs habitudes alimentaires et que leur expérience de consommation reste comparable. L'efficacité de cette mesure dépend toutefois de la consommation des produits reformulés. Dans le cas d'engagements pris par des entreprises individuelles ou des branches, il convient donc de distinguer si les objectifs de réduction concernent le «portefeuille de consommation», c'est-à-dire la part de produits qui sont effectivement vendus, ou le «portefeuille de produits», c'est-à-dire uniquement la part des produits dont les recettes sont adaptées. Il serait en effet envisageable que des entreprises développent de nouvelles recettes pour des produits qui ne sont que peu consommés, mais qui permettraient aux entreprises de présenter une part plus importante de leurs produits avec des recettes «saines». Cette amélioration du portefeuille de produits ne modifierait pas le portefeuille de consommation et n'entraînerait donc pas de réduction des facteurs de risque.
- **Contrôle des portions** : le contrôle des portions est particulièrement efficace, car il limite directement le nombre de calories ingérées, sans que les clients aient à faire d'effort. Les contrôles de portions sont considérés comme l'instrument le plus efficace pour réduire la quantité consommée (McKinsey Global Institute 2014). Ils peuvent toutefois être contournés par les consommateurs s'ils décident de consommer plus d'une portion.
- **Labels** : l'efficacité des labels ne réside pas seulement dans la transparence qu'ils offrent aux consommateurs, mais aussi et surtout dans leur influence sur le comportement des entreprises. Les labels peuvent contribuer à déclencher des reformulations de recettes qui peuvent être particulièrement efficaces.

### **Efficiences**

Les mesures doivent non seulement être efficaces, mais aussi efficientes. Elles doivent donc obtenir le meilleur résultat possible avec les moyens

engagés. L'un des principaux moteurs de l'efficacité est la précision du ciblage des mesures. Pour prendre une image: l'arrosage d'un balcon entier avec une lance incendie est certes efficace pour arroser une fleur, mais il est inefficace, car beaucoup d'eau est utilisée inutilement. Il va de soi que des mesures peu efficaces ne peuvent pas être efficaces.

Les mesures doivent obtenir le meilleur résultat possible avec les moyens engagés.

### *Mesures étatiques*

- **Restrictions/interdictions de consommation**: les restrictions et les interdictions, si elles sont respectées, sont efficaces en soi, car en principe, imposer une interdiction ne coûte pas d'argent. Mais le contrôle de ces restrictions ainsi que la lutte contre le marché noir qui résulte de l'interdiction d'un produit ou d'un ingrédient peuvent s'avérer très coûteux. De plus, les restrictions et les interdictions ne sont pas des mesures ciblées, car elles touchent tous les consommateurs, même ceux qui consomment avec modération.
- **Taxes sur les produits malsains**: la mise en œuvre d'une taxe implique des dépenses et est donc moins efficace que les restrictions et les interdictions. De telles taxes ne sont pas ciblées, car elles touchent tous les consommateurs, même ceux qui consomment avec modération.

### *Mesures privées*

- **Les reformulations et contrôles des portions** sont en principe plus efficaces, car plus ciblés que les mesures étatiques exigées sur tous les produits. Les entreprises peuvent choisir où le potentiel de réduction est le plus important. Cela permet de fournir des efforts différenciés au niveau de l'ensemble du portefeuille de produits d'une entreprise: des efforts substantiels là où la fabrication et/ou la sensibilité des consommateurs le permettent, et des efforts plus modestes là où les changements de goût ou de consistance sont plus délicats. Les efforts sont ainsi orientés vers les produits qui promettent la plus grande réduction par franc de recherche et développement investi.
- **Les labels** sont certes relativement faciles à apposer sur les produits, mais ils sont aussi perçus par des consommateurs qui se nourriraient sainement même sans eux, ce qui réduit leur efficacité. De plus, des produits comme le chocolat, par exemple, sont toujours fabriqués avec du sucre et tombent donc toujours dans la catégorie rouge. Pour de tels produits, les labels ne fournissent que des informations partiellement utiles, car ils ne contribuent pas à différencier les produits.

### **Neutralité technologique**

Une mesure peut être considérée comme «neutre sur le plan technologique» si elle se contente de fixer l'objectif de réduction, que ce soit dans le cadre de directives étatiques ou d'engagements volontaires. La manière dont celui-ci peut être atteint est laissée à l'appréciation des acteurs concernés. De cette manière, les entreprises peuvent choisir de manière flexible,

en fonction de leur portefeuille de produits et de l'environnement concurrentiel, le meilleur moyen d'atteindre l'objectif. Il en résulte une concurrence qui favorise les innovations les plus efficaces et les plus efficaces.

### *Mesures étatiques*

- **Restrictions/interdictions de consommation :** par définition, cette mesure ne laisse aucune marge de manœuvre aux fabricants d'un produit, puisque le produit ou l'ingrédient en question est interdit.
- **Taxes sur les produits malsains :** La taxation peut donner lieu à une reformulation, notamment lorsqu'elle concerne des ingrédients de base (Ecorys 2014). La taxe remplit la condition de neutralité technologique, car elle ne fait qu'augmenter le prix d'un bien donné. Les entreprises peuvent décider elles-mêmes si et comment elles souhaitent modifier leurs produits afin de réduire la teneur en ingrédients malsains. Toutefois, si elle est ciblée sur le produit (par exemple, une taxe basée sur la quantité de produit vendue), la marge de manœuvre est moindre.

### *Mesures privées*

- **Les reformulations, les contrôles des portions et les labels** préservent la neutralité technologique. Une fois les objectifs fixés, soit individuellement, soit dans le cadre d'un accord de branche, les entreprises décident elles-mêmes des moyens à mettre en œuvre, en fonction des possibilités techniques et de la situation du marché. De telles mesures laissent une large place à l'innovation et encouragent la créativité.

### **Un objectif unique**

Les mesures devraient poursuivre un objectif unique et clair : réduire la consommation d'ingrédients potentiellement nocifs pour la santé. Le couplage avec d'autres tâches – comme le financement d'une activité étatique – comporte le risque de conflits d'objectifs. En cas de tels conflits, les consommateurs qui adoptent un comportement «sain» pourraient mettre en péril le financement de l'activité étatique. Mais des conflits d'objectifs peuvent également survenir au niveau des entreprises, par exemple si les mesures augmentent les coûts de production ou réduisent le chiffre d'affaires.

