



**Décret soumettant une initiative cantonale
à l'Assemblée fédérale
pour une législation fédérale sur les produits sucrés et
pour une restriction de l'accès aux produits alimentaires
à haute valeur énergétique.**

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,

vu les articles 45, alinéa 1, et 160, alinéa 1, de la Constitution fédérale de la Confédération suisse, du 18 avril 1999;

vu les articles 42, alinéa 3, lettre c, et 61, alinéa 1, lettre a, de la Constitution de la République et Canton de Neuchâtel, du 24 septembre 2000;

sur la proposition de la commission de santé

décrète:

Article premier

Considérant :

- l'impact majeur des maladies non transmissibles sur les coûts globaux de la santé;
- l'épidémie mondiale des cas d'obésité et de diabète en évolution depuis quelques décennies;
- l'impact positif sur la stabilisation de la consommation de sucre par habitant dans les pays qui ont introduit une taxe sur les produits sucrés;
- les recommandations de l'OMS qui invitent les États à légiférer en la matière;
- le bilan favorable des lois fédérales sur l'alcool et sur le tabac à des fins de prévention sans léser les intérêts des milieux économiques concernés;
- les faibles moyens accordés à la prévention et à la promotion de la santé en comparaison internationale,

l'Assemblée fédérale est priée d'étudier l'opportunité d'une législation spécifique sur les produits sucrés, et d'effectuer toute adaptation législative utile afin d'agir plus efficacement et d'augmenter les moyens à disposition pour lutter contre l'épidémie de diabète et de l'obésité.

- La législation introduirait une taxe sur les sucres ajoutés lors des processus de fabrication.
- Tous les revenus de la taxe sur les sucres ajoutés lors des processus de fabrication seraient affectés à la prévention des maladies en lien avec le sucre et les édulcorants.
- La législation définirait quels corps de métiers de l'industrie alimentaire seraient soumis à la taxe sur les produits sucrés et lesquels en seraient exemptés.
- L'ordonnance sur les denrées alimentaires et les objets usuels (ODAIU) serait modifiée et définirait des restrictions s'appliquant à la remise des produits alimentaires de haute densité énergétique et à la publicité qui s'y rapporte.

Art. 2

Le Grand Conseil charge le Conseil d'État de transmettre le présent décret à l'Assemblée fédérale, à l'échéance du délai référendaire.

Art. 3

1 Le présent décret est soumis au référendum facultatif.

2 Le Conseil d'État pourvoit, s'il y a lieu, à sa promulgation et à son exécution.

Neuchâtel, le 22.02.2017

Au nom du Grand Conseil :

Le président,

Xavier Challandes

La secrétaire générale,

Janelise Pug

Développement

Introduction

Depuis quelques années, tous les pays industrialisés doivent faire face à une épidémie d'obésité et de diabète. La Fédération internationale du diabète FID estime que le traitement de ces maladies représente de 5 à 20% des dépenses de santé dans la plupart des pays.

Buts de l'initiative

Le but de l'initiative est de diminuer la prévalence du diabète et de l'obésité en augmentant les moyens de prévention par le biais d'une législation spécifique sur les produits sucrés et par l'adaptation de l'ordonnance sur les denrées alimentaires et les objets usuels (ODAIUOs).

Développement

La prévention du tabagisme et de l'alcoolisme peut s'appuyer, en Suisse, sur une législation spécifique. Cette politique de prévention est efficace. Selon le rapport intitulé « Stratégie nationale de prévention des maladies non transmissibles »

il a été possible de démontrer que le recul de l'alcoolisme était lié au montant des dépenses cantonales en matière de prévention et que les économies réalisées par la réduction des coûts de la santé étaient largement supérieures aux investissements. Il en va de même pour la prévention du tabagisme, pour laquelle il a été démontré selon le même rapport que « les interventions de prévention ont contribué significativement au récent recul de la prévalence et de la consommation de tabac en Suisse. En termes économiques, le résultat annuel de la prévention du tabagisme équivaut à une réduction du coût social des maladies liées au tabagisme de près de 800 millions de francs ».

Selon le rapport « [Stratégie nationale de prévention des maladies non transmissibles](#) »¹, les moyens utilisés pour la prévention et la promotion de la santé sont faibles en Suisse, en comparaison internationale. Sur l'ensemble des dépenses consacrées au système de santé en 2012, environ 2,2 % étaient dédiées à la prévention alors que la moyenne dans l'OCDE est de 3,1 %.

Selon [l'Obsan](#), actuellement, 42 % de la population suisse est en surpoids ou obèse. Entre 1992 et 2012, la proportion des hommes en surpoids et obèses a passé de 38,6 % à 50,5 %, la proportion des femmes en surpoids et obèses a passé de 21 % à 32 %.

L'obésité est une maladie d'origine multifactorielle. En Suisse, le 'Programme national alimentation et activité physique' (PNAAP) vise à « inciter la population à manger de manière équilibrée et à bouger suffisamment et permet ainsi de lutter contre le surpoids, l'obésité, les troubles alimentaires et d'autres maladies connexes non transmissibles ». Il repose sur cinq axes stratégiques : 1) assurer la coordination nationale, 2) promouvoir une alimentation équilibrée, 3) promouvoir l'activité physique et le sport, 4) réaliser des modèles intégrés de promotion d'un poids corporel sain, 5) optimiser le conseil et la thérapie.

Dans son rapport « [Ending childhood obesity](#) »² fondé sur des études bien documentées, l'OMS encourage entre autres les Etats à introduire une taxe sur les boissons sucrées (1.2, page 18).

La [Fédération internationale du diabète](#) ³ exhorte les dirigeants des pays à introduire une taxe sur les sucres pour combattre l'obésité.

En 2013, Credit Suisse s'est fortement engagé aux Etats-Unis dans la lutte contre l'obésité et affirme, sur la base d'une étude importante (« [Sugar consumption at a crossroads](#) »⁴, cs researchinstitute, sept. 2013), qu'une taxe sur le sucre est [la meilleure option pour maîtriser l'escalade des coûts de la santé](#).

Selon une étude publiée dans le [Lancet Diabet and Endocrinology](#),⁵ la consommation de boissons sucrées par habitant continue de croître dans tous les pays du monde, sauf dans les pays qui ont introduit une taxe (Mexique, Finlande, Hongrie, France).

L'article 11 de l'ordonnance sur les denrées alimentaires et les objets usuels ([ODAI](#)Os)⁶ définit les restrictions s'appliquant aux boissons alcoolisées et à la publicité qui s'y rapporte ; une même disposition devrait être développée vis-à-vis des produits alimentaires à haute valeur énergétique. En effet, les distributeurs à sodas dans les écoles et les lieux publics devraient par exemple être interdits, la publicité liée aux friandises devrait être limitée et mieux contrôlée dans les grandes surfaces.

Approche libérale et économique, sans omettre les bienfaits sur la prévention santé

Introduire une taxe sans avoir ni défini un objectif de prévention ni un objectif de rétribution pour orienter la production est non seulement une "usine à gaz", mais surtout antisociale.

En recourant de manière ciblée aux concepts économiques reconnus ([l'équilibre de Nash](#), l'approche coût marginal versus bénéfice marginal), il doit être politiquement possible de formaliser une solution macroéconomique qui soit financièrement parlant neutre.

En épousant la philosophie de corporate governance, intitulée "[Flourishing economy](#)", nous recommandons une taxe différenciée et payée par les producteurs de l'industrie alimentaire en fonction de la quantité de sucre dans les boissons et/ou aliments.

Cette manne financière alimenterait un fonds dont la totalité serait affectée à la prévention des maladies en lien avec la consommation de sucre. Celui-ci serait géré par la Confédération.

Une moitié de ce fonds serait consacrée aux programmes de prévention de la Confédération et des cantons, l'autre moitié serait redistribuée aux producteurs qui investissent dans la recherche, le développement et le marketing pour commercialiser des produits sans sucre. La logique du fonds est basée sur un système de bonus/malus. Les producteurs valorisant le sens de notre initiative devraient être récompensés et le prix de vente final ne devrait pas être augmenté par cette mesure, afin d'éviter de pénaliser le consommateur final.

La « Déclaration de Milan »⁷ n'est-elle pas suffisante ?

En 2016, lors de l'exposition universelle à Milan sur le thème de l'alimentation, le Conseil fédéral a conclu un accord avec 10 grandes multinationales de l'industrie alimentaire. Celles-ci se sont engagées pour les 4 ans à venir, à diminuer progressivement la teneur en sucre des aliments. Nous saluons cette démarche et cette collaboration qui démontre une prise de conscience des autorités et des multinationales du problème grave de santé publique en cours. En septembre 2017, cet accord s'est élargi à quatre multinationales supplémentaires et de nouveaux objectifs ont été fixés concernant la teneur en sucre des céréales et des yogourts.

La finalité de cette déclaration est de réduire de quelques pourcentages la teneur en sucre de certains aliments. Sera-ce suffisant pour agir sur la santé de la population ? Peut-on diminuer l'alcoolisme en diminuant le pourcentage l'alcool dans les différentes boissons ? Quel est le rôle de la diminution du taux de nicotine des cigarettes sur le tabagisme ?

La finalité de l'initiative sur les produits sucrés est plus ambitieuse ; elle vise à diminuer la prévalence de certaines maladies non transmissibles dans la population par le biais d'une augmentation des moyens de prévention. Elle propose également de modifier l'ordonnance sur les denrées alimentaires et les objets usuels (ODAIU's) pour restreindre la publicité de produits alimentaires à haute valeur énergétique.

L'initiative demande à notre gouvernement de légiférer en la matière. Elle laisse toute latitude dans l'interprétation pour augmenter les moyens de la prévention tout en préservant

les intérêts des différentes branches économiques, à l'instar de ce qui a été réalisé pour les législations sur l'alcool et sur le tabac.

Vers une taxe dissuasive ?

Selon le texte de l'initiative, il revient au législateur de définir quels corps de métier de l'industrie alimentaire seraient concernés par une taxation et lesquels en seraient exemptés. L'impact sur les consommateurs serait très différent selon ces modalités. En choisissant de taxer les détaillants, la mesure risquerait d'impacter plus négativement la population aux ressources limitées. Par contre, en privilégiant une taxation orientée vers les multinationales, ces dernières garderaient une grande marge de manœuvre pour répercuter celle-ci sur les produits de leur choix. L'impact sur la population en serait moins direct.

La plupart des pays ayant introduit une taxe au sucre ont ciblé en particulier les sodas. Les prélèvements peuvent aller de 7 ct/l (en France) à 50 ct/l (dans certaines villes américaines).

La volonté des initiateurs n'est pas d'instaurer une taxe dissuasive et impopulaire. Le projet est d'augmenter les moyens de prévention des maladies en lien avec la consommation de produits sucrés tels que l'obésité, le diabète, les caries etc. Une taxation n'a pas de sens isolément. L'efficacité d'une telle mesure sur la santé publique ne peut avoir lieu que si celle-ci est couplée à une meilleure prévention et que cette association, taxation/prévention, est correctement médiatisée.

Taxer et subventionner le sucre, un non-sens ?

L'argument selon lequel il serait absurde d'envisager une taxation sur les sucres alors qu'il existe des subventions fédérales pour la betterave sucrière ne résiste pas à l'analyse. Les exemples de l'alcool et de la cigarette montrent que taxer et subventionner est possible.

D'une part, on peut mentionner tout le [chapitre 6 de l'ordonnance fédérale sur les végétaux](#)⁸ qui traite des aides financières fédérales susceptibles de soutenir la viticulture par exemple, ce qui n'empêche pas la régie fédérale de l'alcool de taxer de façon spécifique et détaillée les différents produits alcoolisés.

D'autre part, si la culture du tabac subsiste en Suisse, c'est notamment grâce aux fortes subventions de la Confédération (via le Fonds SOTA destiné à promouvoir la culture du tabac indigène).

Ainsi, des subventions ciblées à un bout de la chaîne ne sont donc pas incompatibles avec certaines taxations à l'autre bout de la chaîne.

Une mesure hygiéniste ?

Une vision hygiéniste correspondrait à interdire, à limiter strictement une consommation ou une autre. Les choix de L'Etat se substitueraient à ceux de l'individu. Ce n'est manifestement pas l'objet de cette initiative où la liberté individuelle est pleinement préservée. Par une législation sur les sucres ajoutés, les responsables politiques prennent acte d'une réelle problématique de santé publique, nouvelle, contemporaine et ceci au même titre qu'ils l'ont fait pour l'alcool et pour le tabac précédemment.

De gauche ou de droite ?

Il est intéressant d'observer que des gouvernements majoritairement de droite (ex : la France) comme de gauche (ex : la Finlande) ont introduit une taxe aux sucres.

Dans le canton de Neuchâtel, le texte a été élaboré et travaillé par l'ensemble des membres de la commission santé du Grand Conseil, accepté ensuite à 14 contre 1. En l'état, nous considérons que cette initiative peut être soutenue par tous les bords politiques de l'échiquier politique. La détermination ultérieure de « qui », de « comment », de « combien » taxer les produits sucrés deviendra le terrain des enjeux partisans.

Conclusion

L'introduction en Suisse d'une législation spécifique sur les produits sucrés et une adaptation de l'ordonnance sur les denrées alimentaires et les objets usuels (ODAIU) semblerait opportune pour améliorer l'efficacité de la lutte contre l'obésité et le diabète. De telles mesures augmenteraient les moyens à disposition pour la prévention, aboutissant ainsi une diminution des coûts globaux de la santé.

Pour la délégation neuchâteloise :

Dr Laurent Kaufmann
Député Vert
Médecine générale FMH

Dr Andreas Jurt
Député PLR
Directeur, Crédit Suisse

Références

- 1) « Stratégie nationale Prévention des maladies non transmissibles (stratégie MNT) 2017–2024 », Office fédéral de la santé publique (OFSP) et Conférence suisse des directrices et directeurs cantonaux de la santé (CDS), 2016.
- 2) « ENDING CHILDHOOD OBESITY »,
© World Health Organization 2016.
- 3) « Des spécialistes du diabète demandent une taxe sur le sucre »,
RTSINFO, 12.11.2013.
- 4) « Sugar consumption at a crossroads »
Research Institute Thought leadership from Credit Suisse, September 2013.
- 5) « The global diet is getting sweeter, particularly when it comes to beverages »
The Lancet Diabetes & Endocrinology, 1.12.2015.
- 6) Art.11, Ordonnance sur les denrées alimentaires et les objets usuels (ODAIUOs)
du 23 novembre 2005 (Etat le 1^{er} février 2016).
- 7) « La Confédération et les entreprises élargissent la Déclaration de Milan sur la réduction
des sucres », Berne, 05.09.2017.
- 8) Chap.6 Ordonnance sur la protection des végétaux (OPV)
du 27 octobre 2010 (Etat le 1^{er} janvier 2018).