

Analyse d'impact de la loi sur les produits du tabac

Synthèse et résumé

Sur mandat
de l'Office fédéral de la santé publique

Matthias Gehrig, Mattia Simion, Dr. Aurélien Abrassart, Kilian Künzi
Berne, le 11 novembre 2015

Synthèse

L'Office fédéral de la santé publique (OFSP) a chargé le Bureau d'études de politique du travail et de politique sociale (BASS) de réaliser une analyse d'impact de la réglementation (AIR) afin d'évaluer les conséquences de la loi sur les produits du tabac (LPTab) sur la société, l'économie et l'Etat.

Loi sur les produits du tabac

Par rapport au droit actuel, les principaux changements prévus par la LPTab portent sur la réglementation de la cigarette électronique (e-cigarette) et sur la réglementation du marketing en faveur des produits du tabac. Le projet de loi prévoit de légaliser le commerce des e-cigarettes contenant de la nicotine et de soumettre ces produits ainsi que les e-cigarettes sans nicotine à une réglementation pour l'essentiel comparable à celle qui régit les produits du tabac traditionnels. En ce qui concerne le marketing, des restrictions supplémentaires pour les produits du tabac sont prévues dans les domaines de la publicité, du parrainage et de la promotion des ventes.

Nécessité d'une intervention de l'Etat

La nécessité de réviser la réglementation sur les e-cigarettes est incontestée. Au vu des connaissances actuelles, on doit considérer que les cigarettes électroniques sont nettement moins nocives que les produits du tabac traditionnels destinés à être fumés. Du point de vue économique, l'interdiction du commerce d'e-cigarettes avec nicotine s'explique difficilement dès lors que celui des cigarettes traditionnelles, probablement plus nocives, est autorisé.

Une réglementation plus stricte du marketing pour les produits du tabac est nécessaire du point de vue économique lorsque l'on se trouve en présence d'un marché défaillant et lorsque le bénéfice de la réglementation est supérieur à son coût. A notre avis, la défaillance du marché est avérée : en effet, plus de la moitié des fumeurs suisses fument bien qu'ils souhaiteraient ne pas le faire, une grande partie d'entre eux regrettent d'avoir commencé à fumer ou de ne pas avoir arrêté et la plupart de ceux qui ont essayé d'arrêter ont échoué. Dans la littérature scientifique, on attribue cette défaillance du marché à la rationalité limitée des consommateurs (plus concrètement : aux « préférences intertemporelles incohérentes »). Les résultats de notre analyse des coûts et bénéfices de la LPTab indiquent que le bénéfice découlant des restrictions au marketing prévues est plus élevé que leur coût. Nous considérons par conséquent que

les atteintes à la liberté économique prévues par la LPTab sont économiquement justifiées.

Coût de la loi sur les produits du tabac

Pour les **années 2018 à 2060**, nous estimons que le coût total de la loi sur les produits du tabac se situera en moyenne entre **18,0 et 21,2 millions de francs par année**.¹ Ces coûts se répartissent comme suit :

- Coûts de réglementation supplémentaires à hauteur d'en moyenne 11,7 millions de francs par année à la charge des entreprises du secteur du tabac et de la cigarette électronique.
- Diminution des bénéfices distribués par les entreprises à des personnes domiciliées en Suisse, à hauteur d'en moyenne 5,9 à 9,0 millions de francs par année.
- Coûts d'exécution supplémentaires d'en moyenne 320 000 francs par année à la charge des cantons.
- Coûts d'exécution supplémentaires d'en moyenne 120 000 francs par année à la charge de la Confédération.

Bénéfice de la loi sur les produits du tabac

Le bénéfice de la LPTab se situe dans la diminution du coût social du tabagisme, que Fueglistler-Dousse et al. (2009) ont chiffré à 9,9 milliards de francs pour l'année 2007.

La réduction du coût social du tabagisme s'explique par le fait que la légalisation des e-cigarettes contenant de la nicotine et les restrictions au marketing prévues se traduiraient par une **diminution de la prévalence** (proportion de fumeurs dans la population résidente en Suisse) durant les années 2018 à 2060.

- Selon notre estimation fondée sur les données probantes, la légalisation des e-cigarettes contenant de la nicotine aurait pour effet de diminuer de **2,1 %** (et non pas 2,1 points de pourcentage)² la proportion de fumeurs dans la population.
- Pour évaluer comment la prévalence serait influencée par les restrictions au marketing prévues dans la LPTab, nous nous sommes basés sur une analyse empirique de l'impact des restrictions au marketing introduites à l'échelon can-

¹ Tous les montants de coûts et bénéfices pour les années 2018 à 2060 figurant dans la présente synthèse ont été calculés avec un facteur d'actualisation de 2 %.

² Concernant la différence entre les pour-cent et les points de pourcentage : si la prévalence passe, par exemple, de 32 à 28 %, elle diminue de 4 points de pourcentage (32 % moins 28 %), mais de 12,5 % (4 % / 32 %).

tonal entre 2002 et 2012. Cette analyse a montré que les restrictions cantonales au marketing ont mené à une diminution significative et sensible de la proportion de fumeurs dans la population (prévalence). Partant de cet effet, on a pu estimer que la diminution de la prévalence obtenue à long terme du fait des restrictions au marketing prévues dans la LPTab se situerait entre **5,4 et 9,9 %**.

Globalement, nous comptons sur une réduction à long terme de la prévalence, due à la LPTab, qui avoisinerait les **7,6 à 11,9 %**, soit une diminution du nombre de fumeurs de l'ordre de **142 000 à 224 000 personnes**. Une telle diminution entraînerait une réduction substantielle des coûts sociaux liés à la consommation de tabac (bénéfice de la réglementation).

En nous fondant à notre avis sur les meilleures hypothèses, formulées à partir des données probantes empiriques et de la littérature scientifique, nous avons estimé pour les années 2018 à 2060 que la LPTab permettrait de réduire le coût social de la consommation de tabac d'en moyenne **445 millions à 624 millions de francs par an**.

Bénéfice net de la loi sur les produits du tabac

Le bénéfice net de la LPTab résulte de la différence entre ses bénéfices et ses coûts. Pour les années 2018 à 2060, nous évaluons que le bénéfice net moyen sera compris entre **427 et 603 millions de francs par an**. Le calcul du bénéfice net de la LPTab reste positif même en tenant compte d'hypothèses largement pessimistes.

Effets de transferts de la loi sur les produits du tabac

La LPTab entraînerait pour certains groupes sociaux des pertes qui seraient compensées par les gains d'autres groupes. Il ne s'agit donc pas de coûts ou de bénéfices, mais d'effets de transfert. Les plus importants d'entre eux sont les suivants :

■ **Secteur du tabac** : la LPTab entraînerait un transfert important de chiffres d'affaires et de places de travail du secteur du tabac vers d'autres secteurs économiques. Nous estimons que la diminution du chiffre d'affaires du secteur du tabac durant les années 2018 à 2060 atteindra entre **111 et 170 millions de francs** en moyenne par an. Concernant les places de travail, il faut s'attendre, selon nos calculs, à un transfert de **340 à 540 postes** du secteur du tabac vers d'autres secteurs.

■ **Médias publicitaires classiques** : selon nos analyses fondées sur les données probantes, la LPTab ne conduirait pas à une diminution, mais

à une augmentation des dépenses consacrées au marketing pour le tabac. Il faut cependant s'attendre à un transfert des dépenses pour la publicité par affichage, au cinéma et dans les journaux au profit d'instruments de marketing qui continueront d'être autorisés. Les pertes de recettes subies dans le domaine de la publicité classique sont jugées mineures – sauf dans le cas de la revue « Cigar », dont la survie pourrait être menacée par la LPTab.

■ **Impôts** : la LPTab entraînerait une diminution substantielle des recettes de l'imposition du tabac. Pour les années 2018 à 2060, nous l'estimons **entre 115 et 175 millions de francs en moyenne par année**. Les recettes de la TVA et des impôts directs augmenteraient grâce à la diminution des pertes de productivité dues à la consommation de tabac. En ce qui concerne le rendement de l'impôt sur les entreprises, aucun effet sensible n'est à prévoir. Globalement, il faut s'attendre à une diminution des recettes fiscales.

■ **Assurances sociales** : en ce qui concerne l'assurance maladie obligatoire et l'assurance invalidité, on peut s'attendre à un allègement du budget suite à l'introduction de la LPTab. L'impact sur la prévoyance vieillesse obligatoire est quant à lui incertain.

Autres réglementations entrant en ligne de compte

Les résultats de la présente AIR indiquent deux possibilités. D'une part, il apparaît qu'une interdiction plus stricte de la publicité et du parrainage aurait des effets économiques sans doute encore plus bénéfiques que ceux auxquels on peut s'attendre avec l'interdiction partielle proposée par la LPTab. D'autre part, il semble que l'interdiction de la publicité pour les e-cigarettes dans les médias classiques serait, du moins **au stade actuel**, une mesure plutôt défavorable du point de vue économique.

Aspects pratiques de l'exécution

Il s'avère que les cantons devraient coordonner leurs tâches d'exécution relatives à l'analyse des produits du tabac. Les solutions individuelles seraient peu efficaces.

Résumé

Les produits du tabac ne sont plus inclus dans la loi sur les denrées alimentaires (LDAI) révisée qui entrera en vigueur en principe mi-2016. Il est dès lors prévu qu'ils fassent l'objet d'une loi spécifique, la loi sur les produits du tabac (LPTab). La procédure de consultation sur l'avant-projet de cette loi (AP-LPTab) s'est achevée le 12 septembre 2014. En vue de la rédaction du message relatif à la nouvelle loi, l'Office fédéral de la santé publique a chargé le Bureau d'études de politique du travail et de politique sociale (BASS) de réaliser une analyse d'impact de la réglementation (AIR) dans le but d'évaluer les conséquences de ses dispositions sur l'économie, l'Etat et la société.

Réglementation actuelle

La loi sur les produits du tabac modifie la législation en vigueur essentiellement en ce qui concerne le marketing pour les produits du tabac, la remise de produits du tabac aux mineurs et la réglementation des cigarettes électroniques (e-cigarettes).

En matière de **marketing pour les produits du tabac**, la réglementation actuelle peut se résumer ainsi : à l'échelon national, seule la publicité « qui s'adresse spécialement aux jeunes de moins de 18 ans (jeunes) » est interdite (art. 18 OTab). A l'échelon des cantons, quinze d'entre eux interdisent l'affichage dans le domaine public et quatre la publicité dans les cinémas. De plus, deux cantons (VS et SO) interdisent le parrainage de manifestations.

La **remise de produits du tabac à des jeunes** est actuellement réglée comme suit : à l'échelon national, aucune norme n'interdit la remise de produits du tabac aux enfants et aux jeunes. La remise de produits du tabac aux personnes de moins de 18 ans est interdite dans dix cantons, celle aux enfants et adolescents de moins de 16 ans dans douze cantons. Dans quatre cantons, des produits du tabac peuvent être remis à des enfants de moins de 16 ans.

Sous le régime de la législation en vigueur, les **e-cigarettes** sont réglementées comme suit : le commerce d'**e-cigarettes contenant de la nicotine** est interdit, mais leur importation pour la consommation personnelle ainsi que leur consommation sont autorisées. Les **e-cigarettes sans nicotine** ne sont quant à elles pas considérées comme des produits du tabac, mais comme des objets usuels et relèvent par conséquent de la loi sur les denrées alimentaires et les objets usuels ainsi que de l'ordonnance afférente.

Loi sur les produits du tabac

Les principales modifications prévues par la LPTab sont les suivantes :

■ **Nouvelle réglementation des e-cigarettes** : l'art. 3 de l'AP-LPTab prévoit la légalisation du commerce des e-cigarettes contenant de la nicotine. En outre, les e-cigarettes avec ou sans nicotine seront soumises à une réglementation pour l'essentiel comparable à celle qui régit les produits du tabac traditionnels.

■ **Déclaration des principaux ingrédients** : au niveau de l'ordonnance d'application, il est prévu que les emballages devront obligatoirement mentionner les principaux ingrédients contenus dans les produits du tabac (art. 7 AP-LPTab).

■ **Restrictions au marketing pour les produits du tabac** : l'art. 13 AP-LPTab prévoit des restrictions quant à la forme de la publicité, l'interdiction de certains supports publicitaires et la limitation des lieux où la publicité est autorisée. L'art. 14 AP-LPTab prévoit de restreindre les activités de promotion des ventes pour les produits du tabac en ce sens qu'il interdit : a) la distribution gratuite, b) la remise de cadeaux ou de gains et c) les rabais limités dans le temps et dans l'espace et qui sont offerts à un cercle de personnes déterminées. L'art. 15 prévoit d'interdire le parrainage d'événements qui déploient des effets transfrontaliers. Selon l'art. 16 AP-LPTab, les publicités devront être accompagnées d'une mise en garde. S'agissant des conséquences de ces mesures de restriction au marketing pour les produits du tabac, il convient de considérer les faits suivants : premièrement, une partie des restrictions prévues sont d'ores et déjà inscrites dans le droit en vigueur dans certains cantons ; deuxièmement, les trois principaux fabricants de cigarettes appliquent déjà volontairement certaines de ces restrictions dans le cadre d'un accord avec la Commission Suisse pour la Loyauté ; troisièmement, l'art. 13 AP-LPTab doit être interprété dans le sens où les restrictions ne concerneront pas la publicité sur les points de vente.

■ **Interdiction de la remise aux mineurs et achats tests** : comme mentionné plus haut, la remise de produits du tabac **aux** jeunes est d'ores et déjà interdite par le droit en vigueur dans certains cantons. Selon l'art. 18 AP-LPTab, cette interdiction doit être étendue à toute la Suisse. L'interdiction de la remise de produits du tabac **par** des mineurs, également prévue dans l'AP-LPTab, n'a pas été examinée dans le cadre de la présente AIR, car compte tenu des résultats de la procédure de consultation, le Conseil fédéral a décidé le 5 juin 2015 de ne pas inclure cette proposition dans le projet de loi. La possi-

bilité introduite à l'art. 19 AP-LPTab d'autoriser les cantons à effectuer des achats tests va de pair avec l'interdiction de la remise aux mineurs. Dans certains cantons où cette remise est réglementée, des achats tests sont déjà effectués en vertu du droit en vigueur.

■ **Déclaration annuelle des dépenses consacrées au marketing** : selon l'art. 21 AP-LPTab, les entreprises qui commercialisent des produits du tabac en Suisse seront tenues d'annoncer annuellement à l'OFSP le montant des dépenses consacrées à la publicité, au parrainage et à la promotion des ventes.

Nécessité d'une intervention de l'Etat

La nécessité de réglementer les produits du tabac est incontestée. Les fumeurs occasionnent des coûts qui ne sont pas supportés par eux-mêmes, mais par la société. Ces externalités négatives doivent être internalisées par le biais de taxes. On s'accorde généralement à considérer qu'en Suisse, les coûts externes de la consommation de tabac sont déjà compensés par l'impôt sur le tabac. De ce fait, on ne peut pas justifier les restrictions de marketing prévues dans l'AP-LPTab par l'existence d'externalités négatives. **Dans la littérature, on justifie les réglementations dont les effets vont au-delà de l'internalisation d'effets externes par une défaillance du marché, dont l'origine doit en fin de compte être recherchée dans la rationalité limitée des consommateurs.** Celle-ci s'explique ainsi : d'une part, les consommateurs ont tendance à surestimer les coûts et bénéfices immédiats par rapport aux coûts et bénéfices qui interviendront dans le futur («present bias»). Ils sous-estiment par conséquent les coûts futurs de la consommation de tabac. D'autre part, les fumeurs sous-estiment à quel point leurs préférences peuvent changer avec le temps («projection bias»). Ils sous-estiment donc la valeur que l'arrêt de la consommation de tabac aura pour leur moi futur. La rationalité limitée mène à des préférences **intertemporelles incohérentes**. Dans ce cas, les fumeurs consomment dans le présent davantage de produits du tabac que ce qui s'avérerait optimal compte tenu de leurs préférences à long terme. Il en résulte **une défaillance du marché en raison d'externalités négatives** : la consommation du moi actuel a des effets externes négatifs pour le moi futur. Dans la littérature, on parle d'« externalités » pouvant être interprétées comme une forme spéciale d'« externalités ». De manière empirique, la défaillance du marché se manifeste de plusieurs façons :

■ Plus de la moitié des fumeurs suisses souhaitent arrêter de fumer ; cela signifie qu'ils fument bien qu'ils préféreraient ne pas le faire.

■ Certains regrettent d'avoir commencé à fumer ou de ne pas avoir arrêté.

■ D'autres ne parviennent pas à arrêter de fumer, bien qu'ils le souhaitent (problème d'autocontrôle).

Dans ces conditions, la réglementation des produits du tabac qui va au-delà de l'internalisation d'effets externes se comprend comme un instrument visant à internaliser auprès du moi actuel les effets externes engendrés par le moi actuel qui s'avèrent négatifs pour le moi futur. De la sorte, le moi actuel consomme moins de produits du tabac, ce qui se traduit à long terme par un plus grand bénéfice. La pertinence de cette réflexion a été prouvée empiriquement par Gruber et Mullainathan (2005) dans une publication très remarquée, «Do Cigarette Taxes Make Smokers Happier ?». Les auteurs y montrent que l'augmentation des taxes sur le tabac a eu pour effet, aux USA comme au Canada, d'augmenter le bonheur des fumeurs (potentiels). La question de la nécessité de la loi sur les produits du tabac se pose dès lors comme suit : **l'Etat doit-il intervenir et porter atteinte à la liberté économique afin de rendre une partie de ses citoyens plus heureux ?** Du point de vue économique, la réponse est la suivante : l'Etat doit le faire si le marché est défaillant et si le coût de l'intervention ne dépasse pas le bénéfice qui en résulte (bénéfice net positif). Si tel n'est pas le cas, il ne doit pas le faire. Les preuves empiriques nous conduisent à considérer que l'on se trouve incontestablement en présence d'un marché défaillant. Selon l'analyse coût/bénéfice effectuée, le bénéfice de la LPTab est supérieur à son coût. On peut donc en déduire que les restrictions au marketing prévues se justifient économiquement, ce qui nous amène à la conclusion que le paternalisme inhérent à la LPTab est justifié. Il convient toutefois de signaler qu'il se trouve certainement des économistes qui rejettent par principe toute intervention étatique à caractère paternaliste.

Coût de la loi sur les produits du tabac

La loi sur les produits du tabac engendrera des coûts de réglementation supplémentaires à la charge des entreprises ainsi que des coûts d'exécution supplémentaires à la charge de l'Etat.

■ **Coûts de réglementation supplémentaires à la charge des entreprises du secteur du tabac** : les entreprises du secteur du tabac devront adapter les emballages des produits du

tabac qu'ils commercialisent afin de satisfaire à l'obligation de déclarer les principaux ingrédients. Il s'agit de coûts non récurrents (uniques) que nous estimons à 17,3 millions de francs pour un nombre estimatif de 3500 emballages. Les principaux coûts de réglementation récurrents (annuels) auxquels il faut s'attendre découlent des restrictions au marketing prévues dans la LPTab : celles-ci se traduiront par une réallocation des ressources à des instruments de marketing moins efficaces et donc moins efficaces. A partir d'une analyse empirique des conséquences des restrictions au marketing entrées en vigueur entre 1997 et 2007 dans certains cantons, notre évaluation fondée sur les données probantes permet d'estimer que les restrictions prévues dans la LPTab amèneront les entreprises du secteur du tabac à dépenser 13,7 millions de francs de plus par année pour des activités de marketing. D'autres coûts de réglementation récurrents, estimés à respectivement 136 000 et 71 000 francs par année, seront engendrés par l'obligation de déclarer les dépenses consacrées au marketing (art. 21 AP-LPTab) et par l'exécution plus stricte des dispositions relatives à la déclaration annuelle de la composition des produits commercialisés (art. 20 AP-LPTab). Ainsi, la LPTab engendrera selon nos estimations des **coûts non récurrents de 17,3 millions de francs et des coûts récurrents de 13,9 millions de francs par année** à la charge des entreprises. Compte tenu de la valeur ajoutée générée par le secteur du tabac, qui se montait à 2,3 milliards de francs en 2011 (KPMG, 2013), ces surcoûts de régulation peuvent être considérés comme faibles.

■ Diminution de la rente des producteurs :

Par « rente des producteurs », les économistes entendent le solde de bénéfice après déduction de la rémunération du capital compte tenu du risque. La rente des producteurs ne peut être positive que dans un marché défaillant : en situation de pleine concurrence, en effet, la rente des producteurs est nulle. A notre avis, il existe des preuves empiriques que les entreprises du secteur du tabac – pour des raisons qui tiennent peut-être à la structure oligopolistique du marché suisse de la cigarette – réalisent une rente des producteurs supérieure à zéro. Etant donné que, selon nos analyses fondées sur les données probantes, la LPTab conduira à un transfert de chiffres d'affaires du secteur du tabac vers des branches de l'économie qui réalisent des rentes de producteurs plus faibles ou nulles, ce transfert sera lié à une diminution de la rente des producteurs. L'AIR doit tenir compte de cette perte, mais seulement dans la mesure où la diminution affecte des personnes domiciliées en Suisse. En effet, dans le secteur du tabac, les

rentes de producteurs reviennent en partie à des personnes ou actionnaires domiciliés à l'étranger. Selon nos estimations, la diminution de la rente des producteurs à considérer se situera dans les années 2018 à 2060 en moyenne entre **5,9 et 9,0 millions de francs par année**.³

■ Coûts de réglementation supplémentaires à la charge des entreprises qui commercialisent des cigarettes électroniques ne contenant pas de nicotine :

l'inclusion des e-cigarettes sans nicotine dans la LPTab engendrera de nouvelles obligations pour la branche. Les obligations relatives à la notification avant remise (art. 10 AP-LPTab), à la déclaration annuelle de la composition des produits (art. 20 AP-LPTab) et à la déclaration annuelle des dépenses de marketing (art. 21 AP-LPTab) se traduiront, pour les entreprises qui commercialisent des e-cigarettes sans nicotine, par des coûts que nous estimons à **495 000 francs pour les coûts de réglementation non récurrents** et à **90 000 francs par année pour les coûts de réglementation récurrents**. Ces montants ne tiennent pas compte des coûts qui pourraient résulter de la réglementation relative aux ingrédients et aux émissions des e-cigarettes en lien avec l'art. 6 AP-LPTab. Ces coûts n'ont pas pu être évalués dans le cadre de l'AIR, car les dispositions réglementaires y relatives n'étaient pas encore connues. Compte tenu du volume du marché suisse de l'e-cigarette sans nicotine – estimé à 16 millions de francs pour l'année 2014 – ces coûts représentent un montant qui ne peut pas être qualifié de négligeable.

■ Coûts d'exécution supplémentaires à la charge des cantons :

les achats tests supplémentaires (art. 19 AP-LPTab), les tâches d'exécution relatives aux restrictions prévues en matière de marketing (art. 13-16 AP-LPTab) et la légalisation du commerce d'e-cigarettes contenant de la nicotine (art. 3 AP-LPTab) engendreront pour les cantons des coûts d'exécution non récurrents et récurrents supplémentaires. Nous estimons les **coûts d'exécution non récurrents à 288 000 francs**, et les **coûts d'exécution récurrents à 376 000 francs par année**.

■ Coûts d'exécution supplémentaires à la charge de la Confédération :

selon nos estimations, la LPTab se traduira pour la Confédération par des **coûts d'exécution supplémentaires non récurrents de 344 000 francs** et des **coûts d'exécution supplémentaires ré-**

³ Le calcul des coûts et bénéfices mentionnés dans le présent résumé et qui se réfèrent aux années 2018 à 2060 repose sur un facteur d'actualisation de 2 %.

currents de 137 000 francs par année. Les coûts non récurrents se rapportent en grande partie au projet d'adaptation d'une plateforme d'utilisation en vue de la notification électronique (219 000 fr.). Les coûts supplémentaires récurrents s'expliquent par les divers changements qui interviendront dans l'exécution suite à l'introduction de la LPTab. Les coûts d'exécution à la charge de la Confédération mentionnés ci-dessus sont tendanciellement surestimés, car ils incluent en partie des coûts qui ne relèvent pas strictement de la LPTab, mais d'une modification prévue dans les tâches d'exécution (p. ex. le passage à un système de notification électronique).

Pour la projection à long terme (2018-2060), nous avons admis que les coûts récurrents de la LPTab enregistreront une croissance du même ordre que la croissance tendancielle de la productivité en termes réels observée de 1993 à 2013 et de plus partiellement proportionnelle à l'accroissement démographique projeté par l'Office fédéral de la statistique (OFS). **Sur la base de cette hypothèse, nous estimons que la LPTab générera dans les années 2018 à 2060 des coûts totaux de l'ordre de 776 à 910 millions de francs, soit une moyenne de 18,0 à 21,2 millions de francs par année.**

Bénéfice de la loi sur les produits du tabac

La LPTab conduirait dans les années 2018 à 2060 à une diminution de la prévalence, c.-à-d. de la proportion de fumeurs dans l'ensemble de la population résidente. Cela se traduirait par une réduction du **coût social du tabagisme**, chiffré par Fueglistler-Dousse et al. (2009) à **9,9 milliards de francs** pour l'année 2007. Le bénéfice de la LPTab réside dans cette réduction du coût social lié au tabagisme. Pour quantifier la réduction prévisible durant les années 2018 à 2060, nous avons procédé en trois étapes :

■ **Evaluation de l'impact de la LPTab sur la prévalence :** lors de cette première étape, nous avons évalué de combien le nombre de fumeurs diminuerait dans les années 2018 à 2060 en raison de la LPTab ; nous nous sommes basés pour ce faire sur les projections démographiques de l'OFS et sur une évaluation empirique de l'impact de la LPTab sur la prévalence.

■ **Prévision des coûts par fumeur dans les années 2018 à 2060 :** dans une deuxième étape, nous avons évalué le coût social par fumeur dans les années 2018 à 2060 en nous fondant sur le calcul de Fueglistler-Dousse et al. (2009) pour l'année 2007.

■ **Calcul de la réduction du coût social de la consommation de tabac :** la troisième étape a consisté à calculer le bénéfice de la LPTab durant les années 2018 à 2060 en multipliant le nombre de personnes qui ne fumeront plus en raison de cette loi (première étape) par le coût social par fumeur (deuxième étape).

L'évaluation de l'impact de la LPTab sur la prévalence dans les années 2018 à 2060 est l'élément central du calcul du bénéfice. La LPTab réduirait la prévalence par trois chaînes d'effets :

■ **Impact de l'accroissement des coûts de réglementation sur la prévalence :** l'accroissement des coûts de réglementation subi par les entreprises du secteur du tabac entraînerait une augmentation des prix de leurs produits. Les augmentations de prix se traduiraient quant à eux par une diminution de la prévalence. Compte tenu des coûts de régulation supplémentaires quantifiés pour le secteur du tabac ainsi que d'une élasticité-prix de la prévalence estimée à -0,39, notre évaluation a montré que l'augmentation des coûts de régulation conduirait à une diminution de la prévalence de **0,125 %** (et non pas 0,125 points de pourcentage).⁴

■ **Impact de la légalisation des e-cigarettes contenant de la nicotine sur la prévalence :** si l'e-cigarette contenant de la nicotine était légalisée, la proportion de personnes qui consommeraient ce produit augmenterait. Etant donné que l'e-cigarette et la cigarette sont des substituts l'une pour l'autre, cette augmentation s'accompagnerait d'une diminution de la proportion de fumeurs dans la population. Fondée sur une comparaison avec la France, où le commerce d'e-cigarettes contenant de la nicotine est légal, notre évaluation basée sur les données probantes a montré que la légalisation de ces produits en Suisse aurait pour effet de réduire la prévalence (en référence à la consommation de produits du tabac traditionnels) de **2,1 %**.

■ **Impact des restrictions au marketing sur la prévalence :** les restrictions au marketing prévues dans la LPTab conduiraient à un recul de la demande de produits du tabac et par conséquent à une diminution de la prévalence. Pour évaluer l'impact des restrictions au marketing sur la prévalence, nous nous sommes basés sur une analyse empirique de l'impact des mesures de restriction au marketing introduites par certains

⁴ Concernant la différence entre les pour-cent et les points de pourcentage : si la prévalence passe, par exemple, de 32 à 28 %, elle diminue de 4 points de pourcentage (32 % moins 28 %), mais de 12,5 % (4 % / 32 %).

cantons entre 2002 et 2012. Nous avons procédé de deux manières. D'une part, à l'aide d'un **modèle multiniveaux (multilevel, ML)** fondé sur les données individuelles issues des enquêtes suisses sur la santé réalisées en 2002 et en 2012, nous avons examiné si la prévalence avait diminué plus fortement durant cette période dans les cantons qui avaient introduit des restrictions au marketing que dans les cantons qui ne l'avaient pas fait. Le résultat montre que les mesures cantonales ont contribué à faire baisser de 4,25 points de pourcentage (et non pas 4,25 %) la prévalence au sein de la population des 15-40 ans. En d'autres termes : sans ces mesures cantonales, la prévalence parmi les 15-40 ans aurait été de 4,25 points de pourcentage plus élevée ; au lieu de 31,9 %, elle aurait été de 36,1 %. D'autre part, au moyen d'un **modèle autorégressif à retard échelonné (autoregressive distributed lag, ADL)** fondé sur des données trimestrielles agrégées, nous avons examiné comment la diminution des dépenses brutes consacrées à la publicité classique – qui sont passées de 14,9 millions de francs par trimestre en 2002 à 5,5 millions en 2012 en raison des mesures cantonales de restriction au marketing – a influencé la prévalence. Les constats étaient les suivants : premièrement, ces restrictions ont réduit de 3,8 points de pourcentage la prévalence au sein de la population des 15-24 ans ; deuxièmement une diminution de 1,0 million de francs par trimestre des dépenses consacrées au marketing classique s'accompagne d'une réduction de la prévalence de 0,4 point de pourcentage parmi les 15-24 ans. Partant de ces résultats empiriques, nous avons évalué que **les restrictions au marketing prévues dans la LPTab se traduiraient à long terme par une réduction de la prévalence se situant entre 5,4 % (évaluation ADL) et 9,9 % (évaluation ML)**. A court terme, l'impact serait plus faible, car nous avons pris pour hypothèse que l'effet serait immédiat uniquement pour la population respectivement des 15-40 ans (évaluation ML) et des 15-24 ans (évaluation ADL) ; de ce fait la prévalence parmi les personnes de plus de 40 ans ou de plus de 24 ans diminuerait plus tard.

Globalement, nous comptons sur une réduction à long terme de la prévalence, due à la LPTab, qui avoisinerait les **7,6 à 11,9 %**.

Partant de cette estimation de l'effet de la LPTab sur la prévalence ainsi que des projections démographiques de l'OFS, nous avons calculé que **la LPTab aurait pour conséquence à long terme (c.-à-d. en 2060) de réduire le nombre de fumeurs de l'ordre de 142 000 à 224 000 personnes**.

Cette diminution du nombre de fumeurs suite à l'introduction de la LPTab s'accompagnerait **d'une réduