Proposition présentée par les députés : M^{mes} et MM. Bertrand Buchs, Delphine Bachmann, Jean-Marc Guinchard, Jean-Luc Forni, Guy Mettan, Anne Marie von Arx-Vernon, François Lance, Christina Meissner, Marc Falquet

Date de dépôt : 25 septembre 2018

Proposition de motion La dépendance au sucre, le fléau du siècle!

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève considérant :

- l'art. 172, al. 1, de la constitution de la République et canton de Genève (Cst-GE), sur la promotion de la santé : « L'Etat prend des mesures de promotion de la santé et de prévention. Il veille à réduire l'impact des facteurs environnementaux et sociaux préjudiciables à la santé. » ;
- l'urgence sanitaire de combattre efficacement l'épidémie d'obésité et les maladies non transmissibles y liées, telles que la cirrhose au soda, le diabète, l'hypertension artérielle, le risque ainsi que certaines formes de troubles musculo-squelettiques et cancers;
- la constante croissance depuis plusieurs décennies du nombre de personnes souffrant de surpoids ou d'obésité dans le monde, y compris en Suisse;
- les graves dangers de cette épidémie pour notre population ainsi que son coût global pour notre système de santé;
- le rôle de la surconsommation de sucre dans le développement de ces maladies;
- l'exposition de la population, et plus particulièrement des plus jeunes, face au danger de la surconsommation de sucre;
- la nécessité d'accorder plus de moyens à l'information et à la prévention, principalement auprès des enfants et des plus démunis;

M 2505 2/13

 les recommandations de l'OCDE et de l'OMS, qui invitent les Etats à agir par des moyens non seulement préventifs mais également réglementaires et fiscaux,

invite le Conseil d'Etat

- à introduire sur le canton de Genève une taxe sur les sucres ajoutés, présents tant dans les boissons sucrées que dans les produits transformés;
- à réserver l'intégralité des revenus de la taxe à la prévention des caries et de l'obésité;
- à élargir la politique d'information et de prévention auprès des plus jeunes, à travers des campagnes actives et régulières sur le terrain scolaire comme sur les médias sociaux;
- à créer un classement des boissons sucrées et produits transformés à haute valeur calorique selon leur « profil nutritionnel », afin d'en déterminer la limitation ou l'interdiction au sein des structures d'accueil de la petite enfance ainsi que des établissements primaires et secondaires.

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames et Messieurs les députés,

La préoccupation des milieux de la prévention et de la santé est grande face au sucre et à ses dangers lorsqu'il est consommé en excès, soit quotidiennement par une large partie de la population.

La surconsommation est telle qu'elle a atteint des proportions mondiales inédites, devenant un enjeu de santé publique majeur.

En Suisse, la réactivité des autorités fédérales est décevante. Sousestimant les conséquences nocives pour la santé qu'ont les produits riches en sucres régulièrement consommés par les familles suisses, Berne croit encore à l'autorégulation de l'industrie agroalimentaire, qui jouit, comme tout important lobby économique écouté sous la Coupole, de la trop large bienveillance des élus

Pourtant les sucres ajoutés lors des processus de fabrication inondent notre cerveau, maintenu en constante hyperglycémie cérébrale, et favorisent des risques d'addiction, puisque l'habituation au sucre – souvent dès l'enfance – pousse à une surconsommation croissante, laquelle favorise à son tour le développement de graves maladies telles que l'obésité, le diabète, les maladies cardio-vasculaires, l'hypertension artérielle ou encore certains cancers : une drogue dangereuse donc, que les politiques publiques ne semblent pas pressées d'arracher des mains de la population, encore moins des mains des enfants, public cible de cette « malbouffe » aux effets pervers.

Devant une lenteur aussi helvétique, le Parti Démocrate-Chrétien propose une motion qui, s'appuyant sur les recommandations internationales, souhaite tracer une direction politique claire pour notre canton en matière de sucres ajoutés : celle de la réglementation.

Le sucre, un produit plus qu'attirant

Le neurobiologiste français Serge Ahmed¹ étudie depuis plus de vingt ans les addictions aux drogues, dont celle liée au sucre – naturel ou synthétique.

