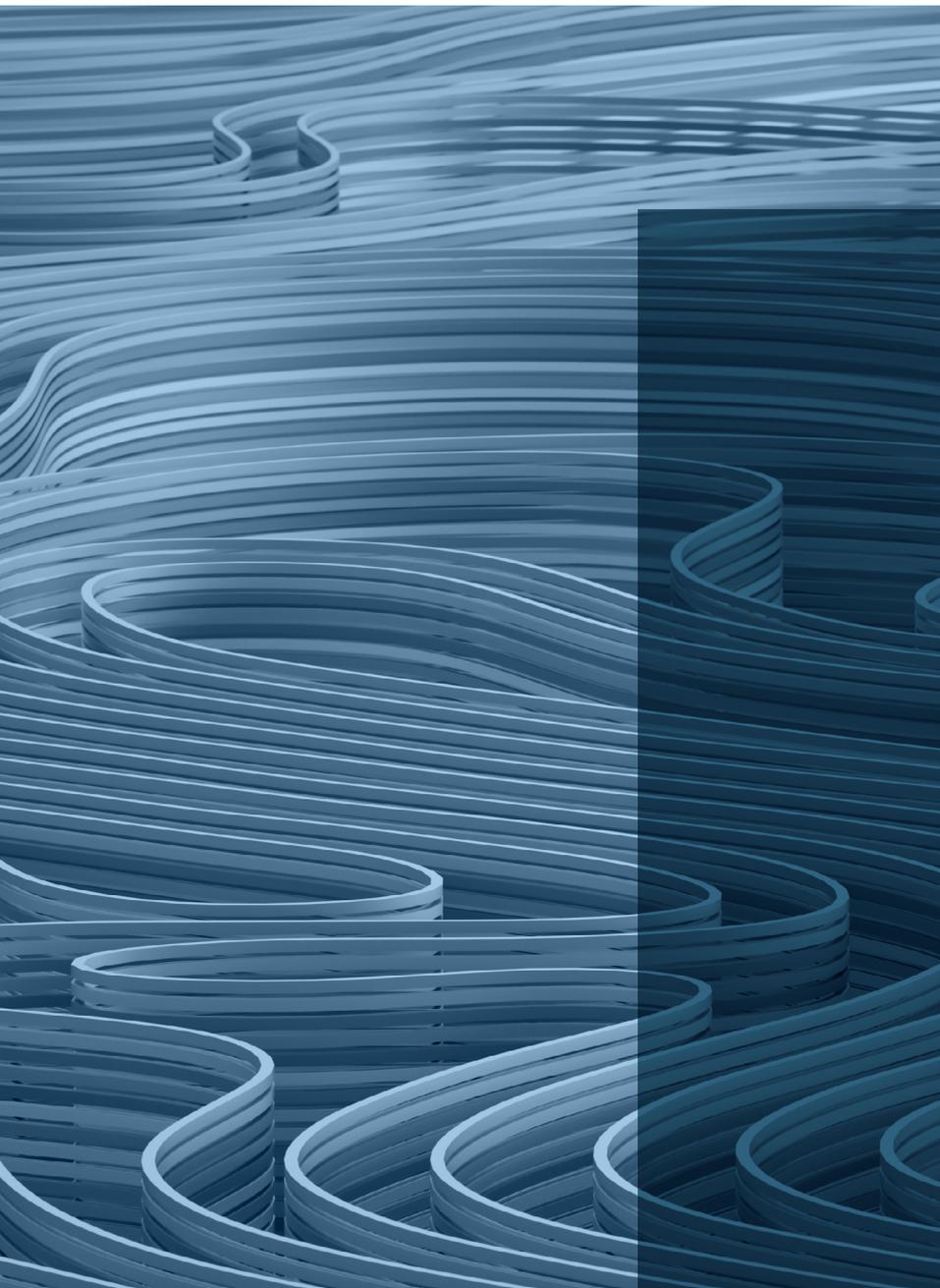


# De la Fragmentation à la Transformation

---

COMBINAISONS DE MESURES POLITIQUES MULTINIVEAUX  
POUR DES ENVIRONNEMENTS ALIMENTAIRES SAINS  
ET DURABLES EN BELGIQUE



## Informations sur le contact



Unité Systèmes alimentaires et nutrition, Service Information sanitaire  
Direction Épidémiologie et santé publique  
Sciensano  
Rue Juliette Wytsmanstraat 14 – 1050 Brussels



Sustainable Food Economies Research Group, Division of Bioeconomics  
Department of Earth and Environmental Sciences  
KU Leuven  
Celestijnenlaan 200E, 3001 Heverlee

# De la Fragmentation à la Transformation

---

COMBINAISONS DE MESURES POLITIQUES MULTINIVEAUX  
POUR DES ENVIRONNEMENTS ALIMENTAIRES SAINS  
ET DURABLES EN BELGIQUE

## Auteurs

Michiel De Bauw	(KU Leuven et Sciensano)
Karel Reybrouck	(UC Louvain et KU Leuven)
Erik Mathijs	(KU Leuven)
Stefanie Vandevijvere	(Sciensano)

# Remerciements

## Collaborateurs

Ce rapport a pu être réalisé grâce à la contribution d'un panel de 51 experts ayant examiné les rapports de données probantes, participé à l'évaluation en ligne et aux ateliers, et fourni des retours précieux. Nous adressons également nos sincères remerciements à Laïla Boulbayem pour l'organisation des ateliers politiques, ainsi qu'à Suzannah D'Hooghe, Jessie Van Kerckhove, Fanny Padolfi, Hannelore De Schaepmeester, Claire Dénos, Nora Lorenzo et Nicolas Berger pour leur rôle d'animation. Nous remercions enfin Henri Contor pour son soutien dans la rédaction de cette version francophone. Nous saluons le temps et l'engagement que l'ensemble des contributeurs ont consacrés à ce rapport.

## Bailleurs de fonds

Cette étude s'inscrit dans le cadre du projet SUSFOODBEL (B2/ 223/P3/SUSFOODBEL), financé par le programme Brain-BELSPO 2.0 de l'Office belge de la Politique scientifique.



## Note juridique

© 2025 Sciensano & KU Leuven. Tous droits réservés. Ce rapport peut être partagé et cité à des fins non commerciales avec l'attribution appropriée. Aucune partie de ce rapport ne peut être reproduite, distribuée ou modifiée sans l'autorisation écrite préalable de Sciensano et de la KU Leuven.

La publication de ce rapport n'empêche pas les auteurs de soumettre une version académique à des revues à comité de lecture. En cas d'acceptation pour publication, l'éditeur de la revue peut acquérir les droits d'auteur de l'article académique, tandis que ce rapport reste la propriété intellectuelle de Sciensano et de la KU Leuven.

## Citation suggérée

De Bauw, M., Reybrouck, K., Mathijs, E. et Vandevijvere, S. (2025). De la Fragmentation à la Transformation: Combinaisons de mesures politiques multiniveaux pour des environnements alimentaires sains et durables en Belgique. Sciensano & KU Leuven.

## Mise en page par

Studio Fiftyfifty

# Table des matières

REMERCIEMENTS	4
RÉSUMÉ EXÉCUTIF	6
PRINCIPALES ACTIONS RECOMMANDÉES	7
<b>1. LA NÉCESSITÉ DE S'ATTAQUER À L'ENVIRONNEMENT ALIMENTAIRE</b>	<b>8</b>
<b>2. POLITIQUES DE L'ENVIRONNEMENT ALIMENTAIRE EN BELGIQUE</b>	<b>9</b>
<b>2.1</b> Contexte institutionnel	9
<b>2.2</b> Environnements alimentaires en Belgique	9
<b>3. APPROCHE MÉTHODOLOGIQUE</b>	<b>10</b>
<b>3.1</b> L'indice de politique d'environnement alimentaire (Food-EPI)	10
<b>3.1.1</b> <i>Délimitation des politiques focales</i>	10
<b>3.1.2</b> <i>Cartographie des politiques</i>	11
<b>3.1.3</b> <i>Évaluation de l'intensité du dosage des politiques</i>	11
<b>3.1.4</b> <i>Ateliers des politiques</i>	11
<b>3.2</b> Analyse juridique	11
<b>3.3</b> Six points d'intervention politique pour les transitions	12
<b>3.3.1</b> <i>Classification des instruments politiques et des points d'intervention</i>	12
<b>3.3.2</b> <i>Évaluation de l'équilibre dans les combinaisons de politiques</i>	12
<b>4. RÉSULTATS ET IMPLICATIONS</b>	<b>14</b>
<b>4.1</b> Stratégies et instruments	14
<b>4.2</b> Intensité des politiques	15
<b>4.3</b> Six points d'intervention politique pour les transitions durables	18
<b>4.4</b> Analyse juridique de la séparation des pouvoirs au niveau fédéral	20
<b>4.5</b> Actions recommandées	20
<b>4.5.1</b> <i>Gouvernement fédéral</i>	21
<b>4.5.2</b> <i>Flandre</i>	24
<b>4.5.3</b> <i>Région wallonne</i>	25
<b>4.5.4</b> <i>Région de Bruxelles-Capitale</i>	26
<b>4.5.5</b> <i>Communauté française (COCOF &amp; CFWB)</i>	27
<b>5. REMARQUES FINALES</b>	<b>28</b>
RÉFÉRENCES	30

# Résumé exécutif

Les habitudes alimentaires actuelles en Belgique contribuent de manière significative aux maladies non transmissibles ainsi qu'à la dégradation de l'environnement, soulignant l'urgence d'une transition vers des régimes alimentaires plus sains et durables. La réussite de cette transition repose sur une évolution parallèle des environnements alimentaires. Ceux-ci désignent un contexte physique, économique, institutionnel et socioculturel dans lesquels les individus font leurs choix alimentaires. Les gouvernements aux niveaux européen, national et local disposent tous de compétences – et donc de responsabilités – pour améliorer ces environnements. La structure fédérale imbriquée de la Belgique, conjuguée à la fragmentation des politiques entre compétences, domaines et niveaux de gouvernance, risque d'engendrer une inertie politique et de freiner l'action coordonnée. Pour traiter les environnements alimentaires de manière cohérente, les décideurs doivent pouvoir s'appuyer sur une vue d'ensemble synthétique leur permettant de concevoir une approche intégrée.

Ce rapport propose une cartographie et une évaluation systématiques des politiques existantes, et formule des recommandations prioritaires pour rendre la combinaison de politiques en matière d'environnement alimentaire en Belgique plus transformatrice. En plus du gouvernement fédéral, l'analyse couvre la Flandre, la Région Wallonne, la Région de Bruxelles-Capitale, la Commission communautaire française (COCOF), la Fédération Wallonie-Bruxelles (CFWB), la Commission communautaire flamande (VGC) et la Communauté germanophone (DG). En prenant l'Indice de politique d'environnement alimentaire (Food-EPI) comme point de départ, une cartographie complète des politiques influençant les environnements alimentaires sains et écologiquement durables a été réalisée, suivie d'une évaluation d'experts rassemblant 51 participants issus de l'ensemble des régions belges. Le mélange actuel des politiques a ensuite été évalué selon son intensité globale, son équilibre entre les différents instruments, et son alignement avec les points d'intervention nécessaires à la dynamique de transition, tels que définis dans le cadre des six points d'intervention politique (6IP). Pour identifier et hiérarchiser les recommandations, des ateliers de cocréation ont été organisés avec 48 experts. Les recommandations qui en ont émergé ont été appuyées par une analyse juridique de la répartition des compétences.

Les résultats révèlent des disparités notables dans les actions politiques entreprises pour améliorer les environnements alimentaires, tant entre niveaux de gouvernance que domaines politiques. Si des actions soutenues ont été constatées dans les marchés publics et la gestion des normes, des lacunes évidentes subsistent en matière de législation sur le zonage et de régulation du marketing. L'analyse intégrée des évaluations fédérales, régionales et communautaires montre que l'intensité d'activité politiques est la plus élevée en Flandre, suivie de la Belgique germanophone, de la Wallonie et de Bruxelles. Cela peut traduire à la fois des différences dans l'engagement des institutions individuelles, mais aussi dans la manière dont les différents niveaux de pouvoir se complètent. La majorité des instruments recensés sont de nature informationnelle, axés sur le développement et la diffusion de produits alternatifs ainsi que sur la coordination entre acteurs. À l'inverse, les instruments réglementaires et économiques sont beaucoup moins mobilisés à tous les niveaux. Il en va de même pour les politiques visant à la réduction progressive des produits et pratiques alimentaires malsains et non durables, ainsi que pour celles visant à anticiper et gérer les perturbations socio-économiques induites.

Au total, 158 recommandations politiques ont été formulées et classées par ordre de priorité pour améliorer plus efficacement les environnements alimentaires. Ces recommandations offrent un meilleur équilibre entre les instruments d'information, les mesures réglementaires et les instruments économiques que les combinaisons actuelles, et mettent davantage l'accent sur les politiques de réduction progressive. Il est intéressant de noter que plusieurs recommandations similaires ont émergé au sein des différentes entités infranationales, témoignant d'un potentiel accru de cohérence et d'émergence d'une vision nationale plus unifiée des environnements alimentaires. Cette étude constitue une évaluation approfondie du paysage politique belge en la matière, mettant en lumière des axes d'intervention prioritaires et soulignant la nécessité d'un ensemble de politiques plus équilibré et proactif pour accélérer la transition vers des régimes alimentaires durables et sains par l'amélioration des environnements alimentaires.

