

Date de dépôt : 30 septembre 2020

Rapport du Conseil d'Etat

au Grand Conseil sur la motion de 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 : La dépendance au sucre, le fléau du siècle !

Mesdames et
Messieurs les députés,

En date du 13 mars 2020, le Grand Conseil a renvoyé au Conseil d'Etat une motion qui a la teneur suivante :

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 de 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;*
- *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 industrielles que dans les produits ultra-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 interdire les distributeurs d'aliments ultra-transformés et de boissons industrielles dans les établissements publics, notamment les universités et les écoles.*

RÉPONSE DU CONSEIL D'ÉTAT

Déposée le 25 septembre 2018, la motion 2505 a été renvoyée en commission de la santé le 11 octobre 2018.

Les travaux de la commission de la santé ont montré que la consommation excessive de sucre au niveau populationnel est un enjeu qui intéresse l'ensemble des partis.

Le 24 février 2020, la commission de la santé a rendu son rapport (M 2505-A). La motion 2505, telle qu'amendée, a été acceptée sans opposition et avec une abstention. Par ailleurs, la commission de la santé a présenté une proposition de résolution à l'intention de l'Assemblée fédérale visant à limiter le teneur en sucre des boissons industrielles et des aliments transformés (R 910).

Le 13 mars 2020, le Grand Conseil a adopté le rapport M 2505-A et l'a renvoyé au Conseil d'Etat à une large majorité. Dans le même temps, la

résolution 910, qui invite l'Assemblée fédérale à réglementer de manière restrictive la teneur en sucres ajoutés des denrées alimentaires afin de réduire les effets nocifs de sa consommation sur la santé des consommateurs, a été adoptée à une large majorité et transmise à l'Assemblée fédérale.

Contexte

En Suisse, la consommation moyenne de sucre ajouté se situe autour de 100 à 120 grammes par personne et par jour. L'Organisation mondiale de la santé (OMS) recommande de limiter cet apport à 50, voire 25 grammes par jour. Il paraît donc souhaitable que la consommation moyenne de sucre de la population diminue et que des efforts de prévention ciblent les sujets particulièrement exposés, notamment les enfants et les adolescents, ainsi que les personnes ayant un risque accru de maladies chroniques.

Il est scientifiquement établi qu'une consommation excessive de sucre favorise le développement de maladies non transmissibles telles que le syndrome métabolique et le diabète, ainsi que la carie dentaire. Le sucre constitue pour beaucoup de personnes un apport calorique important qui participe à l'augmentation du surpoids et de l'obésité dans la population.

Selon l'Enquête suisse sur la santé, entre 1992 et 2017, la part de personnes obèses est passée de 4,6% à 11,4% dans la population du canton. Dans le même temps, le taux de personnes en surcharge pondérale (sans l'obésité) a augmenté de 21,6% à 30,2%. Plus de 41% de la population genevoise est donc en surpoids ou obèse, et la tendance est à la hausse.

Une étude réalisée par l'Unité d'épidémiologie populationnelle des HUG en collaboration avec l'EPFL (Joost et al. 2019) a montré une corrélation spatiale entre la consommation de boissons sucrées et l'indice de masse corporelle (IMC/BMI) dans le canton de Genève.

Enfin, l'OMS préconise notamment le recours aux politiques fiscales afin de réduire la consommation de sucres et de promouvoir la santé. Diverses études internationales montrent que les taxes ou les impôts sur le sucre sont efficaces, dans la mesure où elles entraînent des réductions de la consommation de produits sucrés dans les populations concernées.

Situation actuelle

A Genève, la possibilité d'instaurer une taxe sur le sucre est évoquée dans le concept de promotion de la santé et de prévention 2030 et dans le plan cantonal de promotion de la santé et de prévention 2019-2023. En particulier, l'action 8.5 du plan cantonal de promotion de la santé et de prévention 2019-2023 appelle à identifier des « mesures structurelles permettant de réduire la

consommation de produits sucrés, comme par exemple l'instauration d'une taxe sur les boissons sucrées, le contrôle du marketing alimentaire ou encore la suppression des distributeurs de produits sucrés dans les lieux publics ».