Directeur de recherche au CNRS et docteur ès sciences de l'université de Bordeaux, Serge Ahmed est reconnu pour ses travaux de recherches sur la neurobiologie des addictions. M 2505 4/13

Ses premières recherches à ce sujet ont été publiées en 2007 sous un titre on ne peut plus explicite : « Intense sweetness surpasses cocaine reward »².

Les conclusions y développées reposent sur une expérience simple menée sur des rats³ préalablement rendus dépendants⁴ à la cocaïne par administration intraveineuse ; des rats à qui l'on a par la suite donné le choix soit d'accroître leur consommation de cocaïne, soit d'avoir accès pendant quelques secondes à une boisson sucrée.

Dans 94% des cas, la boisson sucrée a été largement préférée.

Si l'expérience concerne uniquement des rongeurs, elle démontre néanmoins le potentiel hautement addictif de cette substance : une conclusion confortée par d'autres expériences similaires, au cours desquelles le sucre a été majoritairement préféré au détriment d'autres drogues, telles que l'héroïne⁵, la méthamphétamine⁶ et la nicotine⁷.

Le sucre ayant des propriétés addictives supérieures à des drogues dures, peut-il être lui-même considéré comme une drogue, ainsi que le prétend une large majorité du corps médical et scientifique ?

Pour définir ce qu'est une drogue, l'Organisation mondiale de la santé (OMS) préfère parler de substance psychoactive : « In common usage, the term often refers specifically to psychoactive drugs, and often, even more especifically, to illicit drugs, of which there is non-medical use in addition to any medical use. »⁸

Autrement dit, « ...une substance qui, lorsqu'elle est ingérée ou administrée, altère les processus mentaux, comme les fonctions cognitives ou l'affect. L'abus de substances psychoactives se réfère à l'usage nocif ou dangereux de substances psychoactives dont l'alcool et les drogues illicites. L'usage de substances psychoactives peut entraîner un syndrome de

3 Il s'agit du modèle animal le plus utilisé en neurobiologie de l'addiction : https://goo.gl/yNpLWa.

Lenoir et al., Extended Heroin Access Increases Heroin Choices Over a Potent Nondrug Alternative, 2013, Neuropsychopharmacology: https://goo.gl/vm8uEr.

² https://goo.gl/h3X2JW.

⁴ Après plusieurs semaines d'exposition prolongée à la drogue : idem.

⁶ Caprioli et al., Effect of the Novel Positive Allosteric Modulator of Metabotropic Glutamate Receptor 2 AZD8529 on Incubation of Methamphetamine Craving After Prolonged Voluntary Abstinence in a Rat Model, 2015, Biological Psychiatry: https://goo.gl/jgTMD2.

Huyhn et al., Rats quit nicotine for a sweet reward following an extensive history of nicotine use, 2017, Addiction Biology: https://goo.gl/4xYm2W.

⁸ OMS, Lexicon of alcohol and drug terms, 1994, p. 34: https://goo.gl/d8K4jB.

dépendance – un ensemble de phénomènes comportementaux, cognitifs et physiologiques qui se développent à la suite d'une consommation répétée de substances. »⁹

Le sucre, une fois ingéré, passe dans le sang et pénètre dans le cerveau, où il agit sur les neurones dopaminergiques, lesquelles activent le système de récompense cérébrale à l'origine du sentiment de plaisir.

Dans le cadre d'une consommation quotidienne raisonnable, le sucre peut ici contribuer « à l'établissement d'un équilibre énergétique positif [...] primordial pour conserver un poids corporel normal et assurer un apport optimal en nutriments »¹⁰.

C'est en cas de surconsommation régulière de sucre que cette hyperglycémie cérébrale va avoir des incidences durables sur notre cerveau. En effet, à force de sollicitations, notre circuit de récompense finit par développer une accoutumance et une perte de sensibilité qui – comme une drogue – modifient à long terme notre comportement en nous incitant à consommer toujours plus de sucre pour réactiver un circuit de plus en plus éphémère et un sentiment de plaisir de plus en plus insatisfait¹¹.

Comme une drogue, une consommation riche en sucre conduit à une altération de nos processus mentaux, soit une modification de notre cerveau.

Comme une drogue, une consommation riche en sucre conduit à un dérèglement de notre comportement alimentaire, lui-même induit par la modification de notre cerveau.

Comme une drogue, une consommation riche en sucre conduit au développement de maladies chroniques, elles-mêmes liées au dérèglement de notre comportement alimentaire.