# Principales actions recommandées

## Fédéral

- Restreindre la publicité pour les produits alimentaires malsains et non durables dans les espaces et événements publics
- Affecter des stratégies fiscales à la promotion de choix alimentaires sains et durables
- Réglementer les publicités pour les produits alimentaires malsains et non durables sur les réseaux sociaux
- Développer un indice de suivi des prix à la consommation sur les paniers d'aliments durables et sains
- Élaborer de manière ambitieuse des critères minimaux pour la durabilité et la nutrition dans les pratiques de passation des marchés publics
- Reconnaître l'accès à une alimentation saine et durable comme un droit fondamental dans l'article 23 de la constitution
- Élaborer un plan stratégique global sur la nutrition, la santé, la durabilité et les inégalités aux niveaux national et interfédéral

## Flandre

- Faciliter la mise en œuvre des cadres politiques stratégiques existants par la mise en œuvre d'activités de renforcement des compétences
- Développer une culture alimentaire et une compréhension de l'étiquetage alimentaire, à travers toutes les tranches d'âge
- Élaborer un cadre juridique permettant aux autorités locales de réglementer les environnements alimentaires physiques
- Intégrer des initiatives durables en matière d'alimentation saine dans des stratégies plus larges de réduction de la pauvreté
- Établir une vision à long terme qui reflète des choix clairs et délibérés pour les futures politiques en matière d'environnement alimentaire
- Élaborer une boîte à outils destinés aux villes et municipalités afin de soutenir la mise en œuvre de politiques alimentaires efficaces
- Démontrer les avantages tangibles à court terme des investissements dans les politiques alimentaires préventives

## Région wallonne

- Soutenir les entreprises émergentes et les initiatives en faveur d'une alimentation saine et durable
- Limiter la concentration des points de vente d'aliments malsains et non durables à proximité des lieux de vie tels que les écoles
- Encourager les politiques de prix négociés entre les parties prenantes de la chaîne d'approvisionnement en faveur d'une alimentation saine et durable, en garantissant une rémunération équitable aux acteurs concernés
- Renforcer l'infrastructure et le soutien logistique pour assurer la cohérence entre les maillons de la chaîne d'approvisionnement en aliments durables et sains

## Région de Bruxelles-Capitale

- Préserver l'exemption des subventions pour les industries produisant des aliments malsains et non durables
- Élargir les critères du label «Good Food» pour y inclure des normes nutritionnelles
- Établir une plateforme d'échange sur les politiques environnementales et sanitaires entre les différentes juridictions à Bruxelles - la région RBC et les communautés
- Établir un budget de sécurité sociale pour l'alimentation avec des critères pour des produits sains et durables pour les citoyens de la RBC

## Communautés françaises - COCOF & CFWB

- Protéger plus rigoureusement les établissements d'enseignement des influences commerciales
- Restreindre la commercialisation d'aliments malsains et non durables lors d'événements ainsi qu'au sein de clubs sportifs
- Fournir une vue d'ensemble et harmoniser les initiatives en cours en matière d'alimentation saine et durable au sein des publiques
- Des repas sains et durables gratuits dans les écoles et maternelles
- Effectuer davantage d'évaluations de l'impact des politiques mises en œuvre
- Apporter un soutien financier aux autorités locales pour coordonner les actions liées à l'alimentation

## Transversal

- Améliorer la coordination horizontale au sein des juridictions et entre elles pour assurer la cohérence des politiques
- Améliorer la coordination verticale entre les niveaux fédéral, régional et communautaire pour optimiser la complémentarité
- Renforcer la collaboration intersectorielle en faisant de l'alimentation un thème transversal.

# La nécessité de s'attaquer à l'environnement alimentaire

Les pays à revenu élevé ont tiré profit d'un système alimentaire de plus en plus efficace, comme en témoigne la disponibilité, l'accessibilité et la sécurité accrues des aliments et des boissons. Toutefois, ce succès s'est accompagné de défis collatéraux. Leur nature latente et chronique peut expliquer — mais ne saurait justifier — le faible sentiment d'urgence encore trop souvent observé dans les politiques publiques actuelles.

Les compositions alimentaires actuelles sont préoccupantes, en particulier leur excès en protéines animales, en graisses saturées, en sucres ajoutés et en aliments ultra-transformés, ainsi que leur carence en légumineuses, fruits à coque, fruits et légumes. Cette situation reflète la montée des maladies chroniques — notamment le cancer, le diabète, les maladies cardiovasculaires et respiratoires — ainsi qu'une série de répercussions écologiques majeures, comme la perte de biodiversité, le changement climatique, la dégradation des sols et l'eutrophisation des eaux<sup>1 2 3 4</sup>.

Cette tendance alarmante, enracinée dans divers systèmes technologiques, d'infrastructures et de valeurs, nécessite une série de dynamiques de transition pour être infléchie. Des changements progressifs s'imposent, par exemple en réduisant graduellement la teneur en ingrédients critiques dans la composition des produits alimentaires. Des substitutions sont également nécessaires, comme le remplacement des produits surconsommés par leurs équivalents sous-consommés. Enfin — et bien souvent négligés — des changements plus systémiques, capables de remodeler l'architecture du système alimentaire, doivent également être envisagés.

Le système qui détermine les compositions alimentaires est complexe, composé de multiples sous-systèmes d'influence et de points de contact répartis dans des contextes variés. Aujourd'hui, le rôle central des environnements alimentaires dans cette dynamique est largement reconnu<sup>5</sup>. Littéralement traduit selon la définition de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO): «*L'environnement alimentaire fait référence aux contextes physiques, économiques et socioculturels dans lesquels les individus prennent leurs décisions alimentaires. Il englobe la disponibilité, l'accessibilité et le caractère abordable des aliments, ainsi que les types d'aliments proposés, les pratiques de commercialisation employées, les normes sociales et les pratiques culturelles qui influencent les comportements alimentaires.*»

Cette approche élargie des environnements alimentaires est essentielle pour faire face aux défis posés par les modes de consommation. Cependant, elle risque également d'accabler et de disperser l'attention des acteurs clés — notamment les décideurs politiques — ce qui peut entraver la mise en œuvre efficace des politiques. La dispersion des mesures entre compétences, domaines d'action et niveaux de gouvernance contribue vraisemblablement à cette inertie politique. Ce constat rejoint les appels lancés par l'Organisation Mondiale de la Santé (OMS) en faveur d'une meilleure synthèse, d'une évaluation comparative et d'un suivi renforcé des politiques relatives aux environnements alimentaires<sup>6 7</sup>.

# Politiques de l'environnement alimentaire en Belgique

## 2.1 Contexte institutionnel

La Belgique est un État fédéral composé de deux types d'entités infranationales distinctes — les Régions et les Communautés — dont les compétences se superposent géographiquement. Il en résulte une structure étatique particulièrement complexe. Un aperçu condensé de cette organisation institutionnelle s'impose donc pour contextualiser le présent rapport. Depuis sa fondation comme État unitaire en 1830, la Belgique a connu six réformes institutionnelles (entre 1970 et 2014), transférant progressivement des compétences du gouvernement central vers les entités fédérées, chacune dotée de son propre gouvernement et parlement.

Cette division repose sur deux lignes de fracture historiques. La première, d'ordre économique, a conduit à la création des trois Régions — la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale — compétentes pour les « matières liées au territoire », telles que l'environnement et l'agriculture. La seconde, de nature culturelle, a donné lieu aux trois Communautés — la Communauté flamande, la Communauté française et la Communauté germanophone — compétentes pour les « matières liées aux personnes », telles que l'éducation et les médias.

Depuis 1980, la Région et la Communauté flamandes fonctionnent comme une entité unique, avec un seul gouvernement et un seul parlement. En revanche, les Communautés française et germanophone conservent une autonomie institutionnelle au sein de la Région wallonne. Dans la Région de Bruxelles-Capitale, les Communautés française et flamande sont représentées par deux institutions distinctes<sup>1</sup>: la Commission communautaire française (COCOF) et la Commission communautaire flamande (VGC). Pour les matières qui ne sont pas uniquement liées à une communauté, la COCOM (Commission communautaire commune) est compétente pour mettre en œuvre les politiques communes qui concernent à la fois les communautés francophone et néerlandophone.

Par ailleurs, au-delà des entités fédérées, l'État fédéral conserve des compétences importantes, sans pour autant se situer au-dessus des niveaux régional et communautaire. Enfin, il convient de souligner que certaines compétences clés relèvent également des niveaux européen et local.

## 2.2 Environnements alimentaires en Belgique

Dans ce contexte institutionnel imbriqué, les tendances mondiales évoquées précédemment se manifestent clairement au niveau national belge: environ 49 % de la population est en surpoids et 18 % souffre d'obésité<sup>9</sup>. Les coûts sociétaux associées sont estimées entre 1,85 et 3,3 milliards d'euros par an<sup>10</sup>. Les habitudes alimentaires moyennes en Belgique ne respectent pas les recommandations en matière de consommation de fruits, légumes, noix et graines, tout en excédant largement les apports recommandés en boissons sucrées et viandes transformées<sup>11</sup>. De plus, les ratios entre protéines animales et végétales sont très déséquilibrés, tout comme la part des aliments ultra-transformés, avec des impacts environnementaux majeurs tels que le changement climatique et l'utilisation des sols<sup>12</sup>. Ces tendances sont alimentées par des évolutions notables dans l'environnement alimentaire belge. Ces dernières années, on observe une augmentation des déserts alimentaires et des marécages alimentaires<sup>13</sup>. La proximité de fast-foods et magasins de proximité autour des écoles a été associée au statut pondéral des enfants<sup>14</sup>, et les environnements de vente au détail favorisent largement les produits alimentaires malsains<sup>15</sup>. Par ailleurs, les points de vente d'aliments sains sont répartis de manière inégale selon le statut socio-économique, ce qui perpétue les inégalités en matière de santé<sup>16</sup>. Indépendamment de l'accessibilité géographique, le coût des régimes alimentaires sains reste un obstacle important pour de nombreux ménages en Belgique<sup>17</sup>. Contrairement à la majorité des pays européens, aucune cartographie ni évaluation systématique des politiques relatives à l'environnement alimentaire n'a encore été réalisée en Belgique<sup>18</sup>.

1 Étant donné que la COCOM a des compétences limitées en matière d'alimentation et de promotion préventive de la santé, il n'est pas pris en considération dans le présent rapport.

# Approche méthodologique

## 3.1 L'indice de politique d'environnement alimentaire (Food-EPI)

Le Food-EPI est un outil et un processus standardisé au niveau international, développé par le «Réseau international de recherche, de suivi et de soutien à l'action sur l'alimentation et l'obésité/maladies non transmissibles» (INFORMAS). Il est utilisé par des spécialistes en santé publique et en nutrition pour aider les gouvernements locaux, nationaux et européens à identifier les lacunes dans la mise en œuvre des politiques, et à recommander des mesures en vue de créer des environnements alimentaires sains, afin de prévenir l'obésité et les maladies non transmissibles liées à l'alimentation<sup>18 19 20</sup>.

En tant qu'outil de cartographie des politiques en matière d'environnement alimentaire sain, le Food-EPI comprend 47 indicateurs de bonnes pratiques, répartis en 13 domaines couvrant deux composantes: les politiques et le soutien à l'infrastructure (voir Fig. 1). En tant que processus, le Food-EPI se déroule généralement en trois phases successives: cartographie, évaluation, puis recommandation et hiérarchisation. Durant la phase de cartographie, un document de référence détaillé est établi, compilant l'ensemble des stratégies et instruments politiques pertinents pour chaque indicateur. Ce document est ensuite vérifié par les agents publics compétents. Cette étape couvre l'ensemble du cycle de la politique publique, de son élaboration jusqu'à sa mise en œuvre et son suivi. Lors de la phase d'évaluation, ce document est examiné et noté par des panels d'experts en fonction du niveau de mise en œuvre constaté pour chaque indicateur. La phase de recommandation permet ensuite d'identifier les lacunes de mise en œuvre et de formuler des recommandations ciblées, qui sont ensuite hiérarchisées selon leur priorité. À ce jour, le Food-EPI a été appliqué dans plus de 50 juridictions à travers le monde, dont 11 pays européens<sup>18</sup>.

Le présent rapport repose principalement sur une application du Food-EPI, mais avec un champ élargi englobant également les politiques qui favorisent la création d'environnements alimentaires à la fois sains et durables sur le plan environnemental (Annexe 1).

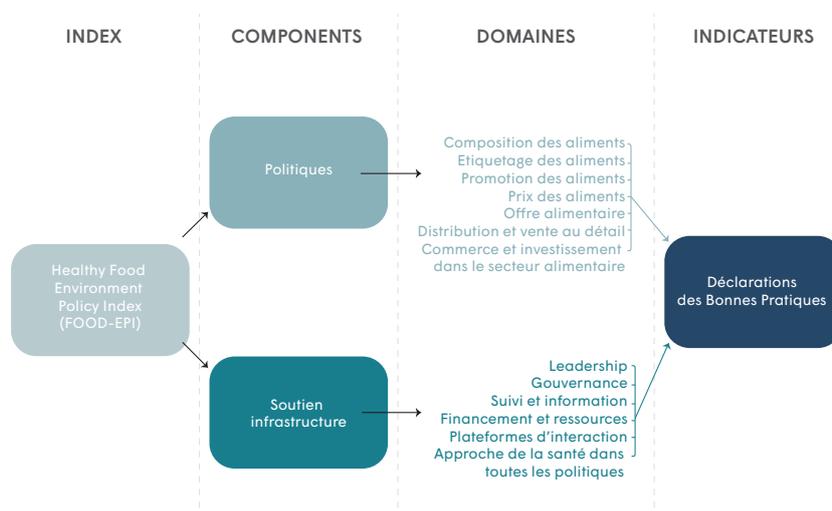


Figure 1: Structure de l'outil Food-EPI original

### 3.1.1 Délimitation des politiques focales

Le champ d'application horizontal de cette étude incluait l'ensemble des politiques publiques ayant une incidence directe sur la création d'environnements alimentaires à la fois sains et écologiquement durables (par exemple: l'agriculture, la santé publique). Les indicateurs de bonnes pratiques issus de l'initiative Food-EPI ont donc été adaptés à ce périmètre spécifique (voir Annexe 1). Toutefois, les politiques intervenant en amont de la chaîne d'approvisionnement — c'est-à-dire celles liées à la production et à la transformation des denrées alimentaires — ont été exclues du champ d'analyse. Le champ d'application vertical couvrait quant à lui les niveaux fédéral, régional et communautaire en Belgique. Huit juridictions

ont ainsi été prises en compte: le gouvernement fédéral, le gouvernement flamand, le gouvernement wallon, le gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale (RBC), le gouvernement de la Communauté française (CFWB), le gouvernement de la Communauté germanophone (DG), ainsi que les Communautés française et flamande de Bruxelles représentées respectivement par la COCOF et la VGC. Les niveaux local, européen et international ne faisaient pas partie du périmètre de cette étude.