Dans les autres cantons

Le canton de Vaud a élaboré un contreprojet à l'initiative populaire cantonale « Pour le remboursement des soins dentaires » qui comportait une taxe sur les boissons sucrées de 30 centimes/litre. Ce contre-projet a été écarté par le parlement vaudois en 2017, alors que l'initiative a été refusée en votation populaire (à 57%) un an plus tard.

En avril 2017, le canton de Neuchâtel a proposé une taxe fédérale sur le sucre afin de restreindre l'accès aux aliments à haute valeur énergétique et augmenter les moyens de lutte contre l'obésité et le diabète. La proposition a été rejetée par le Conseil des Etats en mars 2018, puis par le Conseil national en juin 2019.

Dans le canton de Fribourg, une motion parlementaire déposée en 2019 demande d'améliorer l'information du consommateur sur la teneur en sucre des aliments préfabriqués et préemballés, mais ne prévoit pas de taxe. Le sujet est pendant devant le Grand Conseil de ce canton.

Au niveau fédéral

En 2016, la stratégie nationale sur la prévention des maladies non transmissibles (stratégie MNT) a été approuvée par le Conseil fédéral afin de lutter contre les 5 pathologies ayant le plus d'impact en termes de décès prématurés, souffrance et coûts : le cancer, le diabète, les maladies cardiovasculaires, les affections chroniques des voies respiratoires et les troubles musculo-squelettiques qui, ensemble, touchent environ 2,2 millions de personnes en Suisse. Les 4 facteurs de risque les plus importants pour ces pathologies sont l'alcool, le tabac, l'alimentation et l'inactivité physique.

Basé sur la stratégie MNT, la Stratégie suisse de nutrition 2017-2024 a ensuite été mise en œuvre. Elle vise à faciliter le choix d'une alimentation équilibrée et variée, pour toutes les catégories de la population. Un plan d'action associé à cette stratégie prévoit des mesures dans 4 domaines : information et formation, évolution des conditions-cadres, collaborations nationales et internationales, ainsi que la recherche et le suivi des projets.

L'Office fédéral de la sécurité alimentaire (OSAV) estime la consommation moyenne de sucre à environ 110 g par personne et par jour, ce qui représente environ 20% de l'apport énergétique journalier et au moins deux fois plus que les recommandations de l'OMS. Dans le domaine du

sucre, la principale action de l'OSAV concerne la réduction volontaire des sucres ajoutés, en concertation avec les fabricants, dans les yogourts et les céréales pour petit-déjeuner.

D'après le Rapport sur le sucre, établi en décembre 2019 par la Haute école de santé de Genève (HEdS, HES-SO) à l'intention de l'OSAV, plusieurs types de mesures ont démontré leur efficacité pour réduire la consommation de sucre et pourraient être mis en place en Suisse : les labels sur les emballages, la modulation de l'offre alimentaire dans les écoles, les hôpitaux et les lieux de travail, la reformulation de recettes de denrées alimentaires, et la restriction du marketing ciblant les enfants.

Dans la plupart des documents publiés au niveau fédéral, la mise en place d'une taxe sur les boissons et aliments sucrés au niveau fédéral n'est pas envisagée, en raison du manque de soutien à une telle mesure au niveau du parlement fédéral actuel.

Au Conseil national, un postulat de Mme Valérie Piller Carrard (PS/FR) intitulé « Quel est l'impact d'une taxe sur la consommation de boissons sucrées? », a été déposé en septembre 2018. L'objet n'a pas encore été traité en plénière mais le Conseil fédéral recommande son rejet. Un autre postulat, déposé en juin 2020 par Mme Laurence Fehlmann Rielle (PS/GE), propose d'analyser les systèmes de taxe sur les boissons sucrées dans d'autres pays, afin de voir si l'un d'entre eux pourrait être applicable à la Suisse.