Dépendance, effet sur le cerveau, altération des perceptions, modification du comportement, consommation abusive, effets néfastes sur la santé : selon les propres définitions de l'OMS, il apparaît évident que le sucre, consommé de facon abusive, peut être clairement considéré comme une drogue.

OMS, Directive: apport en sucres chez l'adulte et l'enfant, 2015, p. 1: https://goo.gl/p27nSw.

`

http://www.who.int/topics/substance_abuse/fr/.

Ahmed, *Addiction au sucre : un mythe devenu réalité*, Colloque International Addictions Toxicomanies Hépatites SIDA, 2017 : https://youtu.be/EqSwfi-2NQ4.

M 2505 6/13

Une dépendance dangereuse pour notre santé

Si la consommation excessive de sucre conduit, comme nous l'avons vu, à une dépendance de plus en plus forte, il convient d'en mesurer les principales conséquences sur notre santé, dont les caries, le surpoids et l'obésité.

L'Office fédéral de la statistique (OFS), dans son enquête la plus récente à ce sujet, rappelle que l'obésité « compte parmi les principaux facteurs de risque des maladies cardio-vasculaires, du diabète sucré de type 2, des troubles musculo-squelettiques ainsi que de certains types de cancer. L'espérance de vie des personnes obèses est donc plus courte que celle des personnes de poids normal »¹².

Tandis que l'OMS qualifie quant à lui l'obésité « de première épidémie non infectieuse de l'Histoire [...] », « [...] certaines études prévoient qu'à ce rythme, la moitié de la population européenne sera concernée par l'obésité d'ici 2030 »¹³.

Rappelons encore que, « comme pour les drogues ou l'alcool, les effets de la consommation excessive de sucre peuvent provoquer une altération du foie » et que « l'apport massif de sucre favorise aussi l'hypertension [...] et le risque cardiaque »¹⁴.

Contrairement aux avis qui prétendent que seuls les facteurs socioéconomiques ou culturels conditionnent une prédisposition au surpoids et/ou à l'obésité, une étude récente¹⁵, réalisée sur plus de 134 000 femmes américaines, a relevé une étroite corrélation entre le taux de personnes présentant des critères d'addiction alimentaire et un indice de masse corporelle (IMC) supérieur à la moyenne, et ce quelle que soit la classe d'âge concernée.

Parallèlement aux études menées par des équipes de recherche scientifique, d'autres acteurs interviennent également pour dénoncer le danger du sucre et ses effets néfastes pour la santé.

Ainsi, l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), qui compte plus d'une trentaine de pays membres, principalement

¹⁴ Le sucre de synthèse : un danger pour le cerveau ? : https://goo.gl/mEc9LB.

OFS, Enquête suisse sur la santé: surpoids et obésité, 2012: https://goo.gl/ bfSLXA.

¹³ FuturaSanté: https://goo.gl/fK7Fyd.

Flint et al., Food-addiction scale measurement in 2 cohorts of middle-aged and older women, 2014, The American Journal of Clinical Nutrition: https://goo.gl/eV24X7.

issus d'Amérique et d'Europe, a produit une étude portant sur l'obésité¹⁶ : « today, more than one in two adults and nearly one in six children are overweight or obese in the OECD area » (p. 1).

L'OCDE elle-même tire la sonnette alarme sur l'épidémie d'obésité dont souffrent de plus en plus les pays industrialisés¹⁷: un problème de santé publique majeur en constante et rapide augmentation¹⁸ qui touche de plus en plus les jeunes¹⁹.

Cette épidémie n'épargne notamment pas la Suisse, qui a pourtant connu jusqu'à présent un taux d'obésité parmi les plus faibles de l'OCDE (10,3% de la population âgée de 15 ans et plus contre 19,5% de moyenne)²⁰; un taux qui n'a cessé d'augmenter depuis les années 1990²¹ et qui devrait rapidement augmenter avec les conséquences que l'on connaît : « OECD projections show a steady increase in obesity rates until at least 2030. Obesity rates are projected to increase at a faster pace in Korea and Switzerland where rates have been historically low » (p. 6).

Une projection que confirme l'OFS: « Si la Suisse affiche certes des valeurs faibles par rapport aux autres pays, ses taux de croissance figurent parmi les plus élevés » (p. 1).

