

A propos du débat parlementaire de la loi des produits du tabac

La Suisse, plateforme des cigarettiers

Rainer M. Kaelin

Dr med., Spécialiste en médecine interne et pneumologie, membre FMH

Introduction

Le parlement fédéral arrêtera avec la loi des produits du tabac (LPTab) les règles gouvernant un bien de consommation toxique. Ni les avocats d'un marché libre, ni ceux de la prévention sont satisfaits du projet de la LPTab: pour les uns, les ingérences pour un produit légal vont trop loin, pour les autres, les restrictions imposées à un «bien» de consommation qui rend dépendant et qui tue la moitié de ses consommateurs sont insuffisantes. Dans un pays qui a fait du compromis porté par la majorité son instrument politique privilégié, le projet de loi actuel a donc toutes ses chances d'être accepté. En juin de cette année le Conseil des Etats a même décidé de renvoyer le projet avec le mandat de supprimer les restrictions fragmentaires de publicité, tout en insistant sur la protection de la jeunesse, ce qui est contradictoire. C'est le résultat final des tractations qui va indiquer quelle valeur les représentants du peuple accordent à la santé de leur concitoyens et de la population du monde.

Car avec la LPTab, il s'agit, en plus de la protection de la jeunesse, d'imposer à une industrie des barrières destinées à freiner l'épidémie mondiale du tabagisme dont cette industrie est la cause. La Convention-cadre multilatérale pour la lutte contre le tabagisme (CCLAT) sollicitée par l'OMS oblige les parties contractantes à réguler la composition des produits et à limiter leur distribution, promotion et publicité. Cette convention retient que ces produits ont été développés afin de créer une dépendance et elle préconise que les Etats contractants placent le bien de la santé publique au

dessus de tout intérêt économique. De plus, les pays s'obligent à empêcher que les mesures de prévention soient sabordées par des manœuvres politiciennes. La FCTC a été ratifiée par presque tous les pays du monde. Bien que la Suisse l'ait déjà signée, elle reste avec Andorre, Liechtenstein et Monaco la seule exception sur le continent européen.

Economie libérale dans un petit Etat

Le tabac en Suisse n'a jamais été un monopole de l'Etat. Jusqu'à présent, sa distribution, sa vente, sa promotion et sa publicité ont été réglées dans la loi sur les denrées alimentaires. La bienveillance à l'égard du tabac commence avec la Seconde Guerre mondiale. La Suisse ne soumettait pas le tabac au rationnement, au contraire, il faisait partie des mesures pour garantir à la population une alimentation suffisante. Au vu des difficultés d'importation, la coopérative pour l'achat de tabac indigène, la SOTA, cherchait à augmenter la production locale. Son président, Léon Burrus de la fabrique de cigarettes homonyme à Boncourt (Jura), argumentait que le tabac faisait partie des denrées alimentaires quotidiennes, et qu'il contribuait au moral de la troupe. Bien que la surface cultivable aurait pu être attribuée au blé, la culture des plantes de tabac se voyait augmentée. Ainsi la production de tabac montait de 1300 tonnes en 1940 à 2983 tonnes en 1945, bien que la culture d'un hectare de tabac implique beaucoup plus d'heures de travail, par rapport à celle du blé [1].

Des industries étrangères se décidèrent à ouvrir des filiales en Suisse dès 1913 avec Ed. Laurens et en 1920 avec British American Tobacco (BAT). Philip Morris (PM) commençait en 1957 à produire sa Marlboro en dehors des USA à Neuchâtel. La Marlboro était une des premières cigarettes qui, par l'ammoniac ajouté, fait pénétrer la nicotine plus facilement dans les cellules cérébrales et rend ainsi le fumeur plus efficacement dépendant de la nicotine [2]. Le marché local était (et reste) attractif à cause de sa législation libérale et parce qu'il permet de tester des segments de consommateurs dans différents contextes culturels avec un pouvoir d'achat élevé. Aujourd'hui, les plus grandes sociétés de

Tableau 1: Sites et chiffres clés des multinationales du tabac installées en Suisse. BAT = British American Tobacco; JTI = Japan Tobacco International; PMI = Philip Morris International (modifié selon [5]).