### 3.1.2 Cartographie des politiques

La compilation des données relatives à l'élaboration et à la mise en œuvre de politiques de bonnes pratiques par territoire s'est déroulée selon les étapes suivantes:

1. Identifier les parties prenantes concernées au sein des organisations gouvernementales, des départements et des ministères.
2. Effectuer des recherches documentaires pour recueillir des stratégies et des instruments auprès de sources officielles.
3. Rédiger des rapports détaillés pour chaque juridiction.
4. Mener des consultations approfondies par téléphone ou en face-à-face avec les fonctionnaires pour affiner les éléments recueillis.
5. Effectuer une analyse juridique sur la répartition des compétences.
6. Examiner et enrichir les documents probants sur base de consultations et d'informations juridiques.
7. Vérification des documents auprès des fonctionnaires.
8. Finalisation des documents de preuve, organisés par juridiction.

La collecte de preuves a eu lieu entre mai 2023 et mai 2024 et a été consolidée dans des rapports de preuves distincts par territoire (Annexe 2)

### 3.1.3 Évaluation de l'intensité du dosage des politiques

Un panel de 51 experts travaillant dans les administrations publiques concernées (n = 18), les unités académiques (n = 14) et les ONG et autres organisations de la société civile (n = 19) dans les régions belges a été recruté en avril 2024. Le panel ne comprenait pas de représentants de l'industrie. Les panélistes ont été invités à lire l'aperçu complet des politiques de l'environnement alimentaire pour l'un des trois territoires (c'est-à-dire (1) fédéral et Flandre ou (2) fédéral, RBC, COCOF et VGC ou (3) fédéral, Région wallonne, CFWB et DG) et à remplir un questionnaire en ligne, avec une évaluation de chaque politique de bonnes pratiques à travers les 13 domaines pour chaque entité individuellement. L'intensité évaluée a été dérivée d'une échelle de Likert en 5 points (1 = pas de politique ou politique très faible, 2 = politique faible, 3 = politique modérée, 4 = politique forte et 5 = politique très forte). Les notes moyennes par indicateur ont été calculées, ainsi que le niveau d'accord entre les évaluateurs, sur la base d'un Gwet AC2. Enfin, une mesure intégrée de l'intensité des politiques a été dérivée par domaine grâce à l'intégration verticale, tout en tenant compte de la division des compétences.

### 3.1.4 Ateliers des politiques

Cette dernière étape visait à trouver des idées sur les améliorations réalisables et pertinentes de l'ensemble des politiques identifiées. Trois ateliers - un par juridiction - ont été organisés pendant trois jours à Bruxelles, en septembre 2024. Un panel équilibré de fonctionnaires (n = 18), d'universitaires (16) et d'ONG et autres organisations de la société civile (n = 13) a participé aux discussions. Une longue liste d'actions a ensuite été formulée au cours de la discussion, structurée par les documents de preuve et l'évaluation ex ante de l'intensité. Une sélection d'actions classées par ordre de priorité a ensuite été obtenue par un exercice de notation en termes de pertinence et de faisabilité. Seules les actions classées par ordre de priorité sont incluses dans le corps du présent rapport, mais la liste longue est ajoutée à l'annexe 4.

## 3.2 Analyse juridique

a utilisé une méthodologie de recherche doctrinale juridique pour examiner la répartition des pouvoirs entre le gouvernement fédéral et les entités subnationales dans la création d'environnements alimentaires durables et sains par le biais de diverses réglementations. Elle a procédé à une analyse approfondie de la Constitution belge, des lois spéciales pertinentes et de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle belge et du Conseil d'État. Elle intègre également la doctrine juridique afin de fournir une compréhension approfondie du cadre juridique régissant la réglementation alimentaire. En synthétisant ces sources, le rapport vise à clarifier les rôles et les responsabilités des différents niveaux de gouvernement dans l'élaboration de politiques liées à des environnements alimentaires sains et durables.

### 3.3 Six points d'intervention politique pour les transitions

Outre la promotion de la santé publique, les environnements alimentaires durables et sains constituent également un enjeu de transition majeur et actuel. C'est pourquoi, en complément du Food-EPI, ce rapport mobilise également un deuxième cadre d'analyse permettant d'éclairer les politiques publiques sous l'angle des dynamiques de transition. Les transitions sociotechniques ont longtemps été théorisées comme des configurations d'interactions à trois niveaux: (1) l'innovation émergente – les « niches », (2) les structures établies – les « régimes », et (3) les tendances sociétales plus larges – le « paysage»<sup>21 22</sup>. Le cadre des six points d'intervention politique prend en compte cette vision stratifiée et offre aux décideurs un cadre opérationnel concret pour guider l'action publique<sup>23</sup>. Il est important d'aborder ces six points d'intervention pour gérer efficacement les transitions. Ce cadre a récemment fait l'objet d'un nombre croissant d'applications aux politiques agroalimentaires, y compris aux niveaux européen et national<sup>24 25 26</sup>. Une vue d'ensemble, adaptée au cas des transitions de l'environnement alimentaire, est présentée dans le Tableau 1 ci-dessous.

Tableau 1: Six points d'intervention politique pour les transitions (Source: Adapté de Kanger et al., 2020 & EEA 2022)

POINTS D'INTERVENTION	DESCRIPTION	EXEMPLES
<b>IP1: Stimulation des niches</b>	Stimuler l'émergence de produits et de pratiques alternatifs	Programmes de financement de la R&D, programmes d'éducation et de formation
<b>IP2: Accélération des niches</b>	Accélérer la diffusion de produits et de pratiques alternatifs par la mise à l'échelle, l'institutionnalisation et la reproduction.	Incubateurs, marchés publics, normes et labels, services de conseil, exonérations fiscales
<b>IP3: Réforme des structures dominantes existantes</b>	Réduction progressive des produits et pratiques malsains et non durables.	Taxes, lois sur le zonage, réglementation de la publicité, démantèlement des structures fiscales de soutien
<b>IP4: Gérer les répercussions négatives indésirables de la transition</b>	Anticiper et faire face aux perturbations socio-économiques.	Soutien à la requalification, programmes créatifs d'adaptation de la main-d'œuvre, formation des chefs, systèmes de compensation
<b>IP5: Coordination des interactions entre les différents régimes</b>	Utiliser les synergies entre les acteurs en place et optimiser la cohérence des politiques	Coopération intersectorielle, associant la santé, la durabilité environnementale et la politique alimentaire, stratégies globales dans l'ensemble des domaines politiques, évaluations d'impact
<b>IP6: Faire basculer le paysage</b>	Modifier les conditions générales et orienter le changement.	Cadres stratégiques supranationaux (par ex. Green Deal européen, ODD's, ...)

#### 3.3.1 Classification des instruments politiques et des points d'intervention

Sur la base de l'aperçu de l'analyse des politiques existantes (Annexe 2), des actions politiques concrètes ciblant les dynamiques de transition via l'un des six points d'intervention à destination des décideurs ont été identifiées. Pour situer approximativement ces actions dans le cycle des politiques publiques, une distinction a été faite entre la communication stratégique (définition de l'agenda et formulation des politiques) et les instruments déployés (substantiels ou procéduraux, en cours de développement ou déjà mis en œuvre). Au sein de ces instruments, une distinction a été opérée entre les instruments économiques, réglementaires et informationnels. Enfin, les points d'intervention les plus pertinents pour la transition ont été attribués à chaque action individuelle. Cette classification a été réalisée selon une approche de triangulation en aveugle, impliquant trois codeurs indépendants. En cas de désaccord, la classification retenue a été celle partagée par deux des trois codeurs.

#### 3.3.2 Évaluation de l'équilibre dans les combinaisons de politiques

La dernière étape de l'analyse consiste à calculer une mesure de l'équilibre entre les types d'instruments et les points d'intervention de l'intensité des politiques<sup>27</sup>. Conformément aux applications précédentes, un indice de Gini-Simpson a été calculé, avec des valeurs comprises entre 0 et 1. Des valeurs plus élevées indiquent une combinaison plus équilibrée d'instruments ou de points d'intervention. Une telle combinaison équilibrée est généralement considérée comme plus efficace pour atteindre les objectifs politiques<sup>28</sup>. En ce qui concerne les points d'intervention, il est simplement postulé ici que tous les points d'intervention sont nécessaires dans tous les processus de transition, d'où l'accent mis sur des points d'intervention équilibrés.

Tableau 2: Stratégies générales et nombre d'instruments utilisés par juridiction

	FÉDÉRAL	FLANDRE	WALLONIE	RBC	CFWB	COCOF	VGC	DG
Stratégies	<p>Plan fédéral Nutrition et Santé, 2016 - 2020</p> <p>Stratégie nationale pour la biodiversité, 2013 - 2020</p> <p>Plan fédéral de développement durable, 2021 - 2024</p> <p>Vision fédérale à long terme pour le développement durable, 2013</p> <p>Plan fédéral de réduction de la pauvreté, 2022 - 2027</p> <p>Accord de gouvernement 2020 - 2024</p>	<p>Stratégie alimentaire flamande (Go-4Food), 2023-2030</p> <p>Stratégie flamande en matière de protéines, 2021-2030</p> <p>Plan stratégique: "De Vlaming Leeft Gezonder in 2025", 2016-2025</p> <p>Plan d'action flamand pour la réduction de la pauvreté, 2020-2024</p> <p>Plan de relance "Vlaamse Veerkracht", 2021</p> <p>Accord de gouvernement et notes politiques, 2020-2024</p>	<p>Référentiel "Vers un système alimentaire durable en Wallonie", 2018</p> <p>Stratégie "Manger Demain", 2018</p> <p>Plan d'action "Food Wallonia", 2022</p> <p>Plan de prévention et de promotion de la santé pour la Wallonie 2030 (WAPPS 2030)</p> <p>Programme wallon de promotion de la santé, 2023-2027</p> <p>Plan wallon de nutrition, de santé et de bien-être pour les seniors (PWNS-be_A)</p> <p>Plan wallon de sortie de la pauvreté (PlanSoP), 2019-2024</p> <p>Plan de Relance de la Wallonie (PRW), 2021-2024</p>	<p>Stratégie Good Food 2 (2022 - 2030)</p> <p>Plan régional d'innovation (2021 - 2027)</p> <p>Stratégie GSET</p> <p>Stratégie Good Move 2020-2030</p> <p>Plan de gestion des ressources et des déchets (2018)</p> <p>Déclaration de politique régionale (GBV) 2019 - 2024</p>	/	<p>Plan intégré de bien-être et de santé (GWGP/PSSI)</p> <p>Plan de promotion de la santé, 2023-2028</p>	<p>Plan pluriannuel 2022-2025</p>	<p>Concept de promotion de la santé dans la Communauté germanophone (2017)</p> <p>Décret du gouvernement sur la définition des domaines clés de la promotion de la santé pour les années 2020 et 2024</p>
Nombre d'instruments	31	61	38	14	12	10	15	18

## Résultats et implications

### 4.1 Stratégies et instruments

Au total, 31 stratégies globales et 200 instruments ont été identifiés grâce à la cartographie des politiques (Tableau 2). Comme l'illustre la Figure 2, la majorité des instruments recensés étaient de nature informationnelle (n = 168), contre une minorité réglementaire (n = 25) et économique (n = 37). Le nombre d'instruments fondés sur l'information était plus de quatre fois supérieur à celui des instruments économiques, et près de sept fois supérieur à celui des instruments réglementaires. L'intensité des politiques qui en résulte peut-être considérée comme relativement déséquilibrée, avec une valeur de 0,43.

En comparant les différentes entités gouvernementales (Figure 3), c'est le gouvernement fédéral qui a mis en œuvre la plus grande part d'instruments réglementaires (31 %), suivi de la Région de Bruxelles-Capitale (15 %), de la Flandre (10 %), de la CFWB (8 %), de la DG (6 %) et de la Wallonie (4 %). Aucun instrument réglementaire n'a été observé pour la COCOF et la VGC, ce qui reflète leur configuration institutionnelle spécifique, en particulier la limitation de leurs compétences décrétales.

S'agissant des instruments informationnels, les parts les plus élevées ont été observées chez la COCOF (93 %), la VGC (88 %), la DG (83 %), la Flandre (78 %), la CFWB (75 %), la Wallonie (69 %), la Région de Bruxelles-Capitale (67 %) et enfin le gouvernement fédéral (53 %), qui présente la proportion la plus faible.

Concernant les instruments économiques, c'est la Wallonie qui en présente la plus forte proportion (26 %), suivie de la Région de Bruxelles-Capitale (19 %), de la CFWB (17 %), du fédéral (17 %), de la VGC (13 %), de la Flandre (12 %), de la DG (11 %) et de la COCOF (7 %).

