



UNIL | Université de Lausanne

IDHEAP

Institut de hautes études  
en administration publique

Samuel Adam

**Politique de lutte contre le tabagisme : stratégie et tactiques utilisées par l'industrie du tabac en Suisse**

**Working paper de l'IDHEAP 6/2020**  
Unité Politiques publiques et durabilité



UNIL | Université de Lausanne

IDHEAP

Institut de hautes études  
en administration publique

Master of Advanced Studies (MAS) en administration publique (MPA)

Mémoire

# **Politique de lutte contre le tabagisme : stratégie et tactiques utilisées par l'industrie du tabac en Suisse**

**Samuel Adam**

Working paper de l'IDHEAP 6/2020

**Sous la direction du Prof. Stéphane Nahrath  
Sous la codirection du Prof. Giuliano Bonoli  
Avec l'expertise de M. Pascal Diethelm**

Décembre 2020

Le texte intégral est disponible en ligne sur le dépôt institutionnel de l'UNIL : <https://serval.unil.ch/>

## Résumé

Les politiques de lutte contre le tabagisme en Suisse ont des effets limités sur le taux de prévalence qui stagne depuis une dizaine d'année à environ 27 % (OFSP, 2019). Malgré de multiples programmes de prévention et l'introduction de nouvelles réglementations, le tabac est toujours une cause importante de la diminution de la qualité de vie en Suisse et environ 9'500 personnes décèdent chaque année en raison de sa consommation (OFS, 2015).

Présentée comme la solution au problème, la Convention-cadre pour la lutte antitabac de l'OMS a été signée par le Conseil fédéral en 2004. En dépit d'un certain nombre de mesures déjà réalisées, la Suisse n'a toujours pas pu la ratifier. C'est en partie dans ce dessein qu'un projet de loi sur les produits du tabac a été élaboré par le Conseil fédéral en 2014. Ce projet de loi est particulièrement intéressant car il illustre très bien les enjeux en lien avec la politique contre le tabagisme et constitue un sujet d'actualité depuis plusieurs années sur la scène politique et dans les médias.

Pour maintenir ses objectifs financiers, l'industrie du tabac met tout en œuvre pour exercer une influence sur la portée de la réglementation en lien avec le tabac. Ce travail met en lumière une stratégie et les tactiques déployées par cette industrie pour limiter la portée du projet de loi sur les produits du tabac toujours en délibération au sein du parlement.

Les données collectées dans ce travail sont mixtes, qualitatives (informations à disposition sur les sites internet des milieux intéressés, résultats des procédures de consultations, débats parlementaires, textes juridiques, entretiens avec des parlementaires, un ancien collaborateur scientifique de l'OFSP et un lobbyiste de la santé) et quantitatives (résultat des votes et lien des parlementaires avec des groupes d'intérêt). L'approche utilisée passe par l'analyse des procédures de consultation et des débats parlementaires avec la mise en évidence des prises de position et l'illustration des constellations d'acteurs, l'évaluation des ressources à disposition de ces derniers et l'étude du lobbying politique direct et indirect comme moyen d'influence auprès des décideurs politiques.

L'utilisation du lobbying politique direct par l'intermédiaire de groupes d'intérêt représentés par les parlementaires en personne a permis de limiter la portée du projet de loi sur les produits du tabac malgré un léger durcissement de celui-ci lors de son traitement en 2019 par le Conseil des États. Par son statut d'organisation partenaire à l'Alliance des milieux économiques pour une politique de prévention modérée (AEPM), l'industrie du tabac s'assure un relais supérieur aux organisations de la santé dans l'arène parlementaire. Bien que l'utilisation du lobbying indirect ait été mis en évidence, il est difficile d'évaluer son impact dans le cadre du projet de loi étudié. Cependant, on peut supposer que la combinaison des deux types de lobbying augmente la capacité d'influence de l'industrie du tabac auprès des décideurs politiques.

Finalement, il n'est pas certain que la nouvelle loi sur les produits du tabac permette à la Suisse de ratifier la Convention-cadre de l'OMS pour la lutte antitabac.

# Table des matières

<b>1. Introduction</b>	<b>1</b>
<b>2. Problématique</b>	<b>2</b>
2.1 Politiques de lutte contre le tabagisme en Suisse et au niveau international	2
2.2 État de l'art : stratégie et tactiques utilisées par l'industrie du tabac	3
2.3 Questions de recherche	4
2.4 Hypothèses	5
<b>3. Approche théorique</b>	<b>6</b>
<b>4. Méthodologie</b>	<b>11</b>
4.1 Objectifs	11
4.2 Posture méthodologique	11
4.3 Récolte de données	13
<b>5. Genèse de la Convention-cadre pour la lutte antitabac (CCLAT)</b>	<b>14</b>
5.1 Procédure d'adhésion à la Convention-cadre de l'OMS	15
5.2 Stratégies et mesures de la Convention-cadre de l'OMS	16
<b>6. Politique de lutte contre le tabagisme en Suisse</b>	<b>18</b>
6.1 Evolution et état de la lutte contre le tabagisme au niveau fédéral	18
6.1.1 Programme Global Tabac (PGT) 1996-1999	18
6.1.2 Programme national de prévention du tabagisme (PNPT) 2001-2007	19
6.1.3 Programme national tabac (PNT) 2008-2012 prolongé jusqu'en 2016	20
6.1.4 Stratégie « addictions » et « prévention des maladies non-transmissibles »	21
6.1.5 Commission fédérale pour la prévention du tabagisme	21
6.1.6 Cadre légal fédéral	21
6.2 État de la lutte contre le tabagisme au niveau cantonal	22
6.3 État de la lutte contre le tabagisme au niveau des ONG	22
6.4 Synthèse de la situation actuelle	23
6.5 Politique suisse de lutte contre le tabagisme à l'aune de la CCLAT	24
<b>7. Modèle de causalité consolidé</b>	<b>29</b>
7.1 Définition du problème public	29
7.2 Hypothèses causales	29
7.3 Hypothèse d'intervention	30
7.4 Configuration des acteurs	34
7.5 Délimitation du périmètre de la réponse publique	40
<b>8. Processus de programmation du PPA</b>	<b>41</b>
8.1 Mise en consultation de l'avant-projet de loi fédérale sur les produits du tabac	41
8.1.1 Résultats de la procédure de consultation	42
8.1.2 Analyse des résultats de la procédure de consultation	47
8.2 Transmission du premier projet de loi sur les produits du tabac au Parlement	49
8.2.1 Analyse des débats au sein du Conseil des États pour le renvoi du premier projet de loi au Conseil fédéral	50
8.2.2 Analyse des débats au sein du Conseil national et renvoi du premier projet de loi au Conseil fédéral pour modification	50
8.3 Mise en consultation du deuxième avant-projet de loi fédérale sur les produits du tabac	52
8.3.1 Résultats de la procédure de consultation	53
8.3.2 Analyse des résultats de la procédure de consultation	57
8.4 Transmission du deuxième projet de loi sur les produits du tabac et les cigarettes électroniques à la CSSS-E et au Conseil des États	58
8.4.1 Analyse des débats au sein du Conseil des États	59
8.4.2 Résultat du vote au Conseil des États	60

<b>9. Analyse du portefeuille de ressources des acteurs</b> .....	<b>62</b>
9.1 Ressource argent .....	62
9.2 Ressource information.....	63
9.3 Ressource organisation.....	64
9.4 Ressource temps.....	65
9.5 Ressource soutien politique .....	66
9.5 Ressource droit .....	67
9.6 Synthèse.....	68
<b>10. Stratégie et tactiques utilisées pas l'industrie du tabac en Suisse</b> .....	<b>70</b>
10.1 Lobbying politique direct.....	70
10.2 Lobbying indirect : registre des tactiques et de leur utilisation .....	76
10.2.1 Désinformation : « Controverse autour de la nicotine et du Coronavirus » .....	76
10.2.2 Versement de contributions caritatives à différentes organisations et associations	77
10.2.3 Rapport orienté sur l'importance du secteur du tabac dans l'économie suisse.....	77
10.2.4 Système d'autorégulation de l'industrie du tabac .....	78
10.3 Synthèse.....	78
<b>11. Réponses aux questions de recherche</b> .....	<b>80</b>
<b>12. Conclusion</b> .....	<b>82</b>
12.1 Limites de la recherche .....	83
12.2 Recommandations.....	83
<b>Bibliographie</b> .....	<b>85</b>
<b>Remerciements pour les entretiens</b> .....	<b>93</b>
<b>Annexes</b> .....	<b>94</b>

## Table des abréviations

AEPM	Alliance des milieux économiques pour une politique de prévention modérée
APA	Acteur politico-administratif
AT	Association suisse pour la prévention du tabagisme
BAT	British American Tobacco
APA	Acteurs politico-administratifs
CIPRET	Centre d'information et de prévention pour le tabagisme
CFANT	Commission fédérale sur les addictions et la prévention des maladies non-transmissibles
CCLAT	Convention-cadre de l'OMS pour la lutte antitabac
CDS	Conférence des directeurs de la santé
CF	Conseil fédéral
CN	Conseil national
CSSS	Commission de la sécurité sociale et de la santé publique
CSSS-E	Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil des États
CSSS-N	Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national
CFPT	Commission fédérale pour la prévention du tabagisme
DFI	Département fédéral de l'intérieur
DFAE	Département fédéral des affaires étrangères
FPT	Fonds de prévention du tabagisme
JTI	Japan Tobacco International
KPM	Kompetenzzentrum für Public Management
LPTab	Loi sur les produits du tabac
MNT	Maladies non-transmissibles
OFS	Office fédéral de la statistique
OFSP	Office fédéral de la santé publique
OMS	Organisation mondiale de la Santé
ONG	Organisation non gouvernementale
PBD	Parti bourgeois démocratique
PCC	Paquet et cartouche de cigarette
PDC	Parti démocrate-chrétien
PEV	Parti évangélique suisse
PGT	Programme Global Tabac
PLR	Parti libéral-radical
PMI	Philip Morris International
PNPT	Programme national de prévention du tabagisme
PNT	Programme national tabac
PPA	Programme politico-administratif
PS	Parti socialiste
RFA	Régie fédérale des alcools
UDC	Union démocratique du centre
UE	Union européenne
USAM	Union suisse des arts et métiers

## 1. Introduction

Le tabac figure parmi les plus grands problèmes de santé publique à l'échelle mondiale. Il est en Suisse une cause importante de diminution de la qualité de vie et constitue un des facteurs principaux de risque de maladies chroniques, telles que le cancer ou les maladies pulmonaires et cardio-vasculaires (OFSP, 2019). Partant de ce constat, comment est-ce possible qu'en 2020 et malgré le fait que la société soit consciente des méfaits du tabac sur la santé, il n'y ait toujours pas un cadre légal plus strict en Suisse ? C'est en ce sens que ce travail se propose d'étudier la stratégie des industriels du tabac visant à influencer les décisions législatives et les différentes tactiques (lobbying politique direct et indirect) utilisées dans la phase d'opérationnalisation.

En premier lieu, il s'agira de comprendre la genèse de la Convention-cadre pour la lutte antitabac (CCLAT) de l'Organisation mondiale de la santé (OMS), dont l'objectif est de réduire le tabagisme au niveau mondial. Le Conseil fédéral a signé ce traité international en matière de santé publique en 2004, exprimant ainsi sa volonté de le ratifier, ce qu'il n'a toujours pas fait (en janvier 2021). Ce travail présentera ensuite les politiques de lutte contre le tabagisme et leurs évolutions aux niveaux national et cantonal dans le but de déterminer le degré d'atteinte de la Suisse à l'aune de la CCLAT.

Ensuite, le modèle de causalité qui a amené à la décision d'une intervention politique sera reconstitué à l'aide du triangle de base qui mènera à l'identification des groupes cibles, des bénéficiaires finaux, des acteurs politico-administratifs et des groupes tiers (Knoepfel, Larrue & Varone, 2018, pp. 62-63). Ces éléments nous permettront de mettre en évidence les rapports des acteurs politico-administratifs avec le problème public en question, les causes de ce problème public et les modalités d'intervention.

Sans vouloir négliger les politiques de prévention et le cadre légal en vigueur, nous nous intéresserons particulièrement au processus de programmation politico-administratif en lien avec le projet de loi sur les produits du tabac. Le choix s'est porté sur ce produit spécifique car il illustre très bien les enjeux relatifs à la politique contre le tabagisme et constitue un sujet d'actualité depuis plusieurs années sur la scène politique et dans les médias. Les résultats des procédures de consultation et les débats autour du projet de loi sur les produits du tabac, tant dans sa phase pré-parlementaire que parlementaire, seront étudiés afin de présenter les positions des différents acteurs et pour faire ressortir les constellations observées.

Puis, un bilan des capacités d'action des acteurs en comparant leurs ressources sera dressé afin de mettre en évidence les ressources mobilisables et mobilisées dans le cadre de la politique étudiée.

En dernier lieu, il sera question d'essayer de mettre en lumière les liens de causalités avérés entre les votes des parlementaires et les tactiques déployées par l'industrie du tabac en vue d'influencer la portée du projet de loi sur les produits du tabac.

## 2. Problématique

Déjà, dans les années 1950, des études mettent en évidence le lien entre tabac et cancer du poumon (Brandt, 2007). En réaction à ces découvertes scientifiques qui risquent de mettre en péril leurs affaires, les cigarettiers américains mettent en place une vaste campagne de relations publiques destinée à réfuter et à semer le doute dans l'esprit du public et des décideurs politiques sur la causalité entre tabagisme et cancer. L'industrie du tabac a longtemps nié ou fortement minimisé les effets délétères de ses produits pour maintenir ses ventes et, ainsi, son développement économique. À partir de 1994, à la suite de la fuite de documents internes et à une série de procès qui ont donné lieu en 1998 à un accord à l'amiable entre les compagnies de tabac et les procureurs généraux de 42 États américains, ces compagnies ont été contraintes de payer une compensation de 206 milliards de dollars sur une période de 25 ans et de rendre publics leurs documents internes. L'examen détaillé de ces derniers a révélé qu'elles savaient depuis longtemps que leurs produits étaient très nocifs pour la santé (Dubois, 2003, pp. 269-276).

Avant de formuler les questions de recherche et les hypothèses, les deux sous-chapitres suivants sont consacrés, d'une part, à l'état de la politique de lutte contre le tabagisme en Suisse et au niveau international ; d'autre part à l'état de la connaissance concernant la stratégie et les tactiques utilisées par l'industrie du tabac. Ces éléments nous permettront d'appréhender la problématique de la politique étudiée.

### 2.1 Politiques de lutte contre le tabagisme en Suisse et au niveau international

En Suisse, la prévention du tabagisme à l'échelle nationale débute en 1987 avec la Commission fédérale pour les problèmes liés au tabac. Dans l'impossibilité d'obtenir des décisions consensuelles en raison des positions diamétralement opposées de ses membres (industrie du tabac vs milieu de la prévention du tabagisme), elle est remplacée en 1998 par la Commission fédérale pour la prévention du tabagisme (CFPT) dont les membres sont issus de la santé uniquement. C'est au milieu des années nonante que le premier programme (Programme Global Tabac 1996-1999) fut élaboré par le Conseil fédéral. Il fut suivi du Programme national pour la prévention du tabagisme 2001-2005 et ensuite le Programme national tabac 2008-2012 qui fut prolongé jusqu'en 2016. La prévention du tabagisme est maintenant traitée dans le cadre de la Stratégie nationale Prévention des maladies non-transmissibles 2017-2024. Parallèlement à cette évolution au niveau national, les milieux de la prévention se sont développés dans chaque canton grâce à des programmes de prévention cantonaux, soutenus à partir de 2003 par le Fonds de prévention du tabagisme. Ce fonds a été créé dans le but de financer des mesures de prévention visant à empêcher le début de la consommation, à promouvoir l'arrêt, et à protéger la population contre le tabagisme passif. De 2015 à 2020, les programmes cantonaux de prévention ont subi une évaluation par le Centre de compétence en management public (KPM) de l'université de Berne dans le but d'en améliorer la qualité, l'efficacité et l'efficacé. Malgré ces activités dans le domaine de la prévention du tabagisme, tant au niveau fédéral que cantonal, la proportion de fumeurs a certes baissé en Suisse (passant de 33% en 2001 dans la tranche 15-65 ans à 27,1% en 2017, mais elle reste néanmoins à un niveau élevé oscillant autour de 27% (qui ne fléchit pas depuis en 2011) (OFSP, 2019) comparativement à d'autres pays, comme par exemple l'Angleterre où cette proportion s'élevait en 2017 à 15.1 % (Office for National Statistics UK, 2018).

Au niveau européen, la politique de prévention et de contrôle du tabagisme commence en 1987 par le lancement du premier programme européen de lutte contre le cancer dont le tabagisme était l'une des priorités (1987-1991). Ce premier programme fut marqué par l'élaboration d'une charte pour une vie sans tabac contenant 10 stratégies détaillées en vue de réaliser une Europe sans tabac. Fin 1991, 20 pays avaient adopté ou modifié leur politique de lutte contre le tabac. Le deuxième plan d'action pour une Europe sans tabac (1992-1996) cherchait à accroître les moyens financiers attribués à la lutte contre le tabagisme et recommandait la constitution d'alliances soutenant les politiques de lutte contre le tabagisme. Avec le constat d'une faible baisse de la prévalence, un troisième plan d'action a été mis en œuvre (1997-2001). Il reposait sur les évaluations des deux premiers plans. Les objectifs ont été précisés dans les domaines de la fixation des prix, de la disponibilité, de la publicité, de la lutte contre la contrebande, de la réglementation des produits, des espaces non-fumeurs, de l'aide à l'arrêt du tabac, de l'éducation et de l'information au public ainsi que de la mise en œuvre de plans d'actions (OMS, 2002, pp. 10-11). L'année 2005 fut marquée par l'entrée en vigueur de la Convention-cadre de l'OMS pour la lutte antitabac (CCLAT) dont l'objectif est de réduire le tabagisme au niveau mondial. À ce jour, 181 pays ont ratifié cette convention, ainsi que l'Union européenne.

En Suisse, la CCLAT a été signée en 2004 par le Conseil fédéral, mais n'a pas été ratifiée par le Parlement à ce jour. Selon le Conseil fédéral, la ratification de la Convention-cadre ne pourra être effective qu'avec la prise de certaines dispositions légales, notamment des restrictions en matière de publicité, de parrainage de manifestations à caractère international et une obligation pour l'industrie de communiquer ses dépenses liées à la publicité, au parrainage et à sa promotion (Conseil fédéral, 2018).

Force est de constater que les efforts de la Suisse en matière de prévention du tabagisme, tant au niveau national qu'au niveau cantonal, n'ont pas produits les effets escomptés. En 2019, la Suisse se trouvait en 2019 à l'avant-dernière place du classement *Tobacco Control Scale Europe*, qui évalue le score de 35 pays de la région européenne en matière de lutte antitabac (Joossens, Feliu & Fernandez, 2019). Elle y occupait même la dernière place en matière de législation sur la publicité, la promotion et le parrainage.

## 2.2 État de l'art : stratégie et tactiques utilisées par l'industrie du tabac

Le concept de stratégie était initialement utilisé dans le domaine militaire (ce que révèle son étymologie : *stratos* signifie « armée » et *agein* « commander ») et constitue un plan général en vue d'atteindre un objectif explicite. Pour arriver à ses fins, le stratège réalise des tactiques ou des actions coordonnées qui sont adaptées à une situation donnée, modifiable, mais sans perdre de vue la stratégie. De ce fait, il n'y a donc pas de stratégie sans tactiques, ni de tactiques sans stratégie (Desportes, 2014). Les deux se distinguent également d'un point de vue temporel, la tactique concerne des objectifs à court terme alors que la stratégie concerne des objectifs à moyen ou à long terme. Dans le cadre de l'industrie du tabac, son objectif est d'empêcher l'adoption de mesures efficaces contre le tabagisme qui puissent affecter sa rentabilité (Eker, Béguinot & Martinet, 2014, p. 7). La stratégie adoptée vise principalement à influencer les décisions législatives. Pour ce faire, elle utilise différentes tactiques visant la modification du comportement des politiciens, des médias, des consommateurs et du grand public à son égard.

Parmi celles-ci figurent en premier lieu le lobbying politique direct mené par les industriels du tabac et les groupes d'intérêt défendant leur cause auprès des décideurs politiques. Le lobbying est « *l'activité qui consiste à procéder à des interventions destinées à influencer directement ou indirectement les processus d'élaboration, d'application ou d'interprétation des mesures législatives, normes, règlements et plus généralement, de toute intervention ou décision des pouvoirs publics* » (Farnel, 1994). À titre d'exemple, les industriels du tabac utilisent les acteurs économiques influents pour défendre leurs intérêts, en rappelant constamment aux acteurs politiques l'importance qu'ils ont sur le marché suisse (Zürcher et al., non daté).

Une autre tactique utilisée est le lobbying indirect faisant appel à d'autres acteurs ou alliés afin de faire pression sur la décision politique. Cela passe notamment par une sensibilisation du grand public dans son ensemble via les médias et par des actions ciblées. Une tactique connue est la recherche orientée et la désinformation pour minimiser la nocivité des produits du tabac et autres produits à base de nicotine. Cette forme de manipulation amène les politiciens à prendre des décisions sur la base de fausses informations (Zürcher et al., non daté).

Le parrainage de festivals de musique constitue également un exemple de tactique pendant lesquels les jeunes sont parfois initiés à consommer du tabac dans une ambiance décontractée et festive (Zürcher et al., non daté). Les contributions financières à des événements varient de CHF 5'000.- à CHF 400'000.- et peuvent même être supérieures (Observatoire des stratégies marketing de l'industrie du tabac, 2020). Cette présence permet à l'industrie du tabac de créer des liens avec les organisateurs et favorise une image positive du tabagisme et des marques de tabac auprès de l'opinion publique.

En dernier lieu, l'industrie du tabac participe à des activités socialement responsables et se présente ainsi comme étant une industrie soucieuse des problématiques de la société. Il peut s'agir de programmes d'éducation, d'un soutien dans les domaines de la culture, de l'art ou de la protection de l'environnement, ou de dons à des organisations caritatives (Zürcher et al., non daté).

### 2.3 Questions de recherche

Ce travail se propose de compléter les études déjà réalisées en Suisse et à l'étranger sur l'ingérence de l'industrie du tabac dans la mise en œuvre des politiques de lutte antitabac en se focalisant sur la stratégie et les tactiques utilisées par cette industrie par l'intermédiaire de lobbying politique direct et indirect.<sup>1</sup> Les questions de recherches formulées ci-dessous devraient nous amener à comprendre les rouages de cette politique :

- Quelles sont les spécificités de la situation politique en Suisse qui explique la forme plutôt modeste de la politique antitabac ?
- Comment les acteurs défendant les intérêts de l'industrie du tabac sont-ils coordonnés ?
- Comment les acteurs de la prévention du tabagisme sont-ils coordonnés ?
- Dans quelle mesure et par quels moyens les parlementaires fédéraux sont-ils influencés par les industriels du tabac ?

---

<sup>1</sup> Cf pour la Suisse, par exemple : Commission fédérale pour la prévention du tabagisme, 2019 ; Cf pour la France, par exemple : Eker et al., 2014.

## 2.4 Hypothèses

- Une forte tradition libérale en matière de commerce et l'importance du secteur du tabac dans l'économie Suisse est un frein pour la mise en œuvre de politiques antitabac.
- L'industrie du tabac dispose d'une meilleure représentation politique au sein du Parlement que les milieux de la santé et de la prévention.

### 3. Approche théorique

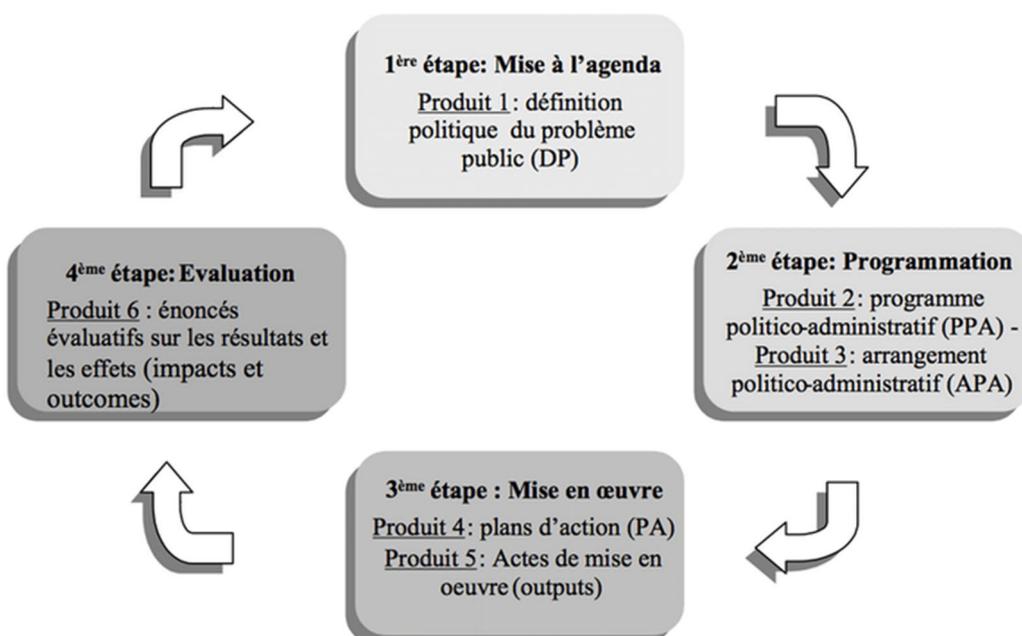
Le but de ce travail est de comprendre et d'expliquer une réalité empirique par une approche exploratoire. Les éléments théoriques ci-après présentent le cadre d'analyse de la politique de lutte contre le tabagisme en Suisse.

De manière générale, une politique publique vise à résoudre un problème public, reconnu comme tel à l'agenda gouvernemental. Elle peut être représentée comme une réponse du système politico-administratif à un état de la réalité sociale jugée politiquement inacceptable. La notion de politique publique se réfère également aux jeux de pouvoir, dans un cadre institutionnel particulier, entre différents acteurs publics qui, en collaboration ou en opposition à des acteurs paraétatiques et privés, cherchent à résoudre un problème collectif de manière concertée (Knoepfel, Larrue & Varone, 2018, pp. 25-27).

Il existe de nombreuses définitions de la notion de politique publique. La définition de référence qui permet de poser le cadre théorique de cette étude est celle proposée par Knoepfel, Larrue et Varone : « *Un enchaînement de décisions ou d'activités, intentionnellement cohérentes, prises par différents acteurs, publics et parfois privés, dont les ressources, les attaches institutionnelles et les intérêts varient, en vue de résoudre de manière ciblée un problème défini politiquement comme collectif. Cet ensemble de décisions ou d'activités donne lieu à des actes formalisés, de nature plus ou moins contraignante, visant à modifier le comportement de groupes sociaux supposés à l'origine du problème collectif à résoudre (groupes cibles), dans l'intérêt des groupes sociaux qui subissent les effets négatifs dudit problème (bénéficiaires finaux).* »

Les étapes et produits d'une politique publique sont identifiés à l'aide de six produits dont chacun est le résultat d'interactions répétées entre des acteurs identifiables et mobilisant différentes ressources.

Illustration 1 : étapes et produits d'une politique publique



Comme la politique de lutte contre le tabagisme fait déjà l'objet de cycles qui ont déjà amené la mise en œuvre de plusieurs plans d'action et d'actes législatifs, l'analyse réalisée ultérieurement se concentrera sur les produits 1 et 2 de la politique de lutte contre le tabagisme en rapport avec le projet de nouvelle loi sur les produits du tabac (LPTab).

1<sup>ère</sup> étape : mise à l'agenda

Elle consiste en la définition politique (DP) du problème public qui comprend la décision d'une intervention politique, mais aussi la délimitation du périmètre du problème public à résoudre. Déjà à ce stade, le processus de définition du problème public représente plus une lutte de pouvoir entre les différents groupes d'acteurs, qu'une démarche consensuelle portée par l'ensemble de la population (Knoepfel, Larrue & Varone, 2018, pp. 149-150). Il s'agira de reconstituer les controverses entre acteurs concernant la manière de définir les causes du problème public et les modalités de l'intervention publique.

2<sup>ème</sup> étape : programmation politico-administrative (PPA)

Le programme politico-administratif englobe l'ensemble des décisions législatives et/ou réglementaires nécessaires à l'État central et aux collectivités pour la mise en œuvre de la politique de lutte contre le tabagisme. L'analyse portera plus particulièrement sur l'étude de la stratégie et des tactiques mises en œuvre qui mènent à la reformulation des bases légales.

Partant du fait que l'action publique (ensemble de décisions et d'activités) est essentiellement le produit des stratégies des acteurs et de leurs ressources. Le contenu et la portée des produits de l'action publique seront ainsi dépendants de la capacité des acteurs à mobiliser leurs ressources dans les processus de coopération ou de confrontation. Pour ces raisons, la deuxième approche portera sur le jeu des acteurs en fonction de six ressources de l'action publique et selon les trois groupes d'acteurs (politico-administratifs, groupes cibles, groupes bénéficiaires) et les groupes tiers. Il s'agira d'identifier les modalités de mobilisation, tout au long des étapes 1 et 2 de la politique de lutte contre le tabagisme (Knoepfel, 2017, pp. 15-26).

Un bilan des capacités d'action des acteurs sera dressé en comparant leurs portefeuilles de ressources d'action à l'aide du concept présenté dans l'ouvrage *Les ressources d'action publique. Vers une nouvelle lecture du pouvoir* (Knoepfel 2017). L'utilisation des ressources sera démontrée grâce aux indicateurs définis ci-dessous pour chacun des acteurs.

Tableau 1 : Ressources, unités de mesures et indicateurs

Ressources	Unités de mesures	Indicateurs pour les acteurs politico-administratifs	Indicateurs pour les groupes cibles	Indicateurs pour les groupes bénéficiaires
Argent	- Francs suisse	- Montants alloués au niveau national et cantonal à la lutte contre le tabagisme	- Budget annuel des trois plus grands acteurs du marché (BAT, JTI, PMI) en Suisse	- Montants alloués au niveau national et cantonal à la lutte contre le tabagisme
Information	- Part de l'information secrète (non accessible aux autres acteurs) dans l'ensemble des informations nécessaires - Part des informations non-accessible (car détenues de manière exclusive par un des deux autres acteurs)	- Disponibilité de sources d'information dites indépendantes - Politique de recours à des experts extérieurs (mandat d'expertise)	- Capacité de mobilisation d'expertise - Existence et usage fait d'informations secrètes - Capacité de contestation de la validité des informations produites par les autorités politico-administratives ou par les bénéficiaires (activistes antitabac) - Utilisation de données secrètes obtenues de manière licite ou illicite	- Capacité de mobilisation d'expertise - Utilisation de données secrètes obtenues de manière licite ou illicite - Capacité de contrôle ou de validation d'informations provenant des groupes cibles et/ou d'APA
Organisation	- Nombre d'organisations partenaires mobilisables en vue de défendre ou de contester un projet (groupes d'intérêt) - Degré d'organisation de la coopération entre ces acteurs	- Nombre d'acteurs politico-administratifs fédéraux et cantonaux disposés à coopérer (groupes d'intérêt) - Capacité de coordination avec les milieux scientifiques et d'expertise	- Nombre d'organisation de défense d'intérêts de l'industrie du tabac et capacité d'organisation (groupes d'intérêt) - Capacité de coordination avec les milieux scientifiques et d'expertise	- Nombre d'organisations de défense des intérêts des bénéficiaires et capacité d'organisation (groupes d'intérêt) - Capacité de coordination avec les milieux scientifiques et d'expertise
Temps	- Absolu (années)	- Recours à des oppositions afin de gagner du temps - Capacité à définir la temporalité des autres acteurs	- Recours à des oppositions afin de gagner du temps - Capacité à définir la temporalité des autres acteurs	- Recours à des oppositions afin de gagner du temps - Capacité à définir la temporalité des autres acteurs
Soutien politique	- Nombre de votes dans les arènes de décision (gouvernements, parlements et commissions)	- Détention d'une majorité parlementaire réelle ou possible	- Appui de la part des partis politiques	- Capacité référendaire (initiative populaire et référendum) - Appui de la part des partis politiques
Droit	- Clarté de la base légale et droits de recours	- Degré de contrainte de l'intervention publique	- Degré de contrainte de l'intervention publique - Droits de recours	- Droits de recours

*Justification des ressources choisies (Knoepfel, 2017):*

De manière volontaire, il a été décidé de focaliser l'analyse sur les ressources clés observées dans le jeu des acteurs de la politique étudiée.

- Argent : cette ressource est indispensable aux acteurs car elle leur permet de se procurer un grand nombre d'autres ressources et est facilement échangeable.
- Information : cette ressource est constituée des connaissances acquises en lien avec le problème public à résoudre. Il est utilisé comme base essentielle à la décision. Une dissimulation des connaissances peut impacter fortement l'élaboration d'une politique publique.
- Organisation : cette ressource a deux dimensions partiellement complémentaires. Il s'agit, d'une part, des caractéristiques organisationnelles internes des différents acteurs et, d'autre part, de la qualité du réseau reliant ces différents acteurs. Une capacité de mobilisation importante offrira à celui qui la possède une position centrale.

- Temps : cette ressource est souvent utilisée par les acteurs politico-administratifs, par les groupes cibles et les bénéficiaires au niveau de la définition du problème, du modèle de causalité et dans la programmation législative. Différents types de règles institutionnelles régissent l'utilisation de cette ressource (Constitution, règles administratives). Par ailleurs, elle peut être utilisée pour retarder ou ralentir la mise en œuvre d'une politique publique ou au contraire, l'accélérer.
- Soutien politique : cette ressource renvoie à la capacité de production des bases légales au sein du programme politico-administratif. C'est ici que les partis politiques agissent comme courroie de transmission des opinions, avis et intérêts. En fonction de leur orientation générale, ceux-ci seront plus ou moins proches des groupes cibles et des bénéficiaires.
- Droit: cette ressource constitue la source de légitimation par excellence de toute action publique. Elle permet d'imposer à un autre acteur un comportement conforme au droit objectif. Les acteurs de la société civile (groupes bénéficiaires et groupes cibles) ont la possibilité de déposer ou de ne pas déposer un recours contre un programme politico-administratif.

### *Unités de mesures*

Les unités de mesures qui seront utilisées sont génériques et devront nous amener à pouvoir comparer les ressources manquantes en opposition à celles qui sont disponibles en abondance. Comme une évaluation précise des ressources permettant une discrimination fine est difficilement réalisable, une échelle de 0 à 3 (absent, faible, moyen, élevé) sera utilisée. Les résultats seront présentés sous la forme d'un histogramme.

### *Choix des indicateurs*

Les indicateurs choisis ont pour point commun leur comparabilité. Il s'agira aussi de pouvoir mettre en perspective les relations de pouvoir entre acteurs de la politique publique étudiée dans un but descriptif.

- Argent : dans l'impossibilité de dresser un bilan de la ressource argent utilisée dans le cadre du produit de la politique publique étudié, il sera uniquement question de mettre en exergue les budgets annuels alloués à la politique de lutte contre le tabagisme par les acteurs politico-administratifs et les groupes bénéficiaires. Concernant les groupes cibles, les dépenses en lien avec la commercialisation de leurs produits seront quantifiées afin de mettre en perspective le rapport de force de ceux-ci par rapports aux deux autres acteurs précités.
- Information : il s'agira de mettre en évidence si une part de l'information nécessaire à l'élaboration de la politique publique étudiée n'est pas accessible ou détenue de manière exclusive par un des deux acteurs. Des données historiques sur les agissements des groupes cibles seront analysées à cet effet afin de démontrer si de telles pratiques auraient déjà été utilisées.
- Organisation : d'une part, les organisations (groupes d'intérêt) défendant les intérêts de chaque catégorie d'acteur seront évaluées en fonction du nombre de membres les composant et de leur capacité d'organisation. D'autre part, c'est la capacité de coordination des acteurs avec les milieux scientifiques et d'expertise qui sera évaluée.

- Temps : dans le cadre du processus de révision du PPA, les acteurs politico-administratifs ont le quasi-monopole de l'agenda temporel. Cependant, en fonction de leurs intérêts, ils auront la possibilité d'avoir recours à des oppositions. Il s'agira ainsi de définir la capacité des acteurs à définir la temporalité des autres acteurs en présence.
- Soutien politique : cette ressource sera analysée à l'aide des résultats de vote de la politique étudiée au sein du Parlement qui permettra d'explicitier l'appui politique des acteurs en présence.
- Droit: l'utilisation de cette ressource sera examinée à l'aide des possibilités de recours dont disposent les groupes cibles et les groupes bénéficiaires ainsi que par l'évaluation du degré de contrainte de l'intervention publique étudiée.

Enfin, cette démarche comparative permettra de vérifier ou de falsifier les hypothèses initialement énoncées en utilisant pour chaque ressource la même unité de mesure.

## 4. Méthodologie

Ce chapitre présente les éléments méthodologiques de la démarche adoptée dans ce travail pour répondre aux objectifs principal et secondaires : le type d'approche retenue, le traitement de l'information et la récolte des données.

