

COUR DES COMPTES

RAPPORT N°178

JANVIER 2023

ÉVALUATION

PRÉVENTION DU SURPOIDS ET DE L'OBÉSITÉ

**PROMOTION DE L'ALIMENTATION SAINNE
ET DU MOUVEMENT**

SYNTHÈSE



Cour des comptes
République et canton de Genève

LA COUR DES COMPTES

La Cour des comptes est chargée du contrôle indépendant et autonome des services et départements de l'administration cantonale, du pouvoir judiciaire, des institutions cantonales de droit public, des organismes subventionnés ainsi que des institutions communales. Elle a également pour tâche l'évaluation des politiques publiques et assure la révision des comptes de l'État.

La Cour des comptes vérifie d'office et selon son libre choix la **légalité** des activités et la **régularité** des recettes et des dépenses décrites dans les comptes, et s'assure du **bon emploi** des crédits, fonds et valeurs gérés par les entités visées par ses missions. La **Cour des comptes** peut également évaluer la **pertinence, l'efficacité et l'efficience** de l'action de l'État. Elle organise librement son travail et dispose de larges moyens d'investigation. Elle peut notamment requérir la production de documents, procéder à des auditions, à des expertises, se rendre dans les locaux des entités concernées.

Le champ d'application des missions de la Cour des comptes s'étend aux entités suivantes :

- L'administration cantonale comprenant les départements, la chancellerie d'État et leurs services ainsi que les organismes qui leur sont rattachés ou placés sous leur surveillance ;
- Les institutions cantonales de droit public ;
- Les entités subventionnées ;
- Les entités de droit public ou privé dans lesquelles l'État possède une participation majoritaire, à l'exception des entités cotées en bourse ;
- Le secrétariat général du Grand Conseil ;
- L'administration du pouvoir judiciaire ;
- Les autorités communales, les services et les institutions qui en dépendent, ainsi que les entités intercommunales.

Les rapports de la Cour des comptes sont rendus **publics** : ils consignent ses observations, les conclusions de ses investigations, les enseignements qu'il faut en tirer et les recommandations conséquentes. La Cour des comptes prévoit en outre de signaler dans ses rapports les cas de réticence et les refus de collaborer survenus au cours de ses missions.

La Cour des comptes publie également un **rapport annuel** comportant la liste des objets traités, celle de ceux qu'elle a écartés, celle des rapports rendus avec leurs conclusions et recommandations et les suites qui y ont été données. Les rapports restés sans effet ni suite sont également signalés.

Vous pouvez participer à l'amélioration de la gestion de l'État en prenant contact avec la Cour des comptes. Toute personne, de même que les entités comprises dans son périmètre d'action, peuvent communiquer à la Cour des comptes des faits ou des pratiques qui pourraient être utiles à l'accomplissement des tâches de cette autorité.

Prenez contact avec la Cour par téléphone, courrier postal ou électronique.

Cour des comptes – Route de Chêne 54 - 1208 Genève

tél. 022 388 77 90

<http://www.cdc-ge.ch>

info@cdc-ge.ch

SYNTHÈSE

CONTEXTE GÉNÉRAL

Le surpoids et l'obésité constituent une problématique qui touche une proportion croissante de la population mondiale. La Suisse et Genève ne sont pas épargnés par ce phénomène dont les causes principales sont une alimentation trop riche, ainsi que le manque d'activité physique. La pandémie de COVID-19 a encore aggravé la situation en renforçant la sédentarité. Actuellement, plus de 10% de la population suisse est considérée comme obèse et près d'un tiers en surpoids. Le surpoids et l'obésité ont des répercussions graves sur la santé des personnes concernées, qui entraînent des coûts importants. Les coûts directs pour la prise en charge du surpoids et de l'obésité sont estimés à 77 millions de francs suisses par année, et les coûts indirects pour le traitement des maladies chroniques associées se montent à 8 milliards par année.

Les analyses de la Cour ont porté spécifiquement sur la prévention du surpoids et de l'obésité dont le champ d'action s'intègre dans la politique plus générale de promotion de la santé et de prévention. Cette politique, éminemment transversale, est définie et délimitée par le concept cantonal de promotion de la santé et de prévention 2030 (volet stratégique) et par le plan cantonal de promotion de la santé et de prévention 2019-2023 (volet opérationnel). Les objectifs, conformes à ceux de l'Organisation mondiale de la santé, portent d'une part sur l'environnement et le cadre de vie (rendre le contexte plus favorable à une alimentation saine et équilibrée et promouvoir l'activité physique) et, d'autre part, sur l'aspect individuel (développer et renforcer les connaissances et les motivations de la population pour faciliter les comportements favorables à la santé).