	BAT	JTI	PMI
Nombre de collaborateurs en Suisse	1000	1300	3000
Production de cigarettes en Suisse	10 mia	9,9 mia	20 mia
Chiffre d'affaires mondial, en CHF	23 mia	11,6 mia	75,5 mia
Part de marché en Suisse	40,5%	16,3%	42,3%
Quartier général	Lausanne	Genève	Lausanne
Sites de production	Boncourt JU	Dagmersellen	Neuchâtel

tabac du monde (à l'exception de la compagnie nationale chinoise) sont installées chez nous: PM et Japan Tobacco International (JTI) avec leurs sièges mondiaux, et BAT (tab. 1). Les multinationales collaborent dans l'organisation Swiss Cigarette. Celle-ci soutient, avec les partis politiques UDC et Démocrate-Chrétien (PDC), l'*Alliance de l'Economie pour une politique de prévention modérée* (AEPM) qui a été fondée par economiesuisse et l'Union Suisse des Arts et Métiers (USAM) en 2008 [3]. M. Hansulrich Bigler, Directeur de l'USAM et conseiller national zurichois, est lié à l'AEPM. Sa position lui permet d'œuvrer en faveur des multinationales du tabac, lorsqu'ils défendent les «intérêts des petites et moyennes entreprises». Cette collaboration est bien rodée; des documents internes de PM parlent de l'USAM en tant que «notre allié» déjà en 1990 [4].

Malgré son enracinement, l'industrie du tabac n'utilise guère le produit du terroir. En 2014, à peine 200 agriculteurs (en 1945 ils étaient 6000) produisirent 997 tonnes de tabac. Ceci représente quelques pourcent de la matière première pour la production des 40 milliards de cigarettes qui à plus de 80% étaient exportées en 2014 [5]. Ces chiffres reflètent la réalité, qui cependant serait différente sans les subventions pour le tabac suisse. Voulu par le législateur, 14 millions de francs suisses sont versés annuellement dans la culture du tabac. Ceci correspond à 0,3% du prix de vente des cigarettes du marché suisse, soit exactement la somme que la Confédération concède au fonds de prévention du tabagisme [5].

Quoique le marché tout comme le site de production de tabac suisses sont insignifiants, notre pays offre des avantages uniques. La loi interdit la vente de produits aux contenus de goudron, nicotine et monoxyde de carbone supérieur à ce qui est permis à la vente dans l'UE. Toutefois, cette limitation ne s'applique pas aux produits exportés [5]. Ainsi, des cigarettes au taux de nicotine bien supérieur à ce qui est permis ailleurs sont exportés, avec le label «Swiss made» dans les pays de l'Est, en Asie et en Afrique. Elles causent donc une dépendance des fumeurs encore plus rapidement que chez nous. Ceci est réalisé avec les 18 000 tonnes de tabac importées et avec la subvention de l'Etat. Le tabac Suisse est ainsi devenu une partie importante de l'économie, comparable à l'exportation du fromage ou du chocolat suisses. Aussi les multinationales du tabac sont-elles connectées avec l'économie du pays: à côté de l'USAM, GastroSuisse [6], economiesuisse [7] et Publicité Suisse [8], le *lobbying* parlementaire, défendent leurs intérêts. Des avocats suisses les représentent dans les litiges [9].

Ces connexions expliquent pourquoi la LPTab censée limiter la publicité pour le tabac (tab. 2) ne fait que don-

ner l'illusion d'un progrès de la prévention. Ses règles sont loin de celles de la France et ajusteraient la réglementation Suisse à celle de l'Allemagne, la plus inefficace de l'Europe. L'interdiction du parrainage est d'emblée nulle, puisque le sponsoring pour le tabac est interdit pour toute manifestation sportive transmise par une télévision transfrontalière en raison des conventions déjà en vigueur. Au lieu de l'interdiction globale de la publicité préconisée par la CCLAT, qui inclurait également les automates à cigarettes et la publicité sur les lieux de vente, le projet de loi prévoit des exceptions qui la rendent inefficace. En effet, contrairement aux affirmations que la publicité sert «d'information du consommateur» et qu'elle ne vise pas les jeunes, la fonction de la publicité et du sponsoring est tout autre [10]. Elle a pour but de maintenir le tabac et le geste de fumer omniprésents dans la société, afin de déclencher un comportement chez le fumeur, et de le faire apparaître, ainsi que le tabac, comme des éléments banaux du contexte commercial et audiovisuel. Ceci est efficace précisément chez les enfants qui perçoivent des signaux visuels répétitifs comme normaux, d'autant plus quand ils leur sont présentés régulièrement par ex. lors des achats effectués avec leurs parents [10].