### 4.1 Objectifs

L'objectif principal est d'évaluer les rapports de force entre acteurs de la politique de lutte contre le tabagisme en Suisse afin d'expliquer pourquoi la Suisse a l'une des politiques de prévention du tabagisme les plus faibles d'Europe et n'a toujours pas adhéré à la Convention-cadre de l'OMS pour la lutte antitabac, alors que la quasi-totalité des pays du monde l'a déjà adoptée et ratifiée. Pour ce faire, la démarche est la suivante (objectifs secondaires) :

- Analyse de la politique en matière de lutte contre le tabagisme en Suisse et notamment des rapports de force entre acteurs au sein de cette politique.
- Focalisation sur la stratégie et les tactiques de l'industrie du tabac (groupes cibles et/ou tiers perdants) afin d'empêcher l'adoption de mesures efficaces contre le tabagisme en Suisse.

### 4.2 Posture méthodologique

L'approche retenue pour réaliser ce travail est essentiellement qualitative mais comporte aussi une partie quantitative avec l'analyse des votes des parlementaires. Dans un premier temps, il s'agira d'expliquer la genèse de la Convention-cadre de lutte antitabac de l'OMS. L'analyse historiographique des documents en lien avec la politique de lutte contre le tabagisme en Suisse permettra ensuite, d'évaluer le degré d'atteinte de notre pays des exigences de la CCLAT. L'intérêt de cette comparaison réside dans le fait que la CCLAT se base sur des données factuelles et qu'elle couvre déjà environ 90 % de la population mondiale (OMS, 2020).

Afin de décrire les rapports de force entre acteurs au sein de cette politique, une analyse des données des deux procédures de consultation de l'avant-projet de loi sur les produits du tabac et des délibérations au sein du Parlement sera réalisée. Volontairement et comme indiqué dans l'introduction, il a été décidé de restreindre l'analyse à cet unique projet de loi qui illustre très bien les enjeux de la lutte contre le tabagisme en Suisse.

La représentation politique de l'industrie du tabac au sein du Parlement sera évaluée en fonction de sa capacité de mobilisation des ressources d'action. Il s'agira de mettre en évidence le degré de présence des ressources et de démontrer à l'aide d'exemples concrets la mobilisation de celles-ci en comparaison avec les autres acteurs en présences (acteurs politico-administratifs et bénéficiaires).

Pour compléter l'analyse des ressources, le cadre d'analyse ci-dessous servira à démontrer l'utilisation de la stratégie et des tactiques utilisées par l'industrie du tabac pour affaiblir la mise en œuvre du projet de loi sur les produits du tabac.

**Lobbying politique direct:** il s'agira de se pencher sur les différents canaux d'influences auxquelles l'industrie du tabac recourt pendant la phase pré-

parlementaire et parlementaire. Pour ce faire, nous nous intéresserons aux interactions directes des lobbyistes auprès des parlementaires et aux groupes d'intérêt qui représentent une clé de lecture centrale à la compréhension de la vie politique et économique. Par groupe d'intérêt, nous entendons une « *organisation collective formalisée d'une partie de la société en vue de défendre les intérêts de ses membres et promouvoir la cause du groupe dans la sphère publique* » (Mach, 2015).

Dans l'ouvrage *Le système politique suisse*, les groupes d'intérêt sont définis comme « *des corps intermédiaires entre les membres dont ils représentent les intérêts et l'État avec lequel il interagit pour défendre ces mêmes intérêts* » (Kriesi, 1998).

Le point commun de ces deux définitions est la tentative de développer une influence pour défendre et/ou promouvoir les intérêts de ses membres. Ces organisations se différencient selon de nombreuses dimensions : types et nombre de membres, ressources financières, degré d'organisation interne, engagement politique. En s'inspirant de la littérature internationale, il est possible d'observer cinq grandes catégories de groupes d'intérêt (Mach, 2015, pp. 19-20) :

- Les associations patronales réunissent et organisent des chefs d'entreprises à l'échelon cantonal, national ou au niveau d'une branche économique. Au niveau cantonal, les associations sont principalement actives dans le domaine des prestations aux entreprises. Alors qu'au niveau national, les structures faitières s'occupent principalement du lobbying au niveau politique fédéral (exemples de structures faitières : economiesuisse, Union suisse des arts et métiers, Union suisse des paysans).
- Les organisations syndicales défendent les intérêts des salariés sur le marché du travail et au niveau politique à différents échelons cantonal, national ou au niveau d'une branche économique (exemples : Unia, Syndicat des services publics, Travail.Suisse).
- Les organisations professionnelles regroupent exclusivement des personnes exerçant un même métier, principalement des fonctions libérales (exemples : Fédération des médecins suisses, Société suisse des pharmaciens).
- Les groupes d'intérêt publics ou à but idéal sont généralement ouverts à l'ensemble de la population et s'engagent pour promouvoir une cause dont l'ensemble la collectivité devrait bénéficier (exemple : associations de consommateurs).
- Les organisations catégorielles ou à caractère identitaire défendent uniquement les intérêts d'une catégorie de la population (exemples : Addiction suisse, Organisation suisse des patients).

Dans le cadre d'une procédure législative, ces groupes ont un rôle charnière à jouer dans le sens où ils mettront tout en œuvre pour défendre les intérêts de leurs membres en amont et dans l'arène parlementaire. Il s'agira en fin de compte de mettre en lumière des liens de causalités avérés entre les votes des parlementaires et leur appartenance à des groupes d'intérêt liés à l'industrie du tabac.

**Lobbying indirect** : ce lobbying inclut une large gamme de tactiques faisant appel à d'autres acteurs/alliés afin de faire pression sur la décision politique. Malheureusement, même si ce type de lobbying a sûrement une certaine influence sur la décision politique, il est rarement possible d'établir des liens de causalités entre les actions réalisées et leur impact au niveau de l'arène parlementaire. Dans le cadre de

ce travail, il s'agira ainsi de présenter quelques exemples de tactiques utilisées par l'industrie du tabac.

### 4.3 Récolte de données

Les données recueillies pour effectuer ce travail proviennent de plusieurs sources. Dans un premier temps, il a été question de recueillir des données factuelles accessibles publiquement. Ces sources sont constituées des informations à disposition sur les sites internet de l'OFSP, de Lobbywatch, des milieux économiques et des milieux de la santé concernés. Il s'agit principalement de rapports de consultation et de ces données brutes, de rapports d'activités, de rapports d'évaluation et de messages du Conseil fédéral en lien avec le projet de loi sur le tabac. De plus, la base de données du parlement a été utilisée pour obtenir les procès-verbaux des différents débats parlementaires pour la période 2015 à 2019<sup>2</sup>.

Enfin, des entretiens exploratoires ont été effectués auprès d'acteurs clés pour confirmer et compléter les résultats des analyses. Le but était d'aborder différentes thématiques tout en laissant l'interviewé s'exprimer librement après lui avoir donné une première consigne et en le relançant pour approfondir le sujet. Le premier entretien a été effectué auprès d'un lobbyiste de la santé afin de comprendre le fonctionnement du lobbying politique direct. Puis, un deuxième entretien a été réalisé avec un ancien collaborateur scientifique des politiques de lutte contre le tabagisme de l'OFSP dans le but de retracer et vérifier les informations recueillies sur l'histoire et l'évolution de cette politique de 1996 à aujourd'hui. Trois autres entretiens ont été réalisés auprès de parlementaires fédéraux issus du Conseil national et du Conseil des États pour recueillir des informations sur leurs interactions avec les représentants de l'industrie du tabac et les groupes d'intérêt qui les défendent. Volontairement et afin d'avoir une représentation politique la plus hétérogène possible, les parlementaires contactés sont membres de partis politique différents (PS, PLR et PDC). Parallèlement, des prises de contacts ont été tentées sans succès auprès de lobbyistes du tabac et de l'ancienne secrétaire générale de Swiss Cigarette. Malgré plusieurs tentatives, personne n'a accepté de répondre aux demandes d'entretiens car il semblerait que le sujet est relativement sensible.

Après cette présentation de la méthodologie, nous allons en premier lieu nous intéresser à la genèse de la Convention-cadre pour la lutte antitabac de l'Organisation mondiale de la santé. Plus particulièrement, dans quel contexte la CCLAT a été élaborée, quels sont les pays qui l'ont déjà adoptée, par quelle procédure la Suisse peut y adhérer et la stratégie et les mesures proposées pour freiner le tabagisme. Ces éléments nous permettront de comprendre le but poursuivi par le Conseil fédéral dans une politique de lutte contre le tabagisme en concordance avec ce qui est réalisé au-delà de nos frontières.

---

<sup>2</sup> La période 2015 à 2019 recouvre l'ensemble des débats parlementaires en lien avec le projet de loi sur les produits du tabac.

## 5. Genèse de la Convention-cadre pour la lutte antitabac (CCLAT)

Un ensemble de facteurs complexes, tels que la libéralisation des échanges commerciaux et les activités transnationales de publicité, de promotion et de parrainage de l'industrie du tabac ont contribué fortement à l'explosion du tabagisme à travers le monde (OMS, 2005, p. 6).

Pour répondre à la mondialisation du tabagisme, l'OMS a élaboré une Convention-cadre pour la lutte antitabac qui se base sur des données factuelles et dont la stratégie vise à réglementer les produits du tabac, qui engendrent une dépendance. L'objectif de la CCLAT est :

*« de protéger les générations présentes et futures des effets sanitaires, sociaux, environnementaux et économiques dévastateurs du tabac et l'exposition à la fumée du tabac en offrant un cadre pour la mise en œuvre de mesures de lutte antitabac par les Parties au niveau national, régional et international, en vue de réduire régulièrement et notablement la prévalence du tabagisme et l'exposition à la fumée du tabac. »* (OMS, 2005, p. 1).

Après quatre ans d'efforts et de séances de négociation, les 192 États membres de l'Organisation mondiale de la santé (OMS) ont adopté le 21 mai 2003 la Convention-cadre qui marque un changement de paradigme dans la lutte contre le tabac. La convention est entrée en vigueur le 27 février 2005, 90 jours après l'adhésion, la ratification, l'acceptation ou l'approbation par 40 États. Cette convention rassemble aujourd'hui 182 Parties, dont l'Union européenne, qui représentent plus de 90 % de la population mondiale.

Illustration 2: Les Parties à la Convention-cadre de l'OMS pour la lutte antitabac



La procédure d'adhésion à la CCLAT est une procédure relativement lourde qui nécessite des adaptations parfois importantes du cadre légal, le sous-chapitre qui suit a pour objectif de décrire cette procédure.

## 5.1 Procédure d'adhésion à la Convention-cadre de l'OMS

Conformément aux dispositions de la Convention de Vienne sur le droit des traités, les États souhaitant adhérer à la Convention-cadre de l'OMS sont tenus de suivre les procédures régies par le droit national. Il s'agit, pour chaque État, de déterminer si une législation doit être mise en œuvre. Comme les systèmes législatifs varient fortement d'un pays à l'autre, les ministères ou les autorités chargés de la mise en œuvre de la convention-cadre devraient identifier les procédures et responsabilités applicables en suivant les étapes suivantes (OMS, 2020) :

- réaliser une analyse préparatoire en examinant le cadre légal en vigueur afin de déterminer les mesures administratives et législatives nécessaires pour la mise en œuvre de la Convention-cadre de l'OMS ;
- consulter les autorités qui seront chargées de la rédaction des instruments de ratification. Il s'agira de déterminer qui est tenu d'approuver la ratification de la Convention-cadre de l'OMS (le parlement ou le pouvoir exécutif, par exemple) ;
- identifier les démarches et processus décisionnels qui sont nécessaires avant de pouvoir signer et déposer l'instrument de ratification. En fonction de la Constitution du pays, l'approbation de la ratification peut incomber à différents niveaux, par exemple au pouvoir législatif et/ou au pouvoir exécutif ;
- définir si une déclaration est nécessaire par l'autorité nationale suprême (pouvoir exécutif ou parlement) ;
- procéder à l'établissement de l'instrument de ratification et le signer ;
- devenir Partie de la Convention-cadre de l'OMS en la ratifiant au niveau national, ce qui permet la ratification au niveau international. Cette procédure est définie par la Constitution et la législation nationale des États. La procédure au niveau national peut prévoir que toutes les lois nationales nécessaires soient décrétées en amont de la ratification.

En 2004, le Conseil fédéral a signé la CCLAT, confirmant ainsi une volonté des autorités fédérales de mettre en place, à terme, une vraie politique publique de lutte contre le tabagisme. Selon une pratique établie en Suisse, le processus de ratification ne pourra être enclenché que lorsque la Confédération aura mis son droit interne en conformité avec ce traité international (DFAE, 2015).

À titre d'exemple, d'autres pays, tels que l'Argentine (2003), Singapour (2003), Haïti (2003) et les États-Unis (2004), ont également signé la CCLAT mais ne l'ont pas ratifiée à ce jour.

De manière générale, la ratification d'un traité est plus difficile pour les pays où le pouvoir est moins centralisé du fait qu'il est nécessaire d'harmoniser le cadre légal en vigueur au niveau régional (cantons ou provinces) et national. Force est de constater que certains pays ratifient un traité avec l'intention d'adapter les lois et règlements nationaux aux exigences de celui-ci avec une mise en œuvre qui sera retardée, alors que d'autres (comme la Suisse) ratifient un traité uniquement lorsque le cadre légal au niveau national est déjà compatible avec les dispositions majeures du traité (Bovet,

Paccaud & Cornuz, 2012). De ce fait, une adhésion ne signifie pas pour autant une mise en œuvre immédiate des stratégies et mesures du traité. Par ailleurs, l'article 13 de la CCLAT indique que les Parties disposent d'un délai de cinq années pour mettre leur législation en conformité avec le traité.

## 5.2 Stratégies et mesures de la Convention-cadre de l'OMS

Contrairement aux traités de lutte contre la drogue, la Convention-cadre de l'OMS met en exergue l'importance des stratégies de réduction de la demande au même niveau que la réduction de l'offre. Les mesures pour réduire la demande sont décrites dans les articles 5 à 14 (OMS, 2005):

- élaborer une stratégie nationale de lutte antitabac, y compris un dispositif national de coordination et une législation nationale de lutte antitabac en conformité avec le traité (art. 5)
- prendre des mesures financières et fiscales pour augmenter régulièrement le prix des cigarettes (art. 6)
- interdire ou restreindre les ventes de produits du tabac en franchise de taxe (art. 6)
- interdire la fumée dans les lieux de travail intérieurs, les transports publics intérieurs et d'autres lieux publics (art. 8)
- réguler la teneur des produits du tabac (art. 9)
- obliger les fabricants et importateurs de tabac à communiquer la composition et émission des produits du tabac (art. 10)
- interdire les messages trompeurs dans l'étiquetage (art. 11)
- inclure, sur les paquets de cigarettes, une mise en garde sanitaire avec des images selon une liste approuvée par une autorité nationale compétente, avec des changements au cours du temps, sur en tout cas 50 % des faces principales (art. 11)
- mettre en œuvre des programmes d'éducation et de sensibilisation du public sur les conséquences sanitaires, économiques et environnementales de la consommation du tabac (art. 12)
- interdire toute forme directe et indirecte de publicité, promotion et parrainage (art. 13)
- offrir des services pour le sevrage tabagique, y compris dans les lieux de travail, les écoles, etc. (art. 14)

Les mesures en lien avec la réduction de l'offre font l'objet des articles 15 à 17 de la convention (OMS, 2005):

- les paquets et cartouches de cigarettes (PCC) doivent porter une marque pour identifier l'origine du produit (art. 15)
- les PCC doivent inclure l'indication « vente autorisée uniquement en (nom du pays) » (art. 15)
- détruire tout le matériel de contrebande ou contrefaçon et confisquer les profits dérivés (art. 15)
- interdire la vente de cigarettes aux mineurs et par les mineurs (art. 16)
- interdire la vente de cigarettes à l'unité (art. 16)
- dans les lieux de vente, les paquets de cigarettes ne doivent pas pouvoir être directement accessibles à un acheteur (art. 16)
- interdire les distributeurs automatiques (art. 16)

- promouvoir des mesures de remplacement pour les cultivateurs de tabac (art. 17)

Il est important de relever le fait qu'un pays qui ratifie la CCLAT ne peut pas émettre de réserve et doit s'engager à mettre en œuvre toutes ces mesures. Pour aider les Parties à s'acquitter de leurs obligations liées à la CCLAT, des directives d'applications ont été élaborées et sont disponibles sur :

[https://www.who.int/fctc/treaty\\_instruments/fr/](https://www.who.int/fctc/treaty_instruments/fr/).

Jusqu'à présent, huit directives couvrant les articles 5.3, 6, 8, 9, 10, 11, 12, 13 et 14 ont déjà été adoptées par la Conférence des Parties (celles pour les articles 9 et 10 ne sont que partielles). Elles sont élaborées pour aider les Parties à remplir leurs obligations issues de la CCLAT. Dès qu'un pays a ratifié la CCLAT, tous ses articles ont force de loi. Cependant, le pays dispose de plus de marge d'interprétation pour les articles qui ne font pas l'objet d'une directive.

La présentation des différentes mesures de réduction de la demande et de l'offre des produits du tabac nous permettra par la suite de comprendre quels sont les freins qui font que la Suisse n'a toujours pas ratifié la Convention-cadre de lutte antitabac de l'OMS. Le chapitre qui suit présente la politique de lutte contre le tabagisme en Suisse et son évolution depuis 1996.

## 6. Politique de lutte contre le tabagisme en Suisse

En Suisse, la politique de lutte contre le tabagisme est répartie entre un grand nombre d'acteurs. D'un côté, la Confédération est compétente en matière de prescriptions concernant les produits, l'imposition du tabac, la protection des travailleurs sur leurs lieux de travail et la coordination de la prévention du tabagisme. Alors que les cantons assument les tâches au niveau de la prévention comportementale qui vise à renforcer les compétences psychosociales et structurelles avec, par exemple, la limitation de l'accessibilité ou les restrictions en matière de publicité.

Du fait de notre système fédéraliste, les cantons ont le devoir d'exécuter les dispositions fédérales mais ils élaborent aussi leur propre législation. Il existe ainsi une grande diversité au niveau des réglementations des produits du tabac d'un canton à l'autre (lois sur l'interdiction de fumer dans les lieux publics, lois sur l'interdiction de l'affichage publicitaire, ou lois sur l'interdiction de la remise de produits du tabac aux mineurs à 16 ans, à 18 ans, ou de la vente par automates aux mineurs).

### 6.1 Evolution et état de la lutte contre le tabagisme au niveau fédéral

La lutte contre le tabagisme fait l'objet depuis 1996 de programmes fédéraux qui sont menés par l'Office fédéral de la santé publique (OFSP). Sa tâche principale en tant qu'instance de direction stratégique est l'élaboration de la stratégie nationale et de sa conduite.

Ses tâches secondaires consistent en la coordination des programmes de prévention, la délégation de tâches opérationnelles aux partenaires de la prévention à l'aide de mandats de prestations, le suivi de la situation au niveau international pour en déduire les concepts et mesures nationales, l'élaboration de bases scientifiques nécessaires à des prises de décisions rationnelles, l'élaboration de lois permettant de créer des conditions-cadres favorables et la conduite des campagnes d'informations au niveau national (Bury & Boggio, 2007, p. 5).

#### 6.1.1 Programme Global Tabac (PGT) 1996-1999

Le Programme Global Tabac, élaboré en 1995 disposait d'un budget de 10 millions de francs sur quatre ans et contenait trois objectifs (Bolliger-Salzman et al., 2000, pp. 9-10) :

- la réduction de la prévalence du tabagisme en Suisse ;
- un ancrage de la notoriété du PGT auprès des milieux spécialisés de la prévention du tabac;
- l'évitement de toute forme de discrimination des fumeurs. Ceux-ci ne devraient pas être pénalisés du fait de leur dépendance lors d'une procédure de recrutement, par exemple.

Les conclusions et recommandations à l'issue de l'évaluation de ce programme furent les suivantes (Bury & Boggio, 2007, pp. 5-6) :

- les médias ont traité de manière plus importante que dans le passé (1994 à 1998) les thèmes liés à la prévention du tabagisme ;

- un partage clair des responsabilités entre l'OFSP et les partenaires doit être réalisé ;
- une collaboration plus importante avec la Commission fédérale pour la prévention du tabagisme est recommandée ;
- la création d'un lobbying politique est recommandée.

À la lecture de la conclusion et des recommandations de l'évaluation du programme, il semblerait que celui-ci n'a pas eu ou a eu peu d'effets sur le niveau de prévalence, ce qui était un de ses objectifs principaux. Malgré ça, il a tout de même été qualifié de signal positif, car il démontra une volonté politique dans la lutte contre le tabagisme.

### 6.1.2 Programme national de prévention du tabagisme (PNPT) 2001-2007

Pour donner suite aux expériences lors du précédent programme, une nouvelle stratégie fédérale de prévention du tabagisme a été définie pour la période 2001-2005 et a été prolongée jusqu'à fin 2007.

Les défis majeurs de cette deuxième mouture étaient (Bury & Boggio, 2007, p. 6):

- la création d'un climat favorable au Parlement pour édicter de nouvelles dispositions légales ;
- l'amélioration de la prise de conscience de la part du public et des décideurs en matière de prévention du tabagisme ;
- l'incitation des partenaires à agir de manière coordonnée ;
- l'augmentation du nombre de partenaires mobilisés (associations de consommateurs, industrie pharmaceutique, assureurs) ;
- l'évaluation des mesures de prévention déjà réalisées ;
- l'obtention de ressources supplémentaires importantes ;
- la présentation du programme comme un élément d'une stratégie internationale devant permettre à la Suisse de ratifier la convention-cadre de l'OMS pour la lutte antitabac.

Contrairement au premier programme, celui-ci n'avait plus comme objectif principal la réduction du niveau de prévalence car jugé trop ambitieux. Douze objectifs spécifiques accompagnés de mesures spécifiques ont été définis (Bury & Boggio, 2007, p. 8) :

- l'acquisition par les adolescents de compétences sociales leur permettant de vivre sans consommer du tabac ;
- un environnement qui n'incite pas les jeunes à fumer ;
- la possibilité pour les non-fumeurs de vivre dans un environnement sans fumée ;
- la mise à disposition des fumeurs motivés à arrêter des moyens pour les soutenir dans leur démarche ;
- l'augmentation de la prise de conscience du tabagisme en termes de santé publique ;
- une politique nationale sur le tabac devait être formulée au cours des cinq prochaines années ;
- la publicité et la promotion devraient s'adresser uniquement aux consommateurs ;
- une augmentation de l'imposition des produits du tabac ;
- l'interdiction aux mineurs d'accéder aux produits du tabac ;

- une déclaration objective des produits du tabac aux consommateurs ;
- une participation de la Suisse aux négociations de la convention-cadre de l'OMS pour la lutte antitabac et la ratification de celle-ci ;
- l'acquisition et la transmission du savoir et de l'expérience en lien avec les produits du tabac sont assurées.

Du point de vue des spécialistes, le PNPT a été plutôt mal jugé par le fait que le degré de réalisation des objectifs était considéré comme peu visible. Il aura tout de même permis de modifier le rapport de la population au tabagisme passif et entraîna une dynamique autour d'un changement de norme sociale, et aussi législative, avec l'adoption en 2008 de la loi fédérale sur la protection contre le tabagisme passif dans les espaces accessibles au public. En comparant la situation qui prévalait en 2000 avec celle de 2008, il apparaît clairement que la lutte contre le tabagisme réalisée dans le contexte du PNPT peut être considérée comme une réussite selon ses évaluateurs Bury et Boggio.

### 6.1.3 Programme national tabac (PNT) 2008-2012 prolongé jusqu'en 2016

Le Conseil fédéral a approuvé en 2008 le troisième Programme national tabac (PNT) qui devait contribuer à prévenir les maladies non transmissibles et ainsi réduire les cas de maladies liés à la consommation de tabac (OFSP, 2015).

Les trois objectifs prioritaires définis dans le PNT étaient les suivants :

- la prévalence de la population résidante en Suisse diminue de 20 % et passe de 29 % (2007) à environ 23 % ;
- la proportion de fumeurs entre 15 et 19 ans diminue de 20 % et passe de 24 % (2007) à moins de 20 % ;
- la proportion de la population exposée à la fumée passive pendant sept heures ou plus par semaine diminue de 80 % et passe de 27 % (2006) à environ 5 %.

Une évaluation intermédiaire du PNT a été réalisée en 2011 par l'Institut de hautes études en administration publique à Lausanne et le bureau d'étude et de consultation politique Interface à Lucerne. La particularité de cette évaluation tenait au fait qu'il s'agissait d'une évaluation de plusieurs programmes en parallèle : les programmes nationaux alcool et tabac (2008-2012) ainsi que du programme de mesures de la Confédération en vue de réduire les problèmes de drogue (2006-2011).

D'après les résultats de l'évaluation (Balthasar et al., 2011, p. 6), quatre mesures spécifiques (*outcomes*) ont eu des effets auprès des groupes cibles (fumeurs, jeunes, organisations de la santé et population en générale). À savoir, une augmentation de la mise en réseau des acteurs, un élargissement des mises en garde sur les produits du tabac, une augmentation de l'impôt sur le tabac et la mise en œuvre de la loi fédérale sur la protection contre le tabagisme passif. Au niveau de l'impact, la proportion des fumeurs est passée de 29 % (2007) à 27 % (2010). Aussi, l'exposition au tabagisme passif a baissé en passant de 27 % (2006) à 10 % (fin 2010).

Par la suite, il a été décidé par le Conseil fédéral d'étendre ce programme jusqu'en 2016 en améliorant la coordination entre les autorités et les milieux de la prévention lors de la mise en œuvre du plan de mesures.

#### 6.1.4 Stratégie « addictions » et « prévention des maladies non-transmissibles »

Depuis 2016, la politique nationale de lutte contre le tabagisme prend un nouveau tournant. À la place d'être traitée de manière indépendante dans un programme, elle fait dorénavant partie d'une stratégie plus large, stratégie Santé2020, qui intègre également les addictions à l'alcool, aux jeux et aux drogues illégales. Cette stratégie part du principe que les individus sont responsables de leurs choix de vie et de leur comportement. L'objectif de cette stratégie est d'améliorer les compétences sanitaires de chacun afin de pouvoir évaluer les risques et conséquences possibles de leurs choix. L'OFSP sera chargé du pilotage et de la coordination de la réalisation des mesures, en collaboration étroite avec la Régie fédérale des alcools (RFA) et d'autres services fédéraux. Les cantons seront responsables de la mise en œuvre de la stratégie (OFSP, 2016).

Comme les maladies liées à la consommation du tabac et d'autres produits à base de nicotine font partie des maladies non transmissibles, les aspects liés à la prévention et à la promotion de la santé ont été intégrés à la nouvelle stratégie nationale de prévention des maladies non transmissibles. Dorénavant, les programmes cantonaux de prévention devraient prendre en compte plusieurs facteurs de risque pour ces maladies (OFSP, CDS & PSCH, 2016).

#### 6.1.5 Commission fédérale pour la prévention du tabagisme

Institué en 1987 et redéfini en 1998 par le Département fédéral de l'intérieur (DFI), la Commission fédérale pour la prévention du tabagisme (CFPT) a été remplacée au 1<sup>er</sup> janvier 2020 par la Commission fédérale sur les addictions et la prévention des maladies transmissibles (CFANT). Les tâches assumées par la CFPT étaient notamment la lutte contre le tabagisme passif, la participation aux consultations relatives au tabac, le renforcement de la collaboration et la recherche de synergies avec les différents partenaires de la prévention du tabagisme, l'information des différents milieux dont les groupes cibles et la réalisation de rapports spécialisés dont un sur le marketing et la publicité des produits du tabac.

#### 6.1.6 Cadre légal fédéral

Depuis 1955, les produits du tabac étaient assimilés aux denrées alimentaires et intégrés dans la loi sur ces produits (LDAI). À la suite de l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur les denrées alimentaires en 2017, qui a pour but notamment d'être en conformité avec la législation européenne, les produits du tabac ne sont plus considérés comme des denrées alimentaires. Une disposition transitoire permet toutefois de continuer de leur appliquer la LDAI antérieure jusqu'au 1<sup>er</sup> mai 2021, pour permettre l'élaboration d'une loi leur étant spécifiquement dédiée. L'élaboration de cette loi, la loi sur les produits du tabac (LPTab), est en cours depuis 2014.

La fabrication, l'étiquetage, la publicité et la remise aux consommateurs font l'objet d'une ordonnance sur les produits du tabac (OTab), en vigueur depuis le 27 octobre 2004.

Des dispositions en lien avec le tabac sont incluses dans d'autres lois. Il s'agit de la loi fédérale du 21 mars 1969 sur l'imposition du tabac (LTab) qui sert notamment de base légale au financement du fonds de prévention du tabagisme (FPT), de la loi du 3 octobre 2008 sur la protection contre le tabagisme passif qui interdit la consommation

du tabac dans les espaces accessibles au public, et de la loi sur la radio et la télévision (LRTV) du 24 mars 2006 qui interdit la publicité pour les produits du tabac à la radio et à la télévision (Confédération suisse, 2014, p. 9).

## 6.2 État de la lutte contre le tabagisme au niveau cantonal

Du fait de notre système politique fédéraliste, une partie des mesures prévues dans les programmes nationaux sont de la compétence des cantons. Avant la loi fédérale contre le tabagisme passif, un certain nombre de cantons avaient déjà édicté des lois plus strictes en la matière.

Les législations cantonales ont beaucoup progressé durant les dernières années. En lien avec la publicité, seize cantons qui représentent 76% de la population interdisent l’affichage et six d’entre eux ont interdit la publicité dans les cinémas (GE, OW, SG, SO, VS, ZH). À Soleure et en Valais, la publicité est aussi interdite lors de manifestations culturelles et sportives (parrainage). Douze cantons interdisent la vente de tabac aux jeunes de moins de 16 ans et onze aux jeunes de moins de 18 ans. Des dispositions plus restrictives qu’au niveau fédéral pour la protection contre le tabagisme passif ont été adoptées par quinze cantons (Confédération suisse, 2017, p. 13).

En plus des mesures structurelles (dispositions légales), les cantons gèrent, en collaboration avec des organisations non gouvernementales (ONG), des associations spécialisées, et des acteurs privés, la mise en œuvre de programmes cantonaux de prévention du tabagisme. Ceux-ci font généralement l’objet de mandats de prestations entre les services de santé publique et les organisations qui les réalisent. Le sous-chapitre qui suit traite de la mise en œuvre sur le terrain des programmes cantonaux de prévention du tabagisme.

## 6.3 État de la lutte contre le tabagisme au niveau des ONG

Les cantons sont dotés de centres de référence qui sont rattachés à des ligues de santé. Pour expliquer la mise en œuvre des programmes cantonaux de prévention du tabagisme, le canton de Vaud sera pris pour exemple.

### **Unisanté tabagisme**

La mise en œuvre du Programme cantonal est assurée par Unisanté sous la supervision du Service de la santé publique. Unisanté est le centre de référence cantonal en matière de prévention du tabagisme. Son financement est assuré par le Service de la santé publique et par le fonds de prévention du tabac (CIPRET-Vaud, 2014).

Le but du programme cantonal est d’encadrer et d’organiser la mise en œuvre d’actions coordonnées entre les différents intervenants. Grâce au programme, il est possible d’avoir une vue d’ensemble de toutes les actions de prévention déployées par de multiples acteurs. En ce sens, il représente un outil de pilotage de la lutte contre le tabagisme (CIPRET-Vaud, 2014, p. 5).

Les objectifs du programme cantonal de prévention du tabagisme sont en adéquation avec les cibles définies au niveau national et contribuent à l’atteinte des objectifs du

Programme national tabac 2008-2017 mené par l'OFSP. Les domaines d'actions du programme cantonal vaudois sont (CIPRET-Vaud, 2014, p. 9) :

- la prévention comportementale,
- la protection de la santé et la réglementation du marché,
- l'information et la sensibilisation de l'opinion,
- la coordination et la collaboration.

Le programme vaudois de prévention 2014-2017 a fait l'objet d'une évaluation par le Centre de compétence en administration publique de l'université de Berne en 2018. Les résultats indiquent que le programme a été mené avec succès et une série de recommandations ont été formulées pour la poursuite des activités.

#### 6.4 Synthèse de la situation actuelle

De toute évidence, un travail important a été réalisé au niveau fédéral, cantonal et par des ONG pour lutter contre le tabagisme durant les dernières décennies. Bien que plutôt exploratrices à leurs débuts, les politiques de lutte contre le tabagisme se sont organisées et ont permis d'améliorer la perception de la population quant à la nocivité du tabac. Aussi, la protection de la population contre le tabagisme passif a été renforcée de manière incontestable. Cependant, l'introduction de nouvelles stratégies fédérales en 2016 (stratégie addictions et maladies non transmissibles) représente un risque pour cette politique qui pourrait être reléguée au second rang par sa dilution dans un contexte plus global. La fusion des différentes commissions fédérales liées à l'alcool, à la prévention du tabagisme et aux questions d'addictions en est un exemple.

Héritière de leur histoire, les législations sur le tabac font l'objet de plusieurs lois et ordonnances dans des domaines bien différents tels que les denrées alimentaires, l'agriculture ou encore la radio et la télévision. Ce côté épars représente une difficulté supplémentaire pour lutter contre le tabagisme. Le développement d'un cadre légal cohérent est indispensable pour assurer l'efficacité des mesures structurelles pour qu'elles puissent avoir un impact sur la santé de la population.

Grâce à leur autonomie, les cantons ont pu développer un cadre légal plus restrictif pour lutter contre le tabagisme dans les domaines de la publicité, de la protection contre le tabagisme passif et de la vente aux mineurs. Repris au niveau fédéral, la loi sur la protection contre le tabagisme passif est indéniablement un des plus grands succès de la dernière décennie. Il apparaît également que les cantons ont bénéficié d'un soutien non négligeable de la part des ONG qui, en travaillant au niveau cantonal ou national, ont fortement contribué à la lutte contre le tabagisme.

Le travail conséquent réalisé en amont durant ces dernières décennies contribue partiellement à répondre aux dispositions définies dans la CCLAT. Le sous-chapitre qui suit permettra d'évaluer le degré d'atteinte de la Suisse en rapport avec les dispositions prévues par la Convention-cadre.

## 6.5 Politique suisse de lutte contre le tabagisme à l'aune de la CCLAT

Aussi éloignées qu'elles puissent paraître les unes des autres, les mesures proposées dans la Convention-cadre devraient être mise en œuvre de manière complémentaire. Comme nous l'avons vu précédemment, l'adhésion à la CCLAT passe par des mesures structurelles dont l'objectif est d'avoir un impact sur l'offre et la demande simultanément. Nous chercherons ici à déterminer, article par article, le degré d'atteinte des objectifs et d'identifier les points d'achoppement freinant la ratification de la CCLAT par la Suisse.

### **Elaboration d'une stratégie nationale de lutte antitabac, y compris un dispositif national de coordination et une législation nationale de lutte antitabac en conformité avec le traité (art. 5.1) et protection contre les intérêts de l'industrie du tabac (art. 5.3)**

L'article 5.1, de portée générale, oblige chaque Partie ratifiant la Convention-cadre à mettre en œuvre, à actualiser et à examiner périodiquement les stratégies et les programmes nationaux multisectoriels globaux de lutte contre le tabagisme conformément aux dispositions de la Convention.

En diluant son programme national de lutte contre le tabac dans la stratégie Santé2020 de prévention des maladies non transmissibles et de lutte contre les addictions, la Suisse s'est privée de tout dispositif national dédié spécifiquement à la lutte antitabac, et ne répond donc pas aux exigences de cet article.

En cas de ratification, pour être conforme à l'article 5.3, la Suisse devra s'engager à veiller à ce que sa politique de santé publique de lutte contre le tabagisme ne soit pas influencée par les intérêts de l'industrie du tabac. Ce n'est pas le cas aujourd'hui. Le Conseil fédéral ne protège pas la lutte antitabac contre les intérêts de l'industrie du tabac, mais indique au contraire et de façon persistante dans tous ses messages au parlement, vouloir faire une « pesée des intérêts » entre ceux de la santé publique et ceux du secteur économique du tabac. Il a par exemple réitéré, dans un récent message, « sa volonté de restreindre la publicité *dans une mesure acceptable pour l'industrie du tabac* » (Conseil fédéral, 2020).

Un pas a cependant été franchi avec la nouvelle stratégie du Fonds de prévention du tabagisme 2020-2024 (FPT, 2020), qui s'est fixé pour axe stratégique (axe AS2) de thématiser l'influence de l'industrie du tabac et de la nicotine en s'inspirant des directives pour l'application de l'article 5.3 de la CCLAT. Le Fonds s'engage même à « ne [pas] collaborer avec aucune organisation qui travaille avec les industries du tabac et de la nicotine ou qui est soutenue par celles-ci et n'accorder de subventions à aucune d'entre elles » (OFSP, 2020).

### **Mesures financières et fiscales pour augmenter régulièrement le prix des cigarettes – interdiction et restrictions des ventes de produits du tabac en franchise de taxe (art. 6)**

La Suisse figure parmi les pays où le prix du tabac est le plus bas en rapport avec le pouvoir d'achat de ses habitants (OMS, 2015).

Des restrictions douanières s'appliquent pour l'achat des produits du tabac en franchise de taxe. Celles-ci sont régies dans l'ordonnance sur les douanes et sont ainsi en adéquation avec l'article 6 de la CCLAT.

Cependant, les mesures financières et fiscales en vigueur ne permettent pas de répondre aux lignes directrices pour l'application de l'article 6 de la CCLAT.

### **Mesures autres que financières visant à réduire la demande de tabac (art. 7)**

Cet article qui cherche à réduire la demande de tabac autrement que par des mesures financières ne fait pour le moment pas l'objet d'une directive de la CCLAT. À titre d'exemple, les campagnes de prévention déjà réalisées en Suisse sont un bon exemple de mesures permettant la réduction de la demande. Du fait des mesures déjà réalisées, la Suisse remplit les conditions de l'article 7 de la CCLAT.