Une dépendance principalement industrielle

Malgré les contres-études de l'industrie agroalimentaire minimisant, voire niant, les effets négatifs du sucre contenu dans leurs produits, des études indépendantes en ont, quant à elles, confirmé le potentiel addictif.

OCDE, Obesity Update 2017: http://www.oecd.org/health/health-systems/ Obesity-Update-2017.pdf.

NCD Risk Factor Collaboration (NCD-RisC), Trends in adult body-mass index in 200 countries from 1975 to 2014: a pooled analysis of 1698 population-based measurement studies with 19·2 million participants, 2016, The Lancet: https://goo.gl/rya5XT.

Idem: « There is, however, no clear sign of retrenchment of the epidemic, in any country » (p. 2).

¹⁹ Idem: « Despite policies put in place in OECD countries for a number of years, the number of 15-year-olds who report to be overweight or obese has steadily increased since 2000 in the majority of countries, according to the Health Behaviour in School-aged Children survey (Inchley et al., 2016) » (p. 2).

Idem: p. 3. L'OFS précise dans son enquête que « près d'un tiers des personnes de 15 ans et plus sont en surpoids et 10% sont obèses » (p. 1).

OFS, *ibid.*: « La prévalence de l'obésité a pratiquement doublé ces vingt dernières années (5,4% en 1992 contre 10,3% en 2012) » (p. 1).

M 2505 8/13

Deux de ces études²² se sont notamment proposé d'appliquer aux produits alimentaires contenant du sucre, les « critères de dépendance à une substance » tels que définis par le *Manuel diagnostique et statistique des troubles mentaux*²³ de l'Association américaine de psychiatrie – critères jusque-là uniquement réservés à l'addiction aux drogues.

Plusieurs catégories de population ont été sollicitées avec le même résultat final : entre 6,7 et 10,2% des participants – soit près d'une personne sur dix – présentent tous les critères d'addiction au sucre, tous degrés de sévérité confondus.

Si la consommation excessive de sucre peut dans de rares cas concerner nos seules habitudes alimentaires personnelles, celle-ci est principalement induite par l'industrie agroalimentaire, dont notre organisme est continuellement exposé aux produits depuis notre plus jeune âge : la fameuse « junk food », ou malbouffe.

« Selon l'Organisation mondiale de la santé (OMS), le manque d'activité physique ainsi qu'une alimentation à la fois trop riche en calories et avec trop peu de fruits et de légumes sont les facteurs déterminants dans l'apparition d'un excès pondéral et d'une obésité... Une personne sur trois ne fait pas attention à son alimentation. »²⁴

Il convient donc non pas d'interroger la place du sucre dans notre alimentation ainsi que sa production mais bel et bien l'emploi, voire l'abus, qu'en fait l'industrie agroalimentaire, parfois de manière peu transparente, en l'ajoutant dans la composition d'une large gamme de produits.

Quelles solutions pour aujourd'hui?

Actuellement, les politiques d'information et de prévention occupent une importance capitale dans la promotion d'une meilleure prise de conscience et d'une plus grande autonomie de la population face aux sucres présents en excès dans les produits agroalimentaires et leurs conséquences sur la santé : l'étiquetage des informations nutritionnelles sur les produits aide les gens à faire des choix alimentaires plus sains ; les campagnes médiatiques, tous supports confondus, développent la sensibilisation du public par rapport aux

Schulte et al., Which Foods May Be Addictive? The Roles of Processing, Fat Content, and Glycemic Load, 2015, PLoS ONE: https://goo.gl/ayc3q5; Brunault et al., Validation of the French Version of the DSM-5 Yale Food Addiction Scale in a Nonclinical Sample, 2017, The Canadian Journal of Psychiatry: https://goo.gl/i5wGjJ.

²³ Abrégé *DSM* (Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders).

²⁴ OFS, *ibid.*, p. 1 et 3.

dangers d'une mauvaise alimentation; une limitation de la publicité concernant certains produits aux heures de grande affluence réduit l'exposition des plus jeunes²⁵.

Cependant, au vu des données et projections alarmantes entre autres communiquées par l'OMS, l'OCDE et l'OFS, il nous appartient aujourd'hui de réfléchir à de nouvelles stratégies politiques afin d'endiguer plus fermement le fléau de la surconsommation du sucre et de mieux protéger nos enfants.

Parmi ces stratégies, le levier fiscal est apparu comme une réponse pertinente et nécessaire pour lutter contre l'obésité : « ...comprehensive policy packages, including not only communication but also broader regulatory and fiscal policies, are needed to tackle obesity effectively [...] Regarding fiscal measures in particular, taxation policies have been increasingly implemented in the past few years in a number of OECD countries (e.g. Belgium, Chile, Finland, France, Hungary, and Mexico) in order to increase the price of potentially unhealthy products such as foods high in salt, sugar or fat, or sugary drinks. »²⁶

Ce levier fiscal n'est autre que la fameuse « taxe au sucre ».

L'OMS abonde dans ce sens dans un récent rapport²⁷ en recommandant notamment de taxer les boissons sucrées : « l'adoption de mesures fiscales pour prévenir l'obésité suscite un grand intérêt et plusieurs pays ont pris de telles dispositions. Globalement, des arguments solides étayés par les données disponibles démontrent que la fiscalité influe sur les comportements d'achat [...] La Commission est d'avis qu'il y a des raisons suffisantes pour demander l'introduction d'une taxe efficace sur les boissons sucrées. Il est bien établi que la consommation de boissons sucrées est associée à un risque d'obésité accru [...] Les données disponibles indiquent que la taxation de produits tels que les boissons sucrées sont l'intervention la plus faisable, et qu'elle a une influence sur la consommation. Certains pays pourraient envisager de taxer d'autres aliments nocifs pour la santé, comme ceux à teneur élevée en graisses et en sucre. » (p. 18)

²⁵ OCDE, *ibid.*, p. 1; 8-12.

²⁶ OCDE, *ibid.*, p. 1 et 8.

OMS, Rapport de la Commission pour mettre fin à l'obésité de l'enfant, 2016 : https://goo.gl/ZAgkLX.

M 2505 10/13

Où en est la Suisse?

Actuellement, la population suisse consomme en moyenne 39 kilos par an, soit treize fois plus qu'au milieu du XIX^e siècle²⁸.

Même si l'Office fédéral de la sécurité alimentaire (OSAV) ne dispose d'aucune donnée précise concernant notre consommation de sucre, il « l'évalue à environ 110 g par personne et par jour, soit le double des valeurs préconisées par l'OMS »²⁹.

Face à cette surconsommation de sucre, la Confédération vise l'autorégulation de la branche concernée pour combattre ce fléau...

C'est ainsi qu'au jour d'aujourd'hui, l'OSAV se satisfait des efforts minimes consentis par l'industrie agroalimentaire lorsqu'elle annonce une réduction de la teneur en sucres contenue dans les céréales (5%) et les yaourts (3%). La Fédération romande des consommateurs, moins enthousiaste, s'insurge quant à elle contre le fait que « les céréales pour enfants restent toujours nettement plus sucrées que les produits pour adultes et la proportion de céréales non sucrées et non édulcorées a globalement diminué »³⁰.

En dehors de cette seule base volontaire laissée à la libre disposition des producteurs et distributeurs concernés, les autorités fédérales n'entendent donc pas agir de manière plus proactive et offensive; une position que nous ne partageons et que nous ne comprenons définitivement pas.

Nous aurions pu espérer un recadrage de la part de l'Assemblée fédérale, mais c'est oublier le poids du lobbying industriel et du conservatisme économique face aux enjeux de santé publique.

Rappelons à cet effet que le Conseil des Etats a balayé en mars dernier une initiative cantonale neuchâteloise (17.308 : « Pour une législation fédérale sur les produits sucrés et pour une restriction de l'accès aux produits alimentaires à haute valeur énergétique »³¹) proposant de taxer les sucres ajoutés lors des processus de fabrication ; une mesure innovante et salutaire qui n'a malheureusement convaincu presque personne parmi les 33 représentants des cantons présents lors du vote final – 24 voix contre 3 et 6 abstentions.

FRC, Observatoire du sucre: https://www.frc.ch/dossiers/observatoire-du-sucre/.

https://www.24heures.ch/suisse/taxe-sucre-ajoute-contourne-suisse/story/ 12323307.

²⁹ https://goo.gl/2xomve.

³¹ https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId= 20170308.

