

RAPPORT DU CONSEIL D'ETAT AU GRAND CONSEIL

sur le postulat Catherine Roulet demandant la suppression des distributeurs de boissons sucrées et encas sucrés et gras dans les écoles vaudoises, afin de préserver la santé des enfants et des adolescents

1 RAPPEL

Le 4 avril 2006, Madame la députée Catherine Roulet a déposé une motion dont le texte figure ci-après.

Le 2 mai de la même année, elle l'a développée devant le Grand Conseil qui a décidé de la renvoyer à une commission.

En novembre 2006, à la suggestion de la Commission du Grand Conseil, la motionnaire a accepté de transformer sa motion en postulat ; le Grand Conseil a renvoyé celui-ci au Conseil d'Etat pour étude et rapport.

Texte du postulat

Introduction

En Suisse, chez les écoliers de 6 à 12 ans, 20 % sont en surpoids et 4% d'entre eux sont obèses. Si ces chiffres ne semblent pas effrayants, c'est leur augmentation qui inquiète, car ils ont doublé durant ces 10 dernières années et cette augmentation rapide doit nous interpeller. Si le surpoids n'a pas des conséquences médicales catastrophiques, le risque est plutôt que ces enfants ont de fortes chances d'évoluer vers une franche obésité avec tous les problèmes de santé que cela encoure, soit : diabète sucré, hypertension, arthrose, troubles du sommeil, dépression, faible estime de soi, difficultés scolaires, stigmatisation, exclusion sociale... Cet excès de poids va entraîner des problèmes de santé déjà dès l'enfance. On le voit, l'explosion des coûts de la santé n'est pas près de se calmer.

Depuis 1997, l'OMS a déclaré que l'obésité était une épidémie au même titre que le SIDA, le choléra ou la grippe aviaire, elle parle même de "global epidemic obesity" afin de frapper les esprits et de montrer l'étendue du risque. Elle nous dit aussi qu'en 2040, la moitié de la population mondiale sera obèse.

La communauté tout entière devrait ainsi s'appliquer à lutter contre cette "épidémie"

Il est vrai que l'alimentation n'est pas seule en cause, l'inactivité physique est aussi responsable. Le règne de l'automobile a rendu la rue dangereuse, et parallèlement les jeux de la rue ont été remplacés par les jeux sur ordinateurs ou autres activités du même type qui favorisent le surpoids. Ces activités assises incitent en plus au grignotage. Les publicistes de la télévision l'ont bien compris puisque, dans les émissions françaises, un spot sur trois concerne un produit alimentaire et ce sont les chocolats et bonbons qui apparaissent le plus souvent à l'écran. Ces spots sont aussi plus fréquents lors des

émissions pour enfants. Evidemment, pour la pub à la télé, notre action cantonale est limitée, voire nulle, il faudrait qu'une loi fédérale limite ce type de publicité qui s'adresse aux enfants.

Où notre action peut-elle porter ses fruits ?

A l'école, le rôle éducatif est important et la loi scolaire à son article 3 sous "Buts de l'école " dit : l'école assure l'instruction des enfants et seconde les parents dans leur tâche éducative. Ainsi l'école devrait favoriser la consommation d'aliments ou de boissons n'aggravant pas le surpoids ou l'obésité. Dans plusieurs cantines scolaires, un gros effort se fait et on peut voir une augmentation du label "Fourchette Verte", label qui recommande un plat du jour sain et équilibré avec beaucoup de légumes, un environnement et une hygiène respectée et enfin le tri des déchets. Dommage que pour les récréations, une même attention ne soit pas prise, car à la récréation, si les petits amènent tartines et carottes ou fruits, les grands préfèrent jeter leur dévolu vers les distributeurs automatiques qui proposent essentiellement des aliments gras et sucré : barres chocolatées ou autres viennoiseries vantées à la télé (les publicistes connaissent leur clientèle). Comme boissons : coca, thé froid, limonades, jus de pommes ou oranges et quelquefois de l'eau minérale.

Certains établissements ont même installé dans leur enceinte des distributeurs de soda, notamment de coca-cola en intéressant directement des élèves à la gestion de ces appareils, ainsi qu'aux bénéfiques.

En bref, les produits alimentaires vendus dans ces appareils sont en grande partie de la "junk food " et une telle alimentation n'a rien à faire dans une école si elle veut être cohérente avec son message éducatif et avec la santé des ses élèves.