En ce qui concerne l'équilibre des types d'instruments, le policy mix fédéral s'avère le plus équilibré (indice: 0,6), tandis que celui de la COCOF est le moins équilibré (0,1). Il convient de noter que l'équilibre dans le type d'instrument n'est pas nécessairement corrélé au nombre total d'instruments mobilisés. Par exemple, le policy mix de la CFWB, avec seulement 12 instruments, était plus équilibré (0,44) que celui de la Flandre, qui en comptait pourtant 61 (0,36).

Ces observations soulignent que la prépondérance des instruments informationnels ne correspond pas au consensus scientifique selon lequel une combinaison plus équilibrée d'instruments est nécessaire pour accélérer efficacement les transitions de l'environnement alimentaire (5). De manière connexe, le plaidoyer en faveur d'une utilisation accrue des instruments réglementaires et économiques n'est pas nouveau <sup>29</sup>, mais les résultats obtenus viennent en renforcer la pertinence.

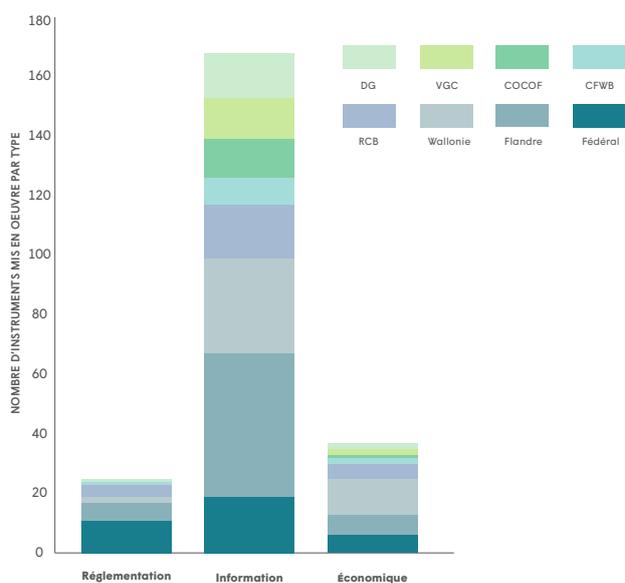


Figure 2: Instruments déployés par type

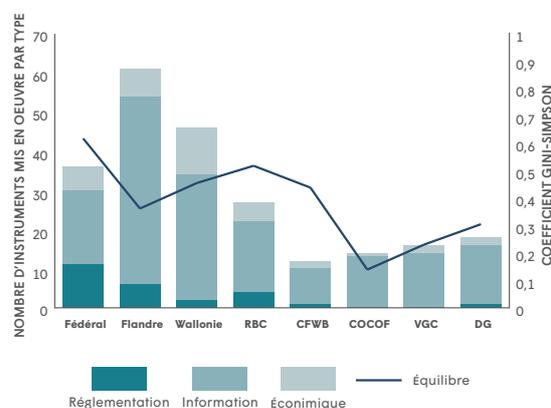


Figure 3: Répartition des instruments déployés par type et par entité. Une mesure de l'équilibre entre ces trois types est calculée comme le coefficient de Gini-Simpson

## 4.2 Intensité des politiques

Pour chaque entité gouvernementale et chaque indicateur de bonne pratique de l'initiative Food-EPI, les scores moyens d'intensité politique sont présentés dans le Tableau 3. Les évaluations des indicateurs appliqués aux juridictions sans compétence pertinente ont été exclues a posteriori, sur la base de l'analyse juridique, et sont reportées dans des cellules vides. Les valeurs du Gwet's AC2 pour l'ensemble des juridictions indiquent des niveaux de concordance généralement bons entre les évaluateurs. Un accord presque parfait a été observé pour la CFWB (0,94 ; IC 95 % = 0,92 - 0,96), la VGC (0,94 ; IC 95 % = 0,92 - 0,96) et Ostbelgien (0,93 ; IC 95 % = 0,91 - 0,95). Une concordance substantielle a été observée pour la Wallonie (0,84 ; IC 95 % = 0,80 - 0,88) et l'État fédéral (0,80 ; IC 95 % = 0,68 - 0,92). Des niveaux modérés de concordance ont été observés pour la Flandre (0,72 ; 95% CI = 0,60 - 0,84), COCOF (0,71 ; 95% IC = 0,59 - 0,83) et RBC (0,67 ; 95% IC = 0,43 - 0,91).

Les politiques relatives à la **reformulation des produits et l'étiquetage alimentaire**, deux compétences essentiellement fédérales, ont été jugées faibles à modérées. Le gouvernement fédéral a publié plusieurs arrêtés royaux ainsi que des conventions concernant les normes de composition des aliments. En outre, l'approbation du Nutri-Score en tant qu'étiquette sur le devant de l'emballage a été officialisée par un arrêté royal en 2019. En revanche, des politiques similaires mais au niveau des repas, telles que la reformulation des repas ou l'étiquetage des menus, ont été évaluées comme très faibles, voire inexistantes dans l'ensemble. La Région de Bruxelles-Capitale fait exception à cette règle, avec une évaluation légèrement plus positive (faible à modérée). Le gouvernement bruxellois a établi les « critères Good Food », auxquels les restaurants peuvent satisfaire pour obtenir une reconnaissance officielle par le biais du « Good Food Resto Label ».

Les politiques relatives à la **promotion, à la publicité, à la sensibilisation et à l'éducation en matière d'alimentation** touchent aux compétences des trois niveaux de gouvernance. Les politiques limitant la publicité pour les aliments non durables et malsains ont été jugées très faibles à faibles pour toutes les juridictions, quels que soient le cadre et le média (médiats audiovisuels, espaces publics, médias sociaux, ...). Cette situation contraste fortement avec les politiques de gestion active des normes par le biais de campagnes éducatives et de sensibilisation, qui sont généralement jugées faibles à modérées, et même modérées à fortes pour la Flandre. Le rapport illustre cette situation par le triangle alimentaire flamand, qui intègre la santé et la durabilité environnementale, ainsi que par les campagnes d'information qui s'appuient sur ce triangle.

**En ce qui concerne la restauration institutionnelle et les marchés publics**, les politiques publiques ont été évaluées de manière nettement plus positive dans l'ensemble. La Flandre et la Wallonie ont obtenu les meilleurs résultats à cet égard, quatre indicateurs étant considérés comme des politiques modérées à fortes, avec un score légèrement plus élevé pour la Flandre. Dans les deux régions, les politiques relatives à l'alimentation dans les écoles ont été jugées fortes. Cela souligne la force des actions entreprises en Wallonie à la lumière du « Green Deal Cantines Durables » et de son label correspondant dans les établissements de restauration collective. En Flandre, les exemples notables comprennent une déclaration d'engagement pour les boissons et les collations dans les écoles, une charte pour des repas scolaires sains, équilibrés et durables, ainsi que diverses lignes directrices pour les repas élaborées pour la restauration dans d'autres institutions publiques. Enfin, le rapport met également en lumière la CFWB et son décret de 2023 sur le financement de repas scolaires gratuits, sains et durables.

Les politiques relatives aux **lois sur le zonage et à la réglementation des environnements de vente au détail** de produits alimentaires dans les magasins ont été jugées très faibles dans l'ensemble. La Région de Bruxelles-Capitale constitue une exception notable, avec trois indicateurs évalués comme faibles à modérés. Grâce à la stratégie Good Food 2 et au label Good Food Resto, la Région de Bruxelles-Capitale se concentre fortement sur la promotion des chaînes alimentaires durables, en soutenant et en guidant les entrepreneurs qui s'alignent sur cette vision, tout en limitant simultanément le soutien (financier) aux acteurs du secteur alimentaire qui n'adhèrent pas à ces principes.

**Les politiques fiscales** relevant de la compétence des gouvernements fédéraux ont été jugées très faibles à faibles. En 2015, une taxe d'accise de 0,03 € par litre a été introduite sur les boissons non alcoolisées, ce qui est généralement considéré comme une mesure insuffisante. En outre, le système de TVA n'est pas aligné sur la promotion d'options plus saines, comme les fruits et légumes. **En ce qui concerne les subventions destinées à soutenir les marchés de l'alimentation durable et saine**, les trois gouvernements régionaux (Flandre, Wallonie et Bruxelles) ont adopté des politiques modérées. Dans ce contexte, le plan de relance flamand soutenant la mise en œuvre de la stratégie protéique mérite d'être mentionné, de même que le « VLIF », qui stimule les investissements durables dans l'agriculture et l'horticulture. Le plan de relance wallon a également soutenu financièrement la production d'aliments locaux et durables. Il convient toutefois de noter que la plupart de ces actions de soutien sont destinées à la production et non directement à la consommation.

Tableau 3: Intensité des politiques par zone indicateur et par entité



**Le soutien politique visible** à l'amélioration de l'environnement alimentaire au cours de la période administrative 2020-2024 a été jugé généralement modéré, à l'exception des notes faibles attribuées aux institutions bruxelloises (RBC, COCOF, VGC). En outre, les **objectifs visant à améliorer la nutrition de la population** ont été jugés modérés pour la Flandre, la Wallonie, la DG et le Fédéral. Nous faisons référence aux objectifs globaux de la Flandre en matière de santé, décrits dans le plan stratégique «La Flandre vit plus sainement en 2025». Il convient également de noter les objectifs fixés par la DG qui, par le biais de son décret publié en janvier 2020, a identifié la réduction de la viande rouge et de la viande transformée, entre autres, comme un élément clé de la promotion de la santé. Des objectifs mesurables n'ont toutefois été observés qu'en Flandre et à Bruxelles. Le Green Deal flamand, intitulé «Protein Shift on our plate», vise à modifier l'apport en protéines pour qu'il soit composé de 40 % de produits d'origine animale et de 60 % de produits d'origine végétale. De même, la stratégie Good Food 2 de Bruxelles vise à ce que 50 % de sa population soit flexitarienne et consomme des protéines alternatives comme les légumineuses sur une base hebdomadaire d'ici 2030. En ce qui concerne les **lignes directrices diététiques fondées sur des données probantes**, le triangle alimentaire flamand a été évalué comme étant modéré à fort et pourrait, sur la base de ses évaluations plus faibles, servir d'inspiration pour les autres entités. Enfin, gouvernements wallon et flamand ont élaboré des **stratégies et des plans** considérés comme modérément forts. Il s'agit notamment de stratégies importantes en Wallonie, telles que «Food Wallonia», «Manger Demain» et le Plan wallon de prévention et de promotion de la santé (WAPPS 2030). En Flandre, il convient de mentionner la stratégie globale et interdépartementale Go4Food et la stratégie connexe sur les protéines. Les faibles notes attribuées au gouvernement fédéral et à toutes les autres entités fédérées sur ces questions montrent qu'il est possible d'améliorer la situation.

Un nombre relativement élevé d'**activités de suivi** a été identifié, comme en témoignent les nombreuses évaluations «modérées», en particulier pour la Wallonie, la Flandre et la DG. En ce qui concerne **le suivi de l'état nutritionnel et de la consommation**, des efforts clairs sont visibles dans toutes les juridictions. La CFWB et la DG sont particulièrement performantes dans ce domaine (modéré à fort). Par exemple, la DG cofinance quatre études récurrentes différentes sur cette question, axées sur les enfants et les écoliers (Jugendbericht, HBSC), ainsi que sur la population générale (Atlas eurégional de la santé, enquête sur la consommation alimentaire). Notamment, le gouvernement wallon a été jugé modéré à fort pour ses politiques de **suivi de la réduction des inégalités**, y compris son suivi efficace par le biais du plan wallon de sortie de la pauvreté et de la stratégie Food Wallonia, qui soutient la collecte de données dans le domaine de l'aide alimentaire. Des institutions clés comme l'AOE, le SPPIS et l'IWEPS évaluent régulièrement le droit à l'alimentation et guident les actions publiques, garantissant un soutien ciblé aux populations vulnérables et améliorant la prise de décision dans les programmes d'aide alimentaire. Dans l'ensemble, une marge d'amélioration significative du suivi a également été identifiée, en particulier en termes de **suivi structurel et récurrent des environnements alimentaires, des normes sociales, ainsi que de l'évaluation des politiques alimentaires**.

Dans l'ensemble, la **coordination et les plates-formes** décrites pour les niveaux fédéral et régional ont été jugées modérées. En termes de coordination transversale au sein des mêmes gouvernements, la Flandre et la Wallonie obtiennent des résultats relativement bons. Cependant, il y a une différence notable avec les gouvernements communautaires, qui ont été jugés plutôt faibles à cet égard. Par conséquent, le renforcement de la coordination horizontale et verticale dans ce contexte peut s'avérer judicieux, comme le montrent les recommandations formulées dans les sections ci-dessous.

Enfin, nous considérons également les intensités politiques intégrées par région géographique (Fig. 4). Dans cette intégration, les évaluations des niveaux fédéral, régional et communautaire ont été combinées, en tenant compte de la répartition des compétences. L'intensité du policy mix la plus élevée a été observée en Flandre, suivie de l'Ostbelgien, de la Wallonie et de Bruxelles. Il convient toutefois de noter que les différences observées ne reflètent pas nécessairement la surperformance des entités individuelles, mais pourraient également refléter des différences de complémentarité entre les niveaux fédéral, régional et communautaire. Cette nuance est importante pour l'interprétation de la Figure 4.