Le développement et le renforcement des connaissances et des attitudes en matière d'alimentation saine et équilibrée et de mouvement passent notamment par le déploiement de différents programmes subventionnés par le canton et par la fondation *Promotion Santé Suisse* à hauteur d'un peu plus d'un million de francs par année. Mis en regard, d'une part, des charges annuelles d'exploitation de la politique publique en matière de santé (2,7 milliards de F dans les comptes consolidés 2021 de l'État de Genève) et, d'autre part, des coûts alloués à la prise en charge des personnes en surpoids ou obèses en Suisse, ce montant apparaît très modeste.

PROBLÉMATIQUE ET OBJECTIFS DE L'ÉVALUATION

La mission d'évaluation part du constat de l'augmentation de la prévalence du surpoids et de l'obésité et de ses répercussions négatives du point de vue sanitaire, social et économique. Elle vise à répondre à trois questions principales :

- Les interventions répondent-elles au problème ?
- Atteignent-elles les publics les plus à risque ?
- Sont-elles mises en œuvre efficacement ?

APPRÉCIATION GÉNÉRALE

Les données les plus récentes montrent que la problématique s'est aggravée à la suite de la crise sanitaire. Pour y faire face, il faudrait agir davantage sur les facteurs environnementaux qui influencent les comportements alimentaires (composition des aliments, publicité pour des aliments nuisibles à la santé, étiquetage des produits selon leur impact sur la santé) et inciter la population à adopter des modes de vie moins sédentaires. La politique publique de promotion de la santé doit à la fois atteindre l'ensemble de la population et prêter une attention soutenue aux personnes les plus vulnérables au risque de surpoids et d'obésité que sont les personnes en situation économique défavorisée.

PRINCIPAUX CONSTATS ET AXES D'AMÉLIORATION POSSIBLES

Priorité modérée pour la prévention du surpoids et de l'obésité eu égard à l'ampleur de la problématique

Le concept cantonal de promotion de la santé et de prévention guide l'action du canton jusqu'en 2030. Il prévoit d'impliquer une large variété d'acteurs étatiques de manière à inclure les préoccupations liées à la santé dans toutes les politiques publiques. Il met également l'accent sur les enfants et les personnes en situation socio-économique défavorisée afin de lutter contre les inégalités sociales en matière de santé. Prévu pour une période de quatre ans, le plan cantonal de promotion de la santé et de prévention concrétise les objectifs du concept cantonal. Le plan 2019-2023 a été établi avant la crise sanitaire et donne peu de priorité à la prévention du surpoids et de l'obésité. Les actions de promotion de la santé (alimentation et mouvement) sont insuffisantes face à l'aggravation du problème de surpoids et d'obésité.

Absence d'action à l'échelle environnementale dans le domaine de l'alimentation

L'action sur l'offre alimentaire se heurte à différents obstacles, en particulier la résistance de l'industrie agroalimentaire et des détaillants qui préfèrent agir de manière volontaire. Des actions louables sont certes mises en œuvre par ces derniers, mais leur rythme est insuffisant pour faire face à la pandémie d'obésité.

Programmes destinés aux enfants : utiles, mais pas assez exploités

Les structures d'accueil de la petite enfance et les écoles primaires constituent des lieux privilégiés pour la promotion de la santé, et plus spécifiquement pour la prévention du surpoids et de l'obésité. Par le biais de ces structures, il est en effet possible d'atteindre facilement des enfants de toutes les couches sociales. Des interventions efficaces, telles que la labellisation des établissements de restauration collective ou la régulation des goûters amenés par les enfants, sont pour l'instant facultatives, alors qu'elles produisent des résultats suffisants pour justifier leur généralisation. Dans le même temps, l'éducation nutritionnelle, qui fait partie du programme scolaire, devrait être renforcée.

Programmes pour adultes vulnérables : utiles, mais touchent un nombre restreint de personnes

Les programmes spécifiques pour publics défavorisés sont utiles pour diffuser des pratiques favorables à la santé en matière d'alimentation et de mouvement. Il est cependant difficile d'atteindre les personnes les plus à risque. Pour mieux y parvenir, il est nécessaire d'agir à plusieurs échelles en (1) favorisant l'accès aux programmes de promotion de la santé, (2) rendant plus accessible une offre alimentaire de qualité et (3) facilitant la pratique sportive.

Recommandations

Les recommandations de la Cour visent à pallier les problèmes soulevés par les constats ci-dessus en fonction de trois axes :

– **Renforcer le pilotage des actions menées**

Cette recommandation implique par exemple de réévaluer, dans le plan 2024-2028, les priorités relatives à la prévention du surpoids et de l'obésité, et d'orienter les actions des partenaires en fonction de ces objectifs prioritaires. Il s'agit également de revoir les indicateurs du plan d'action de manière à obtenir des données annuelles comparables, d'encourager et d'encadrer plus activement les synergies entre les partenaires, notamment en matière de formation des pairs multiplicateurs.

