



**Rapport de la commission Santé au Grand Conseil
à l'appui
d'un projet de 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**

(Du 16 janvier 2017)

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

1. INTRODUCTION ET PROJET DE DÉCRET

En date du 22 avril 2016, le projet de décret suivant a été déposé par des députés interpartis :

16.137

22 avril 2016

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...,

décète:

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 invite 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 d'obésité.

- La législation introduirait une taxe sur les sucres ajoutés lors des processus de fabrication.
- Tout ou partie des revenus de la taxe sur les sucres ajoutés lors des processus de fabrication serait affectée à la prévention du diabète et de l'obésité.
- 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 (ODAIous) 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 ¹Le présent décret est soumis au référendum facultatif.

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

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil:

Le président, La secrétaire générale,

Commentaire

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.

But de l'initiative

Le but de l'initiative est d'augmenter les moyens de lutte contre l'épidémie d'obésité et de diabète 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 (ODAIous).

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".

Toujours selon ce rapport [Stratégie nationale de prévention des maladies non transmissibles](#), 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 2,35% 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 est passée 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](#) fondé sur des études bien documentées, l'OMS encourage entre autres les États à introduire une taxe sur les boissons sucrées (1.2, page 18).

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

En 2013, Crédit 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](#), 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](#), 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) 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.

En conséquence, 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 (ODAI)Os 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 et complèteraient les cinq axes stratégiques du Programme national alimentation et activité physique (PNAAP), aboutissant ainsi une diminution des coûts globaux de la santé.

Premier signataire: Laurent Kaufmann.

Autres signataires: Philippe Weissbrodt, Laurent Debrot, Jean-Jacques Aubert, Carole Gehringer, Veronika Pantillon, Louis Godet, Mauro Moruzzi, Theo Bregnard, Daniel Ziegler, Fabien Fivaz, Jean-Frédéric de Montmollin, Danielle Borer, Doris Angst, Gilbert Hirschy, Patrick Herrmann, Julien Gressot, André Frutschi, Gabrielle Würzler, Martha Zurita, Thomas Perret, Corine Bolay Mercier, Patrick Bourquin, Laurent Duding, Françoise Gagnaux, Manfred Neuenschwander.

Ce projet a été transmis, comme objet de sa compétence, à la commission Santé, accompagné de l'amendement suivant :

ad 16.137

19 mai 2016

Amendement Yvan Botteron et Claude Guinand

Projet de 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

Article premier (Début de l'article inchangé.)

- La législation introduirait une taxe sur les sucres ajoutés lors des processus de fabrication.
- (nouveau) L'introduction de cette taxe se ferait de manière neutre par la baisse équivalente d'une autre taxe, par exemple la TVA.
- Tout ou partie des revenus de la taxe sur les sucres ajoutés lors des processus de fabrication serait affectée à la prévention du diabète et de l'obésité.

(Suite inchangée.)

Motivation :

La charge actuelle du citoyen en matière de taxes est déjà suffisamment élevée sans qu'on cherche à l'accroître plus que de raison. Cependant, tout en partageant les soucis des initiants, nous estimons que l'introduction d'une nouvelle mesure devrait se faire de manière neutre, afin de ne pas peser par trop sur les porte-monnaie des citoyens consommateurs.

2. COMPOSITION DE LA COMMISSION

La commission l'a examiné dans la composition suivante:

Président:	M. Patrick Bourquin
Vice-président:	M. Jean-Frédéric de Montmollin
Rapporteure:	M ^{me} Danielle Borer
Membres:	M. Didier Boillat
	M. Baptiste Hurni
	M. Olivier Lebeau
	M ^{me} Sandra Menoud
	M. Philippe Haeberli
	M. Cédric Dupraz
	M. Laurent Kaufmann
	M. Manfred Neuenschwander
	M ^{me} Françoise Gagnaux
	M. Louis Godet
	M. Mario Castioni (<i>en remplacement de M. Armin Kapetanovic</i>)
	M. Bernhard Wenger (<i>en remplacement de M. Marc Schafroth</i>)
	M. Julien Gressot (<i>en remplacement de M. Théo Bregnard</i>)

3. TRAVAUX DE LA COMMISSION

La commission a examiné le projet de décret en date du 16 décembre 2016.

M. Laurent Kurth, conseiller d'État, chef du DFS, ainsi que le chef du service de la santé publique (SCSP), l'adjoint au chef du SCSP et chef de l'office des hôpitaux et des institutions psychiatriques, le médecin cantonal, la secrétaire générale du DFS et une juriste du SJEN ont participé aux travaux de la commission.