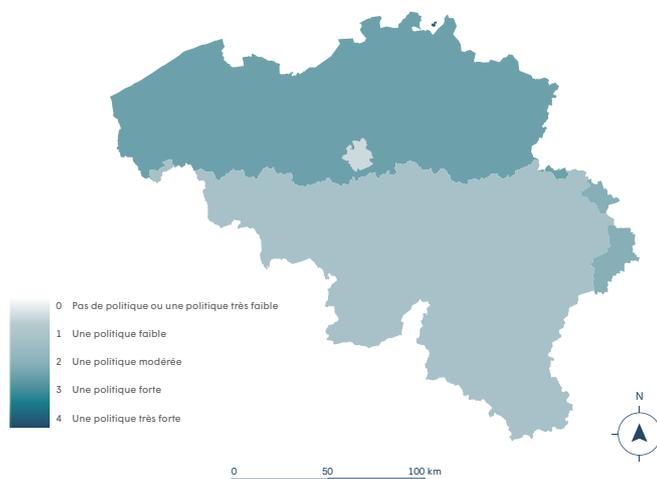


Figure 4: Intensité des politiques agrégé

### 4.3 Six points d'intervention politique pour les transitions durables

Comme le montre la Figure 5, les points d'intervention les plus fréquemment ciblés sont la stimulation des niches (IP1), l'accélération des niches (IP2) et la coordination multi-acteurs (IP5). Les points d'intervention visiblement moins ciblés sont la déstabilisation du régime (IP3) et l'anticipation et la gestion des répercussions plus larges de la transition (IP4). Enfin, l'absence d'actions au niveau du paysage est évidente (IP6) mais ne sera pas discutée plus avant, car les changements de paysage se produisent principalement au niveau supranational. Les activités des négociateurs belges à ce niveau dépassent le cadre de cette étude. Dans cette distribution des points d'intervention qui constituent l'intensité intégrée des politiques, on peut observer une certaine variation en termes d'équilibre entre les entités fédérées. Comme pour la répartition des instruments, le policy mix de l'État fédéral était également le plus équilibré en termes de points d'intervention (0,78), suivi de près par la Région de Bruxelles-Capitale (0,77), la Flandre (0,74), la COCOF (0,72), la Wallonie (0,70), la DG (0,67), la CFWB (0,62) et la VGC (0,575). Le nombre d'actions n'est à nouveau pas corrélé avec les niveaux d'équilibre.

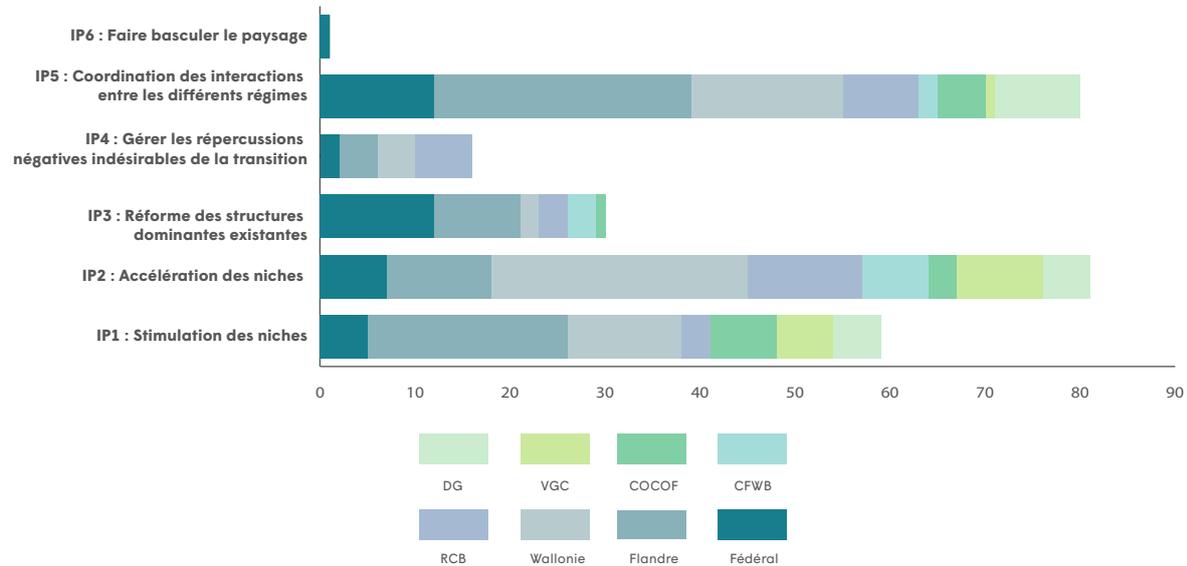


Figure 5: Nombre agrégé d'actions par IP

Tout d'abord, nous mettons en évidence les **activités de stimulation des niches (IP1)**, c'est-à-dire la stimulation de l'émergence de diverses alternatives. Ces actions visent à favoriser le développement de produits alimentaires durables et sains présentant les caractéristiques fonctionnelles et sensorielles requises pour être compétitifs en termes d'attractivité. Outre la création d'espaces expérimentaux pour une alimentation durable et saine, cette niche vise également à transférer aux consommateurs les connaissances et les compétences nécessaires à l'adoption d'alternatives déjà existantes («niches matures»), telles que les légumineuses, les fruits et les légumes. En termes absolus, c'est en Flandre que l'on s'intéresse le plus à la stimulation des niches (Figure 5). Les subventions accordées aux projets de développement de nouvelles protéines et aux organisations proposant des ateliers aux écoles sur l'éducation des enfants en matière de durabilité alimentaire en sont des exemples illustratifs. En termes relatifs, la stimulation de niche représente la plus grande part des activités de la COCOF (44%). Ceci est illustré par le financement d'organisations qui travaillent sur la prévention du diabète par le biais de compétences alimentaires saines ou d'organisations qui proposent des ateliers sur la cuisine saine et durable dans les quartiers vulnérables.

Deuxièmement, nous examinons le nombre important d'**activités d'accélération de niche (IP2)**. L'objectif principal de ce point d'intervention est de développer et d'institutionnaliser des produits et des pratiques durables et sains. Il convient donc de souligner que davantage d'actions sont désormais axées sur l'accélération que sur la stimulation de niches. En termes absolus (27) et relatifs (44%), la Wallonie a montré notamment un nombre élevé d'activités d'accélération de niche. A titre d'exemple, on peut citer le développement d'un cadre réglementaire pour l'alimentation durable dans les marchés publics, dans le cadre de la stratégie Food Wallonia, l'introduction du label Green Deal Cantine Durable, et la distribution gratuite de fruits, de légumes et de snacks sains dans les écoles par le biais de divers programmes de financement. En termes relatifs, l'accélération représente la plus grande part des activités de la CFWB (58%). À titre d'illustration, nous soulignons le soutien financier apporté par la CFWB aux organisations qui aident les promoteurs de la santé à soumettre des demandes d'espaces publicitaires gratuits, ou à rédiger des contrats de marchés publics pour des repas sains et durables dans les structures communautaires pour enfants.

Les activités ciblant les IP1 et IP2 - considérées ensemble comme des **«politiques de mise en œuvre progressive»** - constituent clairement la majorité des activités politiques observées. Avec un accent encore plus marqué sur les activités d'accélération par rapport à la stimulation, la transition de l'environnement

alimentaire en Belgique pourrait être considérée comme entrant dans sa « phase d'accélération ». Dans cette phase, il devient crucial de déployer activement des politiques de réduction progressive - en affaiblissant les structures dominantes qui perpétuent des environnements alimentaires non durables et malsains - pour permettre une véritable accélération.

En revanche, les politiques visant à réduire la prédominance des produits et pratiques alimentaires malsains et non durables - les **politiques de réduction progressive (IP3)** - sont beaucoup moins déployées dans l'intensité actuel des politiques. Comparé à d'autres entités, le gouvernement fédéral a été le plus actif sur ce point d'intervention, à la fois en termes absolus (12 instruments) et relatifs (31 %), bien qu'il soit resté très limité dans l'ensemble. Parmi les exemples, citons le refus d'allouer des subventions fédérales à la promotion d'une alimentation non durable et malsaine et les lignes directrices déontologiques du Conseil supérieur de la santé, qui protègent le processus de conseil politique de l'influence commerciale. Notez que ce rapport utilise systématiquement l'expression « politiques de réduction progressive » plutôt que « politiques d'élimination progressive ». Les transitions dans les environnements alimentaires (et par extension dans les systèmes alimentaires) sont multiformes, graduelles et particulièrement caractérisées par une cooccurrence persistante de produits et de pratiques (non) sains et (non) durables (« reconfiguration »)<sup>22</sup>. Cela ne signifie pas que les politiques de réduction progressive doivent être négligées - au contraire, elles sont généralement considérées comme un point d'intervention clé pour permettre les processus de transition dans les systèmes alimentaires<sup>22 23</sup>. Il est donc fortement recommandé d'incorporer systématiquement une plus grande part de ces activités dans les futures combinaisons de politiques.

En outre, le déploiement de politiques de réduction progressive dans le cadre d'une transition juste exige fortement **fortement l'anticipation et la gestion active des perturbations socio-économiques potentielles (IP4)**<sup>25 30</sup>. Dans les politiques actuels, les activités relatives à ce point d'intervention sont encore plus limitées. La Région de Bruxelles-Capitale propose par exemple des programmes visant à aider les fonctionnaires à se conformer aux exigences en matière de marchés publics durables (circulaire 05/0/2009), ou des programmes de formation soutenant les restaurateurs collectifs dans leur transition vers des pratiques durables (Good Food 2). Au-delà du réajustement de la main-d'œuvre et de la requalification, des mesures structurelles telles que la compensation des pertes financières et du chômage pourraient être nécessaires pour faire le lien entre la situation actuelle et la mise en place d'alternatives convaincantes.

Enfin, la forte présence d'une **multi-actor coördinatie (IP5)** se reflète notamment dans toutes les entités. Par exemple, une forte collaboration intersectorielle et interdépartementale est observée entre les départements flamands (« Voedselwerven », « Voedselcoalitie », « Voedseldeals », etc.), ainsi que dans les taskforces fédérales et la concertation de la chaîne et dans le réseau RAWAD en Wallonie. Ceci est bénéfique pour assurer la complémentarité entre les acteurs et pour permettre aux changements dans un domaine de se répercuter facilement dans d'autres domaines<sup>23 31</sup>. Les nombreuses activités de suivi et d'évaluation facilitent l'alignement des activités politiques, ainsi que les relations entrées-sorties entre les acteurs. Enfin, alors que la Flandre, la Wallonie et Bruxelles ont développé des stratégies solides, il existe également un besoin urgent au niveau fédéral, comme indiqué précédemment.

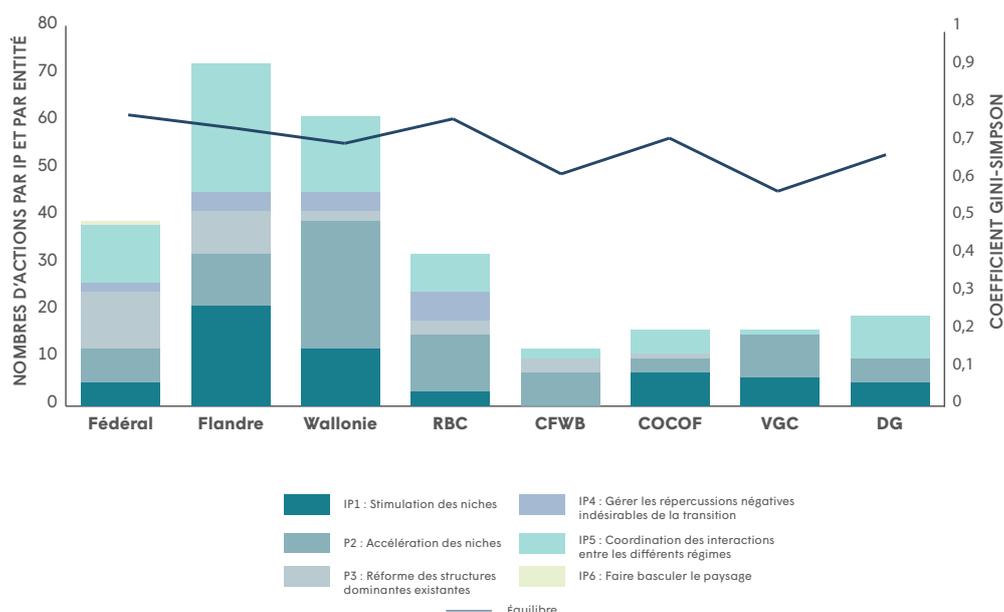


Figure 6: Répartition des adresses IP par entité

## 4.4 Analyse juridique de la répartition des pouvoirs

L'analyse juridique a clairement montré que tant le gouvernement fédéral que les entités infranationales (les régions et les communautés) détiennent des compétences pertinentes pour mettre en œuvre des actions visant à promouvoir et à créer des environnements alimentaires durables et sains. Un aperçu complet de ces compétences est fourni à l'Annexe 3, où les différentes compétences pertinentes sont brièvement expliquées. Cet aperçu montre que la question de savoir quel gouvernement est compétent sera généralement déterminée par le cadre d'une mesure spécifique. Cela peut être illustré par l'exemple de la promotion d'une alimentation saine dans les écoles. Les régions peuvent agir dans le cadre de leurs compétences en matière d'agriculture, puisqu'il s'agit de promouvoir l'alimentation locale. Les communautés, quant à elles, peuvent s'appuyer sur leurs compétences en matière de «soins de santé préventifs», d'«aide sociale» et d'«enseignement». Enfin, le gouvernement fédéral pourrait également trouver une base juridique dans ses compétences en matière de «réglementation des produits alimentaires».

Une deuxième constatation clé concerne la compétence en matière de publicité pour les aliments malsains et non durables. Le gouvernement fédéral a des compétences pertinentes en vertu de la loi sur les pratiques commerciales, ainsi que dans le domaine de la protection des consommateurs contre la publicité trompeuse. En revanche, les communautés restent compétentes en matière de publicité à la radio et à la télévision. Toutefois, comme le souligne l'analyse détaillée de l'Annexe 3, cela ne s'applique pas à la publicité liée aux compétences fédérales, telles que le tabac, l'alcool et les denrées alimentaires (telles que définies dans la loi sur les denrées alimentaires de 1977), ni à la publicité sur les réseaux sociaux. La conclusion de l'analyse de l'Annexe 3 est donc que le gouvernement fédéral détient la compétence principale en matière de publicité pour les aliments malsains et non durables, quel que soit le canal par lequel elle est diffusée.

## 4.5 Actions recommandées

Au cours des ateliers d'experts, des discussions approfondies ont eu lieu sur les lacunes politiques identifiées grâce aux documents factuels compilés et aux évaluations de l'intensité présentées dans le Tableau 3. Au total, 158 actions recommandées ont été formulées, adressées au gouvernement fédéral (43), au gouvernement flamand (53), au gouvernement wallon (14), au gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale (27), aux Communautés françaises - y compris la COCOF et la CFWB - (21). En raison de difficultés liées à la participation des parties prenantes, la Communauté allemande n'a malheureusement pas été prise en compte lors des ateliers.

Pour les recommandations qui impliquent des instruments et/ou des points d'intervention clairs, une vue d'ensemble des types correspondants est fournie dans le Tableau 4. Ce qui ressort de ces recommandations, c'est que les instruments réglementaires, économiques et informationnels sont beaucoup plus équilibrés par rapport aux combinaisons de politiques actuelles. Il en va de même, dans une certaine mesure, pour les points d'intervention, les politiques de réduction progressive (IP3) apparaissant relativement plus souvent dans les recommandations que dans l'intensité actuelle des politiques.

Parallèlement, il convient de noter que l'anticipation des perturbations socio-économiques (IP4) causées par la dynamique de la transition est à peine abordée dans les actions recommandées, tout comme dans les combinaisons de politiques actuelles. Il est donc important de garder à l'esprit que, outre les recommandations issues des ateliers, la prise en compte de ce point d'intervention reste un facteur crucial pour garantir une transition compétitive et équitable. Le fait qu'il n'ait pas été explicitement soulevé n'enlève rien à son importance.

Dans le corps du présent rapport, seule une synthèse des recommandations classées par ordre de priorité est fournie, accompagnée, le cas échéant, d'une brève note sur la répartition des compétences fondée sur l'analyse juridique. La liste complète des actions figure en Annexe 4.

Tableau 4: Nombre (part) d'actions recommandées codées par type(s) d'instrument(s) et par point(s) d'intervention

	INSTRUMENTS			POINTS D'INTERVENTION					
	Réglementation	Économique	Informatif	IP1	IP2	IP3	IP4	IP5	IP6
<b>Fédéral</b>	15 (37%)	6 (15%)	20 (49%)	6 (13%)	10(21%)	13(27%)	1 (2%)	16(33%)	2 (4%)
<b>Flandre</b>	15 (35%)	12 (28%)	16 (37%)	3 (6%)	15(28%)	9 (17%)	2 (4%)	23(43%)	2 (4%)
<b>Wallonie</b>	4 (33%)	4 (33%)	4 (33%)	1 (7%)	8 (53%)	2 (13%)	1 (7%)	3 (20%)	0
<b>BCR</b>	9 (36%)	5 (20%)	11 (44%)	0	6 (22%)	11(41%)	1 (4%)	8 (30%)	1 (4%)
<b>Fr. Com.</b>	8 (38%)	4 (19%)	9 (43%)	3 (13%)	5 (22%)	3 (13%)	1 (4%)	10(43%)	1 (4%)

#### 4.5.1 Gouvernement fédéral

**Réglementation du marketing dans les espaces et événements publics:** Élaborer des réglementations visant à limiter ou à interdire la publicité pour les aliments malsains et non durables dans les espaces publics et lors d'événements publics. Cette recommandation a été formulée dans toutes les juridictions, mais elle est présentée ici principalement au niveau fédéral, conformément à l'analyse juridique sur la répartition des compétences (Boîte 1). Une proposition consiste à interdire la publicité pour les produits dont le Nutri-Score est D ou E. L'accent est d'abord mis sur les enfants, mais un examen plus approfondi de l'impact sur les adolescents et les adultes est recommandé. Dans le même ordre d'idées, une autre recommandation a également été formulée pour imposer l'affichage des Nutri-Scores sur les publicités alimentaires, mais elle est restée en deçà du seuil de priorité (voir Annexe 4).

**Affecter une stratégie fiscale à la promotion de choix alimentaires sains et durables:** Mettre en œuvre une stratégie fiscale qui affecte les recettes des taxes<sup>2</sup> sur les aliments malsains et non durables à des subventions visant à promouvoir des alternatives saines et durables. La mise en œuvre d'une telle stratégie fiscale pourrait être soutenue par deux aspects. D'une part, une stratégie de communication solide et transparente est nécessaire pour que le public comprenne les objectifs généraux de la mesure et pour atténuer les résistances liées à la taxe elle-même. D'autre part, il est essentiel de doter les individus des compétences nécessaires pour répondre à une telle stratégie fiscale par des habitudes alimentaires plus responsables afin d'éviter le «piège de l'imposition basée sur les compétences» ou les effets régressifs de l'imposition.

**Indice des prix à la consommation pour les paniers alimentaires:** Établir un indice des prix à la consommation comparant un panier représentatif d'aliments sains, durables et saisonniers à un panier d'aliments moins sains et/ou moins durables. Contrôler et analyser l'écart entre les deux indices afin d'informer et d'aligner les objectifs politiques. En outre, cet indice peut servir d'outil pratique aux centres publics d'aide sociale (CPAS) pour répondre aux besoins des populations vulnérables en alignant l'aide sur les normes de salaire de subsistance.

**Critères de santé et de durabilité pour les marchés publics:** Élaborer des critères minimaux ambitieux en matière de santé et de durabilité dans les pratiques de marchés publics. Mener des études pour déterminer la portée et la faisabilité d'une mise en œuvre à grande échelle.

**Réglementer la publicité sur les réseaux sociaux:** Déterminer qui est responsable, dans le cadre de la répartition des compétences, de la publicité sur les médias sociaux. Une fois cette compétence clarifiée, les efforts devraient être orientés vers l'établissement d'une convention ou d'une réglementation, en s'éloignant de l'autorégulation. Une première tentative de démêler les compétences est fournie par les auteurs ci-dessous.

**Une alimentation saine et durable en tant que droit fondamental dans l'article 23:** reconnaître une alimentation saine et durable en tant que droit fondamental, en l'intégrant éventuellement dans la constitution au titre de l'article 23. Ce principe servirait de cadre d'orientation qui transcenderait le cycle gouvernemental de quatre ans et faciliterait l'alignement des objectifs communs entre les différents niveaux de gouvernance et de compétence.

**Plan stratégique global:** Élaborer un plan stratégique global aux niveaux national, intégré et interfédéral, portant sur la nutrition, la santé, la durabilité et les inégalités. Ce plan devrait fournir une approche cohérente et coordonnée pour relever efficacement ces défis interdépendants.

##### *Boîte 1: Note sur la répartition des compétences des actions recommandées au niveau fédéral*

*Réglementation du marketing dans les espaces et événements publics - Il s'agit d'une compétence fédérale, même pour les événements relevant de la compétence des entités fédérées (par exemple, les événements culturels ou sportifs). La réglementation de la publicité commerciale ou du marketing relève, en principe, de la compétence fédérale en matière de droit des pratiques commerciales. Le gouvernement fédéral est compétent pour «les informations visant à promouvoir la vente d'un produit ou d'un service au public, (...) quel que soit le produit ou le service auquel elles se rapportent» (Avis C.E. n° 20.365/1).*

*Stratégie fiscale d'affectation ciblée visant à encourager des choix alimentaires sains et durables - La répartition des compétences fiscales suit sa propre logique, distincte de la répartition «ordinaire» des compétences. Tant le gouvernement fédéral que les entités fédérées sont généralement pleinement compétents pour lever des impôts, même dans des matières qui relèvent de la compétence matérielle d'un autre gouvernement. La priorité fédérale s'applique: si le gouvernement fédéral impose une taxe dans une matière, les entités fédérées ne peuvent plus le faire.*

<sup>2</sup> De même, les réductions de TVA sur les aliments sains et durables ou les augmentations de TVA sur les aliments malsains et non durables pourraient être considérées comme utiles et relèvent exclusivement de la compétence fédérale.

Pour une information complète: seules les mesures fiscales (taxes, accises) relèvent de ce régime avec la suprématie du législateur fédéral. Les mesures non fiscales (amendes, redevances, incitants financiers) ne sont pas soumises à ce régime et ne peuvent généralement être prises que par le gouvernement matériellement compétent. Pour être considérée comme une mesure fiscale, la mesure doit, en principe, avoir avant tout une finalité budgétaire et fiscale (c'est-à-dire profiter au trésor public), bien que les taxes puissent certainement aussi avoir une finalité «comportementale» et, par exemple, servir des objectifs liés à la santé.

La deuxième partie de la double approche recommandée doit être examinée avec soin. Le gouvernement fédéral doit veiller à ne pas empiéter sur les compétences des communautés en ce qui concerne « l'éducation à la santé, ainsi que les activités et services dans le domaine des soins de santé préventifs, de même que toutes les initiatives liées aux soins de santé préventifs.» (Article 5, §1, I, premier alinéa, 8° LSRI)

*Indice des prix à la consommation pour les paniers alimentaires* - Le gouvernement fédéral dispose d'une compétence générale pour régler la politique des prix et des revenus de manière générale et uniforme (article 6, §1, VI, cinquième alinéa, 3° LSRI). Contrairement à cette politique générale des prix, il existe une politique spéciale des prix, qui régleme de manière ciblée les prix et les revenus dans des secteurs spécifiques. La politique spéciale des prix dans le cadre des compétences fédérales relève de la compétence fédérale (par exemple, la politique des armes), tandis que la politique spéciale des prix dans le cadre des compétences des entités fédérées relève des compétences des communautés (par exemple, la culture) ou des régions (par exemple, les produits agricoles).

Dans le passé, le gouvernement fédéral, dans l'exercice de sa compétence générale en matière de politique des prix et des revenus, a largement déterminé que l'indice santé ajusté doit être pris en compte pour les salaires, les prestations sociales, les allocations, les primes et les compensations dans toutes les dispositions légales et réglementaires, dans toutes les dispositions des conventions individuelles et collectives de travail, dans tous les autres accords entre employeurs et employés, et dans toutes les décisions unilatérales des employeurs qui prévoient un lien avec un indice des prix. Selon le Conseil d'État, cela relève de la compétence du gouvernement fédéral<sup>3</sup>.

Les entités fédérées peuvent également, sur la base de leur politique de prix spéciale, appliquer un mécanisme d'indexation dans le cadre de leur politique. Le gouvernement fédéral ne peut donc pas régler les prix et les revenus de manière spécifique dans les domaines qui relèvent des compétences des communautés ou des régions<sup>4</sup>.

La détermination du montant du revenu d'intégration relève de l'exception à la compétence fédérale en matière d'aide aux personnes.

*Critères de santé et de durabilité pour les marchés publics* - Le gouvernement fédéral est compétent pour édicter des règles générales en matière de marchés publics (article 6, §1, VI, quatrième alinéa, 1° LSRI). La compétence fédérale en matière de règles générales sur les marchés publics doit être comprise en relation avec la compétence des communautés et des régions d'édicter des règles complémentaires sur les marchés publics dans les matières qui relèvent de leur compétence. Tant le gouvernement fédéral, sur la base de sa compétence générale en matière de marchés publics, que les entités fédérées, sur la base de leurs compétences spécifiques (par exemple, les soins de santé préventifs, l'agriculture, l'environnement), peuvent donc développer des critères liés à la santé et à la durabilité pour les marchés publics.

*Réglementer la publicité sur les réseaux sociaux* - La réglementation de la publicité commerciale relève généralement de la compétence fédérale en matière de droit des pratiques commerciales. Le gouvernement fédéral est compétent en ce qui concerne «les informations visant à promouvoir la vente d'un produit ou d'un service auprès du public, (...) quel que soit le produit ou le service dont il s'agit» (Avis C.E. No. 20.365/1). Toutefois, les communautés sont compétentes pour régler la publicité commerciale sur les «services de médias audiovisuels et auditifs» (à l'origine, la radio et la télévision). En revanche, le gouvernement fédéral conserve une compétence résiduelle sur la publicité commerciale diffusée par «d'autres formes de télécommunication».

Selon la Cour constitutionnelle, les critères essentiels permettant de distinguer les services de médias (relevant de la compétence communautaire) des télécommunications (relevant de la compétence fédérale) sont les suivants: (1) le public visé (le grand public ? oui, les médias ; non, les télécommunications) et (2) la nature de l'information (l'information publique ? oui, les médias ; non, les télécommunications). Si un service numérique a une «fonction de radiodiffusion» (c'est-à-dire qu'il diffuse des informations publiques au grand public), il relève de la compétence communautaire.

3 Adv.RvS nr. 57.195/1, 44; Adv.RvS nr. 57.332/1/VR, 6

4 Adv.RvS nr. 57.195/1, 43; Adv.RvS nr. 57.332/1/VR, 6.

Ainsi, les plateformes telles qu'Instagram, TikTok, YouTube et autres réseaux sociaux relèvent en partie de la compétence fédérale en matière de télécommunications et en partie de la compétence communautaire en matière de médias. Cette division rend difficile l'obtention d'une réponse définitive sur la question de savoir qui détient la compétence principale en matière de réglementation de la publicité sur les réseaux sociaux.

