

Loi fédérale sur les produits du tabac (LPTab) : procédure de consultation

Madame, Monsieur,

En réponse au courrier de M. le Conseiller fédéral Alain Berset du 21 mai 2014, nous vous remercions pour cette consultation et vous prions de trouver ci-après et en annexe la position du Conseil d'Etat neuchâtelois.

L'élaboration d'une nouvelle législation fédérale (LPTab) spécifique s'impose pour les produits du tabac suite à l'exclusion des produits du tabac de la législation sur les denrées alimentaires.

Sous l'angle de la santé publique, le Conseil d'Etat constate que les restrictions actuellement en vigueur ont d'ores et déjà permis de réduire significativement les impacts négatifs du tabagisme et le pourcentage de consommateurs dans la population. Il salue la volonté exprimée de renforcer la protection des mineurs et propose sur ce point d'aller plus loin que le projet, en généralisant un système de licence pour la commercialisation, qui faciliterait les contrôles et permettrait le retrait en cas de violation de l'interdiction de vente aux mineurs. Par contre, s'il soutient la volonté de légiférer concernant les nouveaux produits de substitution, le Conseil d'Etat estime que l'avant-projet de loi est excessivement restrictif dans l'approche retenue envers ces produits, à tel point que le projet risque de se révéler contre-productif en termes de santé publique.

Sous l'angle économique, le Conseil d'Etat se réjouit que la nouvelle législation limite strictement son champ d'application aux produits commercialisés et consommés sur le marché suisse, en évitant d'introduire des clauses concernant les produits destinés à l'exportation. Cependant, si la possibilité d'exporter est préservée, les conditions envisagées sur le marché intérieur menacent très directement la poursuite des activités de production en Suisse. Le projet génère en effet une insécurité juridique importante, en confiant au Conseil fédéral et à l'Office de la santé publique de larges compétences pour adopter des approches plus restrictives qu'aujourd'hui par voie d'ordonnance, aussi bien en ce qui concerne la nature des produits qu'en ce qui concerne leur promotion. Sur ce dernier point, le Conseil d'Etat estime que le renforcement des restrictions applicables en matière de publicité ne se justifie pas, à l'exception des aspects portant spécifiquement sur la protection des mineurs.

Mais davantage encore que les points évoqués ci-avant, le Conseil d'Etat regrette que le projet ne saisisse pas l'occasion offerte par l'apparition des produits de substitution pour réconcilier les objectifs de santé publique avec la volonté de développement économique. Ainsi, le projet est-il conçu dans une perspective exclusivement restrictive, alors qu'il devrait plutôt encourager l'évolution de la consommation vers les produits moins nocifs, respectivement l'évolution vers un avenir durable d'un secteur économique important (plus de 8000 emplois, des recettes fiscales de plusieurs milliards de francs, des exportations dont la valeur dépasse le demi-milliard de francs ainsi que de multiples activités induites, notamment dans la sous-traitance). Cette approche semble d'autant plus regrettable que la Suisse abrite des capacités d'innovation qui sont à la pointe dans les produits de substitution (à Neuchâtel, plus de 50% des 1600 emplois du secteur sont consacrés à la R&D et aux processus de fabrication). Dans ce cadre, de très nombreuses PME suisses et centres de compétences sont mis à contribution.

Les principaux points sont repris ci-après de manière plus détaillée, tandis que les remarques moins fondamentales sont reprises uniquement dans le formulaire de réponse.

Nouveaux produits avec ou sans tabac

L'évolution la plus marquante est celle de la cigarette électronique, qui autorise les fumeurs à poursuivre l'acte de fumer, tout en renonçant à l'usage du tabac, par la production de vapeur, associée ou non à de la nicotine liquide. Pour autant qu'ils soient produits avec le degré de qualité indispensable (notamment dans la précision des dosages), le niveau de toxicité de tels substituts est beaucoup plus faible que celui de la cigarette classique.

Parallèlement, d'autres produits de substitution sont en cours de développement, qui continuent à faire usage du tabac, mais sans le brûler. Plus proche de l'effet de la cigarette classique s'agissant de l'effet ressenti ("goût" du tabac notamment), ces produits parviennent également, en chauffant le tabac, à réduire drastiquement les effets non désirables de la cigarette classique sur la santé, notamment en éliminant la combustion et ses effets toxiques.

Selon les informations disponibles à ce jour, l'usage de tels produits de substitution en lieu et place de la cigarette classique provoque un effet qui va au-delà du simple ralentissement de la croissance du risque de maladie. Effectivement, le risque se réduit avec pour but ultime d'atteindre un effet qui soit aussi proche que possible du sevrage.

Faute de viser le sevrage pour tous et une prohibition totale de la cigarette classique, le Conseil d'Etat considère qu'il s'agit non seulement de rendre possible, mais également d'encourager la transition de la consommation vers les produits de substitution.

