

Les Analyses du Centre Jean Gol



Analyse : L'instauration du paquet de cigarettes neutres

Violaine Herbaux

Décembre 2015

Administrateur délégué : Richard Miller

Directrice : Laurence Glautier

Directeur scientifique : Corentin de Salle

Avenue de la Toison d'Or 84-86
1060 Bruxelles

Tél. : 02.500.50.40

cjg@cjg.be

Analyse :

L'instauration du paquet de cigarettes neutres

Sur une base annuelle, le tabac correspond à 20.000 décès prématurés en Belgique. Consommer des produits à base de tabac constitue une cause déterminante pour plusieurs cancers et pathologies multiples. Selon les statistiques, les jeunes seraient particulièrement touchés et seraient parmi les publics les plus fragiles. La publicité joue un rôle majeur dans l'attrait que peuvent avoir les jeunes envers les paquets de cigarettes.

Des études démontrant que l'emballage est l'un des critères qui déterminent le choix de consommer des produits à base de tabac, plusieurs pays, dont l'Australie ont imposé les paquets de cigarettes neutres afin de rendre la consommation moins tentante.

En Belgique, la question fait également débat. Alors que le Gouvernement travaille à la transposition de la Directive européenne 2014/40/UE, la Députée fédérale Catherine Fonck (CDH) a déposé une proposition de loi visant l'instauration d'un paquet de cigarettes neutre dans notre pays.

Où en sont les conclusions des analyses sur l'efficacité du paquet neutre en cours ? Quelles peuvent être les conséquences de l'introduction du paquet neutre ? Autant de questions actuellement débattues au sein du monde politique.

1. Contexte

La consommation de tabac en Belgique ne cesse de diminuer. Le pourcentage des fumeurs âgés entre 15 ans et 24 ans est ainsi passé de 32,2% en 1997 à 21,8% en 2013. Le pourcentage des fumeurs âgés de plus de 15 ans est lui passé de 30,3% en 1997 à 23% en 2013¹.

Depuis 2012, le volume des ventes du tabac à rouler est supérieur au volume des ventes de cigarettes. Cela s'explique, entre autre, par le prix du tabac à rouler qui reste largement inférieur au prix des cigarettes vendues en paquet. Le prix du tabac pour les cigarettes roulées ou faites à la main est également beaucoup plus bas que le prix par cigarette fabriquée machinalement (pas le même tabac).

2. La consommation de cigarettes illicites dans l'UE et en Belgique

En Belgique, 5,1% des cigarettes fumées en 2014 étaient illégales, contre une moyenne européenne de 10,4%. Cela ne veut pas dire que le problème n'est pas important en Belgique. En témoigne les volumes croissants de produits du tabac saisis (en 2012, environ 138 millions de

¹ Institut scientifique de santé publique, enquête sur la santé, Belgique, 2013

pièces ont effectivement été saisies et en 2014 ce chiffre est passé à 192 millions de pièces)² ainsi que le démantèlement de 3 fabriques de cigarettes illégales en 2013-2014 (Ghlin, Frameries et Eupen).

La part de cigarettes dites « illicit whites » est également en constante augmentation. Ainsi, le nombre de cigarettes produites légalement dans d'autres pays (sous le nom de marques inconnues) mais qui ne sont pas vendues légalement et qui sont généralement destinées à la contrebande est passé de 12,7% en 2009 à 37,4% en 2014.

3. Nouvelles directives dès 2016 sur les produits du tabac

Le Parlement et le Conseil de l'Union Européenne ont adopté en avril 2014 la Directive 2014/40/UE relative au rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres en matière de fabrication, de présentation et de vente des produits du tabac et des produits connexes, et abrogeant la directive 2001/37/CE.

La directive 2014/40/UE sur les produits du tabac qui remplace donc la directive 2001/37/CE, fixe les règles concernant la fabrication, la présentation et la vente du tabac et de ses produits dérivés.