Un fédéralisme amical

Le prestige dont bénéficie chez nous l'industrie du tabac se mesure à ses palais, situés à Lausanne et à Genève dans le voisinage de Nestlé, du comité olympique international, de la maison internationale du sport, de l'OMS et du Palais des Nations de l'ONU. La «familiarité» entre les politiques et l'industrie se retrouve dans les réponses, presque toutes positives, au sujet de la consultation de la LPTab. Les arguments de la commune de Dagmersellen LU, siège de la Camel de JTI, sont parlants. Cette commune mentionne «La contribution fiscale en dessus de la norme, [...] la contribution à l'économie du pays, y inclus la culture du tabac», et que la loi devrait «être applicable uniquement aux produits du marché suisse». Prétextant «la sécurité du droit», on refuse au Conseil fédéral qu'il puisse renforcer certaines dispositions. Beaucoup de cantons se déclarent d'accord avec le projet de loi, «car les dispositions sont modérés». Pour le canton de Zurich les restrictions de la publicité et du sponsoring «vont trop loin». La publicité devrait être licite également sur des objets sans lien direct avec des produits du tabac, comme par exemple sur des parasols, «et aux points de vente».

Le canton de Fribourg se déclare favorable à la prévention, c'est la seule exception. La LPTab devrait empê-

Tableau 2: Interdictions légales des produits du tabac (Suisse = CH); dans le projet de loi: TabPG; en comparaison avec les règles en vigueur en France = FR; et en Allemagne = DE. X = interdit; T = comme le tabac. (Modifié selon [5], et Ligue pulmonaire suisse, 2016)

	CH	TabPG	DE	FR
Publicité spécialement jeunes	X	X	X	X
Publicité radio/télévision	X	X	X	X
Remise d'échantillons gratuits	-	X	X	X
Rabais	-	-	X	X
Publicité affiches	-	X	-	X
Publicité cinéma	-	X	-	X
Promotion par hôtesses	-	-	-	X
Publicité imprimée et sur Internet	-	X	X	X
Envoi en masse à des adultes	-	-	-	X
Publicité sur articles d'usage courant	-	X	-	X
Sponsoring manifestations internationales	-	X	X	X
Sponsoring manifestations nationales	-	-	-	X
Publicité aux lieux de vente	-	-	-	X
Vente aux moins de 18 ans	-	X	X	X
Automates de distribution cigarettes	-	-	-	X
Publicité pour cigarette électronique	-	T	T	X

cher «l'industrie du tabac de séduire enfants et adolescents par des tactiques de manipulation à commencer à fumer [...], par une interdiction globale de la publicité, de la promotion et du parrainage», car la moitié de l'effort financier de commercialisation de l'industrie vise la publicité aux points de vente. Les dispositions devraient permettre de les conformer à la directive européenne et de pouvoir introduire le paquet neutre par ordonnance.

Le canton de Neuchâtel exige une loi plus stricte que le projet, en requérant une licence de vente pour faire respecter un âge de vente minimal. Toutefois, par la suite, les autorités entrent dans le sujet «des nouveaux produits de substitution» qui «sont traités dans le projet de manière excessivement restrictive, [...] ce qui risque de se révéler être contreproductif.. La LPTab devrait favoriser les produits moins nocifs, respectivement l'évolution pour la pérennité future d'un secteur important de l'économie.» Et encore: «La solution de l'épidémie du tabagisme sur le plan mondial» est envisagée avec «des perspectives intéressantes pour toute la branche de l'économie». Les restrictions à la publicité devraient être «allégées pour les produits au profil de risque moindre», ce qui aurait «l'avantage double de concentrer les efforts de publicité sur ces produits et de favoriser leur implantation dans le marché».

Ces mots font écho aux prises de position du Pr. Etter de Genève et au langage de promotion pour l'e-cigarette. L'implantation des multinationales sur le marché de ces produits rend le lien plus évident. La promotion économique est également une exigence du canton de Vaud: «Au vu de l'importance de l'industrie

du tabac pour les places de travail, les nouveaux produits potentiellement moins nocifs avec ou sans nicotine ne devraient pas être soumis aux mêmes dispositions restrictives que les cigarettes conventionnelles.» Les interdictions de la publicité devraient rester de la compétence des cantons.