Si les communautés sont compétentes pour réglementer la publicité commerciale à la radio et à la télévision, cette compétence ne leur permet pas d'adopter des initiatives législatives concernant la publicité pour des produits ou des services qui relèvent des matières pour lesquelles le gouvernement fédéral est compétent (par exemple, la publicité pour le tabac, la publicité pour l'alcool). Le support de la publicité n'affecte pas cette compétence (Cour constitutionnelle n° 109/2000, 31 octobre 2000). Ainsi, bien que les communautés exercent une compétence en matière de publicité à la radio et à la télévision, elles doivent respecter les compétences spécifiques du gouvernement fédéral en la matière (Avis C.E. n° 20.083/8).

Par exemple, la section législative du Conseil d'Etat a relevé dans l'avis 67.724/2/V6 que, malgré leurs compétences en matière de services de médias audiovisuels et auditifs, les communautés ne sont pas compétentes pour réglementer la diffusion de publicités par les éditeurs de services de médias audiovisuels et les fournisseurs de services de plates-formes vidéo pour des produits tels que les boissons alcoolisées, les armes, les cigarettes et autres produits du tabac, y compris les cigarettes électroniques et leurs recharges, ou les produits contenant du glyphosate. Ces matières relèvent de la compétence de l'Etat fédéral.

Il en ressort que les dispositions réglementant la publicité ou le parrainage de produits nocifs (et d'aliments malsains) pour protéger la santé publique relèvent de la compétence fédérale exclusive en matière de réglementation des denrées alimentaires, même pour les publicités diffusées à la radio, à la télévision ou sur les réseaux sociaux.



## 4.5.2 Flandre

**Soutenir la mise en œuvre des cadres existants et le renforcement des capacités:** Faciliter la mise en œuvre des cadres stratégiques et opérationnels existants dans toutes les institutions concernées en créant les capacités nécessaires pour rendre ces cadres opérationnels de manière efficace. Cette action s'attaque au problème observé de la mise en pratique de cadres bien établis, entravée par un manque de ressources et de conseils pratiques. Les établissements d'enseignement, les municipalités (en particulier les petites municipalités dont les budgets et les capacités de projet sont limités) et les établissements de soins sont les principaux contextes identifiés pour cette intervention

**Améliorer la connaissance des aliments et l'interprétation des étiquettes:** Donner la priorité aux initiatives visant à améliorer les connaissances alimentaires et l'interprétation des étiquettes, telles que Nutri-Score. Les critiques soulignent que les efforts actuels ciblent souvent de manière disproportionnée les populations d'âge scolaire, négligeant la nécessité d'un tel soutien tout au long de la vie, justifiant la nécessité d'étendre ces programmes à tous les groupes d'âge.

**Élaboration d'un cadre juridique pour réglementer les environnements alimentaires à l'intention des gouvernements locaux:** Créer un cadre juridique permettant aux gouvernements locaux d'aborder et de réformer la conception et l'aménagement des espaces publics afin de promouvoir des environnements plus sains

**Intégrer une alimentation saine et durable dans les politiques de réduction de la pauvreté:** Intégrer les initiatives en matière d'alimentation saine et durable dans des stratégies plus larges de réduction de la pauvreté. Veiller à ce que les populations vulnérables puissent acheter des aliments sains et durables dans des lieux ordinaires tels que les supermarchés ou les cafétérias des entreprises, mais à des prix réduits. En évitant de s'appuyer sur des systèmes parallèles tels que les banques alimentaires, cette approche vise à réduire la stigmatisation et à promouvoir l'inclusion.

**Établir une vision à long terme reflétant des choix clairs et délibérés pour les politiques futures:** Établir une vision à long terme qui reflète des choix clairs et délibérés. Faites preuve d'audace en fixant des objectifs ambitieux à long terme pour orienter les politiques futures.

**Élaborer une boîte à outils pour les villes et les municipalités:** Créer une boîte à outils pratique conçue pour les villes et les municipalités afin de soutenir la mise en œuvre de politiques et d'initiatives efficaces en matière d'alimentation.

**Favoriser une plus grande collaboration verticale:** Promouvoir une collaboration renforcée entre les niveaux de gouvernance et les entités, en positionnant l'alimentation comme un thème transversal plutôt que d'adopter une approche cloisonnée dans des domaines politiques spécifiques.

**Démontrer les avantages tangibles à court terme des investissements préventifs dans les environnements alimentaires:** Fournissez des preuves claires et tangibles des avantages à court terme des investissements dans les mesures préventives liées aux environnements alimentaires. Les exemples incluent la réduction des congés de maladie, l'augmentation de la productivité, la diminution des dépenses de santé et des impacts rapidement mesurables tels que les ventes de produits au détail et la réduction de la publicité. Cette approche vise à contrecarrer la pensée à court terme liée à des termes politiques.

### *Boîte 2: Note sur la répartition des compétences des actions recommandées au Gouvernement flamand*

*Soutenir la mise en œuvre des cadres existants et le renforcement des capacités* - Cela semble relever des compétences des entités fédérées. Il peut être basé sur la mise en œuvre concrète de compétences matérielles (éducation, autorités locales, organisation des institutions de soins de santé), ou de manière transversale dans le cadre de la compétence en matière de soins de santé préventifs.

*Améliorer les connaissances alimentaires et l'interprétation des étiquettes* - L'étiquetage lui-même relève de la compétence fédérale basée sur la compétence en matière de «normes de produits». Par conséquent, cela dépendra des mesures développées pour atteindre l'objectif d'«amélioration des connaissances alimentaires». Toutefois, la Communauté flamande peut vraisemblablement s'appuyer sur sa compétence en matière d'«éducation à la santé, ainsi que d'activités et de services dans le domaine des soins de santé préventifs, de même que toutes les initiatives liées aux soins de santé préventifs» (article 5, §1, de la loi sur l'éducation). (Article 5, §1, I, premier alinéa, 8° LSRI) afin de promouvoir l'utilisation du Nutri-Score au sein de la population.

*Développement d'un cadre juridique pour réglementer les environnements alimentaires pour les gouvernements locaux* - En principe, cela peut être lié à la compétence régionale ; cependant, il s'agit d'une question juridique très complexe qui va bien au-delà de la question de la compétence. Il est donc conseillé de commander une étude plus complète sur ce sujet.

*Intégrer une alimentation saine et durable dans les politiques de réduction de la pauvreté* - Cette action est certainement fortement liée à la compétence des communautés en matière d'assistance aux personnes et au soutien que les centres publics d'aide sociale peuvent apporter aux personnes dans le besoin.



### 4.5.3 Région wallonne

**Soutenir les entreprises et les initiatives durables promouvant une alimentation saine et durable:** Soutenir la création, la croissance et la viabilité à long terme des entreprises et des initiatives qui promeuvent une alimentation saine et durable dans des territoires spécifiques.

**Élaboration d'un cadre juridique pour réglementer les environnements alimentaires à l'intention des gouvernements locaux:** Faciliter la mise en œuvre de réglementations visant à limiter l'implantation de certains types de points de vente d'aliments (par exemple, les restaurants rapides) à proximité de lieux de vie spécifiques, tels que les écoles.

**Promouvoir des politiques de prix négociés tout au long de la chaîne d'approvisionnement alimentaire:** Encourager les politiques de prix négociés entre les parties prenantes de la chaîne d'approvisionnement alimentaire afin de garantir que les aliments sont sains et durables et qu'ils offrent une rémunération équitable à tous les acteurs concernés.

**Soutien à l'infrastructure:** Pour promouvoir les pratiques alimentaires durables, soutenir les actions, les infrastructures et la logistique qui facilitent le commerce de détail. Veiller à la cohérence entre les différents maillons de la chaîne d'approvisionnement alimentaire en matière de soutien et de subventions.

#### *Boîte 3: Note sur la répartition des compétences des actions recommandées au Gouvernement wallon*

*Soutenir les entreprises et les initiatives durables qui promeuvent une alimentation saine et durable* - En principe, cela peut être lié aux compétences régionales en matière économique ; cependant, il s'agit d'une question très complexe qui va bien au-delà de la question des compétences.

*Réglementation de l'établissement de certains types de points de vente d'aliments* - En principe, cette question peut être liée à la compétence régionale des gouvernements locaux. Toutefois, il s'agit d'une question très complexe qui va bien au-delà de la répartition des compétences, comme cela a été mentionné précédemment pour le gouvernement flamand.

*Promouvoir des politiques de prix négociées tout au long de la chaîne d'approvisionnement alimentaire* - Le gouvernement fédéral est, en principe, compétent pour la politique des prix et des revenus, à l'exception de la réglementation des prix dans les matières relevant des compétences des régions et des communautés (article 6, § 1, VI, cinquième alinéa, 3° LSRI). Les dispositions régissant la politique générale des prix du gouvernement fédéral sont énoncées dans le livre V, «Concurrence et évolution des prix», du Code de droit économique (CDE). En stipulant que les prix des biens et services sont déterminés par la libre concurrence (article V.2 CDE), la libre formation des prix étant la règle générale, la réglementation des prix ne joue plus qu'un rôle résiduel dans la politique économique. Néanmoins, à côté de ce principe général de concurrence, le contrôle des prix persiste, sur la base du cadre juridique du Livre V, Titre 2 du CDE.

Non seulement les communautés et les régions, mais aussi le gouvernement fédéral, sont compétents pour réglementer les prix dans le cadre de leurs compétences substantielles, afin de mettre en œuvre une politique efficace. Dans ce domaine, le gouvernement fédéral est mutatis mutandis habilité à utiliser des instruments spécifiques de politique des prix, tels que la fixation de prix maximaux sectoriels ou individuels, l'examen des demandes d'augmentation des prix ou des marges, et l'obligation de notification des prix. Par exemple, le gouvernement fédéral détermine les prix des produits pharmaceutiques et du pétrole (livre V, titre 2 du CDE) et peut être considéré comme compétent pour réglementer les prix des denrées alimentaires (sous réserve du respect des normes juridiques européennes plus strictes).

Dans le cadre de leurs compétences en matière de politiques de prix spécifiques dans les domaines relevant de leur juridiction (par exemple, la politique agricole), les régions peuvent également adopter des mesures ayant une incidence sur le prix des aliments sains.

#### 4.5.4 Région de Bruxelles-Capitale

**Veiller à ce que les fonds publics ne soutiennent pas les industries produisant des aliments malsains et non durables:** Mettre en place des garanties pour s'assurer que le financement public des projets n'est pas alloué à des industries impliquées dans la production d'aliments malsains et non durables.

**Limiter la commercialisation et le parrainage d'aliments malsains et d'alcool lors d'événements publics et sportifs:** Veillez à ce que les événements organisés par les administrations publiques, ainsi que les événements sportifs et les clubs de la région, ne fassent pas l'objet d'une commercialisation d'aliments malsains et d'alcool. Interdisez le parrainage de marques et d'entreprises associées à des produits malsains ou alcoolisés. Toutefois, il est important de noter qu'il ne s'agit pas d'une compétence régionale (voir Boîte 4).

**Élargir les critères du label «Good Food»:** Élargir les critères du label «Good Food» existant pour y inclure des normes nutritionnelles, telles que l'interdiction des boissons sucrées et la limitation de la teneur en sucre des aliments.

**Coordination interfédérale:** Établir une plateforme interfédérale entre les régions et le niveau fédéral afin d'améliorer la cohérence entre les politiques formulées et mises en œuvre.

**Coordination horizontale:** Établir une plateforme d'échange sur les politiques environnementales et sanitaires entre les différentes juridictions à Bruxelles - la région RBC et les communautés, y compris le COCOM.

**Mettre en place une sécurité sociale pour l'alimentation:** Allouer un budget pour une alimentation saine et durable (avec des critères pour des produits sains et durables) pour tous les habitants de la région bruxelloise.

##### *Boîte 4: Note sur la répartition des compétences des actions recommandées à la Région de Bruxelles-Capitale*

*Veiller à ce que les fonds publics ne soutiennent pas les industries produisant des aliments malsains et non durables - Cela est possible pour les fonds provenant de la Région de Bruxelles-Capitale elle-même, ainsi que des autorités locales (municipalités).*

*Limiter la commercialisation et le parrainage d'aliments malsains et d'alcool lors d'événements publics et sportifs - Le sport relève de la compétence des communautés. Par conséquent, ce sont les Communautés flamande et française qui sont compétentes pour les clubs sportifs et les événements sportifs à Bruxelles. La Région de Bruxelles-Capitale ne peut pas mettre en œuvre de telles restrictions. Il est probable qu'il y ait également des chevauchements avec les compétences fédérales en matière de publicité, ou avec les compétences du COCOM (Santé publique et affaires sociales) en matière de soins de santé préventifs et de promotion de la santé.*

#### 4.5.5 Communauté française (COCOF & CFWB)

**Protéger l'influence commerciale dans les écoles:** Des réglementations plus strictes sur les partenariats commerciaux au sein des établissements d'enseignement, en particulier dans des domaines tels que la restauration et le parrainage.

**Restrictions en matière de marketing lors d'événements et dans les clubs sportifs:** mise en œuvre de restrictions en matière de publicité, de distributeurs automatiques et de vente de produits (par exemple, boissons gazeuses, snacks) lors d'événements culturels et dans les clubs sportifs fréquentés par les enfants

**Vue d'ensemble et harmonisation:** Diverses initiatives existent au sein de différentes entités axées sur la santé et la durabilité, bien qu'elles soient dotées de budgets limités. Il est essentiel de savoir qui participe à quelles initiatives et de développer une vision globale pour l'ensemble de la population afin de promouvoir une approche plus cohérente. Cela est bien sûr possible, mais nécessite une étroite collaboration entre les différentes entités.

**Coordination horizontale:** Accords de collaboration/coopération clairs et sans ambiguïté entre les entités fédérées pour faciliter des initiatives cohérentes de promotion de la santé, analogues aux cadres existants pour la coopération en matière d'environnement et de développement durable entre les entités fédérées régionales.