En particulier, la Directive :

- interdit les saveurs dominantes autres que le goût du tabac et interdit les cigarettes mentholées à partir de 2020;
- impose aux entreprises de déclarer précisément aux États membres les ingrédients utilisés dans les produits du tabac, et plus particulièrement dans les cigarettes et le tabac à rouler (rapport détaillé) → reporting renforcé de l'utilisation d'ingrédients ;
- exige l'apposition d'avertissements relatifs à la santé sur l'emballage des produits du tabac, qui doivent couvrir au total (image et texte) 65% de la face avant et arrière des paquets de cigarettes et de tabac à rouler;
- fixe des dimensions minimales pour la taille des avertissements et élimine les petits conditionnements pour certains produits – 20 cigarettes/paquet et 30gr minimum;
- introduit un système d'identification et de suivi dans toute l'UE pour combattre le commerce illégal de produits du tabac – « Track & Trace »;
- oblige les fabricants à déclarer tout nouveau type de produit du tabac avant sa mise sur le marché européen.

4. Introduction du paquet neutre

4.1. Qu'est-ce que le « paquet neutre » ?

L'emballage neutre de produit du tabac fait référence à une réglementation qui interdit l'utilisation de noms de marque sur les produits du tabac. Cette mesure implique que toutes les

² S. Smeyers dans une question parlementaire adressée au Ministre des finances, contrebande de tabac, 3 décembre 2014

formes de branding telles que les marques commerciales, logos, couleurs et représentations graphiques de l'emballage de produits du tabac doivent disparaître et exclut toute forme de différenciation de produit en « standardisant » l'aspect extérieur des emballages des produits du tabac. L'utilisation de marques commerciales avec des éléments graphiques n'est par conséquent plus possible et le nom de la marque est dans ce cas soumis à une police et un format prescrits.

4.2. Rétroactes

En Belgique, un premier projet de loi relatif à l'instauration de l'emballage neutre de produits du tabac a été déposé le 3 mai 2011 par Catherine Fonck. Ce projet de loi n'a débouché sur rien avant que les chambres législatives ne soient dissoutes en mai 2014. Le 24 octobre 2014, Catherine Fonck redépose un projet de loi presque identique à celui de 2011 au parlement fédéral. Ce projet est rejeté en Commission de la Santé Publique le 14 avril 2015.

Une nouvelle proposition de loi, quasi identique, est toutefois redéposée le 27 octobre 2015 par Catherine Fonck.

4.3. Position défendue par Catherine Fonck

La Députée cdH, Catherine Fonck a redéposé le 27 octobre dernier une proposition de loi « modifiant la loi du 24 janvier 1977 relative à la protection de la santé des consommateurs en ce qui concerne les denrées alimentaires et les autres produits et visant à réduire l'attractivité des produits du tabac en instaurant une présentation neutre et uniforme ».

Selon Catherine Fonck, la lutte contre le tabac doit être poursuivie, notamment via l'instauration du paquet de cigarettes neutre mais aussi par l'interdiction de la publicité pour les produits du tabac dans les magasins de tabac et magasins de journaux qui vendent des produits du tabac.

En effet, si les législations adoptées en la matière depuis les années 90' ont permis de faire diminuer le nombre de consommateurs de tabac, l'utilisation du paquet de cigarettes comme support de publicité serait encore trop importante. Pour Catherine Fonck, les paquets de cigarettes constituent, à eux seuls, une véritable incitation à la consommation, en particulier pour des publics-cibles comme les jeunes ou les femmes.

Catherine Fonck s'appuie également sur l'étude « Flemish adolescents' perceptions of cigarette plain packaging: a qualitative study with focus group discussions » réalisée en 2012 G. van Hal (et al). Cette étude a regroupé 8 focus group de 55 adolescents. Ces focus group visaient à identifier l'impact et la perception des jeunes vis-à-vis des effets que peuvent avoir les paquets de cigarettes sur leurs comportements de fumeur. Selon cette étude, un paquet dépourvu de logo, de couleurs distinctives, de marque et d'informations relatives au contenu (nombre de cigarettes, teneur en goudron, présence de filtre) est synonyme de produit « peu attrayant, de moindre qualité, douteux et médiocre ». La Ministre souhaiterait donc mettre davantage l'accent sur les avertissements de santé publique, ce qui permettrait de rendre moins tentant pour les jeunes le paquet de cigarettes.