### **Interdiction de la fumée dans les lieux de travail intérieurs, les transports publics intérieurs et d'autres lieux publics (art. 8)**

L'entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> mai 2010 de la loi fédérale sur la protection contre le tabagisme passif a permis d'interdire la fumée dans les espaces fermés accessibles au public ou qui sont utilisés comme lieu de travail à plusieurs personnes. Cependant, cette loi comporte des dérogations qui ne sont pas conformes aux exigences de l'article 8 et de ses directives d'application, telles que l'aménagement de fumeurs et la possibilité de créer des établissements fumeurs dont la surface ne dépasse pas 80 m<sup>2</sup>. Une initiative populaire fédérale a tenté de combler ces lacunes, mais elle a été rejetée par le peuple lors de la votation du 23 septembre 2012.

### **Régulation de la teneur des produits du tabac (art. 9) – obligation des fabricants et importateurs de tabac à communiquer la composition et l'émission des produits du tabac (art. 10)**

L'ordonnance fédérale sur le tabac (OTab) a été révisée en 2004 et s'est alignée ainsi sur les exigences de l'Union Européenne. Elle règle en outre la fabrication des produits du tabac en y limitant la teneur de ses composants et en obligeant les fabricants à communiquer la composition et l'émission de leurs produits. Cet alignement souffre toutefois d'une dérogation importante. Alors que l'UE exige des teneurs maximales des substances nocives (goudron, nicotine, monoxyde de carbone) contenues aussi bien dans les cigarettes commercialisées que celles *fabriquées* sur le territoire de l'Union, la Suisse a supprimé cette exigence pour ces cigarettes fabriquées en Suisse et destinées à l'exportation. Une telle exception n'est pas conforme aux directives partielles sur les articles 9 et 10.

En 2014, une deuxième révision interdisant l'utilisation d'ingrédients pouvant servir à améliorer le goût des produits du tabac a été adoptée par l'Union européenne. Cette interdiction est conforme aux directives partielles pour l'application des articles 9 et 10, pour lesquelles il n'existe aucune justification, de point de vue de la santé publique, pour autoriser l'utilisation d'ingrédients tels que des aromatisants qui aident à rendre les produits du tabac plus attractifs. La Suisse ne s'étant pas alignée sur cette révision, elle ne remplit pas les exigences de l'article 9 de la CCLAT.

Finalement, l'OTab exige des fabricants qu'ils communiquent des informations sur la composition de leurs produits, avec toutefois une limite : les substances présentant un pourcentage en poids inférieur à 0,1 % du tabac brut utilisé peuvent être groupées dans une seule catégorie (p. ex. arômes). Comme les directives partielles sur les articles 9 et 10 ne sont pas précises sur ce point, on peut assumer que la Suisse est en conformité avec les dispositions de l'article 10 de la CCLAT.

### **Interdiction des messages trompeurs dans l'étiquetage (art. 11) avec une mise en garde qui couvre au moins 50 % des faces principales**

La Suisse répond entièrement à cette exigence depuis 2008 en matière de conditionnement et d'étiquetage des paquets. Les dispositions à ce sujet se trouvent dans l'ordonnance fédérale sur le tabac (OTab).

### **Mise en œuvre des programmes d'éducation et de sensibilisation du public sur les conséquences sanitaires, économiques et environnementales de la consommation du tabac (art. 12)**

Les critères prévus dans l'article 12 de la Convention-cadre en matière d'information, d'éducation et de sensibilisation sont remplis de manière minimale. Certes, il existe des programmes d'information et de sensibilisation, mais les aspects en lien avec l'environnement et l'économie sont peu développés d'après les recherches effectuées précédemment.

### **Interdiction de toute forme directe et indirecte de publicité, promotion et parrainage (art. 13)**

L'ordonnance sur les produits du tabac (OTab) interdit toute publicité du tabac s'adressant spécifiquement aux jeunes de moins de 18 ans. Mais cette mesure n'est pas suffisante pour satisfaire à l'article 13 de la CCLAT pour lequel une directive d'application est déjà prévue.

### **Offre de services pour le sevrage tabagique, y compris dans les lieux de travail, les écoles, etc. (art. 14)**

Le conseil médical d'aide au sevrage est remboursé par l'assurance maladie de base (LAMal). Depuis 2013, l'assurance obligatoire des soins (AOS) prend en charge sous certaines conditions des médicaments, tel que le Champix. Dans ce sens, la Suisse est en adéquation avec l'article 14 de la CCLAT et sa directive.

### **Les paquets et cartouches de cigarettes (PCC) doivent porter une marque pour identifier l'origine du produit et doivent inclure l'indication « vente autorisée uniquement en (nom du pays) » - le matériel de contrefaçon et ses produits dérivés doivent être confisqués et détruits (art. 15)**

D'après l'article 11 de l'Ordonnance sur les produits du tabac (OTab), les unités de conditionnement du tabac doivent indiquer le pays producteur et la raison sociale du fabricant. Les produits de contrebande sont confisqués et détruits par le service des douanes en application de la loi fédérale sur la protection des marques (LPM). Cependant, il n'y a actuellement aucune indication sur le nom du pays dans lequel le PCC est destiné à la vente. Cela est loin du système de traçabilité et de suivi des produits du tabac requis par l'article 15 et par le Protocole pour éliminer le commerce illicite des produits du tabac, adopté en novembre 2012, qui en détaille les exigences spécifiques. La Suisse ne satisfait pas l'article 15 de la CCLAT.

## Interdiction de vente à l'unité et interdiction de la vente de cigarettes aux mineurs et par des mineurs (art. 16)

La remise de cigarettes doit se faire dans des emballages de 20 cigarettes au minimum d'après l'article 19 de l'OTab. À ce jour, l'interdiction de vente aux mineurs est réglée au niveau cantonal et, comme nous l'avons vu auparavant, les lois en la matière diffèrent d'un canton à l'autre. Dans certains cas, il est toujours possible pour des mineurs d'acheter des cigarettes. Il n'y a pas non plus de loi qui empêche des mineurs de vendre des cigarettes. De ce fait, le cadre légal actuel ne répond pas à l'exigence de la CCLAT.

L'analyse qui précède est résumée dans le tableau ci-dessous :

Tableau 2 : Conformité des mesures de prévention du tabagisme actuelles en Suisse avec celles de la CCLAT

<b>Article</b>	<b>Description</b>	<b>Conformité</b>
5.1	Elaboration d'une stratégie nationale de lutte antitabac	Non
5.3	Protection face aux intérêts de l'industrie du tabac	Non
6	Mesure fiscales	Non
7	Mesures financières autres que fiscales	Oui
8	Protection contre l'exposition à la fumée du tabac	Non
9	Réglementation de la composition des produits du tabac	Non
10	Informations sur les produits du tabac à communiquer	Oui
11	Conditionnement et étiquetage	Oui
12	Education, communication, formation et sensibilisation du public	Oui (de façon minimale)
13	Publicité en faveur du tabac, promotion et parrainage	Non
14	Mesures visant à réduire la demande en rapport avec la dépendance à l'égard du tabac et le sevrage tabagique	Oui
15	Commerce illicite des produits du tabac	Non
16	Interdiction de la vente aux mineurs et par des mineurs	Non

Pour les articles qui suivent, il n'existe à ce jour aucune disposition légale spécifique en Suisse. Rappelons également que pour ceux-ci, les groupes de travail de la Conférence des Parties n'ont pas encore émis de directives. À noter toutefois que pour

les articles 17 et 18, la COP6 a adopté un ensemble de recommandations relatives aux activités de remplacement de la culture du tabac économiquement viables.

- Promouvoir des mesures de remplacement pour les cultivateurs de tabac (art. 17)
- Protection de l'environnement et de la santé des personnes (art. 18)
- Responsabilité pénale et civile (art. 19)
- Recherche, surveillance et échange d'informations (art. 20)
- Notification et échange d'information (art. 21)
- Coopération dans les domaines scientifiques, technique et juridique et fourniture de compétences connexes (art. 22)

Au terme de cette analyse, il ressort que la Suisse remplit déjà partiellement certains des critères prévus dans la Convention-cadre de l'OMS pour la lutte antitabac. Pour les mesures où la Suisse répond aux critères de façon minimaliste, il lui sera possible d'approfondir ces thématiques dans un délai raisonnable après la ratification. La Suisse doit *a minima* remplir les exigences découlant des articles pour lesquels une directive existe et doit pouvoir être en mesure de répondre, à terme, aux autres mesures. À ce stade et en rappelant qu'il s'agit d'une interprétation personnelle, les points qui suivent constituent les principaux obstacles à une ratification de la CCLAT par la Suisse dans le cadre du projet de la loi sur les produits du tabac.

Premièrement, les dispositions légales contre la publicité sont insuffisantes et ne répondent nullement à l'article 13 de la CCLAT qui vise une interdiction complète. La promotion et le parrainage sont encore largement autorisés comme nous l'avons vu précédemment au chapitre 6. De plus, la publicité est uniquement interdite lorsqu'elle vise spécifiquement les jeunes de moins de 18 ans (OTab), ainsi qu'à la télévision et à la radio (LRTV).

Deuxièmement, les jeunes de moins de 18 ans ont toujours la possibilité d'acheter des cigarettes dans de nombreux cantons. La vente par les mineurs est aussi autorisée en Suisse. Sans faire l'objet d'une directive, cette mesure ne peut être plus claire et les disparités cantonales observées en Suisse ne permettent pas de satisfaire l'article 16 de la CCLAT.

Outre les deux obstacles précités, la Suisse devra également adapter son cadre légal en lien avec les mesures financières et fiscales (LTab), la protection contre le tabagisme passif et l'ordonnance fédérale qui règle la composition des produits du tabac (OTab). Finalement, elle devra prendre des mesures pour protéger sa politique de prévention du tabagisme contre l'influence de l'industrie du tabac.

## 7. Modèle de causalité consolidé

Ce chapitre est consacré à la définition du problème public qui a amené à la décision d'une intervention politique, mais aussi à la reconstitution du triangle des acteurs et des hypothèses causales et d'intervention en lien avec l'action publique étudiée.

### 7.1 Définition du problème public

Avec plus de 9500 décès par an, le tabac représente la première cause de décès évitables en Suisse. Les politiques de lutte contre le tabagisme sont basées sur un ensemble de mesures combinées qui ciblent, en premier lieu, le comportement des individus (par exemple des campagnes de prévention, du conseil et de l'information) et sur des mesures structurelles, telle que la réglementation du marché du tabac (Confédération suisse, 2017, p. 2).

Comme toute politique publique, la politique de lutte contre le tabagisme se constitue « pas à pas » et dans le temps par l'intermédiaire de multiples rétroactions et processus d'apprentissage collectif. L'année 2010 a été marquée par l'adoption d'une loi fédérale interdisant de fumer dans les lieux publics et les lieux de travail. Conscients que la problématique du tabac n'était toujours pas résolue, les acteurs politico-administratifs se sont substitués aux privés pour s'approprier et redéfinir le problème public à résoudre, en partant du constat que la consommation de tabac représente la première cause évitable de décès en Suisse, et fixer des objectifs, soit : la réduction de la consommation des produits du tabac et la limitation des effets nocifs liés à leur consommation, dans le but d'élever le niveau de protection de la santé de la population, et en particulier des jeunes par des mesures plus efficaces (Confédération suisse, 2014). Cette nouvelle définition du problème à résoudre, associée à des objectifs, permet ainsi aux acteurs politico-administratifs d'initier un nouveau processus législatif et finalement, de l'inscrire à l'agenda politique.

### 7.2 Hypothèses causales

Cette nouvelle situation amène une réponse politique à la question de savoir qui est responsable du problème collectif à résoudre, en passant en revue les groupes cibles et les bénéficiaires finaux (Knoepfel, Larrue & Varone, 2006, pp. 63-64).

Dans le cadre de la politique étudiée, le problème collectif à résoudre est la prévalence de la consommation du tabac et des produits à base de nicotine qui mène au décès précoce ou à une réduction de la qualité de vie de ses consommateurs qui seront atteints par la maladie. Les trois groupes cibles identifiés sont *les fumeurs*, *les jeunes* et *l'industrie du tabac*. Pour les premiers, il s'agit de modifier leur comportement et de les inciter à arrêter leur consommation de tabac ou autres produits à base de nicotine. Pour les seconds, il est question d'éviter de débiter avec la consommation des produits du tabac. Pour le troisième, se sont ses techniques et pratiques de commercialisation qui sont la source du problème à résoudre. Ainsi, les hypothèses causales peuvent être formulées comme ceci en fonction des groupes-cibles :

## Fumeurs

*Si les acteurs politico-administratifs entendent réduire la consommation du tabac et des produits à base de nicotine, alors ils interviennent auprès des fumeurs afin de les amener à arrêter leur consommation de tabac et/ou de produits à base de nicotine.*

## Jeunes

*Si les acteurs politico-administratifs entendent réduire la consommation du tabac et des produits à base de nicotine, alors ils interviennent auprès des jeunes afin de les amener à ne pas débiter la consommation de tabac et/ou de produits à base de nicotine.*

## Industrie du tabac

*Si les acteurs politico-administratifs entendent réduire la consommation du tabac et des produits à base de nicotine, alors ils interviennent auprès de l'industrie du tabac afin de les amener à modifier leurs pratiques de commercialisation pour ne pas inciter les jeunes à débiter la consommation de leurs produits et à ne pas décourager ceux qui les consomment à arrêter leur consommation.*

Force est de constater à ce stade que les fumeurs et les jeunes sont à la fois groupes cibles et bénéficiaires de la politique de lutte contre le tabagisme. D'une part, ils bénéficient des mesures de prévention mises en œuvre et d'autre part, les actes législatifs ont pour effet de diminuer la consommation du tabac et autres produits à base de nicotine.

### 7.3 Hypothèse d'intervention

L'hypothèse d'intervention permet d'établir comment le problème collectif à résoudre peut être atténué ou résolu par une politique publique. Elle définit les modalités d'intervention de l'État qui influenceront les décisions et activités des groupes cibles désignés pour être compatibles avec les objectifs politiques (Knoepfel, Larrue & Varone, 2006, p. 65).

La politique de lutte contre le tabagisme est caractérisée par le fait qu'une mesure à elle seule n'a que peu d'influence sur la prévalence : il est essentiel de combiner des mesures comportementales (prévention) et des instruments réglementaires (cadre légal). Celles-ci sont complémentaires et se renforcent entre elles. L'article 5.1 de la CCLAT engage les Parties à mettre en œuvre « des stratégies et des plans et programmes nationaux multisectoriels *complets* de lutte antitabac », le terme *lutte antitabac* étant défini comme « toute une série de stratégies de réduction de l'offre, de la demande et des effets nocifs visant à améliorer la santé d'une population en éliminant ou en réduisant sa consommation de produits du tabac et l'exposition de celle-ci à la fumée du tabac » (CCLAT, article 1, Emploi des termes). Les deux tableaux qui suivent mettent en évidence les différents instruments déjà mis en œuvre en Suisse et ceux prévus dans le nouveau projet de loi sur les produits du tabac.

Tableau 3 : Instruments actuellement en vigueur dans la lutte contre le tabagisme

Type d'instrument	Dénomination	Instrument	But/Effet de la mesure
Instrument réglementaire	Loi fédérale sur la protection contre le tabagisme passif	- Protection contre la fumée passive	- <b>But</b> : interdire la fumée dans les lieux publics pour réduire l'exposition au tabagisme passif et protéger la santé de la population en général - <b>Effet</b> : baisse de la consommation et dénormalisation des produits du tabac
Instrument réglementaire	Loi fédérale sur l'imposition du tabac	- Taxe sur les cigarettes	- <b>But</b> : prélever des taxes pour alimenter la caisse de l'AVS - <b>Effet</b> : baisse de la consommation de tabac, en particulier chez les jeunes, lorsque les taxes sont élevées
Instrument réglementaire	Ordonnance sur le Fonds de prévention du tabagisme	- Constitution d'un fonds alimenté par le prélèvement d'une taxe sur les cigarettes destinée à financer les mesures de prévention du tabagisme, au niveau fédéral et avec des contributions forfaitaires pour des programmes cantonaux de prévention du tabagisme	- <b>But</b> : octroyer des aides financières pour des mesures de prévention du tabagisme, avec pour objectif de d'empêcher le début de la consommation du tabac et en promouvant son arrêt, de protéger la population du tabagisme passif, de sensibiliser et informer le public sur les effets du tabagisme, de promouvoir les synergies entre les mesures de prévention, et de promouvoir la recherche - <b>Effet</b> : financement de mesures de prévention du tabagisme
Instrument réglementaire	Loi sur la radio et la télévision	- Interdire la publicité pour les produits du tabac à la radio et à la télévision	- <b>But</b> : limiter l'exposition de la population à la publicité pour le tabac afin d'en réduire sa consommation - <b>Effet</b> : protection des jeunes et des adultes contre la publicité pour le tabac, dont l'efficacité est cependant limitée par le fait que le tabagisme reste très présent dans les films et les séries retransmis par la télévision
Instrument réglementaire	Loi sur l'exercice des activités économiques (application disparate de la part des cantons)	- Interdire la remise des produits du tabac aux mineurs	- <b>But</b> : éviter la consommation du tabac chez les mineurs - <b>Effet</b> : l'interdiction de la remise des produits du tabac aux mineurs est efficace en présence des autres mesures de prévention du tabagisme, notamment l'interdiction complète de la publicité, sinon elle peut être incitative, provoquant l'attrait du fruit défendu (Nuyts et al., 2018)

Type d'instrument	Dénomination	Instrument	But/Effet de la mesure
Instrument réglementaire	Loi sur les spectacles et les divertissements (application disparate de la part des cantons)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Interdire la publicité du tabac dans les salles de spectacles et de divertissements accessibles aux mineurs</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>But</b> : éviter la consommation du tabac chez les mineurs</li> <li>- <b>Effet</b> : interdiction bien respectée, mais dont l'effet est mitigé, car la publicité pour le tabac, autrefois présentée dans des spots publicitaires projetés avant les films, est maintenant intégrée dans de nombreux films (Morgenstern et al., 2011)</li> </ul>
Instrument réglementaire	Ordonnance sur les produits du tabac	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Régler la fabrication des produits du tabac (substances utilisés et quantités autorisées)</li> <li>- Régler les mises en garde devant figurer sur les produits du tabac</li> <li>- Interdire la publicité s'adressant spécialement aux mineurs dans les lieux fréquentés principalement par les jeunes, dans les journaux leur étant destinés, sur le matériel scolaire, sur les supports publicitaires et lors de manifestations fréquentées principalement par les jeunes</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li><b>But</b> : limiter l'utilisation de substances rendant plus nocive la cigarette, mettre en garde la population sur la nocivité du tabac dans le dessein de réduire sa consommation, et réduire la consommation du tabac chez les mineurs</li> <li><b>Effet</b> : selon l'OFSP, « Les additifs sont des substances que l'industrie du tabac utilise à dessein dans ses produits, toxiques, afin de les rendre plus attrayants et agréables pour le consommateur et masquer certains effets indésirables. » Ces additifs restent autorisés.</li> <li>- Les mises en garde sur les produits du tabac s'alignent sur l'ancienne directive européenne, dont les effets sont restreints.</li> <li>- L'interdiction de la publicité ciblant spécifiquement les mineurs, qui fait partie des mesures d'auto-contrôle des compagnies de tabac, est une mesure partielle qui n'est pas efficace si elle ne s'inscrit pas dans une interdiction globale de toute forme de marketing pour le tabac (CCLAT, Directives sur l'application de l'article 13). Elles peuvent même avoir un effet incitatif d'attrait du fruit défendu.</li> </ul>
Mesures comportementales	Programmes de prévention du tabagisme national et cantonal	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Campagnes de prévention grand public et ciblées aux niveaux national et cantonal</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li><b>But</b> : informer et sensibiliser la population des effets nocifs du tabac dans le dessein d'éviter et de réduire sa consommation</li> <li><b>Effet</b> : en l'absence d'autres mesures, dont en particulier l'interdiction complète de la publicité pour les produits du tabac, ces campagnes sont considérées comme ayant un effet réduit.</li> </ul>

Dans le cadre du projet de loi sur les produits du tabac, l'instrument prévu est uniquement réglementaire :

Tableau 4 : Instruments prévus dans le projet de loi sur les produits du tabac (version validée par le Conseil des États, 2019)

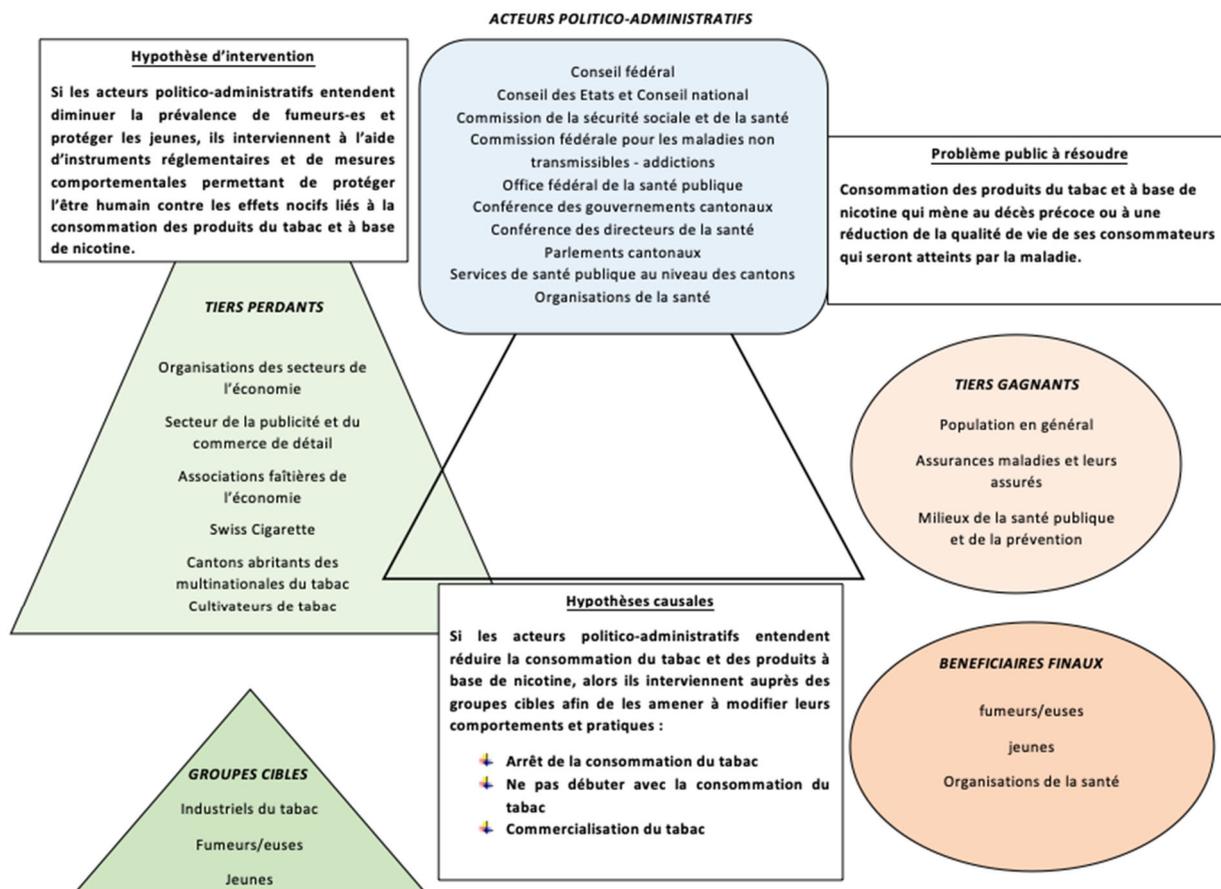
Type d'instrument	Dénomination	Instrument	But de la Mesure
Instrument réglementaire	Loi fédérale sur les produits du tabac et les cigarettes électroniques	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Interdire la publicité dans les journaux, revues ou autres publications ainsi que sur internet</li> <li>- Interdire la promotion sous la forme de distribution gratuite, de cadeaux ou de prix</li> <li>- Interdire le parrainage des événements à caractère international et organisé par la Confédération, les cantons et les communes</li> <li>- Obliger l'industrie du tabac à déclarer ses dépenses consacrées à la publicité</li> <li>- Interdire la remise des produits du tabac aux mineurs</li> <li>- Assimiler les cigarettes électroniques ou le tabac à chauffer à la cigarette traditionnelle avec les mêmes restrictions</li> </ul>	- Protéger la population des effets nocifs de la consommation des produits du tabac et de l'utilisation de cigarettes électroniques

Le Conseil fédéral entend ainsi renforcer la protection de la population par la mise en œuvre d'un cadre législatif renforcé et plus proche de celui qui est appliqué dans les pays voisins et au niveau international. Du fait de cette vision, l'hypothèse d'intervention pour la politique étudiée peut être définie comme suit :

*Si les acteurs politico-administratifs entendent diminuer la prévalence du tabagisme, ils interviennent à l'aide d'instruments réglementaires et des mesures comportementales permettant de protéger l'être humain contre les effets nocifs liés à la consommation des produits du tabac et à base de nicotine.*

## 7.4 Configuration des acteurs

Illustration 3 : Schéma résumant la configuration des acteurs



### Groupes cibles

Les *groupes cibles* se composent des personnes physiques et morales dont le comportement est défini politiquement comme la cause directe ou indirecte du problème collectif que la politique publique cherche à résoudre. Les mesures qui pourront être mises en place par le législateur et/ou l'administration devraient avoir pour effet une modification du comportement des groupes cibles, avec pour conséquence la résolution ou l'amointrissement du problème collectif (Knoepfel, Larrue & Varone, 2006, p. 60).

D'apparence banale, le tabac constitue le produit de consommation courant le plus addictif. Du fait de cette spécificité, les fumeurs rencontrent de nombreuses difficultés lorsqu'ils désirent arrêter sa consommation. Ainsi, ils constituent un des groupes cibles des politiques de lutte contre le tabagisme. Parallèlement, il est essentiel pour l'industrie du tabac de recruter de nouveaux fumeurs car les anciens ont une espérance de vie réduite due à sa consommation ou ont arrêté. Ainsi, les jeunes constituent aussi un groupe cible des politiques de prévention car ils sont considérés comme plus vulnérables et plus à même d'être influencés par les techniques de commercialisation des industriels du tabac.

Le troisième et dernier groupe cible identifié est représenté par les industriels du tabac qui commercialisent la cigarette et autres produits alternatifs. En Suisse, trois entreprises détiennent 99 % du marché selon l'Administration fédérale des douanes.

Tableau 5 : Fabricants de produits du tabac en Suisse

		Philip Morris International	British American Tobacco	Japan Tobacco International
				
Marché suisse		Lausanne, Neuchâtel et Spreitenbach	Boncourt et Lausanne	Genève et Dagmersellen
Fonctions centrales et régionales		Lausanne (Quartier général) et Neuchâtel (R&D)	–	Genève
Production		Neuchâtel	Boncourt	Dagmersellen
Employés		3'000	440	1'300
Marques principales		Marlboro, Chesterfield et L&M	Parisiennes, Kent et Pall Mall	Winston, Camel et Natural American Spirit
Marque des produits dits « à tabac chauffé »		IQOS	glo™	Ploom

Ces entreprises contribuent à l'économie suisse de diverses façons. En premier lieu, ces trois multinationales possèdent des bureaux et des fonctions centrales internationales en Suisse à partir desquelles elles coordonnent leurs activités de commerce et de fabrication à travers le monde. De plus, elles possèdent des infrastructures de production et de recherche sur le territoire suisse.

## Bénéficiaires

Les *bénéficiaires finaux* sont constitués des personnes physiques ou morales et les organisations de ces personnes qui sont directement impactées par le problème collectif, qui en subissent les effets négatifs. Avec la mise en œuvre de la politique publique considérée, ils doivent pouvoir espérer une amélioration de leur condition sociale. Il s'agit ainsi des acteurs qui bénéficient, plus ou moins directement de la politique en question et du changement de comportement des groupes cibles (Knoepfel, Larrue & Varone, 2006, pp. 60-61).

Comme indiqué précédemment, les fumeurs et les jeunes font partis des groupes cibles mais sont aussi bénéficiaires de la politique de lutte contre le tabagisme puisqu'ils bénéficieront des mesures structurelles et de prévention qui devraient conduire à arrêter la consommation du tabac ou à ne pas débuter sa consommation.

Quant aux organisations de la santé, il est important de les différencier. Une partie d'entre elles se voient confier ou déléguer des tâches d'intérêt public dans la lutte contre le tabagisme par des institutions gouvernementales : elles seront ainsi

intégrées aux APA. Pour les autres, il s'agit principalement d'associations, de fondations ou de sociétés défendant les intérêts des jeunes et des fumeurs en matière d'addiction sans être mandatées par le système politico-administratif. Le tableau ci-après liste les principales organisations.

Association suisse des droguistes
Conseil suisse des activités de jeunesse
Fondation en matière de dépendances
Fondation pour la protection des consommateurs
Fondation suisse de cardiologie
Fédération des médecins suisses
Médecin de famille et de l'enfance suisse
OxySuisse
Santé publique suisse
Société suisse de cardiologie
Société suisse de médecine des addictions
Société suisse de pneumologie
Société suisse de pneumologie pédiatrique
Société suisse de pédiatrie
Société suisse des pharmaciens

D'une part, ces organisations sont représentées par des corporations professionnelles qui, par leurs activités dans le domaine de la santé, se doivent de promouvoir les politiques de lutte contre le tabagisme. D'autre part, une partie d'entre elles dédie leurs activités à la protection des jeunes ou à la défense des droits des fumeurs en tant que victimes des techniques de commercialisation de l'industrie du tabac. La particularité de ces organisations réside dans le fait qu'elles sont financées par les cotisations de leurs membres et des dons.

À titre d'exemple, OxySuisse est une association fondée en 2000 et qui s'était fixée comme objectif de promouvoir et de défendre le droit de tous à bénéficier d'un air respirable et non pollué par les composants toxiques contenus dans la fumée du tabac. OxySuisse a promu et coordonné les initiatives populaires « Fumée passive et santé » dans quatre cantons romands (Genève, Fribourg, Neuchâtel et Vaud). Aujourd'hui, l'objectif d'OxySuisse est la prévention et la lutte contre le tabagisme en s'inspirant des mesures et recommandations proposées dans la Convention-cadre de l'OMS pour la lutte antitabac, et la défense des droits des consommateurs de tabac, notamment en tant que victimes des agissements abusifs ou délictueux des compagnies du tabac (OxySuisse, 2020).

Une deuxième organisation connue en Suisse est Santé publique suisse. Il s'agit d'une association indépendante nationale qui défend le point de vue de la santé publique et de ses intérêts en s'engageant pour des conditions-cadres optimales pour la santé de la population et en offrant son expertise aux décideurs (Zybach & Ruckstuhl, 2013).

## Acteurs politico-administratifs

« Le système politico-administratif comprend l'ensemble des institutions gouvernementales (parlement/gouvernement), administratives et judiciaires d'un pays, qui disposent de la capacité apparemment légitimée par l'ordre juridique de structurer n'importe quel domaine de la société par des décisions de nature autoritaire. Ces décisions résultent du processus politico-administratif qui est réalisé selon des règles de procédure d'interaction internes et externes précises. » (Easton, 1965, p. 25)

Les acteurs politico-administratifs identifiés sont :

- le Conseil fédéral
- le Parlement fédéral (Conseil national et Conseil des États)
- la Commission de la sécurité sociale et de la santé (CSSS)
- la Commission fédérale pour les maladies non transmissibles
- l'Office fédéral de la santé publique (OFSP)
- les parlements cantonaux
- la conférence des gouvernements cantonaux
- la Conférence des directeurs de la santé (CDS)
- les services de la santé publique des cantons
- les organisations de la santé (Association suisse pour la prévention du tabagisme, ligues contre le cancer, ligues pulmonaires, CIPRET, Uni-santé).

La politique de lutte contre le tabagisme s'articule entre des acteurs fédéraux et cantonaux. Chacun peut, dans la limite de ses compétences, établir des actes législatifs faisant l'objet de plusieurs phases et des programmes de préventions nationaux et cantonaux.

Dans le cadre d'un projet de loi fédérale dans le domaine de la santé publique, la première étape appelée phase pré-parlementaire, est coordonnée par l'Office fédéral de la santé publique. Elle est marquée par des échanges plus ou moins étroits au sein de l'administration en vue de l'élaboration d'un avant-projet. Le projet est ensuite transmis pour consultation aux offices fédéraux concernés. S'ensuit une deuxième procédure de consultation du projet remanié, qui implique cette fois-ci les cantons, les partis politiques et les milieux intéressés (organisations de la santé et milieux économiques), notamment les associations patronales. À la suite de cette première étape, le projet du Conseil fédéral est en premier lieu discuté par les deux commissions de la sécurité sociale et de la santé (CSSS) pour que chacune puisse transmettre ses propositions à sa chambre (Conseil national et Conseil des États). Les recommandations émises par les commissions sont souvent suivies par le parlement (Bernhard, Rielle & Wiesli, 2005, pp. 4-5). En cas d'acceptation du projet de loi par les deux chambres, la loi est ensuite publiée dans la Feuille fédérale et peut donner lieu à un référendum.

Au niveau de la prévention, l'OFSP et les services de santé publique des cantons collaborent avec l'Association suisse pour la prévention du tabagisme (AT). En tant qu'organisme faitier regroupant plus de 65 membres, l'AT organise et dirige des campagnes en collaboration avec d'autres organismes responsables et partenaires. Parmi ses partenaires et membres, figurent les ligues de santé (ligues contre le cancer, ligues pulmonaire) et les centres de prévention du tabagisme (CIPRET, Unisanté). L'AT effectue également un travail médiatique en informant les médias des

nouveautés relatives à la prévention du tabagisme et à la réglementation des produits du tabac et à base de nicotine. Au niveau politique, l'AT travaille au sein de la Commission fédérale pour les maladies non transmissibles et soutient la création de conditions légales favorables (Association suisse pour la prévention du tabagisme, 2020).

Contrairement aux organisations de santé faisant partie des groupes bénéficiaires, celles présentées ci-dessus sont financées par la Confédération (Fonds de prévention du tabagisme) ou des services de santé publique des cantons par l'intermédiaire de mandats de prestations. Le montant des financements peut varier d'un canton à l'autre en fonction des intérêts poursuivis par les gouvernements cantonaux.

## Groupes tiers

Les *groupes tiers* comprennent l'ensemble des personnes physiques ou morales et des organisations représentant les intérêts de ces personnes qui, sans être directement visées par la politique publique, verront leur situation individuelle ou collective se modifier durablement à la suite de la mise en œuvre de la politique publique. Lorsque le changement est positif, ce groupe sera nommé *tiers gagnants* alors que dans le cas contraire, il sera nommé *tiers perdants* (Knoepfel, Larrue & Varone, 2006, p. 61).

Il s'agit en premier lieu d'identifier les acteurs du groupe des tiers perdants ou qui mobiliseront des ressources pour freiner toute politique de lutte contre le tabagisme. L'analyse des ressources fera l'objet d'un chapitre ultérieur.

Les tiers perdants identifiés sont :

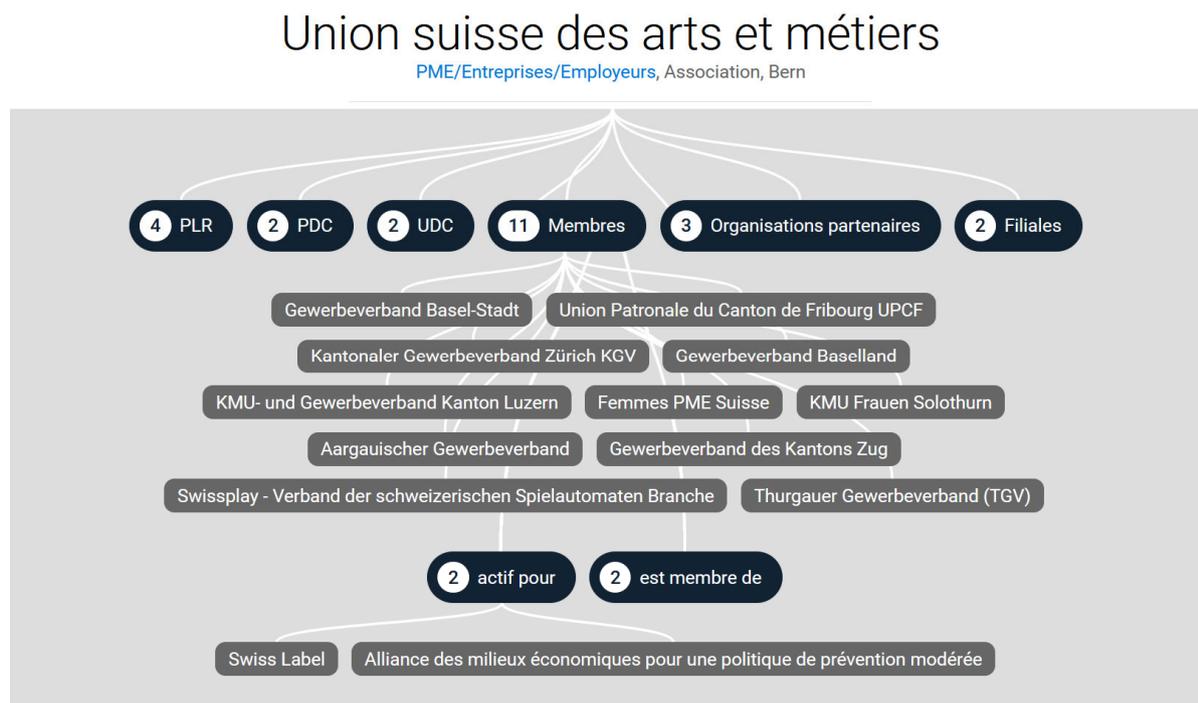
- les organisations des secteurs de l'économie concernés, avec en particulier le commerce de détail (grande distribution, stations-services, kiosques, etc.) et le secteur de la publicité (société d'affichage, agences de publicité, médias, presse, etc.)
- les associations faïtières de l'économie
- Swiss Cigarette
- les cantons abritant des multinationales du tabac
- les cultivateurs de tabac
- la communauté du commerce du tabac
- Communication Suisse

De manière générale, toutes les organisations économiques dont le tabac et autres produits similaires sont sources de revenus verront leurs bénéfices diminuer avec la mise en œuvre des politiques de lutte contre le tabagisme.