D'après une étude récente de l'Ecole polytechnique fédérale de Zurich (Hagmann et al. 2018), au niveau suisse c'est en Romandie que le soutien à une taxe sur le sucre serait le plus élevé. Il paraît donc logique que ce soit d'abord dans un canton romand qu'une telle taxe pourrait être conçue et mise en œuvre. Aucune loi cantonale ou fédérale ne semble interdire une telle action.

A l'étranger

Plus de 30 pays à travers le monde ont introduit une taxe sur le sucre, mais les modèles diffèrent fortement entre les pays et parfois même à l'intérieur d'un pays. En Espagne par exemple, il n'existe pas de taxe sur le sucre sur le plan national. Cependant, la Catalogne applique depuis mars 2017 une taxe de 8 centimes d'euro par litre aux boissons comportant entre 50 et 80 grammes de sucre ajouté par litre, et de 12 centimes par litre pour celles qui dépassent les 80 grammes par litre. Ceci a conduit à une réduction de seulement 2,2% de la consommation de boissons sucrées, mais à une réduction de 35% des consommateurs réguliers de boissons sucrées (la ville de Madrid a été utilisée comme cas-témoin).

Aux Etats-Unis, la ville de Berkeley (Californie) a introduit une taxe graduelle correspondant à environ 33 centimes par kilogramme de sucre. D'autres localités aux Etats-Unis ont introduit des taxes similaires, soit du même niveau, soit plus élevées (1,75 fois plus élevée à Seattle ou deux fois plus élevée à Boulder, Colorado). La plupart de ces taxes ont fait l'objet de votations populaires qui ont donc été remportées par les associations et institutions qui soutenaient la taxe.

Au Royaume-Uni, un système à deux niveaux introduit en 2018 impose une taxe de 21 centimes pour les boissons moyennement sucrées (entre 5 et 8 grammes par litre) et 28 centimes pour les boissons très sucrées (plus de 8 grammes par litre). En Norvège, une taxe sur le sucre qui existait depuis 1922 a été substantiellement augmentée en 2018. Au Mexique, une taxe de 8 centimes par litre a été imposée en 2014 à toutes les boissons sucrées (quelle que soit leur teneur en sucre).

De manière générale, les taxes sur les boissons sucrées sont efficaces dans la mesure où elles réduisent la consommation de ces produits. Une revue systématique à ce sujet couvrant plusieurs pays (Teng et al. 2019) a conclu qu'une taxe de 10% sur les boissons sucrées conduisait en moyenne à une réduction de 10% des achats et des calories ingérées. L'OMS recommande même une taxe de l'ordre de 20% sur de tels produits.

Réponses aux invites de la motion

- *introduire sur le canton de Genève une taxe sur les sucres ajoutés, présents tant dans les boissons sucrées industrielles que dans les produits ultra-transformés*

Une taxe de ce type devrait être prélevée au niveau national et faire l'objet de dispositions fédérales, comme c'est le cas pour les impôts de consommation spéciaux sur le tabac, les boissons distillées, la bière, les automobiles et les huiles minérales. En principe, c'est le fabricant ou le débiteur de la dette douanière qui est redevable de ce type d'impôt. Au niveau cantonal, la seule possibilité a priori serait de prélever un impôt auprès des détaillants, ce qui implique la mise en place d'un système de perception inédit et dont l'efficacité resterait à prouver, notamment parce qu'il serait alors impossible d'éviter le tourisme d'achat, non seulement en France mais aussi dans les autres cantons suisses.

En attendant une évolution au niveau fédéral, que le canton de Genève soutient notamment à travers une initiative cantonale (R910) adressée à l'Assemblée fédérale, le Conseil d'Etat propose de mener des études

préalables sur la faisabilité d'une taxe sur les boissons sucrées, en mettant sur pied un groupe de travail chargé d'élaborer des propositions jusqu'à fin 2022. Les réflexions devront porter sur les modalités d'implémentation d'un impôt cantonal sur les boissons sucrées à titre pilote, impôt qui comme indiqué ci-dessus risque d'être inefficace. Les résultats de ces réflexions pourront toutefois être utilisés afin de nourrir la réflexion au niveau national.