L'étude réalisée en 2012 par l'Université de Stirling va également dans ce sens et démontre que l'introduction de paquets neutres entraîne la réduction du tabagisme, en particulier parmi les jeunes.³

Notant que la Belgique n'ayant plus adopté de nouvelle législation visant à limiter la consommation de tabac depuis 2007, Madame Fonck invite les députés à aller au-delà des mesures inscrites dans la Directive 2014/40/UE et de continuer à prendre des initiatives qui s'inscrivent dans l'état d'esprit de cette Directive. Selon Catherine Fonck, le paquet neutre s'inscrit dans l'état d'esprit de la Directive.

Enfin, la Députée fédérale Catherine Fonck rappelle les initiatives déjà prises en ce sens par l'Australie mais aussi par la France, le Royaume-Uni et l'Irlande qui ont annoncé l'instauration du paquet neutre dès 2016.

La proposition et les arguments avancés par Catherine Fonck sont soutenus par le groupe PS, le groupe Sp.a et le groupe ECOLO

4.4. Position défendue par la Ministre en charge de la Santé Publique, Maggie De Block et soutenue par le groupe MR, le groupe NVA et le groupe CD&V

La commission Santé publique de la Chambre a rejeté en mars 2015, majorité contre opposition, la proposition de loi visant à instaurer le paquet de cigarettes neutre.

La Ministre en charge de la santé publique, Maggie De Block travaille actuellement à une transposition de la directive européenne sur les produits du tabac. L'Europe reste par ailleurs relativement générale dans cette directive et sur une série de sujets, notamment en matière de cigarette électronique et de paquet neutre.

C'est pourquoi, même si le gouvernement travaille actuellement à la transposition de la Directive 2014/40/UE, celle-ci nécessitera de prendre position sur des questions non directement tranchées par le législateur européen, telles que les cigarettes électroniques ou les paquets de cigarettes neutres.

L'instauration du paquet neutre en Irlande et en Australie est suivie de près et est analysée par la Ministre fédérale en charge de la santé publique. L'Australie ayant parallèlement à l'instauration du paquet neutre, procédé à une augmentation des accises, il conviendra d'analyser les liens de cause à effet entre la diminution du nombre de fumeurs, l'instauration du paquet neutre et l'augmentation des accises (une analyse et un constat qui semblent difficile à déterminer... !).

Pour la Ministre, il est dès lors trop tôt pour instaurer des paquets de cigarettes neutres dans notre pays. Il convient d'attendre l'obtention de résultats probants et des statistiques fiables avant d'examiner dans quel sens la législation belge devra évoluer.

Tel que souligné par Monsieur Damien Thiery, l'Union Européenne préconise, au travers de la Directive 2014/40/UE, d'élaborer des règles uniformes et communes entre les différents états

³ Moodie et al, « Pain packaging, a systematic review », University of Stirling

membres. L'adoption du paquet neutre dans notre pays serait donc précipitée et nécessiterait une réflexion davantage concertée avec les autres pays membres.

Faire abstraction du secteur serait également une erreur. La Directive sur les produits du tabac contraint en effet l'Industrie du tabac à modifier les emballages des paquets afin qu'ils correspondent à la norme « 65% image combinée en haut à l'avant du paquet » et « 65% image combinée en haut à l'arrière du paquet » (la norme du paquet actuel étant « 35% avertissement texte en bas à l'avant du paquet » et « 50% image combinée en bas à l'arrière du paquet »). L'adoption du projet de loi conduirait à une nouvelle modification de l'aspect des paquets.

De plus, le risque du développement de la contrebande est bien présent. Tel que rappelé par Damien Thiery, le paquet neutre risque de faciliter encore davantage la contrefaçon de cigarettes. Une augmentation des cigarettes contrefaites, dont la qualité et les substances ne sont pas contrôlées et garanties, serait encore plus nuisible en termes de santé publique.

Enfin, Damien Thiery rappelle que, pour le MR, il est exclu d'instaurer une interdiction totale de fumer, qui pourrait être considérée comme une atteinte à la liberté personnelle.