En Suisse, deux associations faïtières importantes soutiennent l'économie. La première est *economiesuisse* qui s'engage pour une économie libérale. Cette association représente les intérêts d'une économie axée sur la concurrence et ses liens à l'international. 100'000 entreprises passant par des PME et des grands groupes dans toutes les branches sont membres de cette association, dont les représentants au niveau des partis politiques sont le PLR, le PDC, PVL et l'UDC (*economiesuisse*, 2020).

La deuxième organisation est l'Union suisse des arts et métiers (USAM). Cette organisation faitière des petites et moyennes entreprises (PME) représente 230 associations et environ 500'000 entreprises. Ses objectifs stratégiques sont le renforcement de la liberté d'entreprise afin que les PME puissent se développer dans un marché libre. Elle milite pour un État svelte et efficace. Indépendante des partis politiques sur le papier, elle est liée indirectement à différents partis à tendance libérales (Union suisse des arts et métiers, 2018). Le schéma qui suit met en évidence ses liens indirects avec les partis politiques et d'autres organisations partenaires.

Illustration 4 : Liens de l'USAM avec les partis politiques et autres organisations (source : Lobbywatch)



D'autre part, les intérêts des industriels du tabac sont défendus par l'association Swiss Cigarette, dont les membres sont British American Tobacco Switzerland SA, Japan Tobacco International AG et Philip Morris SA. Cette association a comme objectif la préservation des droits et des intérêts en termes de commercialisation et de communication des produits du tabac auprès des consommateurs, le soutien des initiatives de prévention du tabagisme auprès des mineurs, l'élaboration d'un marketing responsable et la représentation de ses membres auprès des autorités ainsi que des organisations nationales publiques et privées (Swiss Cigarette, 2020).

À l'opposé, les tiers gagnants identifiés dans le cadre de la politique étudiée sont :

- la population en générale
- les assurances maladies et leurs assurés
- les milieux de la santé publique et de la prévention

La population en général peut être qualifiée de tiers gagnant car les mesures contre le tabagisme passif verront sa qualité de vie augmenter par une diminution de l'exposition à la fumée du tabac et par une baisse de la souffrance émotionnelle liée à la maladie des fumeurs faisant partie de leurs cercles familiaux ou étant proches de ceux-ci. Dans le cadre d'une votation populaire, la population est un acteur clé dans le sens où elle sera capable de faire basculer la mise en œuvre de la politique étudiée.

Plus spécifiquement, la mise en œuvre d'une loi sur les produits du tabac devrait engendrer une diminution des coûts de la santé qui serait bénéfique tant aux assurances maladies, qu'à ses assurés dont les primes devraient théoriquement baisser. De plus, les milieux de la santé publique et de la prévention pourraient voir leur légitimité augmenter si la loi adoptée permet de diminuer la consommation des produits du tabac. Ce regain de légitimité pourrait avoir ensuite un effet positif sur d'autres politiques de prévention. Dans le cas contraire, ces milieux basculeront dans la catégorie des tiers perdants.

Comme explicité précédemment, le spectre des mesures appliquées dans la politique de lutte contre le tabagisme est large. L'analyse qui suit se focalisera sur un volet de cette politique, le projet de loi sur les produits du tabac et des cigarettes électroniques. Cette nouvelle loi et les débats qu'elle occasionne au sein de la phase préparatoire et parlementaire permettront de comprendre comment les industriels du tabac, soutenus par les tiers perdants, mettent tout en œuvre pour en affaiblir sa portée.

## 7.5 Délimitation du périmètre de la réponse publique

Pour résoudre le problème public et ainsi réduire la consommation des produits du tabac et dans le dessein de limiter les effets nocifs liés à leur consommation, le Conseil fédéral a élaboré un avant-projet de loi sur les produits du tabac. Celui-ci reprend largement les principes du droit sur les denrées alimentaires en y maintenant l'interdiction de la tromperie. De plus, le projet intègre trois nouveautés principales (Conseil fédéral, 2015) :

- le champ d'application de la loi est élargi : les cigarettes électroniques avec nicotine et les autres produits similaires seront dorénavant compris dans la loi sur les produits du tabac et seront réglementés de la même manière que les autres produits du tabac. En outre, le Conseil fédéral pourra aussi soumettre les cigarettes électroniques sans nicotine à certaines dispositions si elle juge celles-ci nécessaires à la protection de la santé.
- Des restrictions à la publicité, à la promotion et au parrainage seront intégrées : ces nouvelles prescriptions sont partiellement comparables à celles qui existent au niveau international et reprennent une partie des restrictions existantes au niveau cantonal. De plus, elles tiennent compte des nouveaux médias actuels (internet).
- L'interdiction de remise aux mineurs sera introduite avec une limite d'âge qui sera fixée pour toute la Suisse. Par ailleurs, cette mesure est déjà introduite dans les pays voisins.

Volontairement, les dispositions sur l'imposition du tabac qui sont l'objet d'une loi séparée (LTab) et les dispositions concernant le tabagisme passif ne font pas partie du nouveau projet de loi. De même, l'interdiction de la publicité pour les produits du tabac à la radio et à la télévision reste réglée au niveau de la LRTV.

## 8. Processus de programmation du PPA

Ce chapitre est consacré à la procédure d'élaboration du projet de loi sur les produits du tabac. Les procédures de consultation de la première et deuxième version du projet de loi seront analysées, ainsi que les délibérations au sein du Parlement. Il s'agira de mettre en évidence les rapports de force en amont et pendant les débats du Parlement qui ont eu un impact sur le projet de loi.

### 8.1 Mise en consultation de l'avant-projet de loi fédérale sur les produits du tabac<sup>3</sup>

L'avant-projet de loi fédérale sur les produits du tabac (LPTab) élaborée à la suite de la révision de la loi sur les denrées alimentaires (LDAI) a été mis en consultation du 21 mai 2014 au 12 septembre 2014. 136 participants ont été consultés et 556 prises de positions spontanées sont parvenues à l'OFSP. Le tableau qui suit offre une vue d'ensemble des organisations ayant participé à la consultation et le total des réponses transmis par chacune des organisations.

Tableau 6 : Participants à la procédure de consultation relative à la loi fédérale sur les produits du tabac, 2015

Organisation	Réponses reçues
Cantons et conférences des gouvernements cantonaux	26
Partis politiques	10
Villes et communes	1
Associations faïtières de l'économie qui œuvrent au niveau national	3
Organisations des secteurs de l'économie, du commerce, des médias et du cinéma	129
Organisations des secteurs de la santé, de la formation, de la jeunesse, de la consommation, du sport et de la société	82
Organisation du secteur des cigarettes électroniques	3
Kiosques et stations-services	337
Particuliers : santé	2
Particuliers : cigarettes électroniques	48

Sans avoir analysé le détail des prises de position, ce tableau nous offre déjà un aperçu des rapports de force au sein de la politique étudiée. D'un côté, il y a les organisations des secteurs de l'économie, leurs faïtières et des particuliers qui ont transmis 602 prises de position parmi lesquelles 337 étaient identiques (kiosques et stations-services). De l'autre côté, il y a les organisations des secteurs de la santé, de la formation, de la jeunesse, de la consommation, du sport, de la société et deux particuliers qui ont envoyé 84 réponses. Au niveau des partis politiques, il est fort probable que les intérêts économiques soient défendus par la droite et les intérêts de santé publique par les partis de gauche. La section qui suit se propose de présenter les résultats de cette procédure de consultation.

La présentation des résultats se limitera aux articles en lien avec le but de la loi, la définition des produits du tabac, les restrictions en matière de publicité, de promotion et de parrainage et pour terminer, l'interdiction de vente aux mineurs. Ceci dans le but de rester dans le cadre des objectifs qui font principalement obstacle à une ratification de la CCLAT.

<sup>3</sup> Pour connaître les noms des sigles utilisés dans ce sous-chapitre, consulter l'Annexe 1 du Rapport sur les résultats de la procédure de consultation relative à la loi fédérale sur les produits du tabac (OFSP, 2015)

### 8.1.1 Résultats de la procédure de consultation

De manière générale, la procédure de consultation a été saluée par la plupart des participants. Cependant, les avis sont très contrastés sur certains thèmes. 19 cantons approuvent le projet mais voudraient en modifier une ou plusieurs dispositions. Deux cantons, à savoir Neuchâtel et Vaud, souhaitent une refonte totale du projet pour aller dans le sens des organisations économiques. Le PLR et l'UDC rejettent l'avant-projet. Le PDC et le PBD sont pour les mesures en matière de protection de la jeunesse mais contre le durcissement des prescriptions sur la publicité. Pour les organisations économiques, les restrictions prévues dans l'avant-projet portent atteintes à la liberté économique et ne peuvent pas être simplement justifiées par la protection de la santé. À l'opposé, les organisations de santé estiment que l'avant-projet ne va pas assez loin pour protéger la population des méfaits du tabagisme (OFSP, 2015, p. 9).

#### Article 1 Objet et but

##### Art. 1 Objet et but

<sup>1</sup> La présente loi règle, en ce qui concerne les produits du tabac:

- a. les exigences applicables aux produits eux-mêmes et à leurs emballages;
- b. les interdictions et les restrictions relatives à la mise sur le marché, ainsi que les achats tests;
- c. les restrictions à la publicité, à la promotion et au parrainage;
- d. les déclarations obligatoires;
- e. les tâches des autorités compétentes, le traitement des données et le financement de l'exécution.

<sup>2</sup> Elle a pour but:

- a. de réduire la consommation de produits du tabac;
- b. de limiter les effets nocifs liés à la consommation de ces produits.

Dix cantons<sup>4</sup>, la Conférence des gouvernements cantonaux, un parti (Les Verts), 57 organisations de la santé<sup>5</sup>, une organisation économique (pharmaSuisse) et un particulier adhérent au but de l'article 1. Le parti UDC et 59 organisations économiques<sup>6</sup> dont Swiss Cigarette souhaitent une suppression d'un des deux buts, la réduction de la consommation des produits du tabac. Selon eux, cet objectif n'est pas légitime car la loi s'applique à un large éventail de produits, dont certains sont potentiellement moins nocifs que les cigarettes traditionnelles. À contrario, plusieurs organisations de santé demandent l'introduction de buts supplémentaires en lien avec la protection de la jeunesse (PFS, RTI), la prévention (PFS), la protection contre l'ingérence de l'industrie du tabac (OxyRomandie) et la lutte contre le commerce illicite (PEV, OFH, SICPA) des produits du tabac (OFSP, 2015, p. 22).

<sup>4</sup> AG, BL, GE, GL, GR, SZ, TG, SG, VS, ZH

<sup>5</sup> ACSI, AFD, ags, AT, AVS, BeGe, BK CH, CFCH, CIPRET-FR, CIPRET-VD, CIPRET-VS, CVS, FMH, FS, FSP, FTGS, GELIKO, GFCH, HQS, JMS, KHM, KLFR, KLS, KLZ, KSSP, LLAG, LLBB, LLBE, LLFR, LLG, LLGL, LLLZ, LLNE, LLS, LLSG, LLSO, LLTG, LPV, MFE, PHS, SCJ, SDH, SGP, SGPP, SGPP, SHS, SKS, SPZ, SS, SSE, SGAM, SGIM, STILL, SwissLung, VLZ, ZRF, ZüFAM

<sup>6</sup> ALDI, ASKI, ASTAG, AWMP, BAT, b-i, BPCH, BSA, CCSA, CH-TH, ECO, EV, GKL, GriAG, HBB, hs, IAB, IHZ, IMG, JTI, KAEC, KMO, Kowag, Kowag TS, Landi, Loeb, LSAG, Manor, Margot, MCAG, Moro, MSA, MSSAG, PMPSA, PMSA, PTES, SBC, SBV, SCV, SFF, sgv, SHAG, SKIV, SLS, SMAG, SOTA, SRF, SwiCi, TGV, THAG, TopCC, Valora, VM, VOSA, VSIG, VSV, VZU, Webstar, WiU

## Article 3 Définitions

### Art. 3 Définitions

<sup>1</sup> Dans la présente loi, on entend par:

- a. *produits du tabac*: les produits composés de parties de feuilles de plantes du genre *Nicotiana* (tabac) et notamment destinés à être fumés, inhalés, prisés ou mâchés;
- b. *mise sur le marché*: la détention, l'importation et l'offre en vue de la remise aux consommateurs ainsi que la remise elle-même, à titre gratuit ou onéreux;
- c. *parrainage*: toute forme de contribution à un événement, à une activité ou fournie à un individu, ayant pour but ou effet direct ou indirect d'encourager la consommation de produits du tabac;
- d. *achat test*: un achat ou une tentative d'achat effectués par un mineur sur mandat en vue de tester le respect de l'interdiction de vente.

<sup>2</sup> Sont assimilés aux produits du tabac:

- a. les produits sans tabac destinés à être fumés;
- b. les produits sans tabac utilisés comme des produits du tabac qui libèrent des substances destinées à être inhalées contenant de la nicotine (notamment les cigarettes électroniques).

<sup>3</sup> Pour autant que la protection de la santé l'exige, le Conseil fédéral peut en outre prévoir, pour certaines dispositions de la présente loi, que les produits sans tabac utilisés comme des produits du tabac qui libèrent des substances destinées à être inhalées ne contenant pas de nicotine, soient assimilés aux produits du tabac.

Seize cantons<sup>7</sup>, la conférence des gouvernements cantonaux, quatre partis (Les Verts, PBD, PEV, PS), 70 organisations de la santé<sup>8</sup>, quatre organisations économiques (CNCI, Coop, DAG, IG DHS) et deux particuliers soutiennent l'idée de soumettre les cigarettes électroniques aux mêmes règles que les produits du tabac comme proposé à l'alinéa 2, lettre b. Certaines organisations (CIPRET) vont même plus loin et souhaitent élargir le champ aux produits sans tabac utilisés comme des produits du tabac et qui libèrent des substances destinées à être inhalées ne contenant pas de nicotine. Ceci dans le but de garantir une égalité de traitement des cigarettes électroniques. Deux cantons (VD, NE), deux partis politique (PLR, jfs) et 53 organisations économiques<sup>9</sup> dont Swiss Cigarette s'y opposent. D'après eux, une réglementation différente devrait être appliquée car ils sont d'avis que les cigarettes électroniques sont moins nocives. De plus, un traitement égal de produits qui sont potentiellement différents constituerait une violation de la Constitution et de son principe d'égalité de traitement. L'opposition est également soutenue par quatre associations défendant la cigarette électronique (E-Smoking.ch, FER, HV, SVTA) et 38 particuliers, qui argumentent aussi sur le degré de nocivité qui serait potentiellement inférieur (OFSP, 2015, p. 26).

<sup>7</sup> AI, AR, BE, BL, GE, GL, GR, JU, LU, SH, SO, TG, TI, VD, VS, ZH

<sup>8</sup> ACSI, AFD, ags, ASN, AT, AVS, BeGe, BEKAG, BK CH, CFCH, CIPRET-FR, CIPRET-GE, CIPRET VD, CIPRET-VS, CVS, DILV LU, EBPI UZH, FMH, F02, FS, FSP, FTGS, GDSG, GELIKO, GFCH, HQS, JMS, KAeGSG, KHM, KLF, KLS, KLZ, KSSP, LLAG, LLBB, LLBE, LLFR, LLG, LLGL, LLLZ, LLNE, LLS, LLSG, LLSO, LLTG, LPV, MFE, PFS, PHS, SCJ, SDH, SGAM, SGED, SGIM, SGP, SGPP, SHS, SKS, SPZ, SS, SSAM, SSE, SSPZH, STILL, SVBG, SwissLung, VLSS, ZRF, ZüFam

<sup>9</sup> ALDI, ASKI, ASTAG, AWMP, BAT, b-i, CCSA, CC-Ti, CH-TH, CP, ECO, GKL, GriAG, HBB, hs, HV, IAB, IMG, JTI, KAEC, Kowag, Kowag TS, Landi, Loeb, LSAG, Manor, Margot, Moro, MSA, MSSAG, PMPSA, PMSA, PTES, SBC, SBV, SCV, sgv, SHAG, SKIV, SKV, SMAG, SRF, SVTA, SwiCi, TGV, THAG, TopCC, Valora, VM, VOSA, VSIG, VSV, Webstar, WiU

## Article 13 Publicité

### Art. 13 Publicité

<sup>1</sup> La publicité pour les produits du tabac ainsi que pour les objets qui forment une unité fonctionnelle avec les produits du tabac lors de leur consommation est interdite:

- a. sous les formes suivantes:
  1. elle s'adresse spécialement aux mineurs,
  2. elle suggère un quelconque effet bénéfique des produits du tabac sur la santé ou associe les produits du tabac à un sentiment positif,
  3. elle est faite au moyen de comparaisons de prix ou de promesses de cadeaux ou d'autres avantages;
- b. sur les supports suivants:
  1. sur les objets usuels qui n'ont aucun rapport avec les produits du tabac,
  2. dans et sur les véhicules des transports publics,
  3. dans les journaux, magazines et autres publications de la presse écrite,
  4. sur les affiches et toutes autres formes d'affichage visibles depuis le domaine public,
  5. à la radio et à la télévision selon les dispositions de la LRTV,
  6. dans les contenus adressés par voie postale ou diffusés par voie électronique, notamment sur Internet ou par le biais de jeux électroniques; sont exceptés les envois ou les messages adressés directement à des consommateurs majeurs,
  7. dans les spots et autres annonces publicitaires diffusés dans les cinémas;
- c. dans les lieux suivants:
  1. dans et sur les bâtiments ou parties de bâtiments destinés à des usages publics et sur l'aire qui en dépend,
  2. sur les places de sport et lors de manifestations sportives,
  3. dans les lieux fréquentés principalement par des mineurs et lors de manifestations auxquelles participent principalement des mineurs.

<sup>2</sup> Les interdictions prévues à l'al. 1 ne visent pas:

- a. les publications de la presse écrite étrangère qui ne sont pas destinées principalement au marché suisse;
- b. la publicité destinée aux professionnels de la branche.

Douze cantons<sup>10</sup>, la Conférence des gouvernements cantonaux, deux organisations de la santé (BEKAB, SVBG) et pharmaSuisse adhèrent à la réglementation en matière de restrictions à la publicité. Trois cantons (AR, FR, VS), trois partis politiques (Les Verts, PEV, PS), 67 organisations de la santé<sup>11</sup> et un particulier demandent une interdiction générale de la publicité (OFSP, 2015, pp. 15-16). D'après ces derniers, une interdiction générale serait bénéfique dans le sens où il n'est pas possible d'avoir dans une loi un inventaire de tous les moyens publicitaires disponibles que les industriels du tabac pourraient utiliser pour compenser les nouvelles restrictions imposées.

Deux cantons (GE, VS), trois partis (EVP, Les Verts, PS) et 62 organisations de la santé<sup>12</sup> proposent uniquement un élargissement d'interdiction de publicité dans les

<sup>10</sup> AG, BE, BL, BS, GL, GR, JU, SG, SH, SO, UR

<sup>11</sup> ACSI, AFD, ags, ASN, AT, AVS, BeGe, BK CH, CFCH, CIPRET-FR, CIPRET-GE, CIPRET-VD, CIPRET-VS, CVS, *ecoglobe*, EBPI UZH, FMH, FO2, FS, FSP, FTGS, GELIKO, GFCH, HQS, JMS, *KaegSG*, KHM, KKA, KLFR, KLS, KLZ, KSSP, LLAG, LLBB, LLBE, LLFR, LLG, LLGL, LLLZ, LLNE, LLS, LLSG, LLSO, LLTG, LPV, MFE, *Oxy*, PHS, SCI, SDH, SGAM, SGED, SGIM, SGP, SGPP, SHS, SKS, SPZ, SS, SSE, SSPZH, STILL, SVM, SwissLung, VLZ, ZRF, ZüFAM

<sup>12</sup> ACSI, AFD, ags, AMCS, ASN, AT, AVS, BeGe, BK CH, CFCH, CIPRET-FR, CIPRET-GE, CIPRET-VD, CIPRET-VS, CVS, EBPI UZH, FMH, FS, FSP, FTGS, GELIKO, GFCH, HQS, KHM, KLFR, KLS, KLZ, KSSP, LLAG, LLBB, LLBE, LLFR, LLG, LLLZ, LLNE, LLS, LLSG, LLSO, LLTG, LPV, MFE, PHS, SAJV, SCI, SDH, SGAM, SGIM, SGP, SGPP, SHS, SKS, SPZ, SS, SSAM, SSE, SSPZH, STILL SwissLung, VLZ, ZRF, ZüFAM

points de vente qui représentent environ la moitié des mesures de commercialisation de l'industrie du tabac (OFSP, 2015, p. 3).

Dix-huit organisations économiques<sup>13</sup> estiment les mesures proposées comme une intervention excessive de l'État dans la liberté d'entreprise. Six cantons, six partis (PBD, PDC, PLR, jfs, PLR-Vaud, UDC) et 104 organisations économiques<sup>14</sup> estiment les restrictions à la publicité prévues comme inutiles. 40 organisations économiques<sup>15</sup> et le PLR-Vaud indiquent que l'autoréglementation en vigueur dans l'industrie du tabac en matière de publicité est suffisante pour protéger les jeunes. L'Institut de santé globale de la faculté de médecine de l'Université de Genève et Helvetic Vape demandent que la publicité soit autorisée pour les cigarettes électroniques (OFSP, 2015, p. 36-37).

D'après BAT, la publicité apporte aux consommateurs des informations importantes concernant les produits et leurs caractéristiques, leur permettant ainsi de procéder à des choix éclairés. De plus, les interdictions publicitaires proposées sont jugées comme inadéquates car contraires aux principes de liberté de la presse et de liberté du commerce. Cette dernière constitue en Suisse un droit fondamental ne pouvant être limité uniquement que dans l'intérêt public (British American Tobacco, 2014, p. 31).

## Article 14 Promotion

### Art. 14 Promotion

La promotion de produits du tabac par leur distribution gratuite, des rabais limités dans le temps et dans l'espace ainsi qu'offerts à un cercle de personnes déterminé ou la remise de cadeaux ou de gains est interdite; est exceptée la promotion destinée aux professionnels de la branche.

Neuf cantons<sup>16</sup>, la Conférence des gouvernements cantonaux, deux partis (PBD, PDC) et deux organisations de santé (BEKAG, VLSS) adhèrent à la réglementation proposée. Quatre cantons, trois partis (PEV, Les Verts, PS), 61 organisations de la santé<sup>17</sup> et un particulier demandent une interdiction totale de la promotion tout en maintenant une dérogation pour les professionnels de la branche. D'après les adhérents à l'interdiction totale de la promotion, cette technique exerce une forte influence sur la consommation des jeunes qui sont souvent plus sensibles aux remises ou cadeaux octroyés (OFSP, 2015, p. 14).

<sup>13</sup> Alba, BSAG, CDSA, CFAG, DKE, GRA2, KiWi, Mett, MoCi, PHAG, PKF, PTGmbH, Räk, SCAG, StK, TKB, TSS, UPAG

<sup>14</sup> ALDI, APG | SGA, ASKI, ASTAG, AWMP, BAT, b-i, BPCH, BPS, Broyetabac, BSA, BSW, CAG, CCIG, CCSA, CC-Ti, CH-TH, CJA, CNCI, COOP, CP, CVCI, DAG, DCieSA, DCoAG, DImpEx, ECO, EV, FER, GKL, GriAG, HBB, hs, IAB, IAG, IG DHS, IGEM, IGF, IHZ, IMG, JTI, Jura Tabac, K&T, KAEC, KMO, Kowag, Kowag TS, Lan-di, Loeb, LSAAG, Manor, Margot, MCAG, Moro, MS, MSA, MSSAG, ND, ODAG, PMPSA, PMSA, Promarca, PTES, SAG, SAG2, SBC, SBV, sbv-usp, SCV, SdIT, SFF, sgv, SHAG, SKIV, SLS, SMAG, SMG, SMPA, SOTA, SRF, SWA, SwiCi, Swiss Tabac, SWPS, TALUAG, TGV, THAG, TLG, TopCC, UG24, Valora, VELEDES, VM, VOSA, VSIG, VSM, VSRF, VSV, VSZ, VZU, Webstar, WFL, WiU, ZüHa

<sup>15</sup> ALDI, APG | SGA, AWMP, BAT, BPCH, BSW, CCIG, CH-TH, FER, IGEM, IHZ, JTI, Kowag, Kowag TS, Landi, Loeb, Manor, MCAG, MS, MSSAG, PMPSA, PMSA, Promarca, SFF, sgv, SHAG, SMAG, SMG, SMPA, SOTA, SRF, SWA, SwiCi, SWPS, TGV, THAG, TopCC, VSIC, VSV, VZU

<sup>16</sup> AG, AR, BL, GL, GR, JU, SG, SH, UR

<sup>17</sup> ACSI, AFD, ags, ASN, AT, AVS, BeGe, BK CH, CFCH, CIPRET-FR, CIPRET-GE, CIPRET-VD, CIPRET-VS, CVS, EBPI UZH, F02, FMH, FS, FSP, FTGS, GELIKO, GFCH, HQS, JMS, KHM, KLFR, KLS, KLZ, KSSP, LLAG, LLBB, LLBE, LLFR, LLG, LLLZ, LLNE, LLS, LLSG, LLSO, LLTG, LPV, MFE, PHS, SCI, SDH, SGAM, SGED, SGIM, SGP, SGPP, SHS, SKS, SPZ, SS, SSE, SSPZH, STILL, SwissLung, VLZ, ZRF, ZüFAM

Trois partis (PLR, PLR Vaud, UDC) et 68 organisations économiques<sup>18</sup> réclament la suppression de cet article (OFSP, 2015, p. 17). D'après ces derniers, la distribution d'échantillons constitue un élément de la concurrence qui oppose les marques de tabac dont le but est de renforcer la préférence pour une marque, sans avoir d'incidence sur la décision de fumer ou non. De plus, ces distributions sont réservées uniquement aux fumeurs adultes et cette limitation est donc suffisante.

## Article 15 Parrainage

### Art. 15 Parrainage

<sup>1</sup> Il est interdit de parrainer:

- a. les activités ou événements qui se déroulent en Suisse mais qui présentent un caractère international du fait:
  1. qu'ils se déroulent partiellement à l'étranger, ou
  2. qu'ils déploient d'autres effets transfrontières;
- b. les personnes qui se produisent dans le cadre d'activités ou d'événements visés à la let. a.

<sup>2</sup> Il est interdit d'accepter un quelconque avantage provenant d'un parrainage visé à l'al. 1.

Huit cantons<sup>19</sup>, la Conférence des gouvernements cantonaux et deux organisations de la santé adhèrent à cette disposition. Six cantons<sup>20</sup>, trois partis (PEV, les Verts, PS) et 71 organisations de la santé<sup>21</sup> demandent une interdiction générale du parrainage. D'après ces derniers, il est essentiel d'interdire le parrainage de façon générale et non pas uniquement les événements à caractère international ou transfrontalier, le but étant d'empêcher l'industrie du tabac de véhiculer une image positive et normale de la consommation du tabac lors de manifestations.

À l'opposé, quatre partis (PLR Vaud, PDC, UDC, PLR) et 80 organisations économiques<sup>22</sup> estiment cette disposition comme excessive et s'y opposent (OFSP, 2015, p. 18). L'argument évoqué pour la suppression de cet article est qu'il existe un accord entre Swiss Cigarette et la commission Suisse pour la loyauté prévoyant déjà une restriction de parrainage pour les manifestations qui sont composées de moins de 75 % d'adultes (Commission Suisse pour la loyauté, 2005, p. 7).

<sup>18</sup> ALDI, APG | SGA, ASKI, ASTAG, AWMP, b-i, BPCH, BSA, BSW, CCIG, CCSA, CC-Ti, CH-TH, CNCI, DAG, ECO, EV, GKL, GriAG, HBB, hs, IAB, IGEM, IHZ, IMG, K&T, KAEC, KMO, Kowag, Kowag TS, Landi, Loeb, LSAG, Manor, Margot, MCAG, Moro, MS, MSA, MSSAG, PTES, SBC, SBV, SCV, SFF, sgv, SHAG, SKIV, SLS, SMAG, SMG, SMPA, SRF, SWA, SWPS, TGV, THAG, TopCC, Valora, VM, VOSA, VSIG, VSM, VSV, VZU, Webstar, WiU, ZüHa

<sup>19</sup> AG, AR, GL, GR, JU, SH, TG, UR

<sup>20</sup> BE, FR, GE, SG, TI, VS

<sup>21</sup> ACSI, AFD, ags, AMCS, ASN, AT, AVS, BeGe, BK CH, CFCH, CIPRET-FR, CIPRET-GE, CIPRET-VD, CIPRET-VS, CVS, EBPI UZH, ecoglobe, FMH, FO<sub>2</sub>, FS, FSP, FTGS, GDSDG, GELIKO, GFCH, HQS, JMS, KAeGSG, KHM, KKA, KLFR, KLS, KLZ, KSSP, LLAG, LLBB, LLBE, LLFR, LLG, LLLZ, LLNE, LLS, LLSG, LLSO, LLTG, LPV, MFE, Oxy, PFS, PHS, SAJV, SCJ, SDH, SGAM, SGED, SGIM, SGP, SGPP, SHS, SKS, SPZ, SS, SSE, SSPZH, StAarau, STILL, SVM, SwissLung, VLZ, ZRF, ZüFAM

<sup>22</sup> ALDI, APG | SGA, ASKI, ASTAG, AWMP, BAT, b-i, BPCH, BSA, BSW, CAG, CCIG, CCSA, CH-TH, CNCI, CP, DCieSA, DCoAG, DImpEx, ECO, EV, GKL, GriAG, GS, HBB, hs, IAB, IGEM, IHZ, IMG, JTI, KAEC, KMO, Ko-wag, Kowag TS, Landi, Loeb, LSAG, Manor, Margot, MCAG, Moro, MS, MSA, MSSAG, ODAG, PMPA, PMSA, PTES, SAG, SBC, SBV, SCV, SFF, sgv, SHAG, SKIV, SLS, SMAG, SMG, SMPA, SOTA, SRF, SWA, SwiCi, SWPS, TGV, THAG, TopCC, Valora, VM, VOSA, VSIG, VSM, VSRF, VSV, VSZ, VZU, Webstar, WiU

## Article 18 Remise aux mineurs et par des mineurs

### Art. 18 Remise aux mineurs et par des mineurs

<sup>1</sup> La remise de produits du tabac aux mineurs et la remise de produits du tabac par des mineurs sont interdites.

<sup>2</sup> Est également interdite la transmission dans le dessein de contourner la limite d'âge prescrite.

<sup>3</sup> A chaque point de vente, l'interdiction de remise aux mineurs doit être indiquée de manière visible et lisible.

<sup>4</sup> Les produits du tabac ne peuvent être vendus au moyen d'automates que s'ils ne sont pas accessibles aux mineurs.

22 cantons<sup>23</sup>, la Conférence des gouvernements cantonaux et une organisation de la santé (GDSG) sont d'accord avec la proposition de l'avant-projet. Toutefois 5 cantons (FR, GL, SZ, TG, ZH) souhaitent un abaissement de l'âge minimal de 18 à 16 ans. Six partis adhèrent à cet article (PBD, PDC, PEV, Les Verts, PLR Vaud, PS) et deux autres partis (UDC, PLR) demandent sa suppression. 72 organisations de la santé<sup>24</sup>, six organisations économiques (Broye Tabac, CJA, Jura Tabac, sbv-usp, SMPA, Swiss Tabac) et un particulier saluent cet article. Sept cantons<sup>25</sup>, trois partis (PDC, PBD, PLR Vaud) et 71 organisations économiques<sup>26</sup> rejettent l'interdiction de remise de produits du tabac par des mineurs car elle irait à l'encontre de la formation duale et de la culture des jobs de vacances (OFSP, 2015, p. 19). Les opposants sont d'avis que les détaillants ne devraient pas être privés de la possibilité d'employer des mineurs qui font leur apprentissage dans leur établissement. De plus, une interdiction de vente par les mineurs constituerait une discrimination vis-à-vis de la vente d'autres produits tel que l'alcool.

### 8.1.2 Analyse des résultats de la procédure de consultation

Les résultats de la procédure de consultation mettent en exergue des intérêts diamétralement opposés entre les organisations de la santé et les organisations de l'économie. Les premières souhaitent une meilleure protection de la population et plus particulièrement des jeunes. Alors que les secondes prônent la liberté économique.

À ces organisations s'ajoutent les cantons et la Conférence des gouvernements cantonaux dont les avis sont partagés et qui n'adhèrent pas de la même manière à l'avant-projet, qui aura comme incidence une perte d'indépendance pour eux. L'unique point de ralliement des cantons est la remise aux mineurs : une majorité salue cette disposition, qui représente une avancée dans la protection des jeunes.

Il semblerait que certains cantons soient moins disposés à mettre en place des mesures plus restrictives en raison de l'implantation d'industriels du tabac sur leur

<sup>23</sup> AG, AI, AR, BE, BL, BS, FR, GE, GL, GR, JU, LU, NE, NW, OW, SG, SZ, TG, TI, VD, VS, ZH

<sup>24</sup> ACSJ, AFD, ags, AMCS, ASN, AT, AVS, BeGe, BEKAG, BK CH, BPCH, CFCH, CIPRET-FR, CIPRET-VD, CIPRET-VS, CVS, EBPI UZH, F02, FMH, FS, FSP, FTGS, GELIKO, GFCH, HQS, JMS, K&T, KAeGSG, KHM, KKA, KLFR, KLS, KLZ, KSSP, LLAG, LLBB, LLBE, LLFR, LLG, LLLZ, LLNE, LLS, LLSG, LLSO, LLTG, LPV, MFE, Oxy, PFS, PHS, SAJV, SCJ, SDH, SGAM, SGED, SGIM, SGP, SGPP, SHS, SKS, SPZ, SS, SSAM, SSE, SSPZH, STILL, SVM, SwissLung, VLSS, VLZ, ZRF, ZüFAM

<sup>25</sup> BE, BS, GL, GR, NE, TG, ZH

<sup>26</sup> ALDI, ASKI, ASTAG, AWMP, BAT, b-i, BPCH, BPS, BSA, CCIG, CCSA, CH-TH, Coop, DAG, ECO, EV, GKL, GriAG, HBB, hs, IAB, IG DHS, IHZ, IMG, JTI, KAEC, KMO, Kowag, Kowag TS, Landi, Loeb, LSAG, Manor, Mar-got, MCAG, Moro, MSA, MSSAG, PMPA, PMSA, PTES, SAG2, SBC, SBV, SCV, SdIT, SFF, sgv, SHAG, SKIV, SLS, SMAG, SOTA, SRF, SwiCi, TGV, THAG, TLG, TopCC, UG24, Valora, VM, VOSA, VSIG, VSRF, VSV, VSZ, VZU, Webstar, WiU, ZüHa

territoire. À titre d'exemple, on peut citer Vaud et Neuchâtel, qui abritent les sièges sociaux de deux grands industriels du tabac actifs également dans le domaine de la cigarette électronique et qui demandent une refonte totale de l'avant-projet pour aller dans le sens des organisations économiques. Sans oublier les neuf cantons qui hébergent des cultivateurs de tabac dont le projet de loi pourrait affecter les revenus.