Les mesures devraient poursuivre un objectif unique et clair : réduire la consommation d'ingrédients potentiellement nocifs pour la santé.

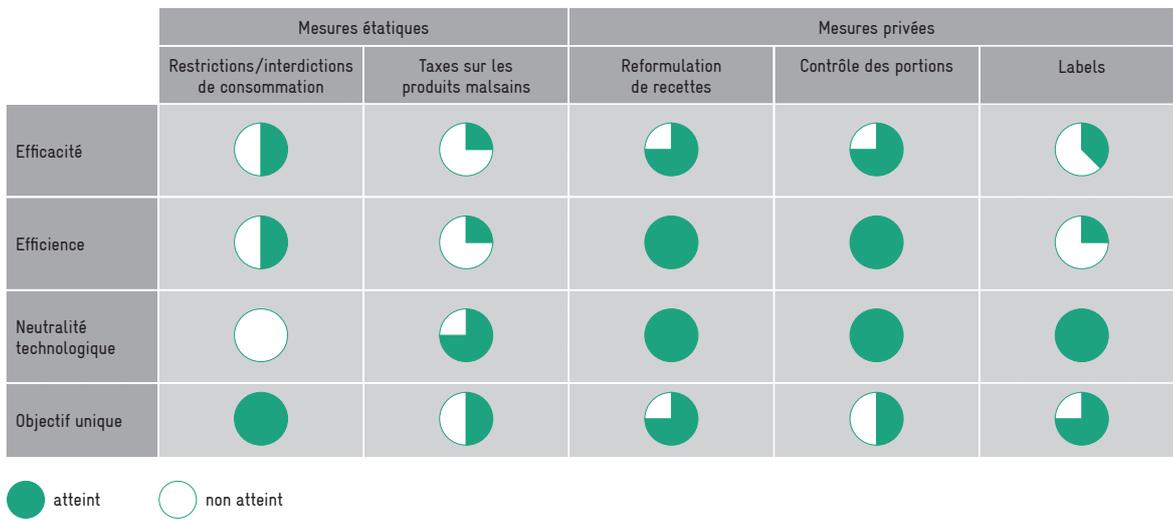
### *Mesures étatiques*

- **Restrictions/interdictions de consommation :** les restrictions ou les interdictions n'ont qu'un seul but : réduire la consommation.
- **Taxes sur les produits malsains :** l'introduction d'une taxe sur les produits sucrés, par exemple, peut certes être liée à un seul objectif de santé publique, mais il est rare que les recettes soient intégralement reversées au budget de l'Etat (dans le cas d'une taxe pigouvienne) ou aux consommateurs (dans le cas d'une taxe d'incitation). Les recettes fiscales sont souvent liées et utilisées pour des tâches qui devraient être finan-

Figure 6

Les mesures privées donnent de meilleurs résultats

La reformulation des recettes et le contrôle des portions surpassent les autres mesures, surtout en matière d'efficacité et d'efficience.



Source: propre représentation

cées par le budget ordinaire de l'Etat. Cette situation peut entraîner des conflits d'objectifs.

**Mesures privées**

- **Reformulations** : les adaptations de recettes existantes ont pour objectif premier de limiter la consommation de produits et d'ingrédients malsains. Elles peuvent toutefois entraîner des conflits d'objectifs au sein de l'entreprise, car les reformulations peuvent engendrer une augmentation des coûts de production ou une baisse de la demande.
- **Contrôle des portions** : l'adaptation de la taille des portions poursuit en premier lieu un objectif de santé. Mais elle implique également une baisse du chiffre d'affaires si la quantité consommée est moindre. Si la part des coûts fixes de production et de distribution du produit est élevée, cela peut réduire les marges de l'entreprise.
- **Les labels** : les labels poursuivent en premier lieu un objectif de santé. Les produits qui sont naturellement sucrés ou gras (par exemple le chocolat ou le fromage) et qui sont difficiles à reformuler appartiennent pour ainsi dire, par définition, aux catégories «rouges». La transparence peut entraîner une baisse du chiffre d'affaires pour ce secteur. Inversement, les produits sains «verts» peuvent profiter de la transparence et permettre des ventes plus élevées.

Un résumé et une évaluation des mesures sont présentés dans la figure 6. Aucune mesure ne remplit tous les critères d'évaluation comme un «remède miracle». Elles sont plutôt complémentaires et peuvent être utilisées de manière ciblée, en fonction du produit et de la situation du marché.

Les mesures privées sont toutefois celles qui répondent le mieux aux exigences. La reformulation et le contrôle des portions, notamment, obtiennent globalement de meilleurs résultats que les interdictions et les taxes sur les produits «malsains». Avant d'examiner l'introduction de nouvelles mesures étatiques, il convient donc d'exploiter le potentiel des mesures privées.

## 5.2\_ Trois champs d'action

Les défis liés à la lutte contre les maladies non transmissibles sont complexes. Si l'objectif d'une réduction des MNT est incontesté, l'accent mis sur certains facteurs de risque et, surtout, les mesures appropriées qui pourraient exercer une influence sur de tels facteurs sont moins clairs. Peu d'entre elles sont efficaces, efficientes et neutres sur le plan technologique et beaucoup sont liées à des conflits d'objectifs privés ou publics. Les analyses effectuées jusqu'à présent permettent toutefois de dégager trois champs d'action qui peuvent être recommandés pour la lutte contre les maladies non transmissibles.

### Tirer parti de la flexibilité du secteur privé

L'industrie alimentaire se trouve dans une position privilégiée pour apporter une contribution décisive à la réduction des risques de maladies non transmissibles. Grâce à leur flexibilité et à leur connaissance des préférences des consommateurs, les entreprises peuvent agir de manière plus efficace, plus efficiente et plus rapide que ne le permettrait une réglementation étatique.

En premier lieu, les entreprises devraient répondre à la demande des clients soucieux de leur santé en développant des produits alternatifs et nouveaux, en reformulant les produits existants afin qu'ils contiennent moins d'ingrédients malsains, en adaptant la taille des portions ou en améliorant la transparence avec des labels.