En résumé, les cantons soutiennent le projet de loi, mais ils présentent de surcroît des exigences en faveur de l'industrie qu'ils justifient par le fédéralisme, la liberté de faire de la publicité et la promotion économique. Les produits «potentiellement moins nocifs» sont présentés comme carrément utiles pour la prévention mondiale du tabagisme. En revanche, on ne mentionne pas la drogue nicotine, ni la CCLAT.

Des partis favorables à l'économie

Les partis politiques l'ignorent la prévention. L'UDC «refuse cette loi, qui est tutélaire et marquée par une idéologie inique. La tendance à refouler la responsabilité individuelle, la subsidiarité, le fédéralisme, le marché, l'autorégulation et l'agir selon la bonne foi ne peut être tolérée plus longtemps.» Plus loin, il est dit que «Sous prétexte de protection de la jeunesse et de prévention [...] on aboutit à un développement de l'appareil étatique pour des activités de contrôle et de surveillance [...] Quels sont les prochains produits sur la liste à proscrire selon ces apôtres de la santé? L'alcool, la graisse, le sucre, le sel ou la viande?» La liberté de l'économie, de l'industrie du tabac, la liberté individuelle des citoyens et des consommateurs sont citées dans le même amalgame, défendu en bloc: «Dans ceci, il est intéressant [de constater] que la loi implique une méfiance globale générale, qui discrédite totalement toute une branche [...] Le tabac est un produit reconnu dans la culture et l'histoire, un produit de plaisir à consommer en responsabilité individuelle.»

La prise de position du parti libéral/radical (PLR) refuse le projet de loi avec des arguments portant sur la liberté de la publicité, l'insécurité du droit et l'égalité de traitement entre la cigarette-tabac et la cigarette électronique, considérée moins nocive que la cigarette conventionnelle. Les partis au milieu du spectre politique mentionnent les mêmes motifs. Le parti bourgeois démocratique (PBD) salue uniquement «l'amélioration de la protection de la jeunesse», l'introduction d'un âge minimal pour l'acquisition des produits de tabac et la régulation des nouveaux produits. Le parti démocrate chrétien (PDC) trouve que le projet de loi dépasse de loin son but principal, la protection de la jeunesse.

On constate que les partis au centre et à droite du milieu du spectre politique ignorent la CCLAT, que le

parlement est censée ratifier. Un raisonnement douteux fait l'amalgame entre une interdiction de la publicité pour un produit toxique et l'interdiction de la vente / la consommation de ce produit. Cette attitude suit la ligne de communication de l'USAM qui, à la suite de la campagne de dénigrement du directeur de l'OFSP, le Pr. Zeltner, en 2008, traite les experts en matière de prévention d'«extrémistes» et attribue à l'OFSP l'intention de vouloir interdire le plaisir en général, ainsi que l'alcool, la graisse, le sel et le tabac en particulier [11].

Conclusion

Les multinationales du tabac se sentent chez nous à la maison. Elles profitent des subventions, des lois permissives, d'un site via lequel elles peuvent exporter des produits toxiques comme cela n'est possible nulle part ailleurs dans le monde occidental. Elles abusent d'un fédéralisme opposé aux interdictions nationales et des partis politiques favorables à l'économie, peu enclins à adhérer aux conventions internationales.

La confédération et l'OFSP favorisent l'industrie du tabac. Le projet de la LPTab laisse suspecter que l'intimidation exerçait déjà un effet pendant son élaboration. En effet, on aurait pu attendre d'un ministre de la santé qu'il présente une loi qui satisfasse les exigences de la santé publique et soit conforme aux recommandations internationales. Cela aurait placé alors les parlementaires devant leur responsabilité et aurait montré à quel point ils céderaient à la pression du lobbying des cigarettiers en diluant ses dispositions.

L'actuelle LPTab peut s'expliquer par ce qu'en Suisse il n'existe aucune volonté politique d'établir la transparence là où se prennent des décisions parlementaires. Le financement des partis politiques, les relations entre associations économiques et les médias, ainsi que le lobbying au sein du parlement ne sont soumis à aucune obligation les contraignant à être publiquement accessibles. Le rôle de l'industrie du tabac en tant qu'acteur d'influence dans notre pays est ainsi devenue un sujet tabou. Lors des décisions politiques la discussion se limite alors aux arguments d'une économie «libérale», comme pour n'importe quel produit. Les experts en prévention, en revanche, ont de la difficulté à faire entendre leurs arguments car les médias sous pression économique négligent le thème de la prévention. De ce fait, les citoyens et le public ne peuvent se forger une opinion sur ce sujet, alors qu'ils seuls pour-

raient exercer une pression sur les parlementaires pour qu'ils prennent conscience de l'intérêt de santé publique que représente le tabagisme chronique.