L'installation de ces distributeurs dans les écoles ne fait l'objet d'aucune directive de la part des cantons. Cette question est laissée à la libre appréciation des directions d'établissements. Dans le canton de Vaud, les directions des écoles ont été invitées à renoncer à ces appareils, par un courrier de l'ODES en juillet 2005. Mais on peut douter de la portée concrète d'une telle lettre. A force de laisser cette liberté se répandre, on passe des messages contradictoires et on augmente les coûts de la santé. Quelques cantons ont pourtant osé braver l'intouchable.

Quelques expériences positives

A la Chaux-de-Fonds, le médecin des écoles a obtenu l'interdiction de ces distributeurs il y a dix ans déjà, ainsi que de la vente du coca ou thé froid par les boulangers qui viennent avec leur camionnette à la récréation. Actuellement les deux boissons sont oubliées. Elles ont été remplacées par des jus de fruits et par de l'eau prise dans la classe ou aux toilettes.

A Zurich, idem, le médecin des écoles a aussi réussi à faire bannir ces automates du périmètre des écoles.

Le canton du Valais encourage pour sa part l'installation de distributeurs de pommes. L'idée est en cohérence avec les conseils qui se prodiguent en classe, même si de tels appareils sont plus coûteux.

En France, les distributeurs sont interdits depuis septembre 2005. L'interdiction ne concerne pas les machines qui vendent fruits, légumes et eau.

Au vu de ce qui précède et par l'intermédiaire de cette motion, je demande que les distributeurs de boissons sucrées et encas sucrés et gras, soient totalement interdits dans les écoles vaudoises et de voir par quoi ils pourraient être éventuellement remplacés. Je demande que cette motion soit renvoyée à une commission.

2 RAPPORT DU CONSEIL D'ETAT

Le présent rapport se fonde sur une analyse conduite par l'Office des écoles en santé (ODES) ayant consisté à apprécier l'ampleur du problème et à prendre en compte les recommandations de santé publique, aussi bien à l'échelle cantonale, nationale qu'internationale, en matière de la lutte contre l'obésité chez les jeunes. Sur cette base, le Conseil d'Etat a procédé à une analyse juridique et politique intégrant des enjeux tels que la liberté du commerce ou la responsabilité personnelle de chacune et chacun. Elle se conclut par une information sur les mesures envisagées par le Département de la formation, de la jeunesse et de la culture (DFJC) et par le Département de la santé et de l'action sociale (DSAS).

Données internationales

L'organisation mondiale de la santé (OMS) a mis sur pied une charte ratifiée par la Suisse en novembre 2006 et visant à renforcer la lutte contre l'obésité dans toute la région européenne de l'OMS. Le but de cette charte est de stimuler et d'influencer les politiques nationales, y compris les mesures réglementaires, parmi lesquelles la législation et les plans d'action nationaux portant sur la nutrition et l'activité physique. Face à ces enjeux, plusieurs mesures concrètes ont été préconisées par le monde scientifique, donnant forme à des recommandations à différents niveaux : le domicile, l'école, l'urbanisme, le système de santé, le marketing et la publicité, la politique (Ebbeling 2002).

La corrélation positive entre consommation de boissons sucrées et obésité a été démontrée par différentes recherches scientifiques. Néanmoins, cette observation est à nuancer. En effet, l'obésité est une maladie multifactorielle et n'est donc pas uniquement le résultat d'une surconsommation de boissons sucrées ou d'autres aliments. Différentes recherches ont évalué l'effet de la suppression des distributeurs ou le changement de leur contenu sur la consommation et la prise de poids. Il en ressort qu'une accessibilité limitée aux boissons sucrées n'a qu'un effet minime sur la consommation générale et sur l'indice de masse corporel (Fernandes 2008 Forshee 2005). En effet, la consommation de boissons sucrées provenant de distributeurs est moindre par rapport à celles consommées dans le milieu familial ou provenant des commerces. Toutefois, bien que minime, la corrélation existe. De plus, certaines recherches ont montré que l'éducation à une alimentation équilibrée avait une influence sur les choix alimentaires des jeunes (Suarez-Balcazar 2007). Ainsi, l'éducation alimentaire couplée à une élimination des distributeurs ou à un changement de leur contenu peut-elle influencer positivement la diminution de la consommation de boissons sucrées.