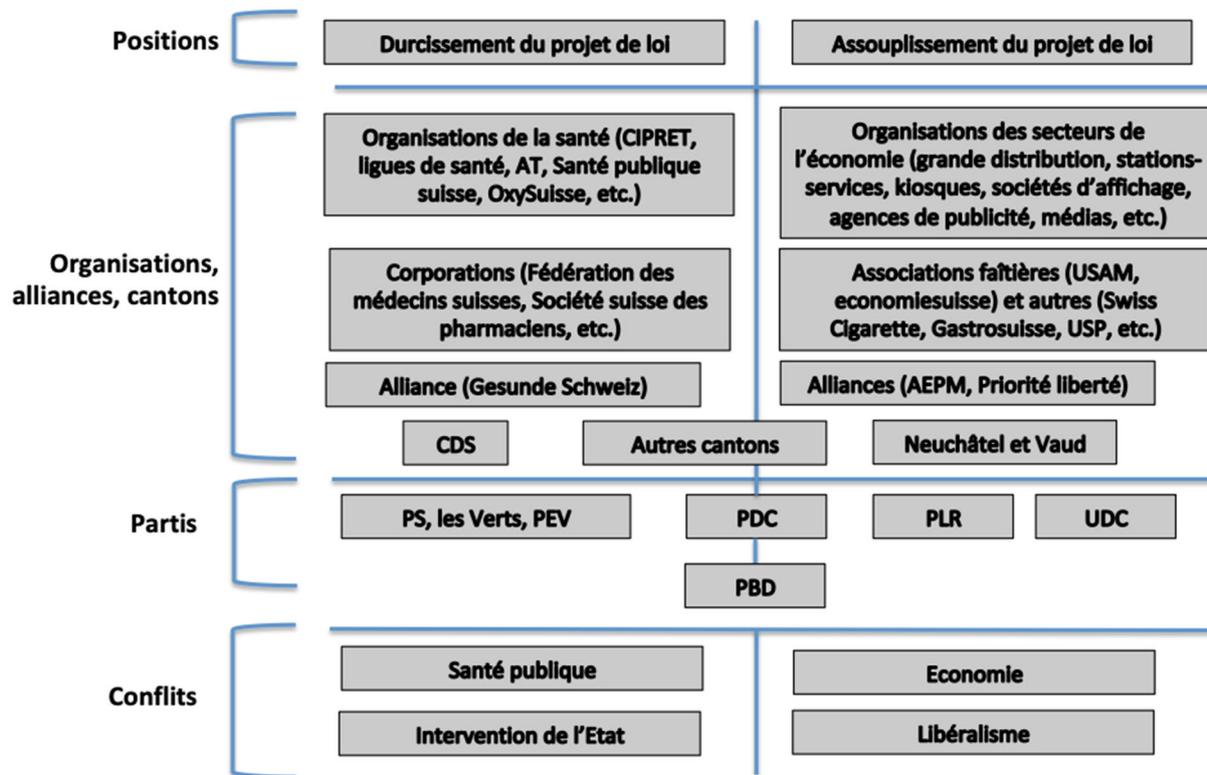
Au niveau des partis politiques, il ressort une scission importante entre la gauche et la droite. Le PS, les Verts et le PEV appuient l'avant-projet de loi et attendent de celui-ci une intervention de l'État pour protéger la population et les jeunes. Alors que le PLR et l'UDC s'opposent à la majorité des mesures proposées qu'ils jugent trop interventionnistes. Plus spécifiquement, l'UDC craint que ce projet de loi puisse créer un précédent qui pourrait toucher d'autres secteurs de l'économie, comme l'alcool ou l'alimentaire. Le PDC et le PBD soutiennent les mesures en matière de protection de la jeunesse mais sont contre le durcissement de la réglementation de la publicité. Mis à part l'UDC et le PLR qui souhaitent une suppression de l'article limitant la remise aux mineurs, les autres partis y adhèrent.

Le taux de participation à la procédure de consultations met en lumière la force de frappe des organisations de l'économie et de leurs associations faîtières (tiers perdants) qui mettent tout en œuvre pour affaiblir la portée de l'avant-projet en amont de la phase parlementaire. Le taux de participation (337) très élevé des kiosques et des stations-services est un exemple concret de mobilisation des tiers perdants, qui n'est pas surprenant quand on sait, par exemple, que pour un groupe comme Valora, qui détient plus de 1200 kiosques, les produits du tabac représentent environ 30 % de sa marge brute (Rapport financier Valora, 2018, p. 39). L'unique aspect qui fait peu débat est l'article en lien avec la remise aux mineurs de produits de tabac.

Face aux organisations économiques, les organisations de la santé attendent de l'État la mise en place de mesures qui ont déjà fait leurs preuves au niveau international, tels que celles décrites dans la CCLAT. L'illustration qui suit schématise la constellation des participants et les intérêts poursuivis par ceux-ci.

## Constellation, positions et conflits des acteurs impliqués

Illustration 5 : Adaptation du modèle de constellation des acteurs impliqués selon Bernhard & Rielle, 2005



Après avoir pris connaissance des résultats de la consultation, le Conseil fédéral a décidé de ne pas remanier en profondeur l'avant-projet. Il a défendu sa position par le fait que l'avant-projet représentait déjà un équilibre entre les intérêts de la santé et ceux de la branche du tabac. Le Département fédéral de l'intérieur a été chargé ensuite de présenter un projet de loi qui doit préciser les délégations de compétences au Conseil fédéral dans plusieurs domaines tels que l'autocontrôle et la collaboration internationale. De plus, il a demandé de supprimer l'article qui interdisait la remise des produits du tabac par les mineurs qui fait l'objet d'une mesure de la CCLAT (Conseil fédéral, 2015, p. 19).

### 8.2 Transmission du premier projet de loi sur les produits du tabac au Parlement

En novembre 2015, le Conseil fédéral a transmis au Parlement le message concernant la loi fédérale sur les produits du tabac. Ce premier projet a été traité au Conseil des États le 9 et le 14 juin 2016. Avant que les débats aient eu lieu au sein du Conseil des États, la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique (CSSS-E) avait proposé de renvoyer au Conseil fédéral le projet de loi avec pour mandat (septième séance du Conseil des États, 2016):

- de fixer à 18 ans l'âge minimal pour l'achat de produits du tabac, de créer une base légale pour les achats tests ainsi que d'interdire uniquement la publicité ciblée sur les mineurs;
- de transposer dans la loi les points essentiels de l'ordonnance sur le tabac, à l'exception des restrictions supplémentaires en matière de publicité (notamment l'interdiction de la publicité), de promotion et de parrainage; il

renoncera aussi à l'obligation d'indiquer le montant des dépenses consacrées à la publicité et au marketing;

- de reconnaître les produits alternatifs, comme les cigarettes électroniques et le snus, et prévoir pour ces derniers une réglementation spécifique.

### 8.2.1 Analyse des débats au sein du Conseil des États pour le renvoi du premier projet de loi au Conseil fédéral

Cette section se propose d'analyser les débats qui ont lieu au sein de l'arène politique et qui ont mené à la décision de renvoi du projet de loi au Conseil fédéral par le Conseil des États. Pour ce faire, les arguments des différents parlementaires ont été examinés de manière représentative entre les partis et les partisans et opposants au renvoi du projet sur la base de leurs interventions. Les prises de position détaillées se trouvent dans l'annexe 1.

Force a été de constater des similarités au niveau des clivages déjà observés lors de la mise en consultation de l'avant-projet de loi. Pour la commission de la sécurité sociale et de la santé publique, le projet de loi porte en premier lieu atteinte à la liberté économique dans le sens où le lien entre restrictions publicitaires et diminution de la prévalence ne serait pas prouvé.

L'intégration des produits alternatifs (cigarettes électroniques et snus) est aussi problématique pour les partisans du renvoi du projet. Ils estiment qu'une législation différente devrait être appliquée pour des produits dont les méfaits sont encore méconnus.

Comme dans la consultation de l'avant-projet de loi, les partis du centre approuvent l'idée qu'une protection de la jeunesse est nécessaire. Cependant, la liberté individuelle doit primer pour les adultes. Il ressort dans les discours une volonté d'éviter de centraliser au niveau fédéral la politique de santé mais de laisser au canton le soin de décider quelles mesures appliquer.

À l'opposé, les partis de gauche ne souhaitent pas renvoyer le projet de loi au Conseil fédéral car ils estiment que c'est à la commission de retravailler le projet. La gauche estime qu'il existe un lien direct entre publicité et consommation. Le système actuel d'autorégulation en vigueur concernant la publicité n'est que peu efficace et ne permet pas une protection efficace de la jeunesse. Au terme du débat, la question de l'âge légal fixé à 18 ans n'est pas contestée.

Le 14 juin 2016, le Conseil des États accepta de renvoyer le projet au Conseil fédéral avec 28 voix contre 15 pour la minorité, en reprenant mot pour mot le mandat adopté par la majorité de la CSSS-E.

### 8.2.2 Analyse des débats au sein du Conseil national et renvoi du premier projet de loi au Conseil fédéral pour modification

Ce premier projet de loi a été traité au Conseil national le 8 décembre 2016. Dans son discours d'introduction, la représentante de la Commission sécurité et santé publique (CSSS-N), Madame Maja Ingold (Groupe PDC, Zürich), a demandé de rejeter le renvoi afin que le Conseil des États puisse à nouveau traiter le projet de loi dans sa commission. Comme dans la section qui précède, les arguments des différents parlementaires ont été examinés de manière représentative entre les partis pour et

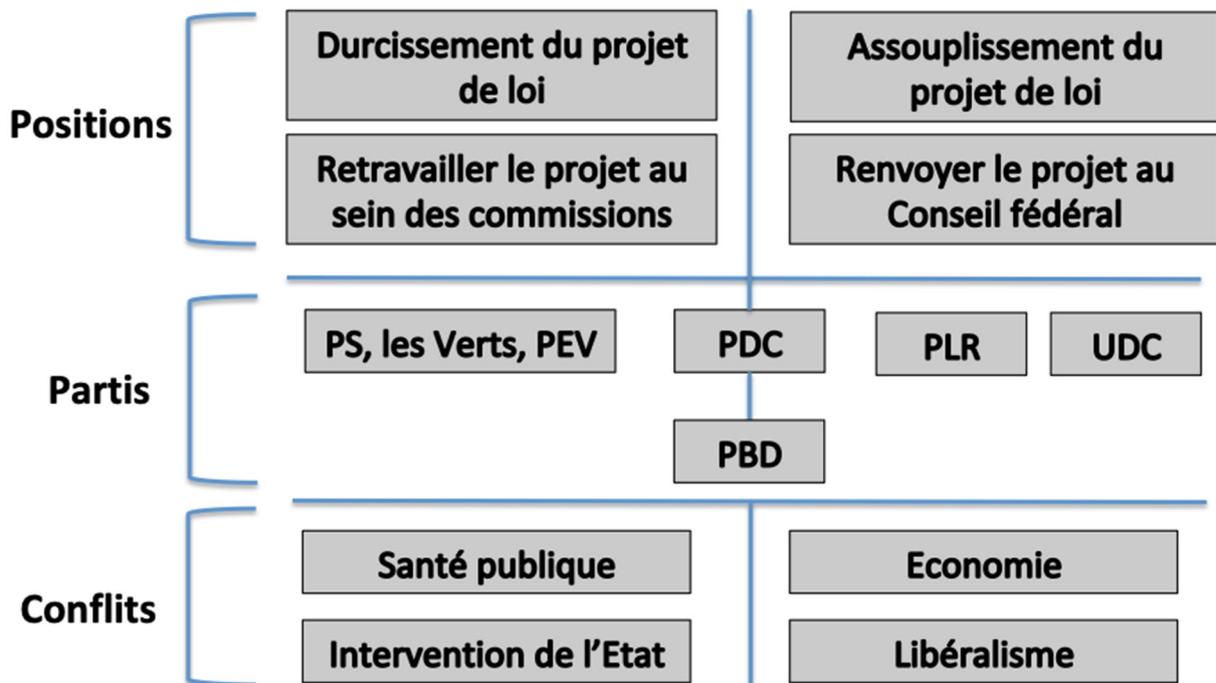
contre le renvoi du projet de loi ainsi que sur un assouplissement ou un durcissement de celui-ci. Les prises de positions détaillées se trouvent dans l'annexe 2.

Les partis socialiste et vert/libéral estiment qu'un renvoi au Conseil fédéral ne serait qu'une perte de temps et un report des discussions. Les restrictions en termes de publicité ont à nouveau fait l'objet d'un débat de fond. D'une part, la gauche a qualifié d'alibi la limitation de la publicité chez les jeunes car dans les faits, ils y sont de toute façon exposés.

À l'opposé le PLR et l'UDC ont attaqué le fondement propre de la publicité qui est uniquement un instrument de concurrence entre les différents acteurs du marché. Le projet a été critiqué sur son contenu et le manque de clarté des termes utilisés qui pourrait conduire à une incertitude juridique pour les acteurs du marché. Comme au Conseil des États, le PLR et l'UDC souhaitent que des produits potentiellement moins nocifs soient traités de manière distincte. L'article obligeant les industriels du tabac à communiquer leurs dépenses en termes de marketing est considéré comme une atteinte aux secrets commerciaux. Tout en reconnaissant la nécessité de cette loi et de la protection des jeunes, l'UDC craint qu'elle ait un effet préjudiciable sur la réglementation d'autres biens de consommation comme l'alcool, le sucre ou le sel. Le tableau qui suit met en exergue les positions des différents partis en présence vis-à-vis du projet de loi et le conflit qui les opposent.

### Constellation, positions et conflits des acteurs impliqués

Illustration 6 : Adaptation du modèle de constellation des acteurs impliqués selon Bernhard & Rielle, 2005



Au terme des discussions, le conseiller fédéral Alain Berset a pris la parole pour rappeler les enjeux de cette loi. D'une part, il ressort que l'assemblée est dans sa majorité favorable à la protection de la jeunesse. Dans son discours, M. Berset a rappelé que le projet cherchait à établir un équilibre entre la protection de la santé et les intérêts économiques. Même si ce projet de loi était en vigueur, il resterait encore plus tolérant et plus libéral que la législation en vigueur dans tous les pays européens.

En outre, ce projet est nécessaire pour pouvoir légaliser les cigarettes électroniques avec nicotine. De plus, un renvoi du projet au Conseil fédéral implique le renvoi d'un nouveau projet en consultation qui retarderait de plusieurs années son entrée en vigueur. Malgré des divergences importantes entre les partis en présence, M. Berset proposa au Conseil national de ne pas renvoyer le projet de loi au Conseil fédéral mais que l'administration fédérale accompagne le travail des chambres.

Bien que la Commission sécurité et santé publique (CSSS-N) se soit prononcée contre un renvoi, le Conseil national décida le 8 décembre 2016 de renvoyer le projet de loi au Conseil fédéral avec 101 voix contre 75 et 14 abstentions avec le même mandat que celui fixé par le Conseil des États.

Outre le clivage habituel entre la gauche et la droite, les résultats mettent en évidence des divergences d'opinion au sein des membres du PDC quant au renvoi du projet. À la suite de ce vote, le Conseil fédéral fut obligé d'élaborer un deuxième avant-projet de loi fédérale sur les produits du tabac et les cigarettes électroniques.

### 8.3 Mise en consultation du deuxième avant-projet de loi fédérale sur les produits du tabac<sup>27</sup>

Le deuxième avant-projet de loi fédérale sur les produits du tabac (LPTab) a été mis en consultation du 8 décembre 2017 au 23 mars 2018. 1284 prises de position sont parvenues à l'OFSP. Le Tableau 7 offre une vue d'ensemble des organisations ayant participé à la consultation et le total des réponses transmis par chacune des organisations:

Tableau 7 : Participants à la procédure de consultation relative à la loi fédérale sur les produits du tabac, 2018

Organisation	Réponses reçues
Cantons et conférences des gouvernements cantonaux	26
Partis politiques	8
Villes et communes	3
Associations faîtières de l'économie	2
Associations faîtières des communes, des villes et des régions de montagne	1
Organisations des secteurs de l'économie, du commerce, des médias et du cinéma	54
Organisations des secteurs de la santé, de la formation, de la jeunesse, de la consommation, du sport et de la société	115
Organisation du secteur des cigarettes électroniques	17
Kiosques et stations-services	463
Particuliers : santé et science	349
Particuliers : cigarettes électroniques	246

<sup>27</sup> Pour connaître les noms des sigles utilisés dans ce sous-chapitre, consulter l'Annexe 1 du Rapport sur les résultats de la procédure de consultation relative à la loi fédérale sur les produits du tabac (OFSP, 2018)

En comparaison avec le premier projet de loi, celui-ci a fait l'objet du double de prises de position. Cependant, un grand nombre d'entre elles sont similaires :

- Association suisse pour la prévention du tabagisme (36 prises de position similaires) ;
- Promotion santé Vaud / CIPRET-VD (40 prises de positions similaires) ;
- institutions du domaine de la santé et professionnels des milieux médicaux/universitaires (335 prises de positions similaires) ;
- stations-services et kiosques (2 versions avec 230 et 233 prises de positions similaires) ;
- cigarettes électroniques, particuliers (EzprivPers et 19 prises de position similaires) ;
- cigarettes électroniques, entreprises et particuliers (Zodiak et 221 prises de positions similaires).

Malgré des prises de positions similaires, il est intéressant de constater une participation beaucoup plus importante des acteurs en lien avec la cigarette électronique que dans le premier projet de loi. La constellation des acteurs est toutefois relativement semblable. Comme précédemment, pour rester dans le cadre des objectifs qui font principalement obstacles à une ratification de la CCLAT, notre présentation des résultats se limitera aux articles en lien avec le but de la loi, la définition des produits du tabac, les restrictions en matière de publicité, de promotion et de parrainage et, pour terminer, l'interdiction de vente aux mineurs.

### 8.3.1 Résultats de la procédure de consultation

Rappelons que dans la demande formulée par le Parlement le 8 décembre 2016, le Conseil fédéral a été chargé d'adapter la loi sur les produits du tabac en tenant compte de trois aspects principaux. Premièrement, la remise du tabac doit être fixée à un âge minimum de 18 ans dans toute la Suisse, une base légale doit être créée pour les achats tests et la publicité ciblant les mineurs doit être interdite. Deuxièmement, les points essentiels de l'ordonnance sur le tabac doivent être transposés dans la loi, à l'exception des restrictions supplémentaires en matière de publicité, de promotion et de parrainage. La loi ne doit pas obliger les compagnies de tabac à indiquer les montants de leurs dépenses consacrées au marketing et à la publicité. Troisièmement, les produits alternatifs telles que les cigarettes électroniques et le snus doivent faire l'objet d'une réglementation spécifique (OFSP, 2018, p. 5).

## Article 1 But

### Art. 1 But

#### Art.1

La présente loi a pour but de protéger l'être humain contre les effets nocifs liés à la consommation des produits du tabac et des cigarettes électroniques.

À la suite de la suppression de la notion de réduction de la consommation prévue dans le premier projet, huit cantons<sup>28</sup>, deux partis (PS, PES) et plusieurs organisations de la santé<sup>29</sup> demandent la reprise de cette notion, qu'ils considèrent essentielle en

<sup>28</sup> AI, BS, FR, JU, VD, VS, ZG, ZH

<sup>29</sup> AT-CH et similaires, AI DFI, CIPRET-GE, CIP JU, CIPRET-VS, DOJ, GREa, KAeG SG, LPF, ProSV CIPRET-VD et similaires, OxyS, SWIOLY

termes de santé publique. Pour l'USAM, l'AEPM et l'UDC Vaud, la loi devrait uniquement limiter les effets nocifs liés à la consommation des produits du tabac et des cigarettes électroniques : la notion de protection de l'être humain ferait endosser à l'État un rôle paternaliste qu'il n'a pas à jouer (OFSP, 2018, p. 10).

## Article 2 Champ d'application

### Art. 2 Champ d'application

#### Art. 2

1. La présente loi s'applique aux produits du tabac et aux cigarettes électroniques avec nicotine mis à disposition sur le marché; les dispositions des art. 17 à 19 s'appliquent également aux objets qui forment une unité fonctionnelle avec un produit du tabac; les dispositions des art. 17 à 21 s'appliquent en outre aux cigarettes électroniques sans nicotine.
2. La présente loi ne s'applique pas:
  - a aux produits du tabac dont le tabac est cultivé par un consommateur pour sa propre consommation ni à ceux que le consommateur élabore ou prépare pour sa propre consommation;
  - b aux liquides pour les cigarettes électroniques avec nicotine que le consommateur élabore ou prépare pour sa propre consommation;
  - c aux produits du tabac et aux cigarettes électroniques avec nicotine que le consommateur importe pour sa propre consommation; l'art. 27 est réservé.
3. Elle ne s'applique pas aux produits soumis à la loi fédérale du 15 décembre 2000 sur les produits thérapeutiques ou à la loi fédérale du 3 octobre 1951 sur les stupéfiants.

23 cantons<sup>30</sup>, la CDS, le PS et plusieurs organisations de la santé<sup>31</sup> veulent que les cigarettes électroniques sans nicotine soient incluses dans le champ d'application de cette loi et soumises aux mêmes exigences en termes de composition, de publicité, de vente aux mineurs et de protection contre le tabagisme passif. Selon eux, d'une part, les dangers sur la santé des cigarettes électroniques sans nicotine sont méconnus et, d'autre part, elles véhiculent une image positive de la cigarette qui risque de favoriser le passage à des produits plus nocifs. Deux cantons (JU et NE), le parti UDC Vaud et la CVCI souhaitent une extension du champ d'application de la loi aux nouveaux produits contenant de la nicotine afin d'anticiper l'apparition de nouveaux produits innovants. Huit cantons<sup>32</sup>, le PEV et plusieurs organisations de la santé<sup>33</sup> s'opposent à la légalisation du snus car la nocivité de ce produit sur la santé bucco-dentaire a été prouvée (Sieber et al., 2016). Dans toute l'Europe, le snus est considéré comme un produit toxique et y est interdit, excepté en Suède (OFSP, 2018, pp. 9-10).

<sup>30</sup> AG, AI, AR, BE, BL, BS, FR, GE, GR, JU, LU, NE, NW, OW, SG, SH, SO, TG, TI, UR, VS, ZG, ZH

<sup>31</sup> AT et similaires, ACCS, LdU, AI DFI, CIPRET-JU, ProSV CIPRET-VD et similaires, CIPRET-VS, KAeG SG, LPF, OxyS, ASI

<sup>32</sup> AG, FR, GE, JU, OW, SG, VS, ZH

<sup>33</sup> AT et similaires, CIPRET-JU, ProSV CIPRET-VD et similaires, CIPRET-VS, GFCH, KAeG SG, LPF, ASI, SSMIG, SWIOLY

## Article 3 Définitions

### Art. 3 Définitions

#### Art. 3 Définitions

Dans la présente loi, on entend par:

- a. produit du tabac: tout produit composé de parties de feuilles de plantes du genre *Nicotiana* (tabac) ou qui en contient et est fumé, chauffé, prisé ou à usage oral, ainsi que tout produit à fumer à base de plantes au sens de la let. e;
- b. produit du tabac à fumer: un produit contenant du tabac et consommé au moyen d'un processus de combustion, notamment les cigarettes, les cigares ou le tabac à rouler;
- c. produit du tabac à chauffer: un dispositif permettant d'inhaler de la vapeur obtenue par chauffage d'un produit contenant du tabac, ainsi que les recharges pour ce dispositif;
- d. produits du tabac à usage oral: un produit contenant du tabac qui, lors de sa consommation, entre en contact avec les muqueuses buccales et qui n'est ni fumé ni chauffé;
- e. produit à fumer à base de plantes: un produit sans tabac à base de végétaux, consommé au moyen d'un processus de combustion;
- f. cigarette électronique: un dispositif utilisé sans tabac permettant d'inhaler de la vapeur obtenue par chauffage d'un liquide avec ou sans nicotine, ainsi que les flacons de recharge et les cartouches pour ce dispositif;
- g. mise à disposition sur le marché: la détention et l'offre d'un produit ou d'un dispositif en vue de la remise aux consommateurs ainsi que la remise elle-même, à titre gratuit ou onéreux; l'importation en vue de la remise aux consommateurs est assimilée à la mise à disposition sur le marché.

Trois cantons (FR, VS, ZG) et plusieurs organisations de la santé<sup>34</sup> demandent l'introduction d'un principe général qui, sauf disposition contraire, applique automatiquement toutes les règles valables pour les produits du tabac aux produits à chauffer, au snus, aux produits à fumer à base de plantes et aux cigarettes électroniques. Cette proposition est motivée par le fait qu'il existe un risque que l'industrie développe délibérément de nouveaux produits ne pouvant pas être classifiés dans les produits définis dans cet article. À l'opposé, le canton de Neuchâtel, Photomed et l'USAM/AEPM demandent que les produits alternatifs soient traités de façon plus spécifique car certains de ces produits présenteraient un risque réduit. Pour HV et le GREA, le terme « cigarette électronique » devrait être remplacé par « vaporette » (OFSP, 2018, p. 11).

<sup>34</sup> AT et similaires, CIPRET-JU, ProSV CIPRET-VD et similaires, CIPRET-VS, GFCH, KAeG SG, LPF, ASI, SSMIG, SWIOLY

## Article 17 Restrictions de la publicité

### Art. 17 Restrictions de la publicité

#### Art. 17

- 1 La publicité pour les produits du tabac et les cigarettes électroniques avec ou sans nicotine ainsi que pour les objets qui forment une unité fonctionnelle avec un produit du tabac est interdite lorsqu'elle s'adresse spécialement aux mineurs, notamment:
- a. sur le matériel scolaire;
  - b. sur les jouets;
  - c. sur les supports publicitaires remis aux mineurs;
  - d. dans les journaux, revues ou autres publications destinés principalement aux mineurs;
  - e. dans les lieux fréquentés principalement par des mineurs et lors de manifestations auxquelles participent principalement des mineurs.
- 2 Elle est également interdite:
- a. dans les journaux, revues ou autres publications gratuites accessibles aux mineurs;
  - b. sur Internet, à l'exception:
    1. des sites payants ne s'adressant pas spécialement aux mineurs, et
    2. des sites dont l'accès est réservé aux adultes;
  - c. dans les lieux de vente, lorsque la publicité est disposée:
    1. à proximité des bonbons, chewing-gums ou friandises,
    2. en-dessous de 1,2 m.
3. La publicité à la radio et à la télévision pour les produits du tabac et les cigarettes électroniques avec ou sans nicotine ainsi que pour les objets qui forment une unité fonctionnelle avec un produit du tabac est interdite, conformément aux dispositions de la loi fédérale du 24 mars 2006 sur la radio et la télévision.

Quatre cantons (FR, SG, VS, UR), les partis PEV, PES et PS ainsi que plusieurs organisations de la santé<sup>35</sup> désapprouvent l'absence d'interdiction complète de la publicité, du parrainage et de la promotion prévue dans le premier projet de loi. Vu les moyens publicitaires engagés par l'industrie du tabac, l'interdiction représente un élément essentiel de la lutte contre le tabagisme. Par ailleurs, la promotion et le parrainage ont tendance à associer le tabagisme à des images positives et agréables d'où la nécessité d'une interdiction. HV souhaite que la publicité soit totalement interdite pour les produits du tabac et que celle pour les cigarettes électroniques soit autorisée et même encouragée à l'aide de contribution provenant de l'impôt sur le tabac. Pour les organisations économiques<sup>36</sup>, ce projet comporte encore trop d'interdiction et n'est pas conforme au mandat du Parlement. Le PLR et des organisations économiques<sup>37</sup> demandent une plus grande différenciation en matière de restrictions pour les produits alternatifs. Cinq cantons (AI, FR, GE, VS, ZG) et différentes organisations de la santé<sup>38</sup> sont d'avis que les interdictions devraient inclure la publicité de type *brand-stretching*. L'UDC ainsi que des organisations économiques<sup>39</sup> souhaitent la suppression de tout l'alinéa 2 dont la portée va à l'encontre du mandat du Parlement. D'après ces derniers, l'accord entre Swiss Cigarette et la Commission suisse pour la loyauté a fait ses preuves et se montre beaucoup plus efficace que des mesures étatiques. Le canton de Neuchâtel souhaite que l'alinéa 2 s'applique uniquement aux produits à fumer afin d'encourager l'industrie du tabac à augmenter ses dépenses marketing au profit de produits à risque réduit (OFSP, pp. 21-22).

<sup>35</sup> AT et similaires, CFEJ, CFEG, CIPRET-GE, ProSV CIPRET-VD et similaires, CIPRET-JU, CIPRET-VS, mfe, LPF, OxyS, ProSV CIPRET-VD et similaires, ASI, SMWS, SSPH+ et similaires, SWIOLY

<sup>36</sup> PMSA, SM et ZODIAK et similaires

<sup>37</sup> ASW, fPv, GMT, GS, IGEM, IHZ, KochGsell, PMSA, SOTA, VSP, WIRRN, ZHK

<sup>38</sup> CIPRET-GE, GREA - ZRF, LLZCH, LLSO, AT et similaires

<sup>39</sup> ASW, ITAG, COOP, ES, Fontem, Commerce Suisse, CI CDS, IHZ, IGEM, JTI, KochGsell, KS, Photomed, Promarca, happy-smoke, USAM/AEPM, SMPA, SWA, Tankio Ver. 2, Volg, VSP, VST, VSZ, VSM, ZHK

## Article 20 remise aux mineurs

### Art. 20 Remise aux mineurs

Art. 20

- 1 La remise aux mineurs de produits du tabac et de cigarettes électroniques avec ou sans nicotine est interdite.
- 2 L'interdiction de remise aux mineurs doit être indiquée de manière visible et lisible à l'intérieur du lieu de vente.
- 3 Les produits du tabac et les cigarettes électroniques avec ou sans nicotine ne peuvent être vendus au moyen d'automates que si ces produits ne sont pas accessibles aux mineurs.

Des organisations économiques<sup>40</sup> souhaitent que les cigarettes électroniques sans nicotine soient exclues de cette disposition car il n'y a pas de base scientifique indiquant qu'elles présentent un danger pour les mineurs. Quatre cantons (FR, OW, SG, UR), le PS et plusieurs organisations de la santé souhaitent une interdiction de la vente au moyen d'automates, car ils rendent les possibilités de contrôle difficiles et facilitent ainsi l'accès des mineurs aux produits du tabac (OFSP, 2018, pp. 21-23).

### 8.3.2 Analyse des résultats de la procédure de consultation

De manière générale, ce deuxième avant-projet tient compte du mandat formulé par le Parlement lors de son renvoi au Conseil fédéral. Le PDC approuve globalement cette deuxième mouture alors que les Verts, le PEV et le PS regrettent l'absence d'interdiction complète de publicité, de parrainage et de promotion. Le PLR et les Vert'libéraux l'approuvent également mais souhaitent des mesures allant dans le sens des organisations économiques avec une plus grande distinction en matière de restriction des produits alternatifs. Enfin, l'UDC rejette l'avant-projet et s'oppose ainsi à toute restriction limitant la liberté économique.

Quant aux organisations de la santé, elles déplorent la perte de substance de cette deuxième mouture. Selon elles, les restrictions de publicité, promotion et parrainage doivent s'appliquer à tous les produits du tabac, snus, cigarettes électroniques et aux autres produits alternatifs, avec ou sans nicotine. Le principe de précaution doit être appliqué sans exception. Pour ces organisations, l'avant-projet ne permettra pas de remplir l'objectif déclaré dans la loi relative à la protection de la santé. Du côté des organisations économiques, ce projet ne répond pas au mandat d'une réglementation différenciée des produits. De plus, les restrictions de publicité restent trop importantes et entravent la liberté économique.

En comparaison avec la première prise de consultation de 2015, le clivage gauche droite s'est quelque peu amenuisé. Cependant, l'introduction d'une réglementation distincte pour les nouveaux produits crée un débat de fond sur leur niveau de nocivité et sur la façon de les traiter. Faut-il appliquer les mêmes règles pour ces nouveaux produits que pour la cigarette traditionnelle ? Les acteurs de la cigarette électronique se sont fortement mobilisés lors cette deuxième consultation, de nombreuses entreprises et associations actives sur ce marché ont essayé de démontrer un degré de nocivité inférieur de leurs produits en comparaison avec le tabac pour éviter de devoir se soumettre aux mêmes règles en matière de restrictions.

Enfin, ce deuxième projet de loi dans sa forme actuelle ne permet pas à la Suisse de ratifier la convention-cadre de l'OMS pour la lutte antitabac signée en 2004 par le Conseil fédéral. La légalisation du snus, le faible niveau de restrictions de la publicité,

---

<sup>40</sup> City-Vp, ZODIAK et similaires

la suppression de l'article interdisant la vente de cigarette par des mineurs, la suppression des articles en lien avec la promotion et le parrainage sont en opposition avec les mesures prévues dans la CCLAT.

#### 8.4 Transmission du deuxième projet de loi sur les produits du tabac et les cigarettes électroniques à la CSSS-E et au Conseil des États

En novembre 2018, le Conseil fédéral a transmis au Parlement le message concernant la deuxième mouture de la loi sur les produits du tabac. Après la procédure de consultation, le projet a subi quelques modifications importantes (Conseil fédéral, 2018, page 18):

- le champ d'application de la loi a été élargi aux cigarettes électroniques sans nicotine. Cette demande a été faite par 20 cantons, le PS et de nombreuses organisations de la santé.
- Les restrictions en lien avec la publicité reprennent celles prévues dans l'ordonnance fédérale sur le tabac. Deux partis (PLR, UDC) et de nombreuses organisations économiques l'ont voulu.
- Le Conseil fédéral aura la compétence d'attribuer les nouveaux produits comparables par leur contenu ou leur mode de consommation aux produits du tabac ou aux cigarettes électroniques selon l'une des catégories existantes. Cette demande a été faite par 6 cantons, le PLR ainsi que par les organisations de la santé et les milieux économiques.

Le deuxième projet de loi a été traité en premier lieu au sein de la Commission sécurité sociale et santé publique du Conseil des États (CSSS-E) du 19 février au 13 août 2019. Cette dernière s'est fixée comme objectif de protéger efficacement les jeunes. Elle a ainsi décidé d'interdire la vente des produits du tabac et des cigarettes électroniques aux personnes de moins de 18 ans, de prohiber la publicité pour ces produits dans les journaux, revues, publications et sur internet et de limiter la promotion et le parrainage. De plus, elle souhaite contraindre l'industrie du tabac à déclarer le montant des dépenses consacrées à la publicité, à la promotion et au parrainage comme il était prévu dans le premier projet de loi. Toutes ces mesures devraient permettre à la Suisse de ratifier la Convention-cadre de lutte antitabac de l'OMS (CSSS-E, 2019).

Bien que l'interdiction de vente aux personnes de moins de 18 ans a toujours été une volonté de la Commission, on observe un changement de paradigme pour les articles en lien avec la publicité, la promotion et le parrainage. Ce virage peut s'expliquer en partie par la polémique créée en juillet 2019 lorsque Philip Morris se proposait de financer le pavillon Suisse à l'exposition universelle de Dubaï en 2020. À cela s'est ajoutée la participation financière de Philip Morris à l'inauguration de l'ambassade de Suisse à Moscou en juin 2019 (Sieber & Boeglin, 2019). Ces événements, qui ont été fortement médiatisés, mettent en évidence l'importance des activités de parrainage par les industriels du tabac dans le but de soigner leur image auprès de l'opinion publique. Il est ainsi fort probable que ces événements ont d'une certaine façon influencé les débats au sein de la CSSS-E et du Conseil des États.

#### 8.4.1 Analyse des débats au sein du Conseil des États

Ce sous-chapitre se propose d'analyser les discussions qui ont lieu au sein du Conseil des États les 17 et 26 septembre 2019 à la suite des propositions faites par la CSSS-E. L'analyse se limitera aux articles en lien avec les restrictions publicitaires, de promotion, de parrainage et à la réintroduction de la déclaration des dépenses consacrées à ces trois dernières activités.

##### **Art. 18 : restriction de publicité**

Comme voulu par de nombreuses organisations économiques et deux partis politiques (PLR, UDC), les restrictions en lien avec la publicité ont été reprises de l'ordonnance fédérale sur le tabac et s'appliquent uniquement lorsque celles-ci s'adressent spécialement aux mineurs. Cependant, la proposition de la CSSS-E va plus loin et veut une interdiction générale de la publicité dans les journaux, revues ou autres publications ainsi que sur Internet. En revanche, la publicité dans les cinémas, sur des articles de consommation courante, dans les points de ventes ainsi que la promotion directe destiné aux adultes reste possible.

##### **Arguments pour et contre un durcissement des restrictions en matière de publicité**

Dès le début des débats, M. Lombardi a proposé au Conseil des États de renvoyer le projet de loi à la CSSS-E avec pour mandat de remplacer les nouvelles restrictions par un système d'autorégulation. À l'opposé, la proposition d'interdiction complète de la publicité faite par M. Stöckli faciliterait la ratification de la CCLAT. À la suite des différentes interventions, le conseiller fédéral Alain Berset proposa de garder la voie médiane sans tout interdire mais en suivant la proposition de la CSSS-E. Au terme des discussions, la majorité du Conseil des États adopta l'alinéa 1 de l'article 18 tel que proposé par la CSSS-E, qui interdit la publicité pour les produits du tabac et la cigarette électronique « lorsqu'elle s'adresse aux mineurs » (à noter que le projet du Conseil fédéral précisait « lorsqu'elle s'adresse spécialement aux mineurs » ; le mot « spécialement » a été retiré de la version adoptée par le Conseil des États). Sous la lettre d. du même alinéa, le Conseil des États précise que l'interdiction s'étend aux « journaux, revues ou autres publications et sur les sites Internet destinés aux mineurs ou *étant consultés par des mineurs* ».

##### **Art. 18 let. A : promotion**

Cet article a été adopté sans opposition par le Conseil des États. Il est important de rappeler que cet article interdit uniquement la promotion lorsqu'elle se réalise sous la forme de distribution gratuite, de cadeaux ou de prix. Les rabais octroyés ne sont pas concernés.

Sans interdire complètement la promotion, le contenu de cet article apparaît comme un consensus du Conseil des États permettant tout de même à l'industrie du tabac de varier les prix de ses produits en octroyant des rabais pour tenter de maintenir ses parts de marché. C'est la raison qui explique le soutien d'une majorité des membres de l'assemblée à son adhésion.

## **Art 18 let. B : parrainage**

Cet article prévoit deux interdictions majeures. La première est le parrainage d'événements qui se déroulent en Suisse mais qui ont un caractère international. La deuxième est le parrainage des événements et activités organisés par la Confédération, les cantons et les communes.

Adopté par la majorité du Conseil des États, cet article est à nouveau le fruit d'un consensus au sein de l'assemblée. Comme le relève très bien M. Eder, le parrainage sera toujours possible pour les événements à caractère national ou n'étant pas organisés par la Confédération, les cantons et les communes. Le choix des interdictions rappelle les deux cas de parrainage ayant été fortement médiatisés durant l'été 2019, le parrainage du Pavillon suisse à l'exposition universelle de Dubaï et le parrainage de l'inauguration de l'ambassade de Suisse à Moscou par Philip Morris.