Au surplus, grâce à ses compétences élevées en matière d'innovation technologique, mais également en raison de la forte présence de l'industrie du tabac dans le pays, la Suisse occupe un positionnement de pointe dans la recherche et le développement des produits de substitution, notamment à base de tabac chauffé. Or, compte tenu des évolutions rapides en la matière, il est possible que la recherche aboutisse d'ici quelques temps à la mise au point de produits totalement non-nocifs, ce qui solutionnerait à l'échelle mondiale le problème important de santé publique que représente le tabagisme, tout en offrant des perspectives intéressantes à l'ensemble de la filière économique. En conséquence, le Conseil d'Etat considère qu'en plus de constituer une avancée pour la santé des fumeurs, le développement des produits de substitution constitue une opportunité sérieuse de réconcilier promotion de la santé publique et construction d'un avenir durable pour l'industrie du tabac.

S'il demeure attaché au principe de précaution, en particulier en ce qui concerne la protection des mineurs et des tiers (tabagisme passif), respectivement en matière de contrôle de la qualité de l'ensemble des produits commercialisés, le Conseil d'Etat appelle avec conviction à un changement fondamental de ton et d'approche envers les produits de substitution. Cela passe par un contrôle strict des produits de substitution commercialisés, mais également par une distinction entre produits conventionnels et produits de substitution (avec ou sans tabac, mais sans combustion), tant au niveau des définitions que des restrictions applicables.

Publicité, sponsoring et mises en garde sanitaires

L'avant-projet de loi proposé durcit encore les restrictions applicables en matière de publicité et de sponsoring d'événements sportifs ou culturels, dans un secteur déjà soumis à une très forte réglementation. Le Conseil d'Etat soutient l'inscription dans la loi de dispositions visant à exclure la publicité ciblant les mineurs, ainsi que l'obligation de mise en garde des adultes.

Par contre, il s'oppose à toutes les autres restrictions proposées, qu'il considère comme excessives et qui empiètent sur les compétences des cantons.

De plus, dans la mesure où les produits du tabac destinés à être inhalés (avec ou sans tabac) présentent un profil de risques significativement réduits en comparaison aux cigarettes conventionnelles, il est important que les fumeurs adultes puissent être informés en conséquence. Les restrictions en matière de publicité, de promotion et les mises en garde sanitaires devraient donc être allégées pour les produits présentant un profil de risque réduit, scientifiquement prouvé. Le Conseil d'Etat souhaite relever qu'une telle distinction aurait le double mérite d'atténuer l'impact économique des restrictions imposées et de concentrer les efforts marketing des producteurs vers des produits à nocivité réduite, en accélérant leur implantation sur le marché et en réduisant finalement l'impact du tabagisme sur la santé publique.

Sécurité du droit et processus démocratique

L'avant-projet de loi prévoit que des restrictions supplémentaires pourraient être envisagées à l'avenir par le Conseil fédéral et l'Office fédéral de la santé publique par voie d'ordonnance, par exemple en matière d'utilisation d'additifs ou de taille des indications de mise en garde. Le rapport laisse entrevoir la portée potentiellement très large de ces restrictions en matière de liberté économique, ce qui priverait les acteurs de la branche d'une légitime prévisibilité du droit.

Compte tenu du cadre déjà restrictif prévu par la législation, le Conseil d'Etat estime qu'il serait pertinent de fixer un cadre précis et de prévoir le recours aux ordonnances non pas pour le durcir, mais au contraire pour y déroger. Ainsi, nous estimons par exemple qu'il serait pertinent que la loi liste les substances interdites en raison de leur nocivité et de prévoir la possibilité pour le Conseil fédéral d'y déroger en autorisant les utilisations spécifiques qui n'auraient pas pour effet d'aggraver la nocivité. On pourrait imaginer la même approche en matière de mises en garde, en définissant dans la loi la taille des mises en garde et en prévoyant que le Conseil fédéral peut réduire cette taille pour les produits à nocivité réduite.

Dans la même logique de sécurité juridique, il apparaît au Conseil d'Etat que toute restriction nouvelle devrait faire l'objet d'un processus législatif ordinaire, permettant au Parlement de se prononcer, respectivement au peuple d'exercer normalement ses droits démocratiques en toute connaissance de cause, notamment au niveau des conséquences induites pour l'économie.

Conclusion

Le Conseil d'Etat constate que les restrictions actuellement en vigueur ont d'ores et déjà permis de réduire significativement les impacts négatifs du tabagisme en matière de santé publique. S'il salue la volonté de renforcer les mesures visant la protection des mineurs ainsi que de légiférer concernant les nouveaux produits de substitution, il estime que l'avant-projet de loi est excessivement restrictif, potentiellement contre-productif en termes de santé publique et hautement dommageable en termes économiques, puisqu'il programme la disparition du secteur économique du tabac plutôt que son évolution progressive vers un avenir durable.

En espérant vivement que vous pourrez prendre en compte nos différentes remarques et adapter le projet de loi en conséquence, nous vous souhaitons bonne réception de ce courrier et vous prions de croire, Madame, Monsieur, à l'assurance de notre meilleure considération.

Neuchâtel, le 10 septembre 2014.

Au nom du Conseil d'Etat:

Le président,
A. RIBAUX

La chancelière,
S. DESPLAND