Dans cette lutte contre l'obésité, l'école a une influence sur la façon de se nourrir, les enfants et adolescents y mangeant de plus en plus fréquemment lors des récréations et des repas de midi. Favoriser une alimentation équilibrée en incluant ce thème au cursus scolaire ainsi qu'en mettant à disposition des aliments sains fait partie du rôle de l'école et du système éducatif de l'ensemble des pays européens confrontés à cette problématique. Aussi, les pays voisins comme la France, l'Allemagne ou l'Angleterre (ce dernier ayant un secteur de la santé publique particulièrement développé pour faire face à une obésité très importante chez les jeunes) ont-ils pris des mesures vigoureuses, notamment à l'encontre des distributeurs de boissons sucrées.

On relèvera en particulier :

- En France, depuis 2005, une loi prévoit que les établissements scolaires interdisent les distributeurs de boissons sucrées et de produits manufacturés riches en lipides et en glucides répondant ainsi aux recommandations de l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments (Afssa).
- En Angleterre, depuis 2006, les distributeurs des écoles ne peuvent plus vendre les produits tels que chips, chocolats, boissons sucrées, et il existe sur ce sujet un guide pour la mise en place de distributeurs sains.

· Plusieurs pays régulent en outre la question de la publicité en faveur de ces produits réputés "mauvais pour la santé", obligeant notamment les industriels de l'agro-alimentaire à accompagner leurs produits d'un message sanitaire agréé.

Données nationales

En ce qui concerne la Suisse, l'Office fédéral de la santé publique a élaboré un programme national "Alimentation et activité physique 2008-2012" qui vise à motiver la population, et en particulier les jeunes, à adopter une alimentation saine et équilibrée et à exercer une activité physique. Quant à la problématique particulière des distributeurs de boissons sucrées, la Suisse a pris part à une recherche européenne menée par la "Health Behaviour in School Aged Children" en 2005-2006 qui a évalué, entre autres, la consommation de boissons sucrées. Selon les résultats de cette recherche, la consommation journalière de boissons sucrées chez les jeunes suisses entre 11 et 15 ans concerne 30 % des garçons et 24 % des filles.

Promotion Santé Suisse mène actuellement une campagne importante contre le surpoids des enfants et des adolescents. Elle a notamment mandaté un centre de recherche (Center for Applied Research in Communication and Health, ARCHE, Lugano) afin de mener une étude comparative auprès des directions d'école en Suisse et dans la Principauté du Liechtenstein, enquête dont les résultats ont été publiés en septembre 2009. Il ressortait notamment de cette étude que les établissements scolaires vaudois sont dans la moyenne suisse en ce qui concerne les offres en matière de boissons tant sans sucre (eau, thé) que sucrées (sodas, jus de fruits). Par contre, le Canton de Vaud fait partie des cantons qui mettent à disposition les ressources, tant humaines que financières, les plus importantes en matière de promotion de la santé et de prévention. Le nombre de cantines avec label "Fourchette verte" y est le plus important du pays.

A l'échelle romande, aucun canton n'a légiféré sur la question des distributeurs de boissons. Bien que le débat a été lancé dans les Cantons de Fribourg et de Genève, aucune décision formelle n'a, pour l'heure, été adoptée. Quant au Canton du Valais, il a instauré, dès 2002, sur l'initiative des producteurs et vendeurs de fruits et légumes, des distributeurs de pommes, dans le but d'augmenter la consommation de fruits chez les jeunes. L'installation de tels distributeurs est laissée au choix du directeur d'établissement.

Données cantonales

Au niveau cantonal, un programme est en cours de réalisation dans les établissements scolaires. Il s'agit du "Programme de promotion de l'activité physique et de l'alimentation équilibrée" qui vise à favoriser de saines habitudes de vie en promouvant un environnement scolaire en cohérence avec ces objectifs. De plus, la promotion d'une alimentation équilibrée constitue l'une des priorités du canton de Vaud dans le cadre du Programme "Ça marche ! Bouger plus, manger mieux".

Suite au dépôt du postulat de Madame la Députée Roulet, l'ODES a recensé le nombre de distributeurs dans les écoles vaudoises. En décembre 2006, 34 des 99 établissements scolaires proposaient des distributeurs, dont 8 écoles secondaires, 11 écoles primaires et secondaires et 15 gymnases. Aucune école primaire ne proposait alors de tels appareils. Dès lors, la question des distributeurs concerne principalement les secteurs de l'enseignement secondaire.