En optant pour une approche privée plutôt que publique, la priorité est donnée aux consommateurs. Les adaptations de produits suivent ainsi en premier lieu une approche qui tient compte de la préférence des clients au lieu de mettre en œuvre des directives publiques bien intentionnées, mais souvent indifférenciées. Les entreprises ne doivent pas être considérées comme un obstacle, mais comme une opportunité de réduire les MNT. Dans le domaine de la santé publique, il est possible d'obtenir nettement plus en travaillant avec le secteur privé plutôt que contre lui.

## **Renoncer aux taxes sur les denrées alimentaires**

La politique invite de plus en plus l'Etat à réglementer ce que les consommateurs devraient avoir dans leur assiette afin de promouvoir un mode de vie sain et de prévenir les maladies chroniques. Par cette voie indirecte, certains citoyens souhaitent transférer au législateur le poids et la responsabilité de leurs choix de consommation incohérents. Dans ce contexte, l'introduction d'une «sin tax» (de l'anglais, une taxe sur les produits «péchés»), une taxe sur les denrées alimentaires, est souvent discutée.

Une telle taxe influence certes la consommation de produits «malsains», mais l'efficacité d'une telle mesure sur l'objectif final, à savoir la réduction des maladies chroniques, est peu évidente, notamment en raison des effets de substitution et du tourisme d'achat. Elle est également très inefficace, car elle touche tous les consommateurs, y compris ceux qui consomment des produits «malsains» avec modération. Elle a un caractère régressif, car les dépenses de consommation représentent une plus grande part du revenu des ménages plus modestes que pour les personnes plus aisées. De plus, l'introduction d'une taxe est inévitablement liée à un long processus bureaucratique et à des coûts de mise en œuvre.

C'est pourquoi l'Etat ne devrait pas imposer d'impôt supplémentaire. Les mesures susmentionnées prises par le secteur privé permettent de lutter contre les maladies chroniques de manière plus efficace et plus efficiente qu'un nouvel impôt.

## **Remédier à l'incohérence de l'Etat**

Au lieu d'élargir les champs d'action de l'Etat dans la lutte contre les maladies non transmissibles, il convient de poursuivre une politique économique et sanitaire cohérente.

Il n'est pas acceptable que l'Etat tente d'une part d'influencer de manière paternaliste les décisions des consommateurs par des campagnes de prévention et des restrictions de vente et de consommation, et que d'autre part, il alimente la production et la distribution de sucre, de sel, d'oléagineux, de fromage, d'alcool ou de tabac par des subventions se chiffrant en centaines de millions. Il ne s'agit pas seulement d'un gaspillage de ressources fiscales, mais il en va aussi de la crédibilité de notre politique.

L'Etat devrait en outre éviter de dépendre de la vente de produits «péchés», sans quoi le financement de ses tâches essentielles entrerait en conflit avec la réalisation des objectifs de santé publique. La part de l'AVS financée par les produits du tabac ou des spiritueux – environ 3 milliards de francs en 2020 – devrait être progressivement réduite. Parallèlement, le monopole du sel devrait être supprimé. Ce n'est qu'ainsi que l'Etat pourra faire preuve de crédibilité dans la lutte contre les maladies non transmissibles.

## Bibliographie

- 24heures (2017): Vaud – Une taxe cantonale sur les boissons sucrées. 17.02.2017.
- ABC News (2012): Denmark to scrap world's first fat tax. 10.11.2012.
- Agristat, Schweizer Bauernverband (2021): Entwicklung des Nahrungsmittelverbrauchs in der Schweiz. Je Kopf und Jahr. Bundesamt für Statistik. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/tabellen.assetdetail.15784812.html>. Consulté le : 30.07.2021.
- Allcott, Hunt; Lockwood, Benjamin B. und Taubinsky, Dmitry (2019): Should We Tax Sugar-Sweetened Beverages? An Overview of Theory and Evidence. In: Journal of Economic Perspectives, 33(3), S. 202–227. doi:10.1257/jep.33.3.202
- ArcInfo (2021): Le projet neuchâtelois de taxe sur les boissons sucrées bloqué par l'opposition PLR-UDC. Von: Willemin, Nicolas 30.03.2021.
- BAG, Bundesamt für Gesundheit (2016): Nationale Strategie zur Prävention nichtübertragbarer Krankheiten. Bern: September 2016. <https://www.bag.admin.ch/bag/de/home/strategie-und-politik/nationale-gesundheitsstrategien/strategie-nicht-uebertragbare-krankheiten.html>. Consulté le : 29.07.2021.
- BAG, Bundesamt für Gesundheit (2021a): Volksinitiative «Kinder ohne Tabakwerbung». <https://www.bag.admin.ch/bag/de/home/strategie-und-politik/politische-auftraege-und-aktionsplaene/politische-auftraege-zur-tabakpraevention/tabakpolitik-schweiz/volksinitiative-kinder-ohne-tabakwerbung.html>. Consulté le : 30.07.2021.
- BAG, Bundesamt für Gesundheit (2021b): Zahlen und Fakten zu nichtübertragbaren Krankheiten. <https://www.bag.admin.ch/bag/de/home/zahlen-und-statistiken/zahlen-fakten-nichtuebertragbare-krankheiten.html>. Consulté le : 15.12.2021.
- BAG, Bundesamt für Gesundheit (2021c): Coronavirus: Situation Schweiz. <https://www.bag.admin.ch/bag/de/home/krankheiten/ausbrueche-epidemien-pandemien/aktuelle-ausbrueche-epidemien/novel-cov/situation-schweiz-und-international.html>. Consulté le : 15.12.2021.
- BAG, Bundesamt für Gesundheit (2021d): Hohe Preise senken den Konsum. <https://www.bag.admin.ch/bag/de/home/strategie-und-politik/politische-auftraege-und-aktionsplaene/politische-auftraege-zur-tabakpraevention/tabakpolitik-schweiz/tabaksteuer.html>. Consulté le : 08.12.2021.
- BFS, Bundesamt für Statistik (2018a): Übergewicht und Adipositas (Alter: 15+). <https://www.obsan.admin.ch/de/indikatoren/MonAM/uebergewicht-und-adipositas-alter-15>. Consulté le : 30.07.2021.
- BFS, Bundesamt für Statistik (2018b): Personen mit Bluthochdruck nach Geschlecht, Alter, Bildungsniveau, Sprachgebiet. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/catalogues-banques-donnees/tableaux.assetdetail.6466020.html>. Consulté le : 30.07.2021.
- BFS, Bundesamt für Statistik (2018c): Personen mit Diabetes nach Geschlecht, Alter, Bildungsniveau, Sprachgebiet. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/tabellen.assetdetail.6466016.html>. Consulté le : 30.07.2021.
- BFS, Bundesamt für Statistik (2018d): Atemwegserkrankungen (Alter: 15+). <https://www.obsan.admin.ch/de/indikatoren/MonAM/atemwegserkrankungen-alter-15>. Consulté le : 30.07.2021.
- BFS, Bundesamt für Statistik (2018e): Körperliche Aktivität nach Alter, Geschlecht, Sprachgebiet, Bildungsniveau. Bundesamt für Statistik. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/tabellen.assetdetail.6466023.html>. Consulté le : 12.11.2021.