Le MR souhaite donc que les mesures de prévention adoptées soient basées sur des preuves afin de, non seulement, diminuer les répercussions négatives du tabac sur la santé mais également afin de limiter les conséquences du tabagisme sur le budget des soins de santé.

4.5. Arguments avancés par Philip Morris et l'industrie du tabac en général

Absence de preuve de l'efficacité des emballages neutres sur la santé publique

Selon une étude réalisée par les pouvoirs publics australiens (Australian Institute of Health and Welfare), il ressort que le groupe des fumeurs de 12-17 ans est passé de 2,5% à 3,4% entre 2010 et 2013. Cette même étude met en évidence que le nombre total de fumeurs en Australie baisse de manière continue depuis des années⁴. L'instauration du paquet neutre n'a pas entraîné d'accélération significative de la baisse du nombre de fumeurs.

Par ailleurs, selon les résultats de l'Eurobaromètre 2012, 84% des fumeurs en Belgique déclarent que leurs amis fumeurs étaient le principal élément déclencheur dans le fait qu'ils aient commencé à fumer. Juste derrière, le fait que les parents fumaient est avancé par 29% des fumeurs comme une des raisons qui les ont poussés à commencer à fumer. Seul 1% des fumeurs belges déclaraient avoir commencé à fumer parce qu'ils aimaient l'emballage du paquet. D'après l'Eurobaromètre, l'emballage est le facteur le moins déterminant pour commencer à fumer.

Toujours selon l'Eurobaromètre 2012, les principales raisons pour arrêter de fumer chez les belges interrogés résident dans la préoccupation de leur santé (52%), la famille, les partenaires et les amis (39%) et le prix du paquet de cigarettes (30%)⁵.

⁴ <http://www.econ.uzh.ch/static/workingpapers.php?id=828>

⁵ http://ec.europa.eu/health/tobacco/docs/eurobaro_attitudes_towards_tobacco_2012_en.pdf

Les emballages neutres stimuleraient le commerce illégal

Les emballages neutres faciliteraient la production des paquets contrefaits. En cas de passage au paquet neutre, il suffirait de copier un seul emballage neutre.

Les dangers du développement du commerce illégal sont multiples : perte de revenus pour l'Etat, circulation de produits non contrôlés et entretien des circuits criminels.

Répercussions économiques de la mesure

L'ensemble des partenaires commerciaux, allant des fabricants de tabac, grossistes, supermarchés et détaillants seraient impactés par les effets négatifs des emballages neutres.

De plus, si la marque venait à disparaître, le prix serait déterminant et serait mis sous pression puisque le prix de vente serait le seul aspect sur lequel les producteurs de tabac pourraient se concurrencer.

Contradiction avec la législation nationale, européenne et internationale

Le paquet neutre exclut l'utilisation de marques commerciales et constitue une expropriation des droits de propriété intellectuelle. Ces droits fondamentaux sont définis dans le Traité européen des Droits de l'Homme (TEDM), la Charte des Droits fondamentaux de l'Union européenne et la Constitution belge. Si la Belgique instaurait le paquet neutre, cela conduirait probablement (comme cela a été le cas pour la législation australienne) à des procédures de règlement des litiges de l'OMC contre la Belgique.

L'Ukraine, le Honduras, la République Dominicaine et Cuba ont engagé des poursuites contre la réglementation relative aux emballages neutres en Australie auprès de l'Organisation Mondiale du Commerce. Un rapport final concernant cette affaire est prévu pour le second semestre 2016.

Philip Morris Asia conteste également l'instauration du paquet neutre en Australie en se basant sur le traité d'investissement bilatéral de 1993 conclu entre l'Australie et Hong Kong (le paquet neutre ne respecterait pas les termes du traité commercial).

Philip Morris International et British American Tobacco ont intenté des poursuites devant la Haute Cour d'Angleterre contre la loi d'emballages neutres. Japan Tobacco Irlande a également intenté des poursuites contre le gouvernement Irlandais à la Haute Cour Irlandaise.