Les actions de relations publiques de l'industrie du tabac et la culture de discrétion qui s'est développée dans la société de notre pays à son sujet, partie II de cet article, seront traitées sur www.infosperber.ch

Références

- 1 Martine Brocard: Le Tabac en Suisse, une histoire qui dure. *Swissquote*, 3 Juillet 2015, 52–5.
- 2 RR Johnson: «Ammonia technology minute», *B&W* 12 June 1989. *Minn. Trial Exhibit* 13,069. Cité dans Gérard Dubois: *Le rideau de fumée*. Chapitre «Une camisole chimique». Seuil, Paris, 2003.
- 3 *Wirtschaft gegen übermässige Prävention*. *NZZ* 30.5.2008.
- 4 Raymond Pantet, Director of public affairs. Philip Morris, July 12.1990 (Bates Number 2024195742).
- 5 Thomas Angeli, Otto Hostettler: *Das Geschäft mit dem Gift*. *Beobachter* 22/2014, 23–9.
- 6 La résolution «Pour la joie de vivre et la liberté de consommer» du 4.6.1996 de GastroSuisse correspond à celle du congrès international HO-Re-Ca sponsorisé par PM (Philip Morris), auquel Florian Hew, directeur de GastroSuisse participait en tant que co-conférencier. La résolution est commentée à l'interne de PM, le 19 Juin 1996 comme suit: «Cette résolution est le résultat de la collaboration directe entre PM et GastroSuisse».
- 7 Thomas Pletscher, *economiesuisse*: Consultation on the exposure draft tobacco plain packaging Bill 2011 and Consultation Paper, to the Department of Health and Ageing. Canberra Australia. May 19 2011.
- 8 PS (Publicité Suisse) et WS (Werbung Schweiz) sont réunis depuis Janvier 2016 sous *Kommunikation Schweiz / Communication Suisse* (www.ks-cs.ch). Dans son conseil de communication, PM est représenté par Julian Pidoux. Parmi les membres des mandataires se trouvent PM, JTI et BAT. Le président de KS/CS, le conseiller aux Etats Filippo Lombardi, déclare le 14.1.2016: «L'attention principale actuellement est dirigée vers la politique. L'appel pour des restrictions de la communication commerciale devient de plus en plus forte [...]. Il faut du courage pour dire la vérité. On doit s'adresser à l'hypocrisie, qui se cache derrière les interdictions de la publicité [...]. Car si déjà on est convaincu que des produits, pour n'importe quelle raison, font du mal aux consommateurs/-trices, on devrait par honnêteté interdire ces produits – et non leur publicité. Ce qui peut être acheté légalement, pour cela il devrait être permis de faire de la publicité.»
- 9 ZET ONLINE (9.8.2015): Comment les multinationales mettent les pays sous pression. Philip Morris contre Uruguay. Basé sur une convention de protection des investissements de 1991 entre la Suisse et l'Uruguay, la multinationale exigeait des dommages et intérêts de la part de l'Etat d'Uruguay à la hauteur de 2 mia USD, ce qui correspond environ au 1/6^e de son budget annuel. Cette exigence était justifiée par les limitations du commerce induites par les restrictions de la publicité et celles de la promotion du tabac. Selon Peter Niggli de l'Alliance Sud, la convention prévoit des exceptions en cas d'intérêt public menacé. Cette convention serait «inique», car elle stipule des droits pour les investisseurs, mais elle impose des obligations aux pays concernés». Le litige a été conclu en faveur de l'Uruguay en juillet 2016 par le tribunal arbitral de la banque mondiale.
- 10 Michela Canevascini, Hervé Kündig, Héloïse Perrin, Claudia Veron: *Observatoire des stratégies marketing pour les produits du tabac en Suisse romande, 2013–2014*. *Cipret Vaud* 2014. (www.observatoire-marketing-tabac.ch).
- 11 Noirjean H: *Direkt zurück an den Absender*. *Schweizerische Gewerbezeitung* 19.2.2016.

Correspondance:
Rainer M. Kaelin
53, route de la Plantay
CH-1163 Etoy
[palmier.kaelin\[at\]bluewin.ch](mailto:palmier.kaelin[at]bluewin.ch)