La création d'un nouvel impôt au niveau cantonal est soumise au référendum facultatif facilité (500 signatures).

Le Conseil d'Etat est davantage réservé en ce qui concerne le projet de prélèvement sur les produits ultra-transformés. En effet, la législation fédérale actuelle ne permet pas d'identifier la quantité de sucre ajoutée dans de tels produits, qui incluent les biscuits et les chocolats. La situation paraît plus ouverte en ce qui concerne la taxe sur les boissons sucrées, où les nombreuses expériences à l'étranger démontrent qu'une telle approche peut fonctionner et atteindre son but. Pour autant, la taxe et ses effets devront être soigneusement évalués.

– ***réserver l'intégralité des revenus de la taxe à la prévention des caries et de l'obésité***

Cette invite a pour conséquence que, du point de vue fiscal, la taxe envisagée doit être qualifiée d'impôt affecté. D'une part la taxe est due inconditionnellement (impôt), d'autre part elle est affectée à une dépense déterminée (impôt affecté). Cette invite pourrait constituer une entorse au principe de non-affectation des impôts généraux adopté par le Grand Conseil (article 4, alinéa 5, de la loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat du 4 octobre 2019), qui est repris du Modèle comptable harmonisé pour les cantons et les communes (MCH2).

– ***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***

Le Conseil d'Etat est favorable à une meilleure information des jeunes sur les différents sujets de promotion de la santé et de prévention. Cette information doit être combinée avec des changements structurels qui rendent les bons choix (notamment alimentaires) plus faciles à faire. Ainsi, l'Etat de Genève soutient et coordonne environ 60 partenaires dans le domaine de la prévention et la promotion de la santé, dont Fourchette verte Genève, qui déploie de nombreuses actions structurelles en faveur de l'enfance et de la jeunesse. Par ailleurs, les changements structurels, l'information et la mise en

réseau sont associés dans le Programme d'action cantonal (PAC) 2018-2020, cofinancé par Promotion Santé Suisse, qui se consacre à la promotion de l'alimentation saine, l'activité physique et la santé mentale chez les jeunes (de 0 à 25 ans) et les personnes âgées (65 ans et plus). Une nouvelle demande PAC pour 4 ans (2021-2024) a récemment été soumise par l'Etat de Genève auprès de Promotion Santé Suisse.

– ***interdire les distributeurs d'aliments ultra-transformés et de boissons industrielles dans les établissements publics, notamment les universités et les écoles***

Le Conseil d'Etat est favorable à cette proposition. Toutefois, sa mise en œuvre requiert une collaboration étroite entre plusieurs services de l'Etat. Des contacts préliminaires montrent que l'interdiction des distributeurs risque d'être inopérante dès lors qu'une cafétéria dans la même institution propose les mêmes boissons – sans parler du fait qu'il est aisé d'aller chercher ailleurs, par exemple dans un supermarché, non seulement les boissons mais aussi les éléments d'un repas. Un groupe de travail interne à l'Etat sera donc créé afin de travailler sur un projet de règlement sur les boissons sucrées dans les lieux publics, qui abordera ensemble la question des distributeurs et l'offre des cafétérias.

Conclusion

La consommation excessive de sucre – par rapport aux standards de santé publique préconisés par l'OMS – est un problème de société important. Il est certain que des mesures fiscales ainsi que des interdictions font partie des mesures à mettre en place afin d'encourager un comportement plus sain dans la population. Ces mesures doivent faire partie d'un ensemble cohérent, incluant aussi des mesures d'information et de sensibilisation, en particulier auprès des enfants, des jeunes et des populations vulnérables.

Au bénéfice de ces explications, le Conseil d'Etat vous invite, Mesdames et Messieurs les Députés, à prendre acte du présent rapport.

AU NOM DU CONSEIL D'ÉTAT

La chancelière :
Michèle RIGHETTI

Le président :
Antonio HODGERS