Il est à noter que l'interdiction du parrainage par l'industrie du tabac d'événements à caractère international peut se comprendre comme la mise en conformité du droit suisse avec une directive européenne de 2003 (directive 2003/333/CE) qui interdit ce type de parrainage. La dernière manifestation sportive suisse à caractère international à être parrainée par l'industrie du tabac fut le tournoi de tennis Davidoff Swiss Indoors. Les organisateurs renoncèrent à ce parrainage en 2010 « en raison de prescriptions légales » (Swiss Indoors, 2010).

## **Art 26 let. A : déclaration des dépenses consacrées à la publicité, à la promotion et au parrainage**

Cet article prévoit que l'industrie du tabac fasse connaître aux autorités gouvernementales (OFSP) les dépenses qu'elle consacre à la publicité, à la promotion et au parrainage, une pratique jusque-là interdite.

Pour la droite, la déclaration des dépenses consacrées à la publicité, à la promotion et au parrainage risque de créer un précédent pour d'autres biens de consommation courante. De plus, elle considère cet article comme une atteinte aux secrets des affaires des industriels du tabac. Du côté de la gauche, cet article est essentiel pour ratifier la CCLAT qui prévoit uniquement cette mesure si une Partie (pays) ne peut pas imposer une interdiction globale de la publicité. Avant le vote sur cet article, le conseiller fédéral Alain Berset rappelle que les données transmises seront agrégées et ne permettront pas d'identifier un acteur en particulier. À l'issue des débats, cet article fut adopté par la majorité.

### **8.4.2 Résultat du vote au Conseil des États**

Comme nous l'avons vu précédemment, le Conseil des États et le Conseil national avaient renvoyé en 2016 le projet de loi sur les produits du tabac au Conseil fédéral. À la suite de ce renvoi, le Conseil fédéral avait dû revoir son projet et avait abandonné de nombreuses restrictions. Entretemps, la situation a considérablement changé et le Conseil des États, sur recommandation de la CSSS-E, a adopté le 26 septembre 2020 par 32 voix contre 3 et 5 abstentions un projet de loi renforcé. Selon le Conseil fédéral, ce projet répond de façon très minimaliste aux critères prévus dans la CCLAT, mais il met en évidence une volonté politique d'améliorer la protection des jeunes. Prévu initialement à l'agenda du Conseil national en mars 2020, le traitement de cette loi a été reporté en raison de la pandémie de la Covid19 à la session d'hiver 2020. À la

suite du renouvellement du Conseil national en octobre 2019 et l'obtention de 17 sièges supplémentaires par les Verts au profit de l'UDC (-12) et du PLR (-4), il était intéressant de suivre l'évolution du projet de loi sur les produits du tabac et des cigarettes électroniques au CN. Au vu de la position des Verts dans les différentes consultations et lors des délibérations, il apparaissait probable que le projet soit adopté dans sa version élaborée par la Chambre haute. En réalité, le Conseil national a approuvé un texte qui est nettement en retrait par rapport celui du Conseil des États, en particulier sur le point crucial de l'interdiction de la publicité.

Bien que les changements au niveau des représentations politiques aient une influence certaine sur le processus législatif, il est également essentiel de prendre en considération les ressources des acteurs leur permettant d'influencer la décision politique. Le chapitre qui suit apporte un éclairage sur les ressources à disposition des acteurs en présence.

## 9. Analyse du portefeuille de ressources des acteurs

Ce chapitre se propose de dresser le bilan des capacités d'action des acteurs en comparant leurs portefeuilles de ressources (argent, information, organisation, temps, soutien politique et droit). L'analyse se focalisera sur les ressources les plus importantes en opposition à celles qui manquent. L'inventaire des ressources sera présenté sous la forme d'un histogramme avec une échelle de 0 à 3 (absent, faible, moyen, élevé). Cet outil permet de prendre en compte plusieurs caractéristiques en un coup d'œil et pourrait s'avérer utile pour suivre l'évolution du portefeuille des ressources sur des périodes différentes, par exemple dans le cadre d'une analyse ultérieure des politiques de lutte contre le tabagisme.

### 9.1 Ressource argent

Tableau 8 : Unités de mesures et indicateurs pour la ressource argent

Unités de mesures	Indicateurs pour les acteurs politico-administratifs	Indicateurs pour les groupes cibles	Indicateurs pour les groupes bénéficiaires
- Francs suisse	- Les dépenses liées à la lutte contre le tabagisme en Suisse s'élèvent à environ 20 mio de francs par année dont 12 mio proviennent du Fonds de prévention du tabagisme (Sager et al., 2020, p. 134 ; Jeanrenaud et al., 2009, p. 58)	- Les dépenses liées à la commercialisation des produits du tabac en 2007 s'élevaient selon une estimation à 120 mio de francs (Jeanrenaud et al., 2009, p. 64)	- Cotisation des membres des organisations de la santé
<b>Evaluation</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>1</b>

Afin de comparer la ressource argent entre les différents acteurs, il est difficile d'obtenir des données sur les moyens engagés dans le cadre de la politique étudiée. D'une part, les groupes cibles ne sont pas tenus de publier ce type d'information car il s'agit d'entreprises privées. D'autre part, les dépenses liées à la lutte contre le tabagisme n'ont pas fait l'objet d'études précises, mis à part les sources précitées pour les acteurs politico-administratifs, qui représentent des estimations grossières dont le seul montant connu précisément est celui des recettes provenant de la redevance de 2.6 centimes prélevée sur chaque paquet de cigarettes pour alimenter le Fonds de prévention du tabagisme. Dans l'étude réalisée par l'Institut de recherches économiques de l'Université de Neuchâtel, qui estime à 120 millions de francs les dépenses de commercialisation, les rabais octroyés lors d'offres promotionnelles ne sont pas compris. Ces éléments nous permettent tout de même de mettre en perspective un rapport de force largement supérieur pour les groupes cibles. Concernant les groupes bénéficiaires, constitués également d'organisations de la santé bénéficiant des cotisations de leurs membres, les ressources financières sont faibles en comparaisons des deux autres acteurs.

## 9.2 Ressource information

Tableau 9 : Unités de mesures et indicateurs pour la ressource information

Unités de mesures	Indicateurs pour les acteurs politico-administratifs	Indicateurs pour les groupes cibles	Indicateurs pour les groupes bénéficiaires
- Part de l'information secrète (non accessible aux autres acteurs) dans l'ensemble des informations nécessaires - Part des informations non accessibles (car détenues de manière exclusive par un des deux autres acteurs)	- Les informations en lien avec la nocivité du tabac et autres dérivés sont systématiquement rendues publiques par l'OFSP et les organisations de la santé - Manque de données empiriques sur la nocivité des nouveaux produits	- L'industrie du tabac dispose de ses propres centres de recherche. De nombreux exemples indiquent qu'elle produit et promeut des recherches trompeuses orientées en faveur de l'industrie du tabac	- Les informations en lien avec la nocivité du tabac et autres dérivés sont systématiquement rendues publiques par les organisations de la santé. Il n'existe donc a priori aucune information secrète ou non accessible - Manque de données empiriques sur la nocivité des nouveaux produits
<b>Evaluation</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>2</b>

De 1962 à la fin des années 1990, l'industrie du tabac disposait d'une commission scientifique de l'Association suisse des fabricants de cigarettes. Une des tâches qui lui incombait était de suivre l'état de la recherche sur la question du tabac et de la santé. Elle critiquait les études défavorables aux cigarettiers et organisait des événements pour entretenir une pseudo-controverse sur les effets nocifs du tabac sur la santé. À partir du moment où les fabricants ont commencé à reconnaître la nocivité de la cigarette, dès 1997 aux États-Unis, l'existence de cette commission ne pouvait plus être justifiée et a été dissoute (Olivier et al., 2017).

Selon différentes études, la dissolution de cette commission n'empêche pas l'industrie du tabac de poursuivre en Suisse sa pratique de production et de promotion de recherches orientées et trompeuses (Bero, 2005, pp. 200-208 ; Barnes & Bero, 1998, pp. 1566-1570). À titre d'exemple plus récent, on peut évoquer les travaux du professeur de médecine environnementale à l'Université de Genève, Ragnar Rylander, qui concluait tous que le tabagisme passif ne présentait pas de méfaits sur la santé, alors que celui-ci était employé et rétribué secrètement par Philip Morris depuis une trentaine d'années (Diethelm, Rielle & McKee, 2005, pp. 86-92). Plus récemment, deux études rédigées par les professeurs M. Wolf de l'Université de Zürich et A. Kaul de l'Université de Saarland (Allemagne), concluait que le paquet de cigarettes neutre en Australie n'avait aucun effet sur le taux de prévalence dans ce pays. Ces deux études avaient été financées par Philip Morris (Kaul & Wolf, 2014). Une nouvelle analyse des données de ces deux études a infirmé les conclusions des professeurs (Diethelm & Farley, 2015). En 2017, Philip Morris est parvenu à retarder la publication dans le JAMA (*Journal of the American Medical Association*) d'une étude indépendante sur la dangerosité de son nouveau produit phare, l'IQOS. Les différents exemples précités constituent probablement une infime partie des informations tenues secrètes et non accessibles, que l'industrie du tabac a publiées dans des revues scientifiques et auxquelles elle a donné une répercussion médiatique. Le manque d'objectivité et l'absence de transparence des études entreprises ou financées par l'industrie du tabac sont si élevés que de prestigieuses revues scientifiques refusent ouvertement de les publier (Allebeck & McKee, 2014, p. 182).

Du côté des acteurs politico-administratifs (OFSP et organisations de la santé) et des groupes bénéficiaires également composés d'organisations de la santé, les informations en lien avec le tabac et les nouveaux produits mis sur le marché sont systématiquement rendues public dans une optique de transparence vis-à-vis de la société et des acteur politiques.

Cependant la ressource information ne se limite pas uniquement à la capacité de détenir des informations de manière secrète. À la suite de l'introduction de nouveaux produits, tels que le tabac chauffé ou les cigarettes électroniques à base de liquide, on observe un manque de données empiriques sur leur nocivité. D'après plusieurs études réalisées (Maloney et al., 2020 ; Tompkins et al., 2020), il semblerait que ces nouveaux produits seraient vraisemblablement moins nocifs que la cigarette traditionnelle. Toutefois, l'acquisition d'une expertise suffisante pour apprécier le véritable risque des nouveaux produits, en particulier ceux à long terme, prendra de nombreuses années.

En fin de compte et même si les données historiques présentées ci-dessus nous permettent de supposer que les groupes cibles disposent de la ressource information (part de l'information secrète ou non-accessible) en abondance, le manque de connaissances sur la nocivité des nouveaux produits est bénéfique aux groupes cibles.

### 9.3 Ressource organisation

Tableau 10 : Unités de mesures et indicateurs pour la ressource organisation

Unités de mesures	Indicateurs pour les acteurs politico-administratifs	Indicateurs pour les groupes cibles	Indicateurs pour les groupes bénéficiaires
- Nombre d'organisations partenaires mobilisables en vue de défendre ou de contester un projet - Degré d'organisation de la coopération entre ces acteurs	- L'association suisse pour la prévention du tabagisme (AT) compte plus de 65 membres collectifs, ligues de santé nationales et cantonales (AT, 2020) - L'alliance de la santé regroupe plus de 127 organisations de la santé (association « Oui à la protection des enfants et des jeunes contre la publicité pour le tabac », 2020). - Capacité de coordination avec les milieux scientifiques et d'expertises élevé	- Alliance économique pour une prévention modérée, sous l'égide de l'AGEFI, composée de 22 membres et 6 organisations partenaires dont economiesuisse. - Les trois acteurs principaux de l'industrie du tabac (BAT, JTI, PMI) ont constitué l'association Swiss Cigarette, dont ils sont les seuls membres	- Il s'agit plutôt de personnes individuelles, de corporations professionnelles et d'associations du domaine de la santé financées uniquement par les cotisations de leurs membres qui ont rejoint l'alliance de la santé
<b>Evaluation</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>2</b>

Avec plus de 65 membres collectifs (groupes d'intérêt public) issus du domaine des addictions et du domaine médical (Fondation suisse de cardiologie, Ligue pulmonaire, fédération des médecins suisses, ligues suisses contre le cancer, etc.), l'Association suisse pour la prévention du tabagisme (AT) représente un acteur bénéficiant d'une capacité importante de mobilisation dans le dessein de défendre sa cause. Du fait de sa structure faiblement hiérarchisée composé d'un comité, de représentants des organisations nationales et de représentants des régions, l'AT s'assure une

représentation large de ses membres auprès de l'opinion publique mais aussi dans le cadre de consultations politiques. Au niveau de la politique étudiée, les membres d'AT et d'autres organisations de la santé se sont fédérés afin d'instituer une alliance de la santé regroupant au total plus de 127 partenaires. Une des forces principales de cette alliance réside dans la diversité de ses membres qui proviennent des milieux scientifiques et d'expertise. Sans oublier des personnes individuelles, des corporations professionnelles et des associations du domaine de la santé qui se sont ralliées à l'alliance dans le but de mutualiser leurs forces. Les éléments précités mettent en évidence un degré d'organisation et de coopération important avec un point commun qui est la défense d'une cause idéale.

La particularité des groupes cibles tient au fait qu'ils constituent un oligopole dont les intérêts sont similaires : trois entreprises (PMI, BAT, JTI) détiennent 99 % du marché du tabac en Suisse. Du fait de leur faible nombre, leur coalition est extrêmement facilitée. L'association Swiss Cigarette qui regroupe les groupes cibles fait partie de l'USAM et d'economiesuisse. Ces deux associations sont particulièrement bien organisées avec une structure fortement formalisée et un nombre d'adhérents très importants. Afin d'affaiblir toute politique de prévention, l'USAM a créé en 2007, une Alliance des milieux économiques pour une prévention modérée, composée de 22 membres et 6 organisations partenaires dont economiesuisse.

En comparaison, il apparaît que tant les acteurs politico-administratifs que les groupes cibles bénéficient d'un soutien important de groupes d'intérêt se mobilisant avec un haut degré d'organisation pour défendre la cause de chacun dans la politique étudiée. L'implication des milieux scientifiques représente un avantage important pour les acteurs politico-administratifs alors que les groupes cibles semblent bénéficier du soutien d'un nombre d'adhérents plus important que ces premiers. À cela s'ajoute des alliances qui sont créées par les différents acteurs en vue de défendre leur cause. Étant donné ces faits, les portefeuilles de la ressource organisation sont évalués de manière similaire, mis à part pour les groupes bénéficiaires qui se rallient aux acteurs politico-administratifs pour mutualiser leurs forces.

#### 9.4 Ressource temps

Tableau 11 : Unités de mesures et indicateurs pour la ressource temps

Unités de mesures	Indicateurs pour les acteurs politico-administratifs	Indicateurs pour les groupes cibles	Indicateurs pour les groupes bénéficiaires
- Absolu (années)	- Capable de définir la temporalité des autres acteurs	- Renvoi du projet de loi au Conseil fédéral à la suite des débats parlementaires	-
<b>Evaluation</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>0</b>

Dans le cadre du processus de programmation du PPA, les acteurs politico-administratifs ont un quasi-monopole de l'agenda de la politique. Cependant, il est important de faire une distinction entre le Parlement fédéral et les organisations de la santé qui font partie des acteurs politico-administratifs. Le Parlement fédéral représente un lieu de confrontation entre les acteurs des deux coalitions (pro- et anti-tabac). Dans la politique étudiée, le Parlement a décidé en 2016 de renvoyer le projet au Conseil fédéral, ce qui a fait gagner environ deux ans aux groupes cibles. Du fait de la nature du projet de loi qui imposera des restrictions de commercialisation aux

groupes cibles, ces acteurs sont réticents à la programmation du PPA et tout retard leur permet de maintenir leurs comportements habituels. Dans ce sens, la procédure d'élaboration propre au système politique suisse qui comprend de nombreuses phases (élaboration d'un avant-projet, consultation, traitement au sein des commissions, débats dans les deux chambres, vote avec possibilité de renvoi du projet, référendum facultatif, éventuellement votation populaire) est favorable aux groupes cibles.

Pour les organisations de la santé faisant partie de l'APA et des groupes bénéficiaires, il est préférable de résoudre le problème public dans les meilleurs délais. Ils sont ainsi dépendants de l'intervention des acteurs politico-administratifs (Parlement fédéral) sur les groupes cibles. De ce fait, il leur est plus difficile de mobiliser la ressource temps.

## 9.5 Ressource soutien politique

Tableau 12 : Unités de mesures et indicateurs pour la ressource soutien politique

Unités de mesures	Indicateurs pour les acteurs politico-administratifs	Indicateurs pour les groupes cibles	Indicateurs pour les groupes bénéficiaires
- Nombre de votes dans les arènes de décision (gouvernements, parlements et commissions)	- Détention d'une minorité parlementaire dans le premier projet de loi Conseil national : PS (39), Verts (30), PEV (3) Conseil des États : PS (9), Verts (5)	- Détention d'une majorité parlementaire dans le premier projet de loi Conseil national : UDC (55), PLR (29) Conseil des États : UDC (7), PLR (12) - Résultats des votes pour la proposition de renvoi du premier projet au Conseil fédéral Conseil national : 101 voix contre 75 Conseil des États : 28 voix contre 15	- Rejet par le Parlement de l'initiative populaire « Oui à la protection des enfants et des jeunes contre la publicité pour le tabac » - Détention d'une minorité parlementaire dans le premier projet de loi
<b>Evaluation</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>2</b>

Source: site du Parlement, 2020

Le soutien politique est une ressource nécessaire à la création ou à la modification de la ressource droit. Cette ressource peut être qualifiée de précaire dans le sens où des communautés d'acteurs peuvent perdre ou obtenir du soutien politique à cause, par exemple, de coalitions formées par les tiers perdants ou les tiers gagnants (Knoepfel, 2017, pp. 264-265).

Lors des premiers votes au sein du Parlement, en 2016, les deux chambres se sont prononcées en faveur d'un renvoi du projet de loi au Conseil fédéral dans le but de limiter sa portée. La majorité était détenue alors par les partis à tendance libérale qui souhaitaient notamment un assouplissement de la loi afin de protéger les acteurs de l'économie. À la suite de cette décision, les plus importantes organisations suisses actives dans le secteur de la santé se sont coordonnées pour lancer l'initiative populaire « Oui à la protection des enfants et des jeunes contre la publicité pour le tabac » en 2018. Cette initiative fut rejetée par le Conseil fédéral le 6 décembre 2019, qui proposa de répondre aux attentes de l'initiative par l'intermédiaire du projet de loi sur les produits du tabac et des cigarettes électroniques. Entre-temps, et peut-être sous l'effet de l'affaire du parrainage du pavillon de la Suisse à l'Exposition universelle de Dubaï, la position de la Commission du Conseil des États a évolué dans le sens

d'une ratification de la CCLAT et vers une loi un peu plus restrictive en matière de publicité pour le tabac. Cependant, il est important de rappeler que le soutien politique n'est jamais figé et peut évoluer dans le temps. Dans le cadre du traitement du 2<sup>ème</sup> projet de loi en 2019, la CSSS-E et le Conseil des États ont fait preuve d'une démarche consensuelle afin d'obtenir une majorité lors du vote.

Volontairement, il a été décidé de ne pas procéder à l'analyse de la ressource soutien politique du deuxième projet de loi car celui-ci n'avait pas encore été traité par le Conseil national au moment de la rédaction du présent texte.

## 9.5 Ressource droit

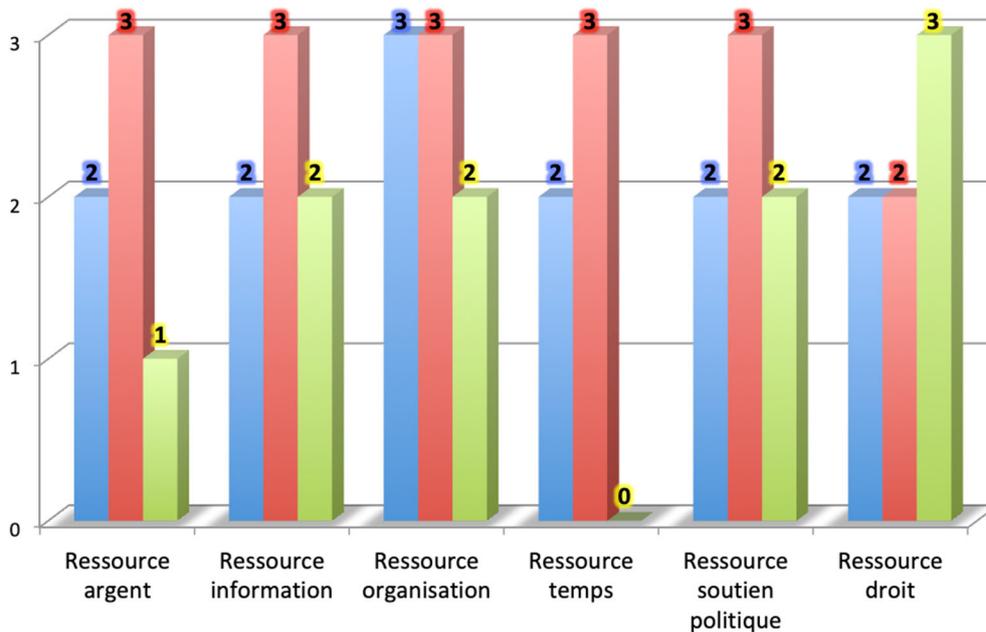
Tableau 13 : Unités de mesures et indicateurs pour la ressource droit

Unités de mesures	Indicateurs pour les acteurs politico-administratifs	Indicateurs pour les groupes cibles	Indicateurs pour les groupes bénéficiaires
- Clarté de la base légale et droit de recours	- Projet de loi sur les produits du tabac à portée limitée	- Projet de loi sur les produits du tabac à portée limitée - Possibilité de lancer une initiative populaire ou un référendum	- Possible ratification de la CCLAT en fonction des résultats des futurs débats du Conseil national - Possibilité de lancer une nouvelle initiative populaire ou un référendum
<b>Evaluation</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>3</b>

Quoique le projet de loi dans sa version actuelle ait une portée relativement limitée, il devrait permettre, selon le Conseil fédéral, de ratifier la Convention-cadre de l'OMS pour la lutte antitabac, ce que conteste cependant un avis de droit publié postérieurement aux débats parlementaires sur lesquels notre étude est basée (Cereghetti, A. & Pétermann, N. 2020). L'avantage de la ressource droit en lien avec la CCLAT dépendra finalement des résultats de votes futurs au sein du Conseil national. Si un projet de loi à forte portée est accepté, la ressource droit sera en faveur des groupes bénéficiaires. Dans le cas contraire, les groupes bénéficiaires auront toujours la possibilité de lancer une nouvelle initiative populaire. Même si les groupes cibles ont théoriquement aussi la possibilité de lancer une initiative ou un référendum, il est peu probable que ceux-ci en fassent l'usage. Ainsi, les groupes bénéficiaires auront l'avantage de la ressource droit qui pourra être mobilisée en fonction de l'issue du futur projet de loi.

## 9.6 Synthèse

Illustration 7 : Synthèse du portefeuille de ressources des acteurs



■ Acteurs politico-administratifs ■ Groupes cibles ■ Groupes bénéficiaires

0 = absent, 1 = faible, 2 = moyen, 3 = élevé

Bien que les résultats de l'analyse restent pour le moins subjectifs malgré l'appui d'exemples concrets, il est incontestable que l'industrie du tabac (groupes cibles) bénéficie de la ressource argent en abondance. Cette ressource lui permet de se procurer, de façon inégale par rapport aux autres acteurs, un grand nombre d'autres ressources. Elle lui offre la possibilité de réaliser ses propres recherches et de choisir quelle information elle décide de divulguer ou pas. Par son financement aux associations faitières de l'économie et ses liens avec les entreprises qui commercialisent ses produits, elle s'assure un relais important au sein du Parlement. Sans compter sur la ressource temps qui joue en sa faveur et lui permet de maintenir ses ventes sans restriction jusqu'à l'adoption de nouvelles législations.

L'histogramme met particulièrement en évidence la faible présence de la ressource argent et l'absence de la ressource temps auprès des groupes bénéficiaires. Le manque de moyens financiers de ceux-ci s'explique facilement par le fait que ce sont les cotisations de ses membres qui constituent leur budget. Concernant la ressource temps, les acteurs politico-administratifs dont fait partie le Parlement ont la capacité de définir la temporalité des autres acteurs en présence. En fonction du soutien politique accordé aux groupes bénéficiaires ou aux groupes cibles, il a ainsi la possibilité de retarder l'adoption du projet de loi comme ce fut le cas avec le renvoi au Conseil fédéral de l'avant-projet en 2016. À cela se rajoute le système politique Suisse qui comprend de nombreuses phases donnant l'avantage de la ressource temps aux groupes cibles. Néanmoins, les acteurs minoritaires pourront toujours s'opposer à la programmation politico-administrative par l'intermédiaire d'une initiative populaire et dans certains cas d'un référendum facultatif, ce qui leur donne l'avantage pour la ressource droit.

Contrairement aux groupes cibles, les acteurs politico-administratifs et les groupes bénéficiaires font preuves d'une totale transparence concernant les informations

nécessaires à l'élaboration du projet de loi et n'ont aucun intérêt à détenir des informations de manière secrète. Le manque de recul en lien avec la nocivité des nouveaux produits est, dans le contexte de la politique étudiée, bénéfique aux groupes cibles.

Malgré la présence importante de la ressource organisation auprès des organisations de la santé (groupes d'intérêt publics) et une mutualisation de cette ressource avec les groupes bénéficiaires, c'est en fin de compte le soutien politique au sein du Parlement qui est décisif pour la portée du projet de loi.

## 10. Stratégie et tactiques utilisées pas l'industrie du tabac en Suisse

En avril 1995, Steve Parrish, vice-président de Philip Morris déclarait « notre but est de modeler l'environnement réglementaire de sorte que nos entreprises réalisent leurs objectifs » (Legacy Tobacco Documents Library, 1995). Bien que 25 ans aient passé depuis cette déclaration, ce chapitre se propose de démontrer que la stratégie qui consiste à influencer les décisions législatives est toujours d'actualité en Suisse.

À titre d'illustration et au-delà de nos frontières, il est intéressant de rappeler que la première directive européenne relative à l'interdiction de la publicité, de la promotion et du parrainage en faveur des produits du tabac en 1998 avait été annulée à la suite d'un recours engagé par l'Allemagne à la demande de Philip Morris (Eker, Béguinot & Martinet, 2014, p. 130). Plus récemment, une coalition politique en Autriche a réussi à abroger une loi votée en 2015 qui interdisait de fumer dans les établissements avec des espaces fumeurs et dans ceux de moins de 50 m<sup>2</sup> (Kaelin, 2018). Ces deux exemples nous permettent de supposer que l'industrie du tabac pratique toujours une stratégie d'influence réglementaire.

La mise en place de la stratégie des industriels du tabac passe par deux types de tactiques : le lobbying politique direct et le lobbying indirect. Même s'il est difficile de démontrer l'influence du lobbying indirect sur la décision politique, il est important de mettre en évidence ces tactiques car elles ont certainement un rôle à jouer au sein de l'opinion publique et indirectement sur le Parlement.

### 10.1 Lobbying politique direct

Parmi les tactiques de lobbying direct, il est possible de distinguer deux domaines d'actions. Le premier consiste au contact de lobbyistes mandatés par les groupes cibles auprès des parlementaires et le deuxième est constitué de groupes d'intérêt qui sont représentés dans les chambres fédérales par les politiciens en personne. Ces derniers agissent en amont au sein des commissions et directement dans les débats qui ont lieu dans l'arène parlementaire.

#### **Contact direct des lobbyistes auprès des parlementaires**

À la suite d'une série d'entretiens réalisés auprès de parlementaires fédéraux<sup>41</sup> entre juillet et août 2020 et à un entretien réalisé avec le directeur de polsan, une agence d'analyse et de conseil politique<sup>42</sup>, il ressort que l'industrie du tabac fait appel à des lobbyistes pour tenter d'influencer les élus. La technique opératoire est double.

- Premièrement, des missives d'informations sur les produits du tabac et cigarettes électroniques sont envoyées régulièrement aux parlementaires en amont et pendant les sessions qui traitent du sujet.
- Deuxièmement, des séances d'information sont organisées périodiquement. Il peut s'agir d'invitation à des repas dans des restaurants qui offrent la possibilité à des représentants de l'industrie du tabac de présenter des arguments en défaveur d'un durcissement d'une loi afin d'obtenir une majorité

---

<sup>41</sup> PLR : Johanna Gapany, Conseil des Etats et membre de la CRESS-E depuis le 2.12.2019 ; PDC : Dominique de Buman, Conseil national du 01.12.2003 au 01.12.2019 ; PS : Christian Levrat, Conseil national du 01.12.2003 au 28.05.2012 et Conseil des Etats du 29.05.2012 à aujourd'hui.

<sup>42</sup> Reto Wiesli, directeur du bureau de politique de santé (polsan).

lors des votes au Conseil national et au Conseil des États. La particularité de ces invitations réside dans le fait qu'elles sont ciblées à l'attention de parlementaires et des membres de la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique qui n'ont pas encore adopté une position tranchée par rapport à l'objet débattu. Ce dernier groupe cible est particulièrement convoité car les deux chambres suivent souvent les recommandations émises par la Commission.

Cette technique opératoire suggère que les lobbyistes représentant les intérêts du tabac procèdent à un profilage des parlementaires dans le but de déterminer ceux qui sont le plus influençables ou à même de défendre leur cause, comme l'industrie du tabac l'a fait dans sa campagne de lobbying contre la Directive européenne sur les produits du tabac, qui a été adoptée en 2014 (Hörz, 2014). Toutefois, il semblerait qu'en Suisse, l'industrie du tabac a moins besoin de recourir à des lobbyistes externes que dans d'autres démocraties parlementaires car, avec son fonctionnement sur une base milicienne, ce sont les parlementaires eux-mêmes qui font un travail de lobbying (Boschetti & Mach, 2018). En fonction des activités professionnelles et autres engagements dans des associations rémunérées ou pas, il est fort probable que les parlementaires ne voteront pas contre les intérêts de la société ou de la branche économique qui les emploie.

### **Capacité d'influence des groupes d'intérêt dans l'arène parlementaire et conséquences pour le projet de loi**

Afin de mettre en lumière des liens de causalités avérés entre les votes des parlementaires et la tactique de mobilisation des groupes d'intérêt par les groupes cibles, le site Lobbywatch<sup>43</sup> a été utilisé pour étayer les liens d'intérêt entre conseillers nationaux, conseillers aux États, entreprises, associations et institutions.

L'histoire commence en 2007 lorsque l'USAM a créé le Comité de l'économie pour une politique raisonnable en matière d'alcool à la suite du Programme national alcool 2008-2012. Cette alliance a été rebaptisée en mai 2008 et est devenue l'Alliance des milieux économiques pour une prévention modérée (AEPM) à la suite des nouveaux programmes de l'OFSP concernant le tabac, la santé et l'alimentation. Son objectif principal était de lutter contre la nouvelle loi sur la prévention, qui n'a jamais pu être adoptée. Le schéma qui suit met en exergue la structure organisationnelle de cette alliance :

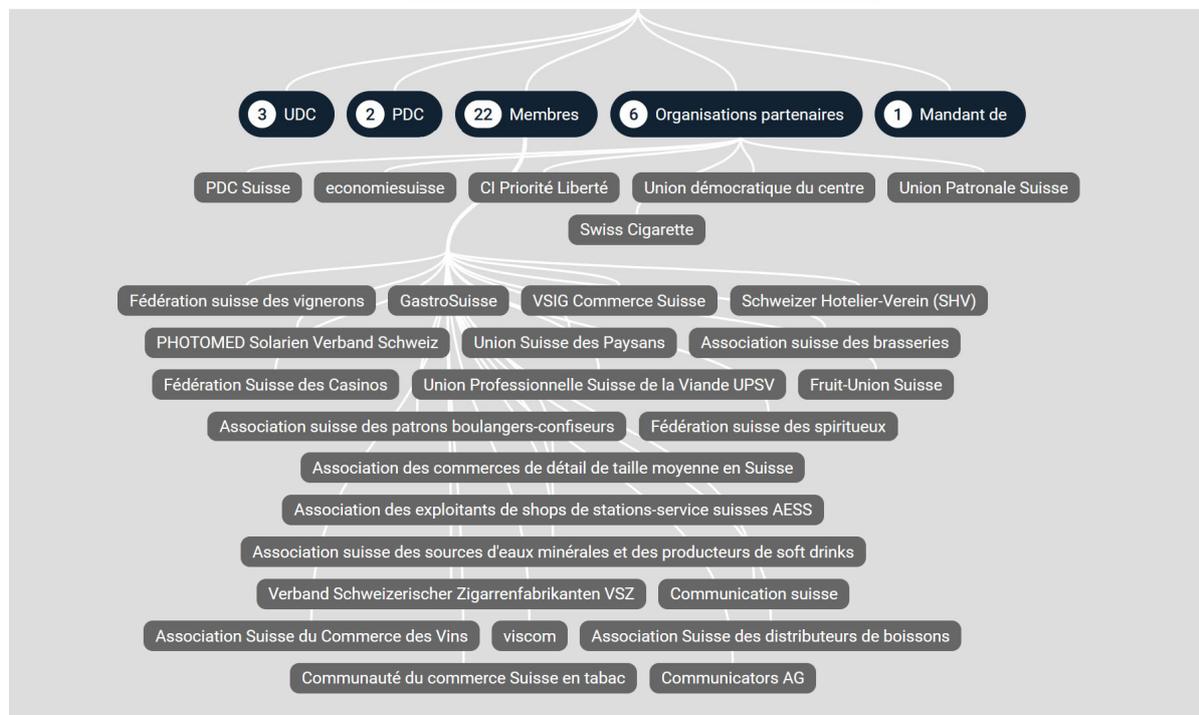
---

<sup>43</sup> Lobbywath Suisse est une association à but non lucratif qui gère une plateforme en ligne comprenant un instrument de recherche qui analyse la structure organisationnelle des groupes d'intérêt.

Illustration 8 : Liens de l'AEPM avec ses membres et organisations partenaires (source : Lobbywatch)

## Alliance des milieux économiques pour une politique de prévention modérée

Economie en général, Tabac, Alimentation, Association, Bern



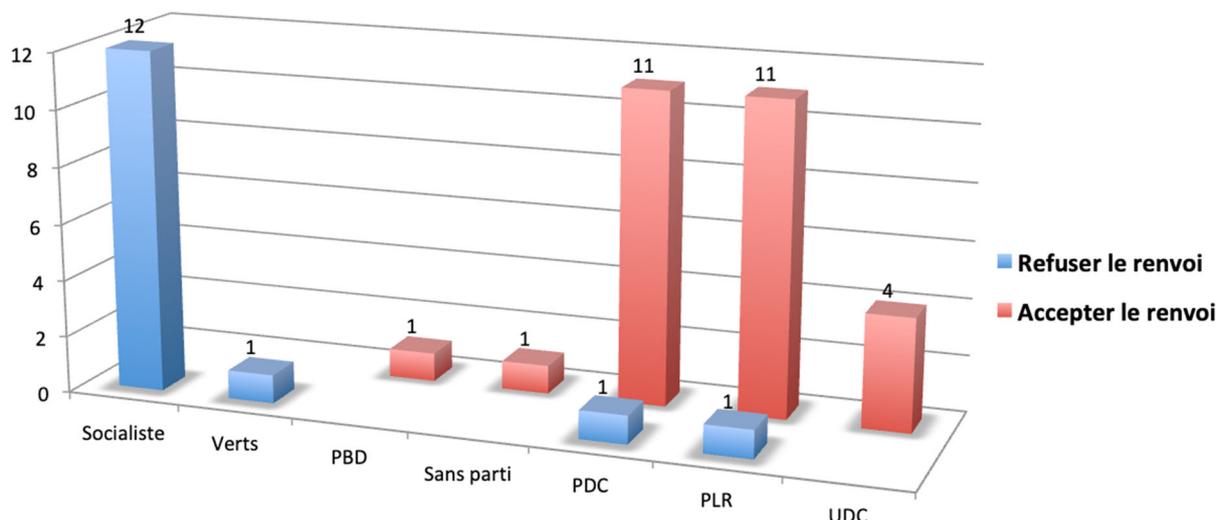
Sans vouloir citer directement les politiciens qui la composent, nous nous intéresserons particulièrement à ses membres et aux organisations partenaires avec lesquels des liens directs ont été observés par Lobbywatch. Parmi ses membres, figurent toute une série d'organisations telles que GastroSuisse, l'Union suisse des paysans, l'Association suisse des brasseries, la Fédération suisse des professionnelles suisse de la viande, Communication suisse, l'Association suisse du commerce du vin, la Communauté du commerce suisse en tabacs et bien d'autres encore. Bien que le profil des membres soit hétérogène, ils représentent les tiers perdants de la politique étudiée. Ceux-ci se mobilisent, soit pour défendre directement l'industrie du tabac, ou par crainte que le projet de loi crée un précédent dans leurs domaines respectifs (alcool, viande, etc.).

Quant aux organisations partenaires, elles sont composées du PDC Suisse, economiesuisse, de CI Priorité Liberté, de l'Union démocratique du centre, de l'Union patronale Suisse et de Swiss Cigarette. Cette dernière n'est autre que l'association qui réunit les trois plus grands acteurs du tabac en Suisse (BAT, JTI, PMI). Par ce lien, les groupes cibles cherchent à s'assurer un relais en amont et dans l'arène parlementaire.