– **Développer l'action à l'échelle environnementale**

Pour ce faire, il faudrait compléter l'action des programmes qui agissent sur les compétences des individus et des groupes en rendant le contexte plus favorable à une alimentation saine et équilibrée (régulation de l'environnement obésogène) et à la promotion de l'activité physique. La réalisation de cet objectif serait facilitée par la taxation ou la réglementation des boissons ou produits sucrés, ce que le Parlement fédéral a jusqu'ici refusé de faire. Il faudrait également favoriser l'activité physique

au quotidien de l'ensemble de la population de manière à atteindre les classes d'âge qui ne sont pas visées par des programmes (adultes ne correspondant pas aux critères d'accès aux programmes spécifiques), par exemple par la mise en place d'outils ludiques encourageant le mouvement à domicile, durant les activités professionnelles, de loisirs et dans les bâtiments et lieux publics.

– **Faciliter la réalisation des programmes de manière à atteindre de manière renforcée les publics les plus vulnérables**

Concernant les adultes vulnérables (personnes de catégorie socio-professionnelle modeste), cet objectif devrait être poursuivi à plusieurs échelles. Il faudrait premièrement faciliter la participation de ce public aux programmes qui leur sont destinés, par exemple en proposant des activités au plus près de leurs lieux de vie, notamment en recourant davantage à la formation par les pairs (multiplication). Il importe, deuxièmement, de faciliter l'accès à des personnes économiquement défavorisées à des aliments sains. La Cour recommande également d'abaisser les barrières économiques à la pratique sportive (modulation des tarifs) et de mieux faire connaître les installations sportives aux nouveaux habitants.

Concernant les enfants, la réalisation de cet objectif exige de renforcer l'éducation nutritionnelle et la régulation des goûters à l'école primaire, avec un accent prioritaire dans les écoles situées dans les secteurs les plus vulnérables au risque de surpoids et d'obésité.

Ces recommandations, bien qu'adressées à trois départements distincts, s'intègrent dans la perspective commune d'une promotion de la santé destinée à l'ensemble de la population avec un accent renforcé sur les publics les plus à risque.

TABLEAU RÉCAPITULATIF DES RECOMMANDATIONS

Recommandations	8	Niveau de priorité ¹	
Acceptées	7	Très élevée	-
		Élevée	3
Refusées	1	Moyenne	5
		Faible	-

Sur les huit recommandations adressées au DSPS, au DCS et au DIP, sept ont été acceptées et une refusée. Concernant cette dernière (recommandation 1), le DSPS considère que tant la priorité donnée à la problématique que le suivi des actions menées sont déjà adéquats. La Cour regrette cette absence de remise en question et de volonté d'amélioration du département chargé du pilotage et de la coordination des programmes de promotion de la santé et de prévention, alors que l'augmentation de la prévalence du surpoids et de l'obésité est assurément inquiétante.

No	Recommandation / Action	Priorité	Responsable	Délai
1	Renforcer le pilotage de la politique publique et le suivi des programmes	Moyenne	Recommandation refusée	
2	Renforcer les instruments environnementaux par le biais de propositions d'actions	Élevée	DGS	31.12.2028
3	Renforcer et cibler davantage l'incitation de la population à l'activité physique	Moyenne	DGS	31.12.2028
4	Faciliter la participation aux programmes de promotion de la santé	Moyenne	OAIS	31.12.2024
5	Abaisser les barrières économiques à une alimentation saine	Moyenne	OAIS	31.12.2024
6	Abaisser les barrières économiques à la pratique sportive	Moyenne	OCCS	31.12.2024
7	Renforcer l'éducation nutritionnelle à l'école primaire	Élevée	SG DIP avec SSEJ et EO	31.09.2024
8	Mieux réguler l'alimentation dans les écoles et SAPE	Élevée	SG DIP avec SSEJ et EO	31.09.2024

Dans le cadre de ses missions légales, la Cour des comptes doit effectuer un suivi des recommandations émises aux entités évaluées, en distinguant celles ayant été mises en œuvre et celles restées sans effet. À cette fin, elle a invité le département de la sécurité, de la population et de la santé, le département de la cohésion sociale, ainsi que le département de l'instruction publique, de la formation et de la jeunesse à remplir le tableau ci-dessus qui synthétise les améliorations à apporter, en indiquant le responsable de leur mise en place et leur délai de réalisation. Le niveau de priorité a été défini par la Cour.

¹ Les recommandations ont été priorisées en fonction de leur capacité à répondre au problème sociétal/objectif de la politique publique (hausse de la prévalence du surpoids et de l'obésité et inégalités sociales de santé) et à améliorer directement les prestations délivrées. Ont été considérées moins prioritaires les recommandations qui concernent l'activité physique dont l'influence sur le surpoids est moins importante que celle de l'alimentation, ainsi que celles qui n'ont pas un impact immédiat sur la réalisation de l'objectif de la politique publique ou qui nécessitent des ressources non budgétées.