- BFS, Bundesamt für Statistik (2018f): Tabakkonsum nach Alter, Geschlecht, Sprachgebiet, Bildungsniveau. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/tabellen.assetdetail.6466013.html>. Consulté le : 30.07.2021.
- BFS, Bundesamt für Statistik (2019a): Personen mit zu hohem Cholesterinspiegel. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/tabellen.assetdetail.7586053.html>. Consulté le : 30.07.2021.
- BFS, Bundesamt für Statistik (2019b): Lebenserwartung in guter Gesundheit ab 65 Jahren. <https://ind.obsan.admin.ch/indicator/monam/lebenserwartung-in-guter-gesundheit-ab-65-jahren>. Consulté le : 12.11.2021.
- BFS, Bundesamt für Statistik (2020a): Hirnschlag. <https://www.obsan.admin.ch/de/indikatoren/hirnschlag>. Consulté le : 30.07.2021.
- BFS, Bundesamt für Statistik (2020b): Myokardinfarkt. <https://www.obsan.admin.ch/de/indikatoren/myokardinfarkt>. Consulté le : 30.07.2021.
- BFS, Bundesamt für Statistik (2021a): Spezifische Todesursachen. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitszustand/sterblichkeit-todesursachen/spezifische.html>. Consulté le : 14.12.2021.
- BFS, Bundesamt für Statistik (2021b): Sterbefälle und Sterbeziffern wichtiger Todesursachen, nach Alter, Männer. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/tabellen.assetdetail.19444384.html>. Consulté le : 22.12.2021.
- BFS, Bundesamt für Statistik (2021c): Sterbefälle und Sterbeziffern wichtiger Todesursachen, nach Alter, Frauen. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/tabellen.assetdetail.19444388.html>. Consulté le : 21.12.2021.
- BFS, Bundesamt für Statistik (2021d): Statistik der Todesursachen 2020: Provisorische Ergebnisse der Monate Januar bis März | Bundesamt für Statistik. Statistik der Todesursachen 2020: Provisorische Ergebnisse der Monate Januar bis März | Bundesamt für Statistik. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/aktuell/neue-veroeffentlichungen.gnpdetail.2021-0693.html>. Consulté le : 03.01.2022.
- BFS, Bundesamt für Statistik (2021e): Indikatoren der Sterblichkeit in der Schweiz, 1970–2020. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/catalogues-banques-donnees/tableaux.assetdetail.18845694.html>. Consulté le : 23.11.2021.
- BFS, Bundesamt für Statistik (2021f): Kosten des Gesundheitswesens nach Leistungen und Finanzierungsregimes. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/tabellen.assetdetail.16944803.html>. Consulté le : 30.07.2021.
- BFS, Bundesamt für Statistik und NKRS, Nationale Krebsregistrierungsstelle (2020): Krebs, Neuerkrankungen und Sterbefälle: Anzahl, Raten und Entwicklungen pro Krebslokalisierung u. Periode. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/tabellen.assetdetail.14816237.html>. Consulté le : 30.07.2021.
- Bloom, D.E; Cafiero, E.T.; Jané-Llopis, E.; Abrahams-Gessel, S.; Bloom, L.R.; Fathima, S. et al. (2011): The Global Economic Burden of Non-communicable Diseases. Geneva: World Economic Forum. [https://www3.weforum.org/docs/WEF\\_Harvard\\_HE\\_GlobalEconomicBurdenNonCommunicableDiseases\\_2011.pdf](https://www3.weforum.org/docs/WEF_Harvard_HE_GlobalEconomicBurdenNonCommunicableDiseases_2011.pdf).
- BLV, Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen (2019a): Aktionsplan der Ernährungsstrategie. <https://www.blv.admin.ch/blv/de/home/lebensmittel-und-ernaehrung/ernaehrung/aktionsplan-ernaehrungsstrategie.html>. Consulté le : 30.07.2021.
- BLV, Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen (2019b): Zugewetzter Zucker in Joghurt und Frühstückscerealien auf dem Schweizer Markt. Bern. [https://www.blv.admin.ch/dam/blv/de/dokumente/lebensmittel-und-ernaehrung/ernaehrung/bericht-bestandesaufnahme-zucker-2018.pdf.download.pdf/Bestandesaufnahme\\_Zucker\\_2018\\_DE.pdf](https://www.blv.admin.ch/dam/blv/de/dokumente/lebensmittel-und-ernaehrung/ernaehrung/bericht-bestandesaufnahme-zucker-2018.pdf.download.pdf/Bestandesaufnahme_Zucker_2018_DE.pdf). Consulté le : 31.07.2021.