Les analyses qui suivent ont pour objectif d'établir le lien de causalité entre les votes dans les deux chambres et l'appartenance des parlementaires à des groupes d'intérêt précités. Volontairement, les votes au sein de la commission ne seront pas traités car les comptes rendus des commissions ne seront disponibles que lorsque l'objet aura été traité de manière définitive. Néanmoins, il paraît important de rappeler que la Commission, à la suite d'une demande écrite de l'AEPM, avait en amont des débats parlementaires proposé de renvoyer le projet au Conseil fédéral (Bigler et al., 2016).

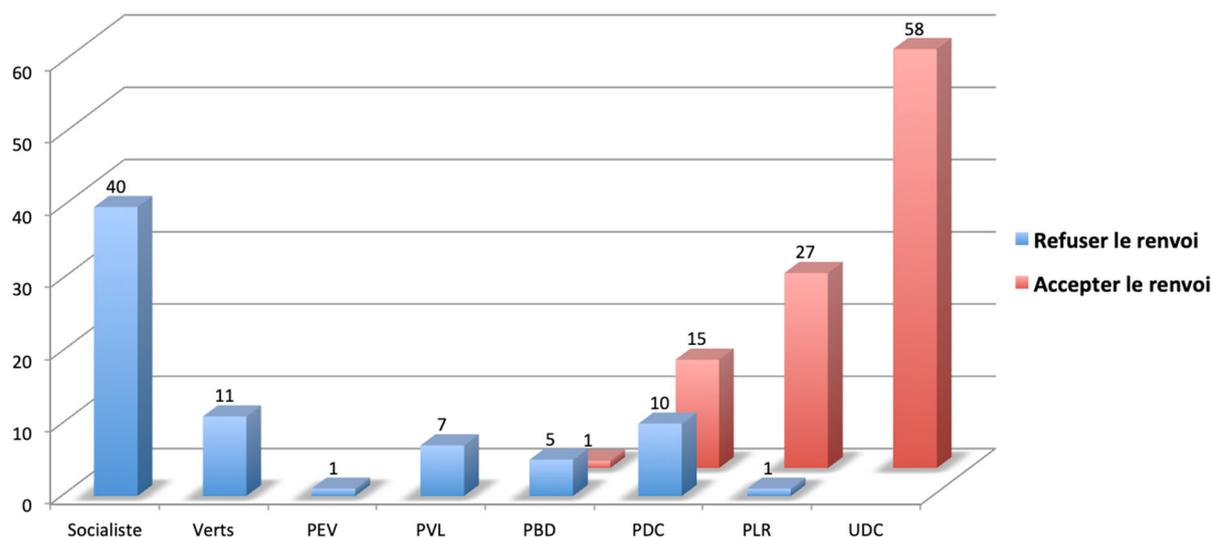
Afin de respecter la sphère privée des parlementaires, les résultats de vote présentés ci-après ne sont pas nominatifs. Pour rappel, le Conseil des États avait décidé en 2016 de renvoyer le projet de loi au Conseil fédéral avec 28 voix contre 15 pour la minorité.

Illustration 9 : Résultats des votes au Conseil des États – 14 juin 2016 (source des données : Curia vista – base de données des objets parlementaires)



En dépit du clivage habituel entre la gauche et la droite, l'analyse d'appartenance des politiciens à des groupes d'intérêt a mis en évidence que 12 parlementaires du PDC, le PLR et l'UDC sont directement membres de l'Alliance des milieux économiques pour une prévention modérée ou d'organisations partenaires telles qu'économiesuisse et Communication Suisse. À cela, il est important de rappeler que le PDC Suisse et l'UDC sont également des organisations partenaires de l'Alliance, raison pour laquelle la majorité de ses membres ont choisi de suivre la voie commune. Ces éléments nous permettent d'affirmer que le rôle des groupes d'intérêt a été favorable aux groupes cibles dans le cadre du résultat de ce vote. De plus et en lien avec les prises de position lors des débats du Conseil des États, les parlementaires ayant pris la parole en faveur d'un renvoi du projet au Conseil fédéral sont membres de l'AEPM ou d'autres organisations telles que Communication Suisse.

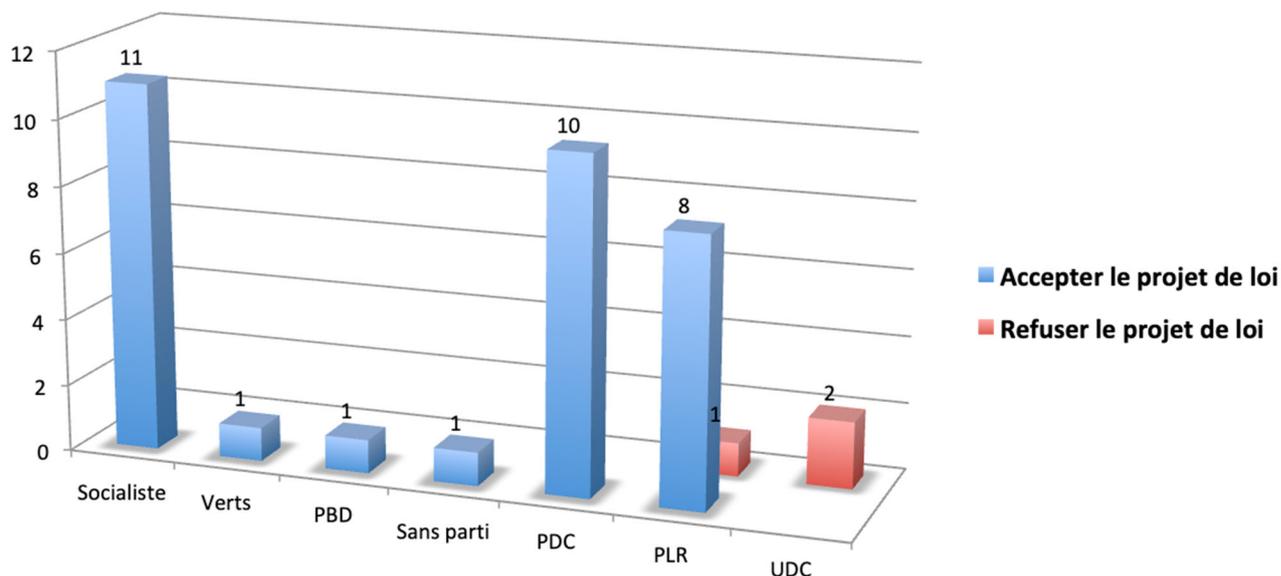
Illustration 10 : Résultats des votes au Conseil national – 8 décembre 2016 (source des données : Curia vista – base de données des objets parlementaires)



Force est de constater une légère différence au niveau du clivage habituel avec le PDC dont un peu moins de la moitié de ses membres étaient contre le renvoi du projet au Conseil fédéral. L'analyse d'appartenance nous indique que 40 parlementaires issus du PDC, du PLR et de l'UDC sont directement membres de l'AEPM ou d'organisations partenaires<sup>44</sup>. Le nombre de ces dernières est bien plus élevé qu'au Conseil des États, ce qui n'est pas surprenant puisque le nombre de parlementaires y est plus important. Même si au premier abord, Swiss Cigarette n'a, d'après les recherches effectuées, qu'un seul lien indirect avec un parlementaire du PLR, il apparaît clairement que ses intérêts ont été défendus par les membres de l'AEPM et de ses organisations partenaires, dont l'UDC, avec ses 58 voix en faveur du renvoi du projet. En lien avec les prises de position lors des débats au Conseil national, il a été constaté que les parlementaires en faveur d'un renvoi du projet sont soit membres de l'AEPM ou d'organisations telles que le groupe de lobbyisme pour les boissons rafraîchissantes et GastroSuisse.

À la suite de ce renvoi et comme explicité au chapitre 8, le Conseil fédéral a été contraint d'adapter le projet de loi et de procéder à une deuxième consultation auprès des partenaires. Traité une deuxième fois au sein de la Commission sécurité sociale et santé publique (CSSS-E) de février à août 2019, il a été décidé d'améliorer la protection des jeunes dans cette deuxième mouture avec l'objectif de pouvoir ratifier la Convention-cadre de lutte antitabac de l'OMS (CSSS-E, 2019). La proposition de vote ne portait plus sur un renvoi du projet mais sur son acceptation.

Illustration 11 : Résultats des votes au Conseil des États – 26 septembre 2019 (source des données : Curia vista – base de données des objets parlementaires)



À la suite des débats du Conseil des États, la deuxième mouture du projet a été adoptée par une majorité (32 voix contre 3). Ce changement de cap de la part du Conseil des États paraît difficilement explicable car les parlementaires en fonction lors de ce vote sont les mêmes qui avaient proposé son renvoi en 2016 avec les mêmes appartenances au sein de l'AEPM et de ses organisations partenaires. À première vue, on peut supposer un lien de cause à effet avec les deux polémiques créées en juillet

<sup>44</sup> CI Priorité Liberté, economiesuisse, Union patronale Suisse, Union démocratique du centre, PDC Suisse.

2019 lorsque Philip Morris se proposait de financer le pavillon Suisse à l'exposition universelle de Dubaï en 2020. À cela s'est ajouté la participation financière de Philip Morris à l'inauguration de l'ambassade de Suisse à Moscou en juin 2019 (Sieber & Boeglin, 2019). Ces événements ont provoqué une indignation médiatique d'ampleur nationale. Cependant ils ne permettent pas à eux seuls d'expliquer l'adoption du projet de loi. Pour comprendre le dénouement, il est essentiel de s'intéresser à la portée de cette deuxième mouture. Mise à part l'interdiction de vente aux mineurs à laquelle l'ensemble du Conseil des États adhère, toutes les restrictions proposées représentent la voie médiane du Parlement.

Le manque d'activisme de l'AEPM et des groupes cibles dans le cadre de cette deuxième mouture peut nous laisser supposer qu'il s'agit en fin de compte d'une loi dite « de préemption ». C'est à dire une loi donnant l'apparence de faire des concessions, dans le but d'empêcher l'adoption d'une loi efficace dans les années à venir. Dans le cas de la loi sur les produits du tabac, des restrictions en matière de publicité dans les journaux et revues font déjà l'objet de mesures volontaires de l'industrie du tabac depuis 2005 (Commission suisse pour la loyauté, 2005). Cependant, les points de vente composés de kiosques ou de stations-services qui sont présents à tous les coins de rue ne feront l'objet d'aucune interdiction. De plus, l'interdiction du parrainage des événements à caractère international aura un impact très limité car la majeure partie des festivals ou événements ne font pas partie de cette catégorie. À titre d'exemple, le festival du Gurten, la Fête des vigneronns ou des événements organisés par des entreprises privées pourront toujours être parrainés. Enfin et pour compenser l'interdiction de promotion sous forme de distribution gratuite, il est fort probable que l'industrie du tabac fera amplement usage de son droit d'octroyer des rabais, qui restent autorisés.

Cette tactique dite de loi « de préemption » fait l'objet de plusieurs études aux États-Unis (Sbarra, 2009; Pertschuk et al., 2012). Pour faire un parallèle avec le projet de loi qui nous intéresse, voici un extrait d'une note interne d'un employé de R.J. Reynolds Tobacco Company :

**Accept minimum federal standard of 18 years of age in return for maintaining federal preemption of health warning labels or avoiding other more onerous proposals.**

Source : Champion, 1989, p. 58

Datant de 1989, cet extrait de note est intéressant car il met en évidence le fait que l'industrie du tabac était prête à accepter une interdiction de vente aux mineurs dans le but d'éviter d'autres mesures à son encontre. Même s'il n'est pas possible d'affirmer que cette tactique a été appliquée dans le cadre du projet de loi étudié, il y a une forte similitude et on peut supposer qu'il s'agit là de l'objectif recherché.

Dans le même registre, on peut citer le cas du décret royal belge de 1993 qui avait été rédigé par l'industrie du tabac afin de réduire la portée d'une législation interdisant de fumer sur le lieu de travail. À cette époque, l'objectif était de persuader le gouvernement que le décret royal était une réponse suffisante pour résoudre le problème de l'exposition à la fumée passive sur le lieu de travail. Adopté par le gouvernement belge, ce décret est marqué par l'absence de mesures concrètes et l'utilisation d'un langage accommodant favorable à l'industrie du tabac (Dearlove, Bialous & Glantz, 2002, p. 3). Au niveau Suisse, la loi adoptée sur la fumée passive est du même ordre car elle interdit la fumée dans les espaces fermés accessibles au

public ou dans les lieux de travail mais il existe toute une série d'exceptions qui en limitent la portée et la rendent insuffisante pour ratifier la CCLAT.

En analysant le projet de loi sous l'angle de sa mise en conformité avec les standards internationaux prévus dans la CCLAT, il est prévu à l'article 13 alinéa 1<sup>er</sup> que « les Parties reconnaissent que l'interdiction globale de la publicité, de la promotion et du parrainage réduira la consommation des produits du tabac ». L'alinéa 2 de ce même article impose à chaque Partie, « dans le respect de sa constitution ou de ses principes constitutionnels » d'instaurer une interdiction globale de toute publicité, promotion et parrainage des produits du tabac. En cas d'impossibilité d'instaurer une interdiction globale de la publicité en raison de sa constitution, des restrictions minimales sont tout de même imposées (art. 13 al. 3 CCLAT). L'OFSP s'est basée sur ces mesures minimales pour établir le projet de loi sur les produits du tabac sans se prononcer sur la question de la constitutionnalité éventuelle d'une interdiction globale de la publicité. Cependant et d'après un avis de droit datant du 3 novembre 2020, une interdiction globale de la publicité serait conforme à la constitution Suisse car elle ne porterait pas atteinte à la liberté économique dans le sens ou la commercialisation des produits du tabac reste possible. De ce fait, la Suisse pourrait uniquement ratifier la CCLAT si elle adoptait une interdiction globale de la publicité pour les produits du tabac (Cereghetti & Pétermann, 2020).

En fin de compte, ce sous-chapitre nous a permis de mettre en évidence l'importance des groupes d'intérêt dans le processus législatif. Grâce au lien direct de l'association Swiss Cigarette avec l'AEPM, l'industrie du tabac bénéficie d'un relais important au sein du Parlement. Le premier projet avait été rejeté par le Parlement et renvoyé à la case départ chez le Conseil fédéral alors que le deuxième projet a été adopté de manière très consensuelle tout en laissant une certaine marge de manœuvre aux groupes cibles dans la commercialisation de leurs produits. Bien que l'avis de droit précité remette en question la conformité du projet de loi avec l'objectif de ratification de la Convention, il incombera au Parlement de choisir s'il souhaite adapter à nouveau son projet de loi dans le dessein de ratifier la CCLAT.

## 10.2 Lobbying indirect : registre des tactiques et de leur utilisation

Tout comme le lobbying politique direct, les tactiques décrites ci-après ont pour objectif de faire pression sur la décision politique mais cette fois-ci par le biais d'intermédiaires pouvant être d'autres acteurs/alliés, des médias ou l'opinion publique. Le registre des tactiques étudiées passe par la désinformation, les contributions caritatives à différentes associations, la réalisation de rapports orientés et l'autorégulation. Bien qu'il ne soit pas possible d'établir un lien de causalité entre ces tactiques et la portée du projet de loi étudié, il est plausible qu'elles contribuent néanmoins à forger l'opinion publique et celles des décideurs politiques.

### 10.2.1 Désinformation : « Controverse autour de la nicotine et du Coronavirus »

En pleine crise du Coronavirus, une publication parue le 24 avril 2020 annonçait que la substance noire émanant des cigarettes pouvait avoir des effets préventifs et thérapeutiques contre le virus. Cet article a fait grand bruit dans la presse et a permis de semer le doute chez les personnes qui souhaitent arrêter de fumer. Sans rejeter l'idée que la nicotine puisse représenter une certaine forme d'effet protecteur contre le virus, la firme British American Tobacco estime qu'il est encore trop tôt pour tirer des conclusions car les données disponibles ne sont pas suffisantes. Cet exemple est

intéressant car l'étude n'a pas été publiée par l'industrie elle-même mais par un ancien professeur de l'Institut Pasteur dont des études passées avaient été financées par l'industrie du tabac (Etwareea, 2020). Même s'il est difficile de démontrer l'utilisation de la désinformation en Suisse, les exemples précités au chapitre 9 avec l'affaire Rylander à l'Université de Genève et l'affaire Philip Morris à Zürich sont bien réels et mettent en évidence que cette tactique a déjà été utilisée en Suisse.

### 10.2.2 Versement de contributions caritatives à différentes organisations et associations

Les principaux acteurs du tabac (BAT, JTI, PMI) se présentent comme des entreprises engagées socialement. Ils soutiennent financièrement un grand nombre de projets ou d'associations dans des domaines tel que le caritatif, l'environnement, l'art ou la défense des minorités. À titre d'exemple, voici un aperçu des contributions versées par Philip Morris en 2018 à différentes organisations caritatives suisses :

Tableau 14 : Contributions versées par Philip Morris à des organisations caritatives en Suisse - 2018

Nom des organisations	Description de projet	Montant en dollars
Caritas Neuchâtel	Soutien à une épicerie subventionnée pour les personnes vivant dans la pauvreté	47'000.-
Cartons du cœur	Contribution au fonctionnement général	15'000.-
Cartons du cœur Neuchâtel	Contribution au fonctionnement général	10'000.-
Centre Social protestant	Conseil social et soutien aux familles en difficulté financière	77'000.-
Foundation Victimes Aid Zürich	Soutien à une campagne de sensibilisation contre la violence à l'égard des femmes	10'000.-
Missing Children Switzerland	Contribution au fonctionnement général	50'345.-
Croix-rouge Canton de Vaud	Soutien d'urgence aux familles défavorisées	42'000.-
Refugee4Refugees	Contribution au fonctionnement général	5'076.-
Rencontre Echanges Centre Interculturel Femmes	Programme d'autonomisation des femmes migrantes	15'000.-
Swiss Mountain Aid	Contribution au fonctionnement général	64'000.-

Le soutien apporté par les industriels du tabac démontre une volonté de consolidation de leur crédibilité auprès du public en tant que partenaire important de la société. Sans en être réellement conscientes, les organisations ou associations bénéficiaires deviennent dépendantes de cette manne financière sans laquelle elles devraient chercher de nouveaux contributeurs. Malgré le fait qu'il n'a pas été possible de trouver des prises de positions de ces associations ou organisations en défaveur du projet de loi sur les produits du tabac, une telle pénétration du tissu social et culturel suisse par les cigarettiers ne peut que produire un courant qui profite à leur image et sert leurs intérêts, y compris sur le plan politique.

### 10.2.3 Rapport orienté sur l'importance du secteur du tabac dans l'économie suisse

En 2017, Philip Morris SA a mandaté la société KPMG pour réaliser une étude afin de mettre en évidence l'influence de l'industrie du tabac dans l'économie suisse. Cette étude est basée sur des données et des informations quantitatives disponibles publiquement et sur des entretiens réalisés avec des représentants de divers secteurs du marché suisse du tabac et avec l'Administration fédérales des douanes. Les résultats mettent particulièrement en avant les impôts perçus grâce au tabac, qui constituent une source de revenus importante pour financer l'AVS (2'131 mio en 2016,

soit 5% du budget de l'AVS), la TVA (319 mio de francs en 2016, soit 1,4% des recettes de la TVA) et les redevances versées au fonds SOTA (13.7 mio en 2016, utilisés pour financer la culture de tabac indigène) et au Fonds de prévention du tabagisme (13.7 mio en 2016). L'étude met également en évidence les répercussions directes, indirectes et publiques de l'industrie suisse du tabac sur toute l'économie du pays. Elle insiste aussi sur les emplois générés par cette industrie, qui représentent environ 6'233 postes de travail, et estime sa valeur ajoutée directe d'un bout à l'autre de la chaîne du tabac à environ 2.1 milliards de francs. En revanche, cette étude fait complètement l'impasse sur les frais médicaux, estimés à 3 milliards, et la perte de productivité induits par le tabac en Suisse, estimée à 2 milliards (Mattli et al., 2019, p. 59).

En réalité, l'ensemble des estimations présentées dans ce rapport ne prend pas en considération les coûts d'opportunité. En supposant qu'une partie de la population renonce au tabagisme, quelles en seraient les conséquences pour l'économie suisse ? Une ancienne étude britannique, datant de 1995, mais dont l'approche reste pertinente car elle utilise la même méthodologie que KPMG, a montré qu'une réduction de 40 % du tabagisme au Royaume-Uni aurait pour conséquence la création de 115'000 emplois équivalent plein temps dans les métiers du service, principalement dans les secteurs de la distribution, l'hôtellerie et la restauration. Ceci s'explique par le fait que l'argent économisé sur les achats du tabac serait dépensé pour acquérir d'autres biens et services. Parallèlement, le recul fiscal lié à une diminution de la consommation des produits du tabac serait compensé par une augmentation des taxes perçues par la consommation d'autres biens et services (Buck et al., 1995, p 20-21).

#### 10.2.4 Système d'autorégulation de l'industrie du tabac

L'industrie du tabac s'est dotée depuis 1992 d'un accord entre l'association Swiss Cigarette et la Commission suisse pour la loyauté prévoyant des restrictions volontaires en matière de publicité. Les membres de Swiss Cigarette (BAT, JTI et PMI) se sont engagés à promouvoir les produits du tabac uniquement auprès des adultes. Cet accord prévoit de ne pas placer d'affichage à moins de 100 m d'une école fréquentée principalement par des mineurs ou à ne pas faire de publicité avant 20 heures dans les cinémas. La publicité ne doit pas non plus représenter des personnes de moins de 25 ans ou suggérer que la fumée favorise la performance sportive ou la réussite sociale. De surcroît, la publicité dans la presse écrite est uniquement possible si le public cible est constitué d'au moins 80 % d'adultes. Aucune mesure punitive ne peut être prise par la Commission suisse pour la loyauté en cas d'infraction (Confédération suisse, 2017, p. 14). Comme nous l'avons vu précédemment dans les débats parlementaires, le système d'autorégulation est souvent invoqué par les élus pour éviter d'introduire des restrictions supplémentaires en matière de publicité. Du côté des partisans d'un durcissement de la loi, l'impact du système d'autorégulation est qualifié de très limité. À titre d'exemple, les publicités pour le tabac qui paraissent dans les journaux gratuits peuvent être vues par 170'000 lecteurs âgés de 14 à 18 ans (Confédération suisse, 2017, p. 17).

### 10.3 Synthèse

Au terme de cette analyse, il apparaît explicitement que l'industrie du tabac cherche toujours à modeler l'environnement réglementaire de manière à atteindre ses objectifs financiers. La mise en place de sa stratégie est réalisée à l'aide de deux tactiques : le lobbying politique direct et le lobbying indirect.

Malgré la difficulté d'évaluer l'impact du lobbying indirect sur la programmation politico-administrative, plusieurs actions observées nous permettent de confirmer l'utilisation de ce registre de tactiques au cours des dernières années. La particularité des actions observées réside dans le fait que les arguments sont toujours présentés de façon à mettre en avant l'industrie du tabac comme un acteur responsable qui se soucie de la société et qui contribue de manière importante à l'économie. Néanmoins, il est intéressant de constater que lorsque sa contribution dans l'économie suisse est étayée dans un rapport, il ne fait jamais mention des coûts sanitaires, de la perte de productivité ou d'opportunités. Afin d'éviter des restrictions en matière de publicité, l'industrie du tabac a déjà, en 1992, lors de la campagne sur les initiatives dites « jumelles », pris les devants en s'engageant par elle-même à limiter ce type d'activités et a évité ainsi de nouvelles mesures à son encontre pendant plusieurs décennies. Pour mettre cet engagement en perspective, on peut noter que, selon l'OFS, la période qui a suivi fut marquée par une forte augmentation du tabagisme chez les jeunes de 15 à 24 ans, qui a passé de 30,9 % en 1992 à 43,7 % en 1997 (soit une hausse de 44%).

Les entretiens réalisés auprès de parlementaires fédéraux ont apporté un éclairage sur le fonctionnement des contacts directs des lobbyistes auprès des parlementaires. D'une part, des missives d'informations leur sont transmises et d'autre part, des séances d'informations sont organisées périodiquement. Bien que les parlementaires fassent l'objet d'un profilage par des lobbyistes, il semblerait qu'en Suisse, ce sont les parlementaires eux-mêmes, du fait de leur appartenance à des groupes d'intérêt, qui font un travail de lobbying pour les groupes d'intérêt. Ceci s'explique par la double casquette des parlementaires exerçant des activités rémunérées au sein de la société civile et qui sont ainsi peu enclin à voter contre les intérêts de l'entreprise ou de la branche économique qui les emploie.

D'ailleurs, les résultats de l'analyse d'appartenance des parlementaires à des groupes d'intérêt ont permis dans le premier projet de loi d'établir des liens de causalité avérés entre les votes des parlementaires et la mobilisation des groupes d'intérêt. C'est par l'intermédiaire de son association Swiss Cigarette que l'industrie du tabac a bénéficié du soutien de l'Alliance des milieux économiques pour une prévention modérée et de l'ensemble de ses membres et organisations partenaires. En sa qualité d'organisation partenaire, Swiss Cigarette s'est assuré un soutien qui va au-delà de la problématique du tabac car les membres de l'Alliance s'opposent à toute intervention de l'État limitant la liberté de marché dans une logique libérale garantissant la liberté individuelle de toute la population. En revanche et lors du traitement du deuxième projet de loi en 2019, un manque d'activisme de l'AEPM et des groupes cibles a été observé. Comme le deuxième projet de loi est très consensuel au niveau de sa portée, il est possible que nous ayons à faire à une loi dite « de préemption » qui, d'après un avis de droit récent, ne permettra pas à la Suisse de ratifier la CCLAT.

## 11. Réponses aux questions de recherche

Sur la base de l'analyse présentée dans les chapitres précédents, nous sommes maintenant en mesure de répondre aux questions de recherche formulées initialement au sous-chapitre 2.3.

### **Quelles sont les spécificités de la situation politique en Suisse qui explique la forme plutôt modeste de la politique antitabac ?**

La politique suisse de lutte antitabac est répartie entre un grand nombre d'acteurs. D'une part, la Confédération est compétente en matière de prescriptions concernant les produits, l'imposition du tabac, la protection des travailleurs sur leurs lieux de travail et la coordination de la prévention du tabagisme. D'autre part, les cantons sont responsables des tâches au niveau de la prévention comportementale. Ces derniers élaborent leur propre législation qui varie considérablement d'un canton à l'autre en fonction de la sensibilité des politiciens en matière de santé publique. Cette dilution au niveau de la responsabilité rend plus difficile la mise en œuvre de politiques antitabac en Suisse.

Au sein du parlement, les partis à tendance libérale s'opposent depuis des décennies à toute mesure trop contraignante à l'encontre des industriels du tabac sous prétexte de préserver la liberté économique. Détenant une majorité sous la coupole fédérale, les partis libéraux ont toujours réussi à limiter lors des votes toute mesure qui entraverait la commercialisation des produits du tabac.

### **Comment les acteurs défendant les intérêts de l'industrie du tabac sont-ils coordonnés ?**

Les acteurs défendant les intérêts de l'industrie du tabac sont constitués de l'ensemble des entreprises qui ont des intérêts financiers directs en lien avec cette industrie et par les milieux qui craignent que les mesures qui seraient appliquées aux produits du tabac pourraient aussi l'être dans leurs domaines respectifs. Les intérêts de ces entreprises sont défendus au niveau cantonal et fédéral par les associations patronales (economiesuisse, Union suisse des arts et métiers, Union suisse des paysans, etc.). Ces associations jouent un rôle charnière dans le sens où elles mettent tout en œuvre pour défendre les intérêts de leurs adhérents au sein du Parlement. Dans le cadre de la politique antitabac, l'Union suisse des arts et métier a créé l'Alliance des milieux économiques pour une prévention modérée. Celle-ci est constituée de 22 membres issus des associations patronales et de 6 organisations partenaires, dont Swiss Cigarette, qui défendent les intérêts des trois plus grandes multinationales du tabac présentes en Suisse (BAT, JTI, PMI). Plusieurs parlementaires sont directement ou indirectement membres de l'AEPM.

### **Comment les acteurs de la prévention du tabagisme sont-ils coordonnés ?**

Au niveau de la prévention, deux types d'acteurs sont représentés. Il y a d'un côté les corporations professionnelles du domaine de la santé (Fédération des médecins suisses, la Société suisse des pharmaciens, etc.). De l'autre côté, il y a toute une série d'organisations telles que les ligues pulmonaires ou de santé publique. Une grande partie de ces organisations (un peu plus de 65) sont membres de l'Association suisse pour la prévention du tabagisme, qui traite spécifiquement du tabac et joue un rôle de coordinateur et de relais au sein de la Commission fédérale pour les maladies non-

transmissibles et auprès des autorités politiques. Afin de limiter la publicité pour le tabac, une alliance regroupant plus de 127 organisations de la santé a été mise sur pied dans le cadre de l'initiative « Oui à la protection des enfants et des jeunes contre la publicité pour le tabac ».

**Dans quelle mesure et par quels moyens les parlementaires fédéraux sont-ils influencés par les industriels du tabac ?**

Par leur appartenance à des groupes d'intérêt ou leurs fonctions extra-parlementaires, de nombreux parlementaires fédéraux ont des positions plutôt favorables à l'industrie du tabac. De plus et lors des votes, il est fréquent que les parlementaires sans lien direct avec des groupes d'intérêts suivent en majorité les recommandations de leur parti, ce qui constitue ainsi un référentiel de valeur plutôt libéral. Les résultats de vote lors du premier et deuxième tour, ainsi que la portée du projet de loi dans son ensemble, nous permettent d'avancer ces propos. En parallèle, l'industrie du tabac fait appel à des sociétés de lobbyistes qui interagissent directement auprès des parlementaires à l'aide de missives ou de séances d'informations dans le but d'amener les indécis à défendre leur cause dans l'arène parlementaire. Cependant, l'analyse d'appartenance des parlementaires à des groupes d'intérêt montre que le principal travail de lobbying est effectué par les parlementaires eux-mêmes lors des débats sous la coupole.

## 12. Conclusion

Avec un taux de prévalence stable à 27 % depuis une dizaine d'années, la portée des politiques de lutte contre le tabagisme en Suisse semble avoir un effet limité sur les consommateurs. Certes, les politiques de lutte contre le tabagisme du passé ont permis de réduire drastiquement la fumée passive. Mais l'objectif de santé publique de réduire les décès ou les maladies causées par le tabac n'est pas atteint.

Afin d'expliquer pourquoi la Suisse n'a toujours pas ratifié la Convention-cadre pour la lutte antitabac de l'OMS, qui obligerait notre pays à prendre un ensemble de mesures ayant fait preuve de leur efficacité contre le tabagisme, nous nous sommes intéressés à trois aspects : la stratégie et les tactiques utilisées par l'industrie du tabac (groupes cibles), le processus de programmation politico-administratif (PPA) représentant le résultat intermédiaire et les capacités d'action des acteurs. Rappelons ici que, comme toute entreprise privée, l'industrie du tabac cherche à maintenir ses parts de marché afin d'atteindre les objectifs financiers fixés par ses actionnaires. Pour ce faire, il n'est pas surprenant qu'elle cherche à limiter les mesures à son encontre par une stratégie d'influence au niveau de la réglementation. L'analyse des tactiques nous a permis de mettre en évidence le lobbying politique direct par l'intermédiaire de groupes d'intérêt comme moyen extrêmement efficace pour s'assurer un relais au Parlement. Les compagnies de tabac utilisent aussi un répertoire élaboré de tactiques comprenant la désinformation, un engagement social et l'utilisation de rapports orientés, dont il est difficile d'estimer l'impact sur le projet de loi étudié mais dont on peut cependant supposer qu'il a un effet renforçateur sur le lobbying direct.

Lors des procédures de consultation, puis lors des débats dans l'arène parlementaire, les intérêts économiques se sont opposés, au nom du libéralisme, aux interventions prévues par l'État. À l'inverse, les intérêts de santé publique étaient favorables à un durcissement du projet de loi. Force a été de constater dans la première mouture du projet que la prise de décision du Parlement a accordé plus de poids à l'économie qu'à la santé publique. Alors que le deuxième projet de loi, dans sa version adoptée très majoritairement par le Conseil des États, contient des mesures plus restrictives, mais dont la portée reste toutefois limitée.

En nous basant sur les données récoltées et les analyses effectuées, nous allons vérifier si les hypothèses émises au début de ce travail sont fondées :

*Hypothèse 1 : une forte tradition libérale en matière de commerce et l'importance du secteur du tabac dans l'économie suisse est un frein pour la mise en œuvre de politiques antitabac.*

L'analyse des ressources dont les résultats mettent en exergue une mobilisation importante des associations faïtières de l'économie, telles que l'USAM et Economiesuisse, cherchant par tous les moyens à préserver la liberté économique de l'industrie du tabac, nous permet d'affirmer que la forte tradition libérale ancrée dans les milieux économiques et leurs relais politiques constitue un frein pour la mise en œuvre de politiques antitabac. Du fait de leur fonction d'association patronale, l'USAM et Economiesuisse défendent non seulement les intérêts de l'industrie du tabac mais aussi ceux de tous les autres secteurs d'activité liés directement et indirectement à cette industrie. Il paraît toutefois important de rappeler que les mesures prévues dans le projet de loi ne cherchent pas à interdire la vente des produits du tabac mais uniquement à limiter les techniques de commercialisation.

*Hypothèse 2 : l'industrie du tabac dispose d'une meilleure représentation politique au sein du Parlement que les milieux de la santé et de la prévention.*

Les débats au sein du Parlement ont mis en évidence un soutien important des partis à tendance libérale, plus particulièrement du PLR et de l'UDC. Alors que les milieux de la santé et de la prévention sont principalement défendus par le PS et les Verts. La traditionnelle prédominance des partis de droite au Parlement s'est particulièrement bien reflétée lors des votes pour un renvoi du premier projet de loi au Conseil fédéral et lors de l'acceptation de la deuxième mouture du projet dont la portée est limitée. Si bien que l'on peut affirmer que la représentation politique de l'industrie du tabac au Parlement est supérieure à celle des milieux de la santé et de la prévention.

Finalement et malgré le fait que le projet de loi n'aura pas abouti au terme de ce travail en raison de la situation sanitaire actuelle, il n'est pas certain qu'il permette au Conseil fédéral de ratifier la Convention-cadre de lutte antitabac de l'OMS. À ce titre, il sera intéressant de suivre l'évolution du projet lors des débats au sein du Conseil national avec une représentation politique modifiée en faveur des milieux de la santé et de la prévention.

## 12.1 Limites de la recherche

La principale limite rencontrée dans l'élaboration de ce travail est liée à la difficulté d'établir clairement des liens de causalité entre les tactiques déployées par les industriels du tabac et les comportements des parlementaires. Même s'il a été possible de mettre en évidence l'appartenance de certains parlementaires à des groupes d'intérêt, le manque de transparence des élus en lien avec leurs fonctions extraparlimentaires rémunérées rend difficile l'établissement de ces liens de causalité.

Dans le cadre du lobbying indirect, il est encore plus difficile de démontrer un lien de cause à effet dans le cadre du projet de loi car les actions entreprises sont multiples et touchent l'ensemble de la population y compris les parlementaires.

Enfin et à la suite du renouvellement du Conseil national en octobre 2019 et l'obtention de 17 sièges supplémentaires par les Verts au profit de l'UDC (-12) et du PLR (-4), il était plausible de postuler, au moment où le présent travail a été réalisé, que cette nouvelle configuration politique pouvait faire évoluer l'élaboration de la loi dans un sens plus favorable à la santé publique. Alors que nous nous approchons de sa publication finale, nous constatons que les partis bourgeois qui ont dominé les débats depuis leurs débuts en 2014 continuent de le dominer, en donnant la prépondérance aux intérêts de l'économie sur les impératifs de santé publique.

## 12.2 Recommandations

Les perspectives ouvertes par ce travail sont variées. D'une part et au niveau suisse, il serait intéressant de concentrer la recherche uniquement sur le lobbying politique direct et d'effectuer une étude qualitative et/ou quantitative. Cette démarche permettrait d'aller plus en profondeur et de mieux explorer son impact sur le programme politico-administratif.

D'autre part et vu que les élus suisses n'ont pas l'obligation de déclarer leurs activités professionnelles dans le registre des intérêts, il serait plus judicieux de réaliser un travail sur le lobbying politique direct dans un pays où les lois obligent les politiciens à déclarer leurs intérêts financiers, comme c'est le cas au sein du parlement européen.

En dernier lieu, ce travail cherchait aussi à mettre en lumière les tactiques d'influence exercées par l'industrie du tabac en Suisse, qui ont un impact considérable sur la politique de santé publique, et en particulier sur la lutte contre le tabagisme. Les politiques futures dans ce dernier domaine devront se munir de moyens permettant de les protéger contre ces tactiques d'influence, notamment en adoptant les bonnes pratiques prescrites par la Convention-cadre de l'OMS et ses directives. Dans cette optique, tout travail futur en lien avec cette thématique permet de sensibiliser son auteur, ses lecteurs et éventuellement les décideurs politiques, et il est donc fortement recommandé de poursuivre la réalisation de tels travaux.

## Bibliographie

Les sources citées ci-dessous retracent l'ensemble des analyses des politiques de lutte contre le tabagisme au niveau national depuis 1996.