Berne semble goûter que très modérément les incitations financières même lorsqu'elles concernent en premier lieu la santé de nos enfants... et, dans une moindre mesure, des coûts de la santé.

L'Office fédéral de la santé publique (OFSP) fait état des chiffres suivants : « pour la troisième fois, l'Office fédéral de la santé publique a calculé, pour la Suisse, les coûts résultant du surpoids et de l'obésité ainsi que des maladies qui y sont liées. De 2002 à 2012, ces coûts ont triplé ; ils sont passés de 2648 à 7990 millions de francs par an »³² – soit de 2,7 à 8 milliards de francs en l'espace d'une dizaine d'années. Et l'OFSP de conclure : « Ces chiffres montrent que le surpoids et l'obésité ont un fort impact sur le plan socio-politique et soulignent la nécessité de prendre des mesures visant à promouvoir un poids corporel sain ».

Que peut faire Genève?

En 2017, dans le cadre de l'élaboration d'un contre-projet à une initiative cantonale de la gauche demandant le remboursement des soins dentaires, le gouvernement vaudois avait proposé l'introduction d'une taxe cantonale sur les boissons sucrées en vue de répondre en partie à cet objectif, soit une taxe participant aux coûts de la prévention et des soins. Ce projet a malheureusement fini par être balayé par la droite du parlement vaudois.

Face à l'urgence sanitaire que représentent la surconsommation de sucre et ses dangers pour notre population, cette proposition de motion entend tracer une politique cantonale claire et entreprenante.

C'est ainsi que le Parti Démocrate-Chrétien propose d'introduire sur le canton de Genève une taxe sur les sucres ajoutés, présents tant dans les boissons sucrées que les produits transformés ; de réserver l'intégralité des revenus à la prévention des caries et de l'obésité ; d'élargir la politique d'information et de prévention auprès des plus jeunes, à travers des campagnes actives et régulières sur le terrain scolaire comme sur les médias ; de créer un classement des boissons sucrées et produits transformés à haute valeur calorique selon leur « profil nutritionnel », afin d'en déterminer la limitation ou l'interdiction au sein des structures d'accueil de la petite enfance ainsi que des établissements primaires et secondaires.

https://goo.gl/c8mpHY: « l'étude en question tient compte des coûts directs (utilisation de ressources pour le traitement de l'obésité et des maladies qui y sont liées) et des coûts indirects (perte de productivité suite à des absences professionnelles, invalidité ou mort prématurée) ».

M 2505 12/13

Conscients des conséquences qu'impliquent de tels choix politiques, nous avons préféré le format d'une motion, afin de laisser au Conseil d'Etat toute la marge de manœuvre nécessaire à la bonne réalisation de ce projet de santé publique.

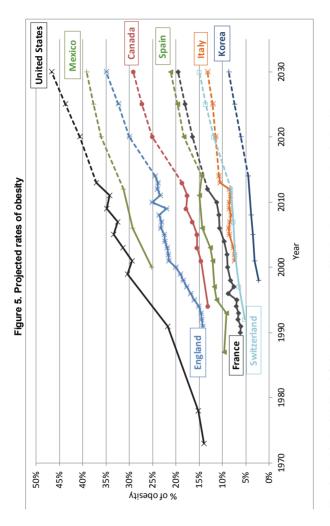
Si le gouvernement devait cependant juger cette motion non nécessaire ou non réalisable, nous reviendrions avec une initiative cantonale.

Face à l'ampleur de cette problématique, la solution locale proposée par le groupe PDC genevois peut certes paraître modeste, mais elle constitue à nos yeux un pas nécessaire pour notre canton si celui-ci prétend remplir ses obligations constitutionnelles en ayant à cœur de protéger activement la santé des Genevoises et des Genevois.

A plus long terme, si le parlement venait à voter cette proposition de motion et que plusieurs autres cantons s'en inspirent, il n'est pas impossible que cela permette de faire davantage pression sur les autorités fédérales afin de faire éclater un peu plus les intérêts purement économiques.

A la lumière de ces explications, nous vous invitons, Mesdames et Messieurs les députés, à réserver bon accueil à la présente proposition de motion.

ANNEXE



Note: Obesity defined as BME30kg/m². OECD projections assume that BMI will continue to rise as a linear function of time. Source: OECD analysis of national health survey data.