- BLV, Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen (2020a): E-Zigaretten. <https://www.blv.admin.ch/blv/de/home/gebrauchsgegenstaende/e-zigaretten.html>. Consulté le : 05.10.2021.
- BLV, Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen (2020b): Zuckerreduktion. <https://www.blv.admin.ch/blv/de/home/lebensmittel-und-ernaehrung/ernaehrung/produktzusammensetzung/zuckerreduktion.html>. Consulté le : 30.07.2021.
- BLV, Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen (2021b): Nutri-Score. <https://www.blv.admin.ch/blv/de/home/lebensmittel-und-ernaehrung/ernaehrung/nutri-score.html>. Consulté le : 30.07.2021.
- BLV, Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen (2021c): Behörden von sieben europäischen Ländern koordinieren die Einführung des Nutri-Score. <https://www.blv.admin.ch/blv/de/home/dokumentation/nsb-news-list.msg-id-82341.html>. Consulté le : 15.12.2021.
- BLV, Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen (2021d): Schweizer Lebensmittelpyramide. <https://www.blv.admin.ch/blv/de/home/lebensmittel-und-ernaehrung/ernaehrung/empfehlungen-informationen/schweizer-lebensmittelpyramide.html>. Consulté le : 30.07.2021.
- BLW, Bundesamt für Landwirtschaft (2021a): Agrarbericht 2021 - Pflanzenbau. <https://www.agrarbericht.ch/de/politik/produktion-und-absatz/pflanzenbau>. Consulté le : 30.07.2021.
- BLW, Bundesamt für Landwirtschaft (2021b): Agrarbericht 2021 - Weinwirtschaft. <https://www.agrarbericht.ch/de/politik/produktion-und-absatz/weinwirtschaft>. Consulté le : 08.12.2021.
- BLW, Bundesamt für Landwirtschaft (2021c): Agrarbericht 2021 - Milchwirtschaft. <https://www.agrarbericht.ch/de/politik/produktion-und-absatz/milchwirtschaft>. Consulté le : 08.12.2021.
- BLW, Bundesamt für Landwirtschaft (2021d): Agrarbericht 2021- Absatzförderung. <https://www.agrarbericht.ch/de/politik/produktion-und-absatz/absatzfoerderung>.
- Brunold, Robin (2015): Geschichte des Rauchverbots: Anti Tabak & Raucherbewegung. Geschichte-Lernen.net. <https://www.geschichte-lernen.net/geschichte-rauchverbot-anti-tabak-raucher-bewegung/>. Consulté le : 13.12.2021.
- Bucher Della Torre, Sophie und Jotterand Chaparro, Corinne (2019): Grundlagenpapier betreffend Ausrichtung der Aktivitäten zur Reduktion des Zuckerkonsums in der Schweiz. Genève: Haute Ecole de Santé. <https://www.blv.admin.ch/dam/blv/de/dokumente/lebensmittel-und-ernaehrung/ernaehrung/grundlagenpapier-zuckerreduktion.pdf.download.pdf/Grundlagenpapier%20betreffend%20Ausrichtung%20der%20Aktivit%C3%A4ten%20zur%20Reduktion%20des%20Zuckerkonsums%20in%20der%20Schweiz.pdf>. Consulté le : 30.07.2021.
- Bundesrat (2018): Répartition des tâches entre la Confédération et les cantons – Rapport du Conseil fédéral en réponse à la motion 13.3363, Commission des finances CN (S. 113). <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/53828.pdf>.
- Butland, Bryony; Jebb, Susan; Kopelman, Peter; McPherson, Klim; Thomas, Sandy; Mardell, Jane et al. (2007): Tackling obesity: future choices – project report (2<sup>nd</sup> edition). UK Government Office for Science. [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/287937/07-1184x-tackling-obesity-future-choices-report.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/287937/07-1184x-tackling-obesity-future-choices-report.pdf). Consulté le : 30.07.2021.
- Conseil d'Etat genevois (2020): Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur la motion : Dépendance au sucre, le fléau du siècle! Conseil d'Etat genevois. <https://ge.ch/grandconseil/data/texte/M02505B.pdf>. Consulté le : 30.07.2021.
- Chaloupka, Frank J.; Straif, Kurt und Leon, Maria E. (2011): Effectiveness of tax and price policies in tobacco control. In: Tobacco Control, 20(3), S. 235–238. BMJ Publishing Group Ltd. doi:10.1136/tc.2010.039982

- Cosandey, Jérôme (2020): Subventionen für ein ungesundes Leben. Avenir Suisse, 22.01.2020. <https://www.avenir-suisse.ch/bessere-gesundheit-dank-weniger-agrar-subventionen/>. Consulté le : 15.12.2021.
- Croker, H.; Packer, J.; Russell, Simon J.; Stansfield, C. und Viner, R. M. (2020): Front of pack nutritional labelling schemes: a systematic review and meta-analysis of recent evidence relating to objectively measured consumption and purchasing. In: Journal of Human Nutrition and Dietetics, 33(4), S. 518–537. doi:10.1111/jhn.12758
- CV-Sel (1973): Interkantonale Vereinbarung über den Salzverkauf in der Schweiz. <https://www.lexfind.ch/fe/de/tol/2035/de>. Consulté le : 18.11.2021.
- Drouot Avocats (2020): Nutri-Score : obligatoire à compter du 1er janvier 2021. mandeville-avocats-agroalimentaire.fr. [https://www.mandeville-avocats-agroalimentaire.fr/nutri-score---obligatoire-a-compter-du-1er-janvier-2021-\\_ad64.html](https://www.mandeville-avocats-agroalimentaire.fr/nutri-score---obligatoire-a-compter-du-1er-janvier-2021-_ad64.html). Consulté le : 30.07.2021.
- EC, European Commission (2014): Revision of the Tobacco Products Directive. Public Health – European Commission. [https://ec.europa.eu/health/tobacco/products/revision\\_en](https://ec.europa.eu/health/tobacco/products/revision_en). Consulté le : 30.07.2021.
- Ecorys (2014): Food taxes and their impact on competitiveness in the agri-food sector. [https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKUwjGgZp0AhWGi\\_0HHacRBIMQFnoE-CAoQAQ&url=https%3A%2F%2Fec.europa.eu%2Fdocsroom%2Fdocuments%2F5827%2Fattachments%2F1%2Ftranslations%2Fen%2Frenditions%2Fnative&usg=AOvVaw20-RsoRAqA7CK2t-dx8PCg](https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKUwjGgZp0AhWGi_0HHacRBIMQFnoE-CAoQAQ&url=https%3A%2F%2Fec.europa.eu%2Fdocsroom%2Fdocuments%2F5827%2Fattachments%2F1%2Ftranslations%2Fen%2Frenditions%2Fnative&usg=AOvVaw20-RsoRAqA7CK2t-dx8PCg).
- ESBK, Eidgenössische Spielbankenabgabe (2021): Spielbankenabgabe. <https://www.esbk.admin.ch/esbk/de/home/spielbankenaufsicht/spielbankenabgabe.html>. Consulté le : 09.12.2021.
- EZV, Eidgenössische Zollverwaltung (2020): Zigarettenverkäufe und Tabaksteuereinnahmen in der Schweiz 2020. <https://zahlen-fakten.suchtschweiz.ch/library/pdf/150c3d76142ce>. Consulté le : 09.12.2021.
- EZV, Eidgenössische Zollverwaltung (2021): Steuersätze. <https://www.ezv.admin.ch/ezv/de/home/themen/alcohol/steuersaetze.html>. Consulté le : 09.12.2021.
- Fehlmann Rielle, Laurence (2018): Postulat 18.4216 - Zuckerhaltige Getränke und Adipositas. Es muss etwas getan werden! <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefte?AffairId=20184216>. Consulté le : 30.07.2021.
- Fehlmann Rielle, Laurence (2020): Postulat 20.3558 - Werden wir über Covid-19 hinaus etwas gegen Adipositas tun? <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefte?AffairId=20203558>. Consulté le : 30.07.2021.
- Fehlmann Rielle, Laurence (2021): Postulat 21.3393- In den Supermärkten gesunde Produkte in Kassennähe anbieten. <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefte?AffairId=20213393>. Consulté le : 30.07.2021.
- Fichera, Eleonora; Mora, Toni; Lopez-Valcarcel, Beatriz G. und Roche, David (2021): How do consumers respond to “sin taxes”? New evidence from a tax on sugary drinks. In: Social Science & Medicine, 274. doi:10.1016/j.socscimed.2021.113799
- Fischer, Barbara; Mäder, Beatrice und Telser, Harry (2020): Volkswirtschaftliche Kosten von Sucht. Bern. <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/63095.pdf>. Consulté le : 30.07.2021.
- Fribourg (2021): Standesinitiative 21.315 - Für eine klare Darstellung der Menge des schnellen Zuckers in Lebensmitteln. <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefte?AffairId=20210315>. Consulté le : 10.12.2021.
- Genève (2020): Standesinitiative 20.311 - Für eine wirksame Gesundheitsförderung. Begrenzung des Zuckergehalts in industriell hergestellten Getränken und verarbeiteten Lebensmitteln. <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefte?AffairId=20200311>. Consulté le : 10.12.2021.

- gfs.bern (2021): Monitor Ernährung und Bewegung 2021. September 2021. <https://cockpit.gfsbern.ch/de/cockpit/monitor-ernaehrung-und-bewegung-2021/>. Consulté le : 05.10.2021.
- Goiana-da-Silva, Francisco; Cruz-e-Silva, David; Gregório, Maria João; Nunes, Alexandre Morais; Calhau, Conceição; Hercberg, Serge et al. (2019): Nutri-Score: A Public Health Tool to Improve Eating Habits in Portugal. In: Acta Médica Portuguesa, 32(3), S. 175–178. doi:10.20344/amp.11627
- Grand Conseil genevois (2020): Procès-verbal. Grand Conseil. [https://ge.ch/grandconseil/data/pv/2020\\_PVJANVIERDECEMBRE.pdf](https://ge.ch/grandconseil/data/pv/2020_PVJANVIERDECEMBRE.pdf).
- Griffith, Rachel; O'Connell, Martin und Smith, Kate (2017): Design of optimal corrective taxes in the alcohol market. In: IFS Working Paper, 17. Institut for Fiscal Studies. The IFS. doi:10.1920/wp.ifs.2017.1702
- Hawley, Kristy L.; Roberto, Christina A.; Bragg, Marie A.; Liu, Peggy J.; Schwartz, Marlene B. und Brownell, Kelly D. (2013): The science on front-of-package food labels. In: Public Health Nutrition, 16(3), S. 430–439. Cambridge University Press. doi:10.1017/S1368980012000754
- Hengartner, Thomas und Merki, Christoph Maria (1999): Thomas Hengartner, Christoph Maria Merki: Genussmittel. Ein kulturgeschichtliches Handbuch. Campus Verlag. [https://de.wikipedia.org/wiki/Genussmittel#cite\\_note-merki-3](https://de.wikipedia.org/wiki/Genussmittel#cite_note-merki-3).
- Hoch, Stephen J. und Loewenstein, George F. (1991): Time-inconsistent Preferences and Consumer Self-Control. In: Journal of Consumer Research, 17(4), S. 492–507. doi:10.1086/208573
- Hoffer, Adam J.; Shughart, William F. und Thomas, Michael D. (2014): Sin Taxes and Industry: Revenue, Paternalism, and Political Interest. In: The Independent Review, 19(1), S. 47–64. Independent Institute.
- Le Figaro (2011): Le Danemark lance la première taxe sur le gras. Von: Gazzane, Hayat 01.10.2011.
- Le Point (2019): Après la taxe soda, un député MoDem favorable à une « taxe charcuterie ». 15.10.2019.
- Littlewood, Jodie Anne; Lourenço, Sofia; Iversen, Cecilie Lauberg und Hansen, Gitte Laub (2016): Menu labelling is effective in reducing energy ordered and consumed: a systematic review and meta-analysis of recent studies. In: Public Health Nutrition, 19(12), S. 2106–2121. Cambridge University Press. doi:10.1017/S1368980015003468
- Luta, X.; Hayoz, S.; Gréa Krause, C.; Sommerhalder, K.; Roos, E.; Strazzullo, P. et al. (2018): The relationship of health/food literacy and salt awareness to daily sodium and potassium intake among a workplace population in Switzerland. In: Nutrition, metabolism, and cardiovascular diseases: NMCD, 28(3), S. 270–277. doi:10.1016/j.numecd.2017.10.028
- Martin-Diener, Eva; Meyer, Julia; Braun, Julia; Tarnutzer, Silvan; Fach, David; Rohrmann, Sabine et al. (2014): The combined effect on survival of four main behavioural risk factors for non-communicable diseases. In: Preventive Medicine, 65, S. 148–152. doi:10.1016/j.ypmed.2014.05.023
- McKinsey Global Institute (2014): Overcoming obesity: An initial economic analysis. [https://www.sportanddev.org/sites/default/files/downloads/mgi\\_overcoming\\_obesity\\_full\\_report\\_2\\_.pdf](https://www.sportanddev.org/sites/default/files/downloads/mgi_overcoming_obesity_full_report_2_.pdf).
- Mühlemann, Pascale (2019): Grundlagenpapier betreffend Ausrichtung der Aktivitäten zur Reduktion des Salzkonsums in der Schweiz. Bern: Dezember 2019. <https://www.blv.admin.ch/blv/de/home/lebensmittel-und-ernaehrung/ernaehrung/produktzusammensetzung/salzstrategie.html>.
- Neuchâtel (2017): Postulat 17.308 - Für ein Bundesgesetz über zuckerhaltige Produkte und für einen beschränkten Zugang zu Nahrungsmitteln mit hohem Energiegehalt. <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20170308>. Consulté le : 30.07.2021.

- NZZ, Neue Zürcher Zeitung (2021): Gesund essen: Nützliche Produktinformationen können dabei helfen. Von: Niederer, Alan 02.02.2021.
- Obsan, Schweizerisches Gesundheitsobservatorium (2020): Alkoholverkauf pro Kopf. <https://www.obsan.admin.ch/de/indikatoren/MonAM/alkoholverkauf-pro-kopf>. Consulté le : 30.07.2021.
- OECD, Organisation for Economic Co-operation and Development (2019): The Heavy Burden of Obesity: The Economics of Prevention. In: OECD Health Policy Studies. Paris: OECD Publishing. *doi:10.1787/67450d67-en*
- OECD, Organisation for Economic Co-operation and Development (2021): Health expenditure and financing. <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=SHA>. Consulté le : 30.07.2021.
- Parlement (2021): La production suisse de sucre doit être soutenue jusqu'en 2026. [https://www.parlament.ch/fr/services/news/Pages/2021/20210914105559366194158159038\\_bsf052.aspx](https://www.parlament.ch/fr/services/news/Pages/2021/20210914105559366194158159038_bsf052.aspx). Consulté le : 13.10.2021.
- PepsiCo Deutschland (2021): PepsiCo Deutschland führt Nutri-Score ein: ab sofort auf Snacks, ab 2022 für alle Getränkemarken des PepsiCo Konzerns. PepsiCo | DACH. <http://www.pepsico.de/aktuelles-presse/pressemittteilung/pepsico-deutschland-fuehrt-nutri-score-ein-ab-sofort-auf-snacks-ab-2022-fuer-alle-getraenkemarken-des-pepsico-konzerns>. Consulté le : 12.11.2021.
- Perriot, J; Uderner, Michel und Peiffer, Gerard (2016): Histoire de la lutte contre le tabagisme et de la création du dispositif de soins en tabacologie. In: Lavoisier (Hrsg.): Traité d'Addictologie (S. 539–542). Paris.
- Petit, Patrick; Mansour, Mario und Wingender, Philippe (2021): How to Apply Excise Taxes to Fight Obesity. IMF. <https://www.imf.org/en/Publications/Fiscal-Affairs-Department-How-To-Notes/Issues/2021/12/10/How-to-Apply-Excise-Taxes-to-Fight-Obesity-461733>. Consulté le : 16.12.2021.
- Piller Carrard, Valérie (2018): 18.4074 - Welche Auswirkungen hat eine Steuer auf den Süssgetränkekonsum? <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20184074>. Consulté le : 30.07.2021.
- Pollien, Alexandre (2006): Histoire des régulations de l'usage de drogue et d'alcool. <https://www.grea.ch/publications/7-histoire-des-regulations-de-lusage-de-drogue-et-dalcool>. Consulté le : 29.07.2021.
- Rizzo, Mario J. und Whitman, Glen (2019): Escaping Paternalism - Rationality, Behavioral Economics, and Public Policy. (Cambridge University Press, Hrsg.). Cambridge. <https://www.cambridge.org/core/books/escaping-paternalism/6CC068636EB534E04792F2AC41F2D4D9>. Consulté le : 30.07.2021.
- Rutz, Samuel (2015): Gefährdete Konsumentenfreiheit. Zürich: Avenir Suisse. <https://cdn.avenir-suisse.ch/production/uploads/2015/09/Gef%C3%A4hrdete-Konsumentenfreiheit.pdf>. Consulté le : 30.07.2021.
- Rutz, Samuel und Schmid, Lukas (2014): Von alten und neuen Pfründen – Wie die Kantone Monopole stützen statt Märkte fördern. Zürich: Avenir Suisse. <https://www.avenir-suisse.ch/publication/wie-die-kantone-monopole-stuetzen-statt-maerkte-foerdern/>. Consulté le : 12.11.2021.
- Salveter, Roy und Baeriswyl, Petra (2020): Gesundheitsförderung und Prävention. Gehalten auf der Austausch mit dem BAG.
- Santé publique France (2021): Nutri-Score. <https://www.santepubliquefrance.fr/determinants-de-sante/nutrition-et-activite-physique/articles/nutri-score>. Consulté le : 30.07.2021.
- SBV, Schweizer Bauernverband (2021): Nutri-Score ist mangelhaft. <https://www.sbv-usp.ch/de/nutri-score-ist-mangelhaft/>. Consulté le : 12.11.2021.
- Schweizer Brauerei-Verband (2021): Schweizer Biermarkt in Zahlen und Grafiken.2021. <https://bier.swiss/kennzahlen/marktaufteilung-schweiz/>. Consulté le : 30.07.2021.
- Schweizer Salinen (2020): Geschäftsbericht Schweizer Salinen AG 2020. <https://www.salz.ch/de/ueber-uns/firmenbroschueren-geschäftsberichte-und-nachhaltigkeitsbericht>.

- Seiler, Stephan; Tuchman, Anna und Yao, Song (2021): The Impact of Soda Taxes: Pass-Through, Tax Avoidance, and Nutritional Effects. In: Journal of Marketing Research, 58(1), S. 22–49. SAGE Publications Inc. doi:10.1177/0022243720969401
- Sharma, Anurag; Sinha, Kompal und Vandenberg, Brian (2017): Pricing as a means of controlling alcohol consumption. In: British Medical Bulletin, 123(1), S. 149–158. doi:10.1093/bmb/ldx020
- Ständerat (2021): Amtliches Bulletin. <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/amtliches-bulletin/amtliches-bulletin-die-verhandlungen?SubjectId=55221>. Consulté le : 13.12.2021.
- Swiss Pledge (2020a): Swiss Pledge Selbstverpflichtung. <https://swiss-pledge.ch/>. Consulté le : 30.07.2021.
- Swiss Pledge (2020b): Monitoring. <https://swiss-pledge.ch/charta-teilnehmer/>. Consulté le : 30.07.2021.
- swissinfo.ch (2016): La législation sur les alcools, une histoire suisse. Von: Ammann, Kathrin.2016.
- Tagesanzeiger (2020): Polen führt Sondersteuer für ungesunde Getränke ein. Tages-Anzeiger 27.08.2020.
- The Guardian (2016): Will a sugar tax actually work?. Von: Nardelli, Alberto und Arnett, George 16.03.2016.
- Trageser, Judith; Gschwend, Eva und von Stokar, Thomas (2015): Übersicht über Reformulierungsinitiativen in Europa - Schlussbericht. Zürich. [https://www.blv.admin.ch/dam/blv/de/dokumente/lebensmittel-und-ernaehrung/ernaehrung/schlussbericht-reformulierungsinitiativen-europa.pdf.download.pdf/Schlussbericht\\_Reformulierungsstrategien\\_in\\_Europa\\_150430.pdf](https://www.blv.admin.ch/dam/blv/de/dokumente/lebensmittel-und-ernaehrung/ernaehrung/schlussbericht-reformulierungsinitiativen-europa.pdf.download.pdf/Schlussbericht_Reformulierungsstrategien_in_Europa_150430.pdf).
- Tribune de Genève (2021): Alimentation en Suisse – Migros adopte le Nutri-Score pour ses marques. 07.04.2021.
- UNC, University of North Carolina Global Food Research Program (2020): Sugary drink taxes around the world. [https://www.globalfoodresearchprogram.org/wp-content/uploads/2021/04/SSB\\_sugary\\_drink\\_taxes\\_maps.pdf](https://www.globalfoodresearchprogram.org/wp-content/uploads/2021/04/SSB_sugary_drink_taxes_maps.pdf). Consulté le : 30.07.2021.
- Unesda, Union of EU Soft Drinks Associations (2021): Sugar reduction – UNESDA. <https://www.unesda.eu/sugar-reduction/>. Consulté le : 30.07.2021.
- WHO, World Health Organization (2003): Convention-cadre de l’OMS pour la lutte antitabac. Genf: 2003. [http://www.who.int/fctc/text\\_download/fr/](http://www.who.int/fctc/text_download/fr/). Consulté le : 29.07.2021.
- WHO, World Health Organization (2012): Guideline: sodium intake for adults and children. Genève: Dezember 2012. <https://www.who.int/publications-detail-direct/9789241504836>. Consulté le : 30.07.2021.
- WHO, World Health Organization (2013): Global Action Plan for the Prevention and Control of NCDs 2013-2020. Genf. <https://www.who.int/publications-detail-direct/9789241506236>. Consulté le : 30.07.2021.
- WHO, World Health Organization (2015a): Cancer: Carcinogenicity of the consumption of red meat and processed meat. WHO. World Health Organization. <https://www.who.int/news-room/questions-and-answers/item/cancer-carcinogenicity-of-the-consumption-of-red-meat-and-processed-meat>. Consulté le : 30.07.2021.
- WHO, World Health Organization (2015b): Guideline: sugars intake for adults and children. Genève: März 2015. <https://www.who.int/publications-detail-direct/9789241549028>. Consulté le : 30.07.2021.
- WHO, World Health Organization (2017): „Best Buys“ and other recommended interventions for the prevention and control of noncommunicable diseases. Genève. <https://apps.who.int/iris/handle/10665/259232>. Consulté le : 30.07.2021.

- WHO, World Health Organization (2021a): Non communicable diseases. World Health Organization. <https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/noncommunicable-diseases>. Consulté le : 29.07.2021.
- WHO, World Health Organization (2021b): WHO reports progress in the fight against tobacco epidemic. WHO. <https://www.who.int/news/item/27-07-2021-who-reports-progress-in-the-fight-against-tobacco-epidemic>. Consulté le : 30.07.2021.
- WHO, World Health Organization (2021c): Public health services. <https://www.euro.who.int/en/health-topics/Health-systems/public-health-services>. Consulté le : 30.07.2021.
- WHO, World Health Organization (2021d): Indicator Metadata Registry Details: Disability-adjusted life years (DALYs). <https://www.who.int/data/gho/indicator-metadata-registry/imr-details/158>. Consulté le : 30.07.2021.
- Wieser, Simon; Tomonaga, Yuki; Riguzzi, Marco; Fischer, Barbara; Telsler, Harry; Pletscher, Mark et al. (2014): Die Kosten der nichtübertragbaren Krankheiten in der Schweiz: Schlussbericht. Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften (zhaw). [doi:10.5167/UZH-103453](https://doi.org/10.5167/UZH-103453)
- World Bank (2020a): Obesity: Health and Economic Consequences of an Impending Global Challenge. Washington DC. <https://www.worldbank.org/en/topic/nutrition/publication/obesity-health-and-economic-consequences-of-an-impending-global-challenge>. Consulté le : 30.07.2021.
- World Bank (2020b): Taxes on Sugar-Sweetened Beverages: International Evidence and Experiences. <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/33969/Support-for-Sugary-Drinks-Taxes-Taxes-on-Sugar-Sweetened-Beverages-Summary-of-International-Evidence-and-Experiences.pdf?sequence=6>.
- Zhang, Qi; McCluskey, Jill J.; Gallardo, R. Karina und Brady, Michael P. (2021): Avoidance behaviors circumventing the sugar-sweetened beverages tax. In: Food Policy, 105, S. 102166. [doi:10.1016/j.foodpol.2021.102166](https://doi.org/10.1016/j.foodpol.2021.102166)

avenir suisse

**Zurich**

Rotbuchstrasse 46

8037 Zurich

Tel +41 44 445 90 00

Fax +41 44 445 90 01

**Lausanne**

Chemin de Beau-Rivage 7

1006 Lausanne

Tel +41 21 612 66 10

[www.avenir-suisse.ch](http://www.avenir-suisse.ch)

[info@avenir-suisse.ch](mailto:info@avenir-suisse.ch)