- Balthasar, A. & Sager, F. (2011). *Evaluation des Programmes nationaux alcool et tabac 2008-2012 ainsi que du programme de mesures de la Confédération en vue de réduire les problèmes de drogue 2006-2011*. Université de Lausanne : Institut de hautes études en administration publique ; Lucerne : Interface Politikstudien Forschung Beratung.
- Bolliger-Salzmann, H., Cloetta, B., Bähler, G., Müller, F. & Hofmann, C. (2000). *Programme Global Tabac 1996-1999 de l'Office fédéral de la santé publique Rapport final concernant les résultats de l'évaluation globale*. Université de Berne: Institut de médecine sociale et préventive, unité de recherche en matière de santé.
- Bury, J. & Boggio, Y. (2007). *Evaluation du Programme national de prévention du tabagisme PNPT 2001-2005/2007*. Genève : Agence pour le développement et l'évaluation des politiques de santé.
- Ensmann, A., Pichler, M., Sardi, M. (2002). *Evaluation de la Campagne nationale « fumer ça fait du mal » de prévention du tabagisme 2002 de l'OFSP*. Institut Érasme.
- Fueglistler-Dousse, S., Jeanrenaud, C., Kohler, D. & Marti, J. (2009). *Coûts et bénéfiques des mesures de prévention de la santé : Tabagisme et consommation excessive d'alcool*. Institut de recherche économique, Université de Neuchâtel.
- Sager, F. & Balthasar, A. (2017). *Evaluation des programmes cantonaux de prévention du tabagisme*. Université de Berne: Kompetenzzentrum für Public Management; Lucerne: Interface Politikstudien Forschung Beratung.
- Sager, F., Mavrot, C., Hadorn, S. & Hildbrand, L. (2020). *Kantonsübergreifender Evaluationsbericht Kantonalen Tabakpräventionsprogramme*. Université de Berne: Kompetenzzentrum für Public Management.
- Wenger, J., Surber, M., Lanzi, J., Gantenbein, F. & Kübler, D. (2014). *Analyse de la politique en matière des addictions en Suisse : les coalitions de cause dans les domaines de l'alcool, du tabac et des drogues*. Zürich: Institut für Politikwissenschaft.

### Autres sources

- Allebeck, P. & McKee, M. (2014). Why the European Journal of Public Health will no longer publish tobacco industry-supported research. *European Journal of Public Health*, vol 24, issue 2, p.182. Doi.org/10.1093/eurpub/cku001.
- Association suisse pour la prévention du tabagisme (AT). (2020). *Portrait*. Site AT consulté le 15.03.2020 sur <https://portal.at-schweiz.ch/fr/a-propos/portrait>.
- Banks, E., Joshy, G., Weber, M. F., Liu, B., Grenfell, R., Egger, S., Paige, E., Lopez, A. D., Sitas, F., Beral, V. (2015). Tobacco smoking and all-cause mortality in a large Australian cohort study: findings from a mature epidemic with current low smoking prevalence. *BMC Medicine*, pp. 13-38. Doi.org/10.1186/s12916-015-0281-z.
- Barnes, D. E. & Bero, L. A. (1998). Why review articles on the health effects of passive smoking reach different conclusions. *JAMA*, 279(19), pp. 1566-1570. Doi:10.1001/jama.279.19.1566.
- Bernhard, R., Rielle, Y. & Wiesli, R. (2005). *Ratification de la première convention-cadre de l'OMS pour la lutte antitabac : analyse comparative des processus de*

- décision en fonction des lignes de conflit et des constellations d'acteurs*. Berne : Bureau pour une politique de la santé.
- Bero, LA. (2005). Tobacco industry manipulation of research. *Public Health Rep.*, 120(2), pp. 200-208. Doi: 10.1177/003335490512000215.
- Berthet, A., Sadowski, J., Zürcher, K., Guenin, V., Gendre, A., Auer, R., Vernez, D. & Cornuz, J. (2018). Produits du tabac « chauffé » : que faut-il savoir ? *Revue médicale suisse*, n. 625, volume 14, pp. 1935-1941.
- Bigler, H. U., Rühl, M., Noirjean, H., Lombardi, F., Meyer, T., Kuonen, M., Egger, F., Rutz, G. A., Bamert, U., Engeli, K., Friedrich, M., Nussbaum, H., Bähler, T., Savoy, O., Zraggen, E., Wolf, H., Dällenbach, E., Sigg Frank, B., Li-Treyer, A. & Wellauer, U. (2016). *Courrier demandant le renvoi du projet au Conseil fédéral adressé à la CSSS-E le 15.03.2016*. Berne.
- Brandt, A. (2007). *The Cigarette Century: The Rise, Fall and Deadly Persistence of the Product That Defined America*. Basic Books; 1er edition. Published by Basic Books New York.
- British American Tobacco. (2014). *Courrier relatif à la consultation fédérale concernant l'avant-projet de loi fédérale sur les produits du tabac adressé à l'OFSP le 10.09.2014*. Lausanne.
- Blecher, E. & van Walbeek, C. (2008). *An Analysis of Cigarette Affordability*, Paris: International Union.
- Bovet, P., Paccaud, F. & Cornuz, J. (2012). Convention-cadre pour la lutte antitabac: un instrument puissant de santé publique. *Revue médicale Suisse*, volume 8, pp. 1438-1441.
- Buck, D., Godfrey, C., Raw, M. & Sutton, M. (1995). *Tobacco and Jobs: The impact of reducing consumption on employment in the UK*. Centre for Health Economics, University of York.
- Cereghetti, A. & Pétermann, N. (2020). *Avis de droit: Conformité du projet de loi fédérale sur les produits du tabac au droit supérieur*. r & associés avocats. Lausanne.
- Champion, M. (1989). Memorandum, 29.03.1989. Bates number : 2050638-2050774. CIPRET-Vaud. (2014). *Programme de prévention du tabagisme 2014-2017*. Lausanne.
- Commission de la sécurité sociale et de la santé publique. (2019). *Communiqué de presse: nouvelle loi sur les produits du tabac: la commission veut protéger efficacement les mineurs*. Berne.
- Commission suisse pour la loyauté. (2005). *Accord entre Swiss Cigarette et la Commission suisse pour la loyauté concernant des restrictions volontaires de l'industrie de la cigarette en matière de publicité*. Zürich.
- Confédération suisse. (2014). *Loi fédérale sur les produits du tabac et les cigarettes électroniques, rapport explicatif relatif à l'avant projet*. Berne. Consulté le 14.01.2021 sur [https://www.admin.ch/ch/f/gg/pc/documents/2428/LPTab\\_Rapport-expl\\_fr.pdf](https://www.admin.ch/ch/f/gg/pc/documents/2428/LPTab_Rapport-expl_fr.pdf)
- Confédération suisse. (2017). *Loi fédérale sur les produits du tabac et les cigarettes électroniques, rapport explicatif relatif à l'avant projet*. Berne.
- Conseil d'État du canton de Neuchâtel. (2018). *Réponse à la consultation fédérale de la loi sur les produits du tabac et les cigarettes électroniques (LPTab)*. Neuchâtel.
- Conseil fédéral. (2011). *Message relatif à la loi fédérale sur les denrées alimentaires usuels*, ad 11.034.
- Conseil fédéral. (2015). *Message relatif à la loi fédérale sur les produits du tabac et les cigarettes électroniques*, ad 15.075.
- Conseil fédéral. (2018). *Message concernant la loi fédérale sur les produits du tabac et les cigarettes électroniques*, ad 15.075.

- Conseil fédéral. (2020). Message concernant l'initiative populaire « Oui à la protection des enfants et des jeunes contre la publicité pour le tabac ». Consulté le 15.11.2020 sur <https://www.admin.ch/opc/fr/federal-gazette/2020/6837.pdf>.
- Dearlove, J. V., Bialous, S. A. & Glantz, S. A. (2002). *Tobacco industry manipulation of the hospitality industry to maintain smoking in public places*. *Tobacco control*, 11(2), pp. 94-104. Doi.org/10.1136/tc.11.2.94.
- Département fédéral des finances. (2016). *Le Conseil fédéral adopte le message relatif à la modification de la loi fédérale sur l'imposition du tabac*. Consulté le 08.07.2020 sur <https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiques.msg-id-62268.html>.
- Département fédéral des affaires étrangères. (2015). *Guide de la pratique en matière de traités internationaux*. Editions 2015. Berne.
- Desportes, V. (2014). La stratégie en théorie. *Dans la politique étrangère*, 2014/2, pp. 165-178. Consulté le 03.10.2020 sur <https://www.cairn.info/revue-politique-etrangere-2014-2-page-165.htm>.
- Diethelm, P., Rielle, J.C. & McKee, M. (2005). The whole truth and nothing but the truth? The research that Philip Morris did not want you to see. *Lancet*, 366(9479), pp. 86-92. Doi: 10.1016/S0140-6736(05)66474-4.
- Diethelm, P. & Farley, T. M. (2015). Refuting tobacco-industry funded research: empirical data shows decline in smoking prevalence following introduction of plain packaging in Australia. *Tobacco Prevention & Cessation. The official journal of ENSP, the European Network for Smoking and Tobacco Prevention*. Vol. 1. doi:10.18332/tpc/60650.
- Diethelm, P. (2018). *Procédure de consultation : Loi sur les produits du tabac et les cigarettes électroniques*. Genève : OxySuisse.
- Dubois, G. (2003). *Le rideau de fumée. Les méthodes secrètes de l'industrie du tabac*. Paris: Editions du Seuil.
- Easton, D. (1965). *A system Analysis of Political Life*. New York/London (etc.): J. Wiley.
- Engoue, Y.-D. (2019). *Stratégie vs Tactique*. Consulté le 03.03.2020 sur <https://www.mycmmag.com/strategie-vs-tactique-marketing-entreprise>.
- Economiesuisse. (2020). *Portrait*. economiesuisse Verband der Schweizer Unternehmen Zürich. Consulté le 25.07.2020 sur <https://www.economiesuisse.ch/fr/portrait>.
- Eker, F., Béguinot, E. & Martinet, Y. (2014). *Ingérence de l'industrie du tabac dans les politiques de santé publique*. Paris : Comité National Contre le Tabagisme.
- El-Khoury Lesueur, F., Bolze, C. & Melchior, M. (2016). *Les adolescents-es face au tabac : émergence précoce des inégalités sociales*. Inserm, Sorbonne Université, Institut Pierre Louis d'épidémiologie et de santé publique (iPLESP), Équipe de recherche en épidémiologie sociale (ERES).
- Etwareea, R. (2020). *Controverse autour de la nicotine et du Covid-19*. Lausanne : journal Le Temps.
- Farnel, F. (1994). *Le lobbying : Stratégies et techniques d'intervention*. Paris.
- Fueglister-Dousse S., Jeanrenaud, C., Kohler, D. & Marti, J. (2009). *Coûts et bénéfices des mesures de prévention de la santé : Tabagisme et consommation excessive d'alcool*. IRENE, Université de Neuchâtel.
- Hörz, M. (2014). *Looking back at the tobacco lobbying battle: Philip Morris' allies in the European Parliament*. Consulté le 12.09.2020 sur <https://corporateeurope.org/en/power-lobbies/2014/05/looking-back-tobacco-lobbying-battle-philip-morris-allies-european-parliament>.
- Joossens, L., Feliu, A. & Fernandez, E. (2019). *The Tobacco Control Scale 2019 in Europe*. Brussels: Association of European Cancer Leagues (ECL).

- Kaelin, R. (2018). *En Suisse comme en Autriche, le tabagisme a de puissants alliés*. Lausanne: journal Le Temps.
- Kaul, A. & Wolf, M. (2014). *The (Possible) Effect of Plain Packaging on the Smoking Prevalence of Minors in Australia: A Trend Analysis*. University of Zurich Department of Economics Working Paper Series.
- Knoepfel, P. (2017). *Les ressources d'action publique : vers une nouvelle lecture du pouvoir*. Zurich/Genève : Seismo, Sciences sociales et problèmes de société SA.
- Knoepfel, P., Larrue, C. & Varone, F. (2018). *Analyse et pilotage des politiques publiques*. Glaris: Rügger (2e éd.).
- KPMG. (2017). *L'importance du secteur du tabac dans l'économie suisse*. Zürich.
- Kriesi, H. (1998). *Le système politique suisse*. Economica. Paris.
- Kuendig, H., Notari, L. & Gmel, G. (2014). *Monitoring suisse des addictions – Désaccoutumance tabagique en Suisse en 2013*. Lausanne: Addiction Suisse.
- Legacy Tobacco Documents Library, *Worldwide Regulatory Affairs Issues Review, Prospects and Plans*, 29 Avril 1995, Bates number: 2044046538/6586.
- Mach, A. (2015). *Groupes d'intérêt et pouvoir politique*. Presses polytechniques et universitaires romande. Lausanne.
- Maloney, S., Eversole, A., Crabtree, M., Soule, E., Eissenberg, T., Breland, A. (2020). Acute effects of JUUL and IQOS in cigarette smokers. *Tobacco Control*. Doi: 10.1136/tobaccocontrol-2019-055475.
- Mattig, T. (2013). *L'échec de la loi sur la prévention: un enseignement*. Document de travail 9. Lausanne/Berne: Promotion Santé Suisse.
- Mattli, R., Farcher, R., Dettling, M., Syleouni, ME. & Wieser, S. (2019). *Die Krankheitslast des Tabakkonsums in der Schweiz: Schätzung für 2015 und Prognose bis 2050*. Winterthurer Institut für Gesundheitsökonomie, Zürcher Hochschule für angewandte Wissenschaften.
- Mavrot, C., Sager, F., Balthasar, A. & Wight, N. (2016). Quand le tabac s'affiche au parlement. Débats sur les limitations en matière de publicité de la cigarette dans les cantons romands. *Sociograph N. 25*, pp. 281-308.
- Meier, D. (2004). Le mouvement antitabac de 1950 à 1990. La fumée provoque des conflits. *Infosantésuisse*, n. 12.
- Morgenstern M, Poelen EAP, Scholte R, et al (2011) Smoking in movies and adolescent smoking: cross-cultural study in six European countries. *Thorax* 2011; 66:875-883.
- Mueller, M. & Knechtle, T. (2019). *Valora full-year results 2018*. Muttenz.
- Nuyts PAW, Kuijpers TG., Willemsen MC., & Kunsta AE. (2018). How can a ban on tobacco sales to minors be effective in changing smoking behaviour among youth? — A realist review. *Preventive Medicine* Volume 115, October 2018, 61-67. Doi: 10.1016/j.ypmed.2018.08.013.
- Observatoire des stratégies marketing pour les produits du tabac. (2020). Parrainage, publicité et promotion dans les événements culturels et sportifs. Consulté le 15.04.2020 sur <https://observatoire-marketing-tabac.ch/resultats-4/>.
- Office for National Statistics UK. (2018). *Adult smoking habits in the UK: 2017*. Consulté le 02.01.2020 sur <https://www.ons.gov.uk/peoplepopulationandcommunity/healthandsocialcare/healthandlifeexpectancies/bulletins/adultsmokinghabitsingreatbritain/2017>.
- Office fédéral de la statistique (OFS). (2015). *Les décès dus au tabac en Suisse, 1995-2012*. Consulté le 15.01.2020 sur <https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/sante/determinants/tabac.asset.detail.350102.html>.
- Office fédéral de la santé publique (OFSP). (2015). *Rapport sur les résultats de la procédure de consultation relative à la loi fédérale sur les produits du tabac*. Berne.

- Office fédéral de la santé publique (OFSP). (2018). *Rapport sur les résultats de la procédure de consultation relative à la loi fédérale sur les produits du tabac*. Berne.
- Office fédéral de la santé publique (OFSP). (2019). *Faits et chiffres : tabac*. Consulté le 02.01.2020 sur <https://www.bag.admin.ch/bag/fr/home/zahlen-und-statistiken/zahlen-fakten-zu-sucht/zahlen-fakten-zu-tabak.html>.
- Office fédéral de la santé publique (OFSP). (2016). *Communiqué de presse : le Conseil fédéral renforce la prévention des addictions*. Consulté le 15.04.2020 sur <https://www.bag.admin.ch/bag/fr/home/das-bag/aktuell/medienmitteilungen.msg-id-64756.html>.
- Office fédéral de la santé publique. (OFSP), Conférence des directeurs de la santé (CDS) & Promotion Santé Suisse (PSCH) (2016). *Plan de mesures de la Stratégie nationale Prévention des maladies non transmissibles (stratégie MNT) 2017-2024*. Consulté le 10.07.2020 sur <https://www.bag.admin.ch/bag/fr/home/strategie-und-politik/nationale-gesundheitsstrategien/strategie-nicht-uebertragbare-krankheiten.html>.
- Office fédéral de la santé publique. (OFSP), Stratégie Fonds de prévention du tabagisme 2020-2024 (2020). Consulté le 15.11.2020 sur [https://www.tpf.admin.ch/dam/tpf/fr/dokumente/tpf\\_strategie\\_pdf.pdf.download.pdf/Strat%C3%A9gie%20FPT.pdf](https://www.tpf.admin.ch/dam/tpf/fr/dokumente/tpf_strategie_pdf.pdf.download.pdf/Strat%C3%A9gie%20FPT.pdf).
- Olivier J. (2019). *Les fabricants de cigarettes face à la question tabac et santé en Suisse (1962-2003)*. Thèse de doctorat université de Lausanne.
- Oliver, J., Cornuz, J. & Clair, C. (2017). La Commission scientifique de l'Association suisse des fabricants de cigarettes : un aperçu historique. *Revue médicale Suisse*, n. 566, pp. 1198-1205.
- Organisation mondiale de la santé (OMS). (2002). *La stratégie européenne pour la lutte antitabac*. Copenhague: bureau régional de l'OMS.
- Organisation mondiale de la santé (OMS). (2005). *Convention-cadre de l'OMS pour la lutte antitabac*. Genève.
- Organisation mondiale de la santé (2015). *WHO report on the global tobacco epidemic, 2015 : raising tax on tobacco*. Genève.
- Organisation mondiale de la santé (OMS). (2020). *Devenir Partie à la Convention-cadre de l'OMS pour la lutte antitabac : liste récapitulative*. Consulté le 28.04.2020 sur <https://www.who.int/fctc/cop/ratification-checklist-becoming-a-party-fr.pdf?ua=1>.
- OxySuisse. (2020). *À propos*. Consulté le 25.04.2020 sur <https://www.oxysuisse.ch>.
- Pertschuk, M., Pomeranz, J., Ralston Aoki, J., Larkin, M. & Paloma, M. (2012). Assessing the Impact of Federal and State Preemption in Public Health: A Framework for Decision Makers. *Journal of Public Health Management and Practice*, volume 19, issue3, pp. 213-219. Doi: 10.1097/PHH.0b013e3182582a57.
- Pilotti, A. (2017). *Entre démocratisation et professionnalisation : le Parlement suisse et ses membres de 1919 à 2016*. Editions Seismo, Sciences sociales et problèmes de société SA. Zurich et Genève.
- Royal College of Physicians of London. (2000). *Nicotine Addiction in Britain*. RCP: Londres.
- Sbarra, C. (2009). *Legal Authority to Regulate Smoking and Common Threats and Challenges*: William Mitchell Legal Studies Research Paper No. 2009-03, Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=1527573>.
- Sieber, A. L., Jeyakumar, J., Bornstein, M. M. & Ramseier, C. A. (2016). Swedish snuff (snus) and its effects on oral health: an update. *Swiss Dental Journal* SSO 126: pp. 799-805.
- Sieber, P.A. & Boeglin, P. (2019). Le Pavillon suisse sans Philip Morris. *La Liberté du* 30.07.2019. Fribourg.

- Stop-tabac.ch. (2019). *Statistiques*. Consulté le 02.01.2020 sur <https://www.stop-Google Scholar tabac.ch/fr/risques-et-maladies/statistiques/des-chiffres-qui-frappent2>.
- Swiss Cigarette. (2020). *Portrait et objectifs*. Consulté le 25.07.2020 sur <http://www.swiss-cigarette.ch/fr/qui-sommes-nous/objectif.html>.
- Swiss Indoor. (2010). *Histoire du tournoi*. Consulté le 20.01.2020 sur <https://www.swissindoorsbasel.ch/fr/tournoi/histoire-du-tournoi>.
- Tompkins, C. N., Burnley, A., McNeill, A. & Hitchman, S. C. (2020). Factors that influence smokers and ex-smokers use of IQOS: a qualitative study of IQOS users and ex-users in the UK. *Tobacco Control*. Doi: 10.1136/tobaccocontrol-2019-055306.
- Union suisse des arts et métiers. (2018). *Stratégie et grands axes politiques 2018-2022 (2018)*. Berne.
- Union suisse des arts et métiers. (2019). *Publicité pour le tabac, le Conseil Fédéral sur la mauvaise voie*. Communiqué de presse. Berne.
- Zürcher, K., El Fehri, V., Gambin, N., Polli, A. (non daté). 5 « bonnes pratiques » d'influence de l'industrie du tabac en Suisse.
- Zybach, Z. & Ruckstuhl, B. (2013). *Stratégie de santé publique Suisse*. Santé publique suisse Berne.

### **Emission de télévision**

- Boschetti, P., Mach, P. (2018). Attention ce parlement peut nuire à votre santé. *RTS. Temps présent*. Genève.

### **Législation sur le tabac**

- Législation sur la protection contre le tabagisme passif
- Loi fédérale sur la protection contre le tabagisme passif du 3 octobre 2008 (RS 818.31).
- Ordonnance sur la protection contre le tabagisme passif du 28 octobre 2009 (RS 818.311).

### **Législation sur les produits du tabac**

- Loi fédérale sur les denrées alimentaires et les objets usuels (LDAI) du 9 octobre 1992 (RS 817).
- Ordonnance sur les denrées alimentaires et les objets usuels (ODAIUOs) du 23 novembre 2005 (RS 817.02).
- Ordonnance sur les produits du tabac et les produits contenant des succédanés de tabac destinés à être fumés (OTab) du 27 octobre 2004 (RS 817.06).
- Ordonnance du DFI concernant les mises en garde combinées sur les produits du tabac du 10 décembre 2007 (RS 817.064).

### **Législation sur l'imposition du tabac**

- Loi fédérale sur l'imposition du tabac (LTab) du 21 mars 1969 (RS 641.31).
- Ordonnance sur l'imposition du tabac (OITab) du 14 octobre 2009 (RS 641.311).

- Ordonnance du département fédéral des finances sur les taux de l'intérêt moratoire et de l'intérêt rémunérateur en matière d'impôt sur le tabac et d'impôt sur la bière du 4 décembre 2007 (RS 641.315).
- Ordonnance sur le fonds de prévention du tabagisme (OFPT) du 5 mars 2004 (RS 641.316).

### Autres lois applicables au tabac

- Loi fédérale sur les entraves techniques au commerce (LETC) du 6 octobre 1995 (RS 946.51).
- Ordonnance réglant la mise sur le marché de produits fabriqués selon des prescriptions techniques étrangères et la surveillance du marché de ceux-ci (OPPEtr) du 19 mai 2010 (RS 946.513.8).
- Ordonnance sur les douanes (OD) du 1<sup>er</sup> novembre 2006 (RS 631.01).
- Loi fédérale sur la radio et la télévision (LRTV) du 24 mars 2006 (RS 784.40).
- Loi fédérale sur l'agriculture (LAgr) du 29 avril 1998 (RS 910.1).

### Illustrations

- Illustration 1 : Knoepfel, P., Larrue, C., Varone, F. (2018). Analyse et pilotage des politiques publiques. Glarus: Rüeeggler (2e éd.).
- Illustration 2: Organisation mondiale de la santé (2020). Les Parties à la Convention-cadre de l'OMS pour la lutte antitabac. Téléchargé depuis le site: <https://www.who.int/fctc/cop/fr>.
- Illustration 3 : Schéma résumant la configuration des acteurs.
- Illustration 4 : Union suisse des arts et métiers (2020). Liens de l'USAM avec les partis politiques et autres organisations. Adaptation de copies d'écran obtenues sur le site : <https://lobbywatch.ch/fr/daten/organisation/344/Union%20suisse%20des%20arts%20et%20m%C3%A9tiers>.
- Illustration 5 : Bernhard, R., Rielle, Y. (2005). Adaptation du modèle de constellation des acteurs impliqués provenant du résumé de l'analyse comparative des processus de décision en fonction des lignes de conflits et des constellations d'acteurs. Bureau pour une politique de la santé. Berne.
- Illustration 6 : Bernhard, R., Rielle, Y. (2005). Adaptation du modèle de constellation des acteurs impliqués provenant du résumé de l'analyse comparative des processus de décision en fonction des lignes de conflits et des constellations d'acteurs. Bureau pour une politique de la santé. Berne.
- Illustration 7 : Synthèse du portefeuille de ressources des acteurs.
- Illustration 8 : Alliance des milieux économiques pour une prévention modérée (2020). Liens de l'AEPM avec ses membres et organisations partenaires. Adaptation de copies d'écran obtenues sur le site: <https://lobbywatch.ch/fr/daten/organisation/2233/Alliance%20des%20milieux%20%C3%A9conomiques%20pour%20une%20politique%20de%20pr%C3%A9vention%20mod%C3%A9r%C3%A9e>.
- Illustration 9 : Résultats des votes au Conseil des États – 14 juin 2016 (source des données : Curia vista – base de données des objets parlementaires).
- Illustration 10 : Résultats des votes au Conseil national – 8 décembre 2016 (source des données : Curia vista – base de données des objets parlementaires).

- Illustration 11 : Résultats des votes au Conseil des États – 26 septembre 2019 (source des données : Curia vista – base de données des objets parlementaires).

## Tableaux

- Tableau 1 : Ressources, unités de mesures et indicateurs
- Tableau 2 : Conformité des mesures de prévention du tabagisme actuelles en Suisse avec celles de la CCLAT.
- Tableau 3 : Instruments actuellement en vigueur dans la lutte contre le tabagisme.
- Tableau 4 : Instruments prévus dans le projet de loi sur les produits du tabac (version validée par le Conseil des États, 2019).
- Tableau 5 : KPMG (2017). L'importance du secteur du tabac dans l'économie Suisse. Zurich.
- Tableau 6 : Office fédéral de la santé publique (2015). Rapport sur les résultats de la procédure de consultation relative à la loi fédérale sur les produits du tabac (LPTab). Confédération suisse. Berne.
- Tableau 7 : Office fédéral de la santé publique (2018). Rapport sur les résultats de la procédure de consultation relative à la loi fédérale sur les produits du tabac (LPTab). Confédération suisse. Berne.
- Tableau 8 : Unités de mesures et indicateurs pour la ressource argent.
- Tableau 9 : Unités de mesures et indicateurs pour la ressource information.
- Tableau 10 : Unités de mesures et indicateurs pour la ressource organisation.
- Tableau 11 : Unités de mesures et indicateurs pour la ressource temps.
- Tableau 12 : Unités de mesures et indicateurs pour la ressource soutien politique.
- Tableau 12 : Unités de mesures et indicateurs pour la ressource droit.
- Tableau 13 : Philip Morris (2018). Charitable Contributions Full List. Téléchargé depuis le site : [https://www.pmi.com/resources/docs/default-source/our\\_company/transparency/charitable-2018.pdf?sfvrsn=d97d91b5\\_2](https://www.pmi.com/resources/docs/default-source/our_company/transparency/charitable-2018.pdf?sfvrsn=d97d91b5_2).

## Remerciements pour les entretiens

**Monsieur Dominique de Buman, le 27.07.2020**

Conseiller national du 01.12.2003 au 01.12.2019 – PDC

**Madame Johanna Gapany, le 07.08.2020**

Conseillère aux États depuis le 02.12.2019 – PLR

**Monsieur Christian Levrat, le 12.08.2020**

Conseiller national du 01.12.2003 au 28.12.2012, conseiller aux États depuis le 29.05.2012 – PS

**Monsieur Patrick Vuillème, le 17.07.2020**

Collaborateur scientifique à l'OFSP en charge du dossier tabac de 1998 à 2020

**Monsieur Reto Wiesli, le 26.06.2020**

Directeur de polsan, une agence d'analyse et de conseil politique

## Annexes

### Annexe 1 : prises de position des membres du Conseil des États le 9 et le 14 juin 2016

Lors de son message d'introduction, M. Josef Dittli (PLR) qui s'exprimait au nom de la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique, a proposé toute une série d'arguments en faveur du renvoi du projet de loi au Conseil fédéral.

Dittli Josef, PLR, Uri	<ul style="list-style-type: none"><li>- Le projet de loi porte atteinte à la libre économie de marché. Un produit pouvant être acheté légalement doit pouvoir faire de la publicité.</li><li>- Les règles en matière de restrictions publicitaires devraient être différenciées pour les e-cigarettes.</li><li>- Les cantons doivent pouvoir décider de manière indépendante de l'adoption d'un cadre légal plus ambitieux.</li></ul>
------------------------	---

Pour appuyer les propositions de M. Dittli, plusieurs conseillers aux États ont pris la parole tour à tour en étayant leurs arguments pour un renvoi du projet de loi au Conseil fédéral.

Bischofberger Ivo, PDC, Appenzell Rh.-Int.	<ul style="list-style-type: none"><li>- Chaque individu est responsable de ses décisions de vie et de son comportement.</li></ul>
Eder Joachim, PLR, Zoug	<ul style="list-style-type: none"><li>- Le principe de la responsabilité personnelle doit continuer à s'appliquer aux adultes. En revanche, il est nécessaire de protéger les enfants et les jeunes.</li><li>- Les cantons sont les premiers responsables de la politique de la santé et sont libres d'introduire des mesures plus restrictives.</li></ul>
Keller-Sutter Karin, PLR, St-Gall	<ul style="list-style-type: none"><li>- La population sait que fumer est nocif.</li><li>- Il n'est pas prouvé qu'il existe une corrélation entre le taux de fumeurs et les restrictions de la publicité.</li><li>- L'introduction dans le projet de loi d'une obligation d'établir un rapport sur les dépenses de publicité, de promotion des ventes et de parrainage constitue une ingérence dans les activités des entreprises privées et entraînerait des dépenses pour sa mise en œuvre.</li></ul>
Lombardi Filippo, PDC, Tessin	<ul style="list-style-type: none"><li>- Tous les produits pouvant être vendus et consommés légalement devraient pouvoir faire de la publicité.</li><li>- Les expériences dans d'autres pays indiquent que les interdictions de la publicité ne sont pas un moyen approprié pour réduire la prévalence. Il s'agit uniquement pour des politiciens de montrer qu'ils font quelque chose.</li></ul>

Du côté des opposants au renvoi du projet de loi au Conseil fédéral, les arguments proposés furent les suivants.

<p>Stöckli Hans, PS, Berne</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Le projet de loi constitue le projet le plus libéral de toutes les réglementations qui existent en Europe.</li> <li>- La protection de la jeunesse et de sa santé est une obligation constitutionnelle.</li> <li>- Le système d'autorégulation en vigueur entre l'association suisse des fabricants de cigarettes et la Commission pour la loyauté n'est que peu efficace.</li> <li>- Les études sur la publicité indiquent clairement que celle-ci a une influence sur le comportement des consommateurs.</li> </ul>
<p>Maury Pasquier Liliane, PS, Genève</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- L'interdiction de vente aux mineurs n'est pas suffisante pour protéger les jeunes du tabagisme.</li> <li>- La liberté individuelle ne peut être invoquée car les jeunes sont manipulés par les activités marketing du tabac.</li> <li>- Des restrictions en matière de publicité sont déjà en vigueur en Suisse. À titre d'exemple, la publicité pour les médicaments ou les armes sont déjà interdites et celle pour l'alcool limitée.</li> <li>- Le tabagisme coûte à la société environ 10 milliards de francs par an.</li> </ul>
<p>Hêche Claude, PS, Jura</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Le travail doit se faire au sein de la Commission et non pas au Conseil fédéral. Celle-ci dispose de tous les instruments nécessaires.</li> </ul>
<p>Berberat Didier, PS, Neuchâtel</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Les propositions d'adaptation de la loi devraient venir de la Commission.</li> <li>- Le secteur du tabac ne devrait pas être trop pénalisé par cette loi car il génère des recettes fiscales importantes.</li> </ul>

## Annexe 2 : Prises de position des membres du Conseil national le 8 décembre 2016

### Arguments en faveur du rejet du renvoi et pour un durcissement du projet de loi

Carobbio Guscetti Marina, PS, Tessin	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Un renvoi au Conseil fédéral entraînerait un retard important dans la mise en œuvre de la loi et conduirait à une incertitude car les dispositions législatives actuelles sont valables jusqu'en 2021. Le parlement peut procéder lui-même à des modifications du projet.</li> </ul>
Fehlmann Rielle, PS, Genève	<ul style="list-style-type: none"> <li>- L'opposition à toute forme de restriction supplémentaire de la publicité, sauf celle qui cible les jeunes, est une mesure alibi. Ceux-ci sont de toute façon exposés à un certain nombre de publicités même si elle ne s'adresse pas à eux directement.</li> </ul>
Häsler Christine, les Verts, Berne	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Cette loi est très douce en comparaison à celles des pays voisins et représente un compromis pour les organisations de la santé.</li> <li>- Avec plus de 70 % de la population qui souhaite une interdiction de la publicité pour le tabac, il est de notre devoir de tenir compte de ce souhait.</li> <li>- Les mesures dites volontaires de l'industrie du tabac ne sont pas efficaces. Il suffit de jeter un coup d'œil aux magazines gratuits dont la publicité du tabac y est adaptée aux intérêts des jeunes.</li> </ul>
Weibel Thomas, PVL, Zurich	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Il est nécessaire d'agir le plus rapidement et le plus efficacement possible et nous ne pouvons déléguer des décisions politiques au Conseil fédéral et à l'administration.</li> <li>- La CSSS-N devrait conseiller la loi sur le plan matériel, la rendre plus précise et aussi l'épurer.</li> </ul>

### Arguments en faveur d'un assouplissement du projet de loi

Pezzati Bruno, PLR, Zoug	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La création d'une base juridique pour les recherches officielles d'entreprises sans soupçon ou les obligations bureaucratiques de déclaration concernant des informations commerciales strictement confidentielles (dépenses de publicité et de marketing) est particulièrement inquiétant.</li> <li>- Les mesures de prévention déjà mise en place ont fait leur preuve.</li> <li>- Le projet contient trop de termes juridiques peu clairs ce qui conduirait à une incertitude juridique pour tous les acteurs du marché.</li> <li>- Des produits différents (e-cigarette) et moins nocifs doivent être traités de manière distincte.</li> </ul>
Hess Lorenz, PBD, Berne	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La fraction PBD est d'avis que le projet de loi est surchargé et contient de graves lacunes mais devrait être traité au sein du Parlement et non pas être renvoyée au CF.</li> </ul>
Humbel Ruth PDC, Argovie	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ce projet n'est pas un projet complexe car il est possible de supprimer, modifier ou clarifier tous les articles qui ne conviennent pas.</li> <li>- Le renvoi du projet n'est qu'un report de discussion et donc un retard dans le processus législatif.</li> </ul>

<p>Clottu Raymond, UDC, Neuchâtel</p>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Ce type de législation aurait un effet préjudiciable sur la réglementation d'autres biens de consommation comme l'alcool, le sucre et le sel.</li><li>- La vente et la consommation de produits du tabac sont légales dans notre pays, et les cadres juridiques doivent être conçus de manière correspondante.</li><li>- Le groupe de l'Union démocratique du Centre soutient les mesures qui réduisent les méfaits du tabagisme sur la santé (âge minimum légal de 18 ans sur l'ensemble du territoire, interdiction de la publicité s'adressant directement aux jeunes).</li><li>- L'obligation de déclarer à l'OFSP les dépenses de publicité, de promotion des ventes et de parrainage des différents fabricants est discriminatoire et inutile. Ces informations correspondent dans toutes les branches à des secrets commerciaux.</li><li>- La publicité pour le tabac n'a pas pour objectif d'inciter à fumer, mais elle est simplement un instrument de concurrence essentiel et légitime entre les acteurs du marché.</li><li>- La prévention fonctionne et a déjà permis une diminution notoire du nombre de fumeurs.</li></ul>
---	---

## **L'IDHEAP en un coup d'oeil**

### **Champ**

L'IDHEAP, créé en 1981, se concentre sur l'étude de l'administration publique, un champ interdisciplinaire (en anglais Public Administration) visant à développer les connaissances scientifiques sur la conduite des affaires publiques et la direction des institutions qui en sont responsables. Ces connaissances s'appuient sur plusieurs disciplines des sciences humaines et sociales, comme le droit, l'économie, le management et la science politique, adaptées aux spécificités du secteur public et parapublic. L'IDHEAP est le seul institut universitaire suisse totalement dédié à cet important champ de la connaissance. Il est intégré dans la Faculté de droit, des sciences criminelles et d'administration publique de l'Université de Lausanne.

### **Vision**

A l'interface entre théorie et pratique de l'administration publique, l'IDHEAP est le pôle national d'excellence contribuant à l'analyse des mutations du secteur public et à une meilleure gouvernance de l'Etat de droit à tous ses niveaux, en pleine coopération avec ses partenaires universitaires suisses et étrangers.

### **Mission**

Au service de ses étudiants, du secteur public et de la société dans son ensemble, l'IDHEAP a une triple mission qui résulte de sa vision:

- Enseignement universitaire accrédité au niveau master et post-master, ainsi que formation continue de qualité des élus et cadres publics;
- Recherche fondamentale et appliquée en administration publique reconnue au niveau national et international, et valorisée dans le secteur public suisse;
- Expertise et conseil indépendants appréciés par les organismes publics mandataires et enrichissant l'enseignement et la recherche.