**Des repas gratuits, sains et durables dans les écoles et les jardins d'enfants:** La politique de base consiste à fournir des repas gratuits, sains et durables. Si ce n'est pas possible pour toutes les écoles, il faut prévoir une intervention proportionnelle à l'indice socio-économique de l'école (utiliser l'échelle de 1 à 20 pour une supervision différenciée). En outre, fournissez des informations aux parents sur ces repas en tant qu'outil éducatif.

**Évaluation de l'impact:** Évaluer plus rigoureusement l'impact des politiques existantes, ce qui est rarement fait. Il y a un manque de données existantes pour mener de telles évaluations, ainsi qu'une absence d'évaluation de l'accessibilité des programmes pour l'ensemble de la population.

**Soutien financier aux acteurs locaux:** Soutenir financièrement les acteurs locaux (territoires, municipalités) pour coordonner les actions liées à l'alimentation (accessibilité) et mener des évaluations au niveau local (par le biais des conseils de politique alimentaire, des ceintures alimentaires - financées par le secteur de l'environnement du gouvernement wallon - qui font la promotion des produits locaux). Envisager une approche plus large de l'accessibilité, y compris de la santé.

##### *Boîte 5: Note sur la répartition des compétences des actions recommandées à la Communauté française*

*Protéger l'influence commerciale dans les écoles* - Les communautés peuvent utiliser diverses compétences pour proposer des aliments sains dans les écoles (soins de santé préventifs, agriculture, politique de lutte contre la pauvreté) et mettre l'accent sur l'éducation nutritionnelle dans le cadre de leur programme scolaire. L'analyse détaillée est fournie à l'Annexe 3.

*Restrictions marketing événements et clubs sportifs* - La publicité pour les aliments est, en principe, une compétence fédérale, même lors d'événements qui relèvent des compétences des régions (par exemple, les événements culturels et sportifs). Voir également l'analyse concernant les compétences flamandes. Toutefois, la limitation des distributeurs automatiques de boissons non alcoolisées relèverait probablement de la compétence des communautés.

*Des repas gratuits, sains et durables dans les écoles et les jardins d'enfants* - Cette action est également possible en termes de répartition des compétences pour la COCOF et la CFWB. Pour une analyse détaillée de cette revendication, veuillez vous référer à l'Annexe 3.

## Remarques finales

Ce rapport met en lumière l'émergence de politiques visant à promouvoir des environnements alimentaires sains et durables en Belgique. La question des environnements alimentaires a clairement été inscrite à l'agenda politique, accompagnée d'une reconnaissance croissante de l'importance des déterminants structurels des comportements alimentaires, dépassant ainsi une approche centrée uniquement sur l'individu. Des activités politiques relativement intensives ont été observées dans plusieurs juridictions, notamment en matière d'achats publics et de gestion des normes. En revanche, des lacunes importantes subsistent concernant les lois de zonage et la réglementation du marketing. Les politiques actuelles reposent principalement sur des instruments informationnels et des mesures progressives, ce qui limite leur portée. Soumises aux modes de gouvernance en place et à des priorités politiques restreintes, les évolutions constatées restent essentiellement incrémentales, et beaucoup moins substitutionnelles ou systémiques. Toutefois, comme le montre ce rapport, il est nécessaire de mettre davantage l'accent sur les instruments réglementaires et économiques, en particulier ceux visant à réduire progressivement les produits et pratiques alimentaires malsains et non durables — dans une approche juste et équitable. Les approches futures devront donc concilier des agendas politiques divergents à travers des politiques à objectifs multiples. Ce rapport identifie ainsi des piliers clés pour faire avancer cette transition.

Premièrement, par l'élargissement de son périmètre et des outils mobilisés, ce rapport dépasse une lecture idéologique ou institutionnelle des instruments, et propose une approche plus concrète. À cet égard, l'analyse juridique intégrée a démontré le potentiel d'un cadrage créatif permettant d'ancrer de futures politiques dans les compétences des différentes juridictions. Cela devrait contribuer à déplacer les discussions de « ce qui est constitutionnellement possible » vers « ce que nous sommes prêts à faire, et comment ». En plus de mettre en évidence le potentiel de compétences parfois partagées ou floues, le rapport propose également plusieurs recommandations ciblées et hiérarchisées comme source d'inspiration pour la boîte à outils politique à venir, afin de rendre les environnements alimentaires plus sains et durables.

Deuxièmement, bien qu'il puisse être tentant de comparer davantage les approches entre entités fédérées, la convergence observée dans les recommandations formulées offre une perspective plus stimulante. À titre d'exemple, l'unanimité autour de la nécessité de mesures restrictives en matière de publicité pour les aliments malsains et non durables est remarquable. Il en va de même pour le besoin exprimé de disposer d'instruments juridiques permettant aux autorités locales de mettre en œuvre des lois de zonage, ainsi que pour l'utilisation adaptée de critères d'éligibilité aux subventions afin de favoriser ou de décourager certaines activités économiques. Ces quelques exemples illustrent bien le potentiel de convergence des objectifs politiques et des moyens mobilisables entre Régions, Communautés et autorités fédérales dans le cadre de futurs policy mixes. Bien que formulées à partir des besoins propres à chaque entité, ces recommandations convergentes sont précieuses pour construire une vision nationale partagée en matière d'environnements alimentaires sains et durables.

Troisièmement, il convient de rappeler que ce ne sont pas les instruments pris isolément, mais les combinaisons cohérentes et équilibrées de politiques qui sont les véritables moteurs du changement. Dans cette optique, le besoin d'une coordination renforcée, tant horizontale que verticale, a été clairement exprimé. Une meilleure coordination horizontale est indispensable pour répondre au besoin croissant de lier nutrition et durabilité environnementale. Cela est déjà structuré en Flandre, mais les dispositifs institutionnels moins harmonisés en Wallonie et à Bruxelles gagneraient à être renforcés. La coordination verticale devrait aller au-delà d'une simple transparence bilatérale sur les activités en cours. Si elle est pleinement exploitée, elle peut encourager des dynamiques parallèles dans des domaines d'action communs, et permettre l'émergence d'une vision nationale unifiée. L'absence d'une orientation claire au niveau européen sur la consommation et les environnements alimentaires renforce le besoin de définir un paysage national solide, en identifiant les besoins et interventions convergents à travers une stratégie interfédérale, globale et transversale. À travers ce rapport, nous espérons avoir contribué à cette dynamique en réunissant des agents publics de différentes juridictions autour de la question des environnements alimentaires, et en stimulant l'émergence d'une vision nationale claire et cohérente.

Enfin, pour que des politiques transformatrices puissent réduire significativement les inégalités de santé, les risques alimentaires et les dommages environnementaux, une approche à la fois ambitieuse et juste est indispensable. D'un côté, ce rapport reconnaît que les transitions des systèmes alimentaires impliquent une reconfiguration des relations entre les acteurs, intégrant à la fois de nouvelles alternatives et les acteurs établis. En soulignant l'importance de leur coexistence, il vise à encourager une gestion pragmatique et réfléchie des transformations dans les environnements alimentaires. D'un autre côté, le rapport insiste sur la nécessité de considérer les maladies chroniques liées à l'alimentation et la dégradation environnementale comme des problèmes sociétaux majeurs, qui peuvent être abordés ensemble, entre et au sein des niveaux de gouvernance, à travers une priorité accrue donnée à la création d'environnements alimentaires sains et durables. À ce titre, les gouvernements Belges sont appelés à renforcer leurs responsabilités en adoptant des mesures plus ambitieuses pour transformer ces environnements.

# Références

- 1 Clark, M. *et al.* Estimating the environmental impacts of 57,000 food products. (2022) doi:10.1073/pnas.
- 2 Qaim, M., Barrangou, R. & Ronald, P. C. Sustainability of animal-sourced foods and plant-based alternatives. *Proc Natl Acad Sci U S A* **121**, (2024).
- 3 Swinburn, B. A. *et al.* The Global Syndemic of Obesity, Undernutrition, and Climate Change: *The Lancet* Commission report. *The Lancet* vol. 393 791–846 Preprint at [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(18\)32822-8](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(18)32822-8) (2019).
- 4 Poore, J. & Nemecek, T. Reducing food's environmental impacts through producers and consumers. *Science* (1979) **360**, 987–992 (2018).
- 5 SAPEA. *Towards Sustainable Food Consumption: Evidence Review Report*. <https://zenodo.org/record/8031939> (2023) doi:10.5281/ZENODO. 8031939.
- 6 WHO. *Global Action Plan for the Prevention and Control of Noncommunicable Diseases, 2013-2020*. (World Health Organization, 2013).
- 7 WHO. *Report of the Commission on Ending Childhood Obesity*. (2016).
- 8 Sciensano. Food consumption survey 2022-2023: Weight status and weightrelated behaviours in the Belgian population, Brussels, Belgium. (2024).
- 9 Gorasso, V. *et al.* Health care costs and lost productivity costs related to excess weight in Belgium. *BMC Public Health* **22**, (2022).
- 10 Gorasso, V. *et al.* Burden of disease attributable to high body mass index in Belgium: a comparative risk assessment analysis. *BMJ Public Health* **3**, e002446 (2025).
- 11 De Ridder, K. *et al.* De consumptie van voedingsmiddelen en de inname van voedingsstoffen. in *Voedselconsumptiepeiling 2014-2015* (eds. Bel, S. & Tafforeau, J.) (WIV-ISP, Brussel, 2016).
- 12 Dénos, C. *et al.* Contribution of ultra-processed food and animal-plant protein intake ratio to the environmental impact of Belgian diets. *Sustain Prod Consum* **51**, 584–598 (2024).
- 13 Smets, V., Cant, J. & Vandevijvere, S. The Changing Landscape of Food Deserts and Swamps over More than a Decade in Flanders, Belgium. *Int J Environ Res Public Health* **19**, (2022).
- 14 Smets, V. & Vandevijvere, S. Changes in retail food environments around schools over 12 years and associations with overweight and obesity among children and adolescents in Flanders, Belgium. *BMC Public Health* **22**, (2022).
- 15 Vandevijvere, S., Van Dam, I., Inaç, Y. & Smets, V. Unhealthy food availability, prominence and promotion in a representative sample of supermarkets in Flanders (Belgium): a detailed assessment. *Archives of Public Health* **81**, (2023).
- 16 Inaç, Y. *et al.* Associations between the objective and perceived food environment and eating behavior in relation to socioeconomic status among adults in peri-urban settings: results from the CIVISANO study in Flanders, Belgium. *Int J Health Geogr* **23**, (2024).
- 17 Vandevijvere, S., Seck, M., Pedroni, C., De Ridder, K. & Castetbon, K. Food cost and adherence to guidelines for healthy diets: evidence from Belgium. *Eur J Clin Nutr* **75**, 1142–1151 (2021).
- 18 Pineda, E. *et al.* Policy implementation and priorities to create healthy food environments using the Healthy Food Environment Policy Index (Food-EPI): A pooled level analysis across eleven European countries. *www.thelancet.com* (2022) doi:10.1016/j.
- 19 Laar, A. *et al.* Implementation of healthy food environment policies to prevent nutrition-related non-communicable diseases in Ghana: National experts' assessment of government action. *Food Policy* **93**, (2020).
- 20 Djojosoeparto, S. K., Kamphuis, C. B. M., Vandevijvere, S. & Poelman, M. P. How can National Government Policies Improve Food Environments in the Netherlands? *Int J Public Health* **67**, 1604115 (2022).
- 21 Geels, F. W. From sectoral systems of innovation to socio-technical systems: Insights about dynamics and change from sociology and institutional theory. *Res Policy* **33**, 897–920 (2004).
- 22 Geels, F. W. & Schot, J. Typology of sociotechnical transition pathways. *Res Policy* **36**, 399–417 (2007).
- 23 Kanger, L., Sovacool, B. K. & Noorkõiv, M. Six policy intervention points for sustainability transitions: A conceptual framework and a systematic literature review. *Res Policy* **49**, (2020).

- 24 EEA. *Transforming Europe's Food System-Assessing the EU Policy Mix*. (2023).
- 25 Hundscheid, L. *et al.* Policy mix for the sustainable protein transition in Austria - Addressing repercussions of regime shifts as a prerequisite for acceleration. *Environ Innov Soc Transit* **51**, (2024).
- 26 Rodríguez-Barillas, M., Klerkx, L. & Poortvliet, P. M. Transformative policy mix or policy pandemonium? Insights from the Climate Smart Agriculture policy mix in Costa Rica. *Environ Innov Soc Transit* **50**, (2024).
- 27 Schmidt, T. S. & Sewerin, S. Measuring the temporal dynamics of policy mixes – An empirical analysis of renewable energy policy mixes' balance and design features in nine countries. *Res Policy* **48**, (2019).
- 28 Howlett, M. *Designing Public Policies*. (Routledge, Second edition. | Abingdon, Oxon; New York, NY: Routledge is an imprint of the Taylor & Francis group, an informa business, 2019., 2019). doi:10.4324/9781315232003.
- 29 Swinburn, B. A. *et al.* The global obesity pandemic: Shaped by global drivers and local environments. *The Lancet* vol. 378 804–814 Preprint at [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(11\)60813-1](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(11)60813-1) (2011).
- 30 Bauer, M. W. & Knill, C. A Conceptual Framework for the Comparative Analysis of Policy Change: Measurement, Explanation and Strategies of Policy Dismantling. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice* **16**, 28–44 (2014).
- 31 McMeekin, A., Geels, F. W. & Hodson, M. Mapping the winds of whole system reconfiguration: Analysing low-carbon transformations across production, distribution and consumption in the UK electricity system (1990–2016). *Res Policy* **48**, 1216–1231 (2019).