M. Laurent Kaufmann, premier signataire du projet, a défendu le projet de décret 16.137.

4. COMMENTAIRE DE LA COMMISSION

4.1. Position des auteurs du projet

Les arguments principaux qui motivent à l'élaboration de ce projet de décret sont les suivants :

- Il existe un impact majeur des maladies non transmissibles sur les coûts globaux de la santé. Jusqu'à 20 % des coûts de la santé peuvent être attribués à ces maladies dont la prévention est encore insuffisante.
- Au niveau mondial, tant dans les pays en voie de développement que dans les pays industrialisés, se développe une réelle épidémie des cas d'obésité et de diabète depuis quelques décennies seulement. En Suisse, 42% de la population suisse est actuellement en surpoids ou obèse.
Il est constaté un impact positif sur la stabilisation de la consommation de sucre par habitant dans les pays qui ont introduit une taxe sur les produits sucrés.
- Basé sur des études fournies et concordantes (dont celle de Crédit suisse), l'OMS invite les États à légiférer en la matière.
- En comparaison, il est important de relever le bilan favorable des lois fédérales sur l'alcool et sur le tabac à des fins de prévention. Par exemple, chaque année, 800 millions de francs sont économisés sur les frais de santé, grâce aux efforts de la prévention du tabac. Les intérêts des milieux économiques concernés restent préservés.
- En comparaison internationale, les moyens accordés à la prévention et à la promotion de la santé sont plus faibles en Suisse. Ils représentent 2,35% des coûts de la santé en Suisse pour 3,1 % dans les autres pays de l'OCDE.

Les auteurs de ce projet de décret pensent qu'une législation au niveau fédéral sur les produits sucrés aurait un impact certain sur une réduction des coûts de la santé.

4.2. Position du Conseil d'État

Le Conseil d'État se montre plutôt favorable à cette proposition, avec toutefois un bémol : pour l'instant il se tiendra légèrement en retrait car il ne veut pas se positionner dans un projet adressé au niveau fédéral.

Le Conseil d'État précise encore que ce projet risque de ne pas passer la rampe au niveau fédéral s'il n'est pas relayé par des parlementaires fédéraux.

Il conseille donc aux auteurs du projet de prendre contact avec quelques parlementaires.

Pour le médecin cantonal, la question de réduire l'apport en sucre libre est effectivement pertinente et pourrait avoir un impact sur les risques de développer du diabète. Il s'agit d'une mesure structurelle. On sait que pour l'alcool et le tabac, les mesures de prévention sont efficaces. Au niveau international, des taxations spécifiques ont été mises en place et des améliorations sont constatées ; du point de vue de la santé publique, il y a donc un potentiel intéressant d'influencer un facteur majeur de diabète.

4.3. Débat général

Les points suivants sont ressortis du débat :

Les édulcorants

Les édulcorants posent problème, donc l'étude du projet ne va pas assez loin.

Si on taxe uniquement le sucre, celui-ci risque fort d'être substitué par des édulcorants qui eux aussi sont considérés comme néfastes pour la santé. Le projet n'atteindrait donc que partiellement sa cible.

Les signataires ont donc accepté de rajouter les édulcorants dans le projet de décret.

Pour un projet cantonal ?

La question a été posée si le canton avait les moyens législatifs pour mettre en place une taxe cantonale sur les sucres. Le chef du Département informe que la question n'a jamais formellement été posée. Pour les auteurs du projet, un projet cantonal ne fait pas sens. Tant pour la mise en place d'une taxe que pour son affectation, le canton n'a pas la masse critique pour cela. Par ailleurs, un programme de prévention existe déjà au niveau fédéral dans le programme « *alimentation et activité physique* » (PNAAP). Celui-ci verrait ses moyens augmentés si le projet était accepté.

Affectation de la taxe

La commission tombe d'accord sur le fait que ce n'est pas au parlement neuchâtelois de choisir à quoi elle serait affectée précisément.

Quel est le but recherché ?

Un commissaire s'interroge de savoir si le but est de proposer une taxation importante afin d'augmenter de façon dissuasive les produits sucrés ou alors de taxer les aliments de manière relativement faible et se concentrer sur l'utilité du produit de la taxe ? Pour les auteurs du projet, c'est clairement la seconde variante qui est souhaitée. Il existe des taxations différentes selon les pays : un litre de soda est taxé 7 cts en France, 22 cts en Finlande, 50 cts dans certaines villes américaines. Le principe d'une législation qui lie la taxe avec la prévention est l'élément le plus important. La valeur de cette taxe devrait en tous les cas ensuite être discutée au parlement.

Quel serait l'impact sur la population à faible revenu ?

Selon si la taxation concerne les produits finaux ou si elle touche en amont les multinationales de l'industrie alimentaire, l'impact sur le consommateur peut être très différent. Le projet tel que proposé laisse cet aspect ouvert.

Quelles pistes pour que le projet soit accepté aux chambres fédérales ?

Il est important que le projet que la commission présentera au parlement soit le plus général possible, sans trop de conditions, pour être plus facilement accepté.

Un commissaire rappelle que jamais les chambres fédérales n'acceptent des projets cantonaux et pose la question de savoir s'il ne serait pas plus efficace que ce soit les parlementaires neuchâtelois qui déposent ce projet à Berne.

Le premier signataire du projet avoue ne pas se faire trop d'illusions sur son succès aux chambres fédérales, mais ce sujet étant un thème important et d'actualité, il pense que la Confédération doit s'en inquiéter et se positionner, d'où l'importance que le canton de Neuchâtel envoie un message sur cette problématique.

Par contre, il ne faut pas que ce projet soit « cantonalisé » ; il doit être national, tous les outils pour mettre en œuvre un tel projet existant déjà au niveau fédéral dans le programme « *alimentation et activité physique* » (PNAAP).

L'entrée en matière sur le projet de loi a été acceptée le 16 décembre 2016, par 13 voix contre 1 et 1 abstention.

4.4. Examen du projet de décret

a) Examen de l'amendement Yvan Botteron et Claude Guinand

La proposition de l'amendement demande que l'introduction de cette taxe se fasse de manière neutre par la baisse équivalente d'une autre taxe, par exemple la TVA.

Pour un commissaire, l'exemple de la TVA est inapproprié puisque cette loi soumet ou exonère des catégories de livraisons de biens ou des prestations de service ; il n'est pas possible de sortir de la TVA les aliments soumis à la taxe sur les produits sucrés. Cet amendement n'est donc pas convaincant. Pour d'autres commissaires, cet amendement serait le meilleur moyen de « tuer » le projet en ouvrant une boîte de Pandore. Un autre commissaire remarque que le projet de décret vise également à promouvoir la prévention. Cela n'aurait pas de sens d'enlever des moyens dans d'autres secteurs tels que la TVA.

Vote sur l'amendement Yvan Botteron et Claude Guinand :

Par 10 voix et 4 abstentions, l'amendement est refusé.

b) Examen article par article

Il est proposé de modifier un point de l'article premier concernant la taxe. Il est en effet nécessaire d'être plus souple dans la formulation (ne pas nommer expressément de maladies telles que diabète, obésité, voire carie dentaire), sans pour autant laisser une liberté totale sur l'affectation de la taxe.

La commission décide qu'une discussion sur l'affectation précise de la taxe est inutile pour l'instant puisque, le cas échéant, elle se décidera au parlement, si les chambres fédérales prennent en compte ce projet.

Amendement de la commission :

Remplacement de :

- *Tout ou partie des revenus de la taxe sur les sucres ajoutés lors des processus de fabrication serait affecté à la prévention du diabète et de l'obésité.*

par :

- **Tous les revenus de la taxe sur les sucres ajoutés lors des processus de fabrication seraient affectés à la prévention des maladies liées à la consommation de sucre et d'édulcorants.**

Par ailleurs, la proposition de modification de l'ordonnance sur les denrées alimentaires et les objets usuels (ODAIU) qui définirait des restrictions s'appliquant à la remise des produits alimentaires de haute densité énergétique et à la publicité qui s'y rapporte, n'a pas rencontré d'opposition.

c) Vote final sur le projet de décret amendé par la commission

Le projet de décret amendé par la commission a été accepté par 14 voix contre 1.

5. CONCLUSION

Sans opposition, la commission a adopté le présent rapport par voie électronique le 16 janvier 2017. Par 14 voix contre 1, la commission recommande au Grand Conseil d'adopter le projet de décret ci-après.

6. PRÉAVIS SUR LE TRAITEMENT DU PROJET (art. 272ss OGC)

À l'unanimité des membres présents, la commission propose au bureau du Grand Conseil que le projet soit traité par le Grand Conseil en débat libre.

Veillez agréer, Monsieur le président, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre considération distinguée.

Neuchâtel, le 16 janvier 2017

Au nom de la commission Santé:

Le président,

P. BOURQUIN

La rapporteure,

D. BORER

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 Santé, du 16 janvier 2017,

décède:

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 liées à la consommation de sucre et d'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 ¹Le présent décret est soumis au référendum facultatif.

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

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil:

Le président,

La secrétaire générale,