Les résultats de la recherche "Prévention de l'obésité dans les écoles vaudoises : l'opinion des acteurs" (GRSA/IUMSP, 2008) montrent que les acteurs interrogés (directeurs d'établissement, enseignants, infirmiers scolaires, animateurs de santé, gérants de restaurants scolaires, parents et jeunes adolescents) considèrent les distributeurs, selon les produits qu'ils proposent, comme une concurrence à une alimentation saine. De plus, les directeurs et les membres des équipes de santé des établissements soulignent la difficulté à négocier des changements dans l'offre. C'est pourquoi, ils souhaitent recevoir des directives officielles claires qui les soutiennent dans cette démarche.

La suppression de ces distributeurs dans les établissements vaudois ne serait cependant pas sans conséquence. Au plan économique, le revenu apporté par ces distributeurs est parfois important pour les écoles et pour le gérant qui complète ainsi son chiffre d'affaires. Au plan pédagogique, une interdiction pure et simple pourrait paraître contradictoire avec l'objectif de faire acquérir par les élèves le sens des responsabilités et une certaine autonomie. Ces éléments incitent à nuancer les mesures à prendre selon l'âge des élèves concernés.

Au demeurant, le Tribunal administratif a eu l'occasion de se pencher en 2003 sur le recours d'un promoteur contre le refus d'autoriser l'implantation d'un restaurant de type "restauration rapide" aux portes d'une école (AC.2002.0152), notamment au nom de la protection de l'équilibre alimentaire des enfants. Il a conclu en l'espèce que l'atteinte à la liberté économique du tiers - ici l'exploitant d'un établissement public de nature spécifique - n'était pas justifiée ; même si, lorsqu'on se trouve à l'intérieur de l'école, le droit disciplinaire peut être plus restrictif.

3 CONCLUSION

Le Conseil d'Etat confirme le caractère prioritaire, en matière de santé publique, de la lutte contre le surpoids et l'obésité, chez les jeunes notamment. La mise en œuvre de cette priorité passe par le déploiement du programme "Promotion de l'activité physique et de l'alimentation équilibrée", développé par l'ODES en coordination avec la campagne "Ça marche ! Bouger plus, manger mieux".

Pour ce qui concerne plus spécifiquement la question posée par Mme la Députée Catherine Roulet, à savoir l'édiction d'une interdiction aboutissant à la suppression totale des distributeurs de boissons sucrées et d'en-cas sucrés et gras, le Conseil d'Etat privilégie une solution pédagogique et concertée au niveau local. Cette approche correspond du reste à l'esprit des débats du Grand Conseil lors de la prise en considération de la motion transformée en postulat. A témoin, la déclaration du député Philippe Vuillemin : *"Face au véritable défi que nous lance l'augmentation des cas de diabète et d'obésité des enfants, toute mesure de suppression doit s'accompagner d'un véritable enseignement pédagogique autour de cette mesure pour qu'elle soit bien acceptée et, le cas échéant, propagée plus loin."*

Ainsi, le Conseil d'Etat entend-il confier à l'ODES le soin d'adresser des recommandations aux conseils d'établissement, comme objet de leur compétence. Il se fonde à ce propos sur l'art. 66 de la loi scolaire qui dispose :

Le conseil d'établissement concourt à l'insertion de l'établissement dans la vie locale.

²*Il appuie l'ensemble des acteurs de l'établissement dans l'accomplissement de leur mission, notamment dans le domaine éducatif.*

³*Il permet l'échange d'informations et de propositions entre l'établissement et les autorités locales, la population et les parents d'élèves.*

Ces recommandations devront comprendre un message clair de la part des autorités et cohérent avec la promotion d'une alimentation équilibrée. Elles préconiseront d'éviter la prolifération des distributeurs, à tout le moins d'assurer une offre variée dans ceux-ci, ainsi qu'un encouragement à établir des partenariats avec les producteurs locaux de fruits et légumes, et les boulangers de la place en mesure de proposer des collations saines. Elles feront une distinction entre les secteurs de l'enseignement primaire et secondaire et encourageront des démarches pédagogiques. Pour des distributeurs installés dans des lieux semi-publics (par exemple les salles de sport), elles suggéreront la possibilité d'un accès limité pendant les horaires scolaires et libre en soirée.

Ainsi, chaque élève devrait-il pouvoir acquérir des boissons et en-cas sains (eau, fruits), dans une approche encourageant les jeunes à exercer progressivement leur sens des responsabilités et à faire des choix en connaissance de cause.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 29 septembre 2010.

Le président :

P. Broulis

Le chancelier :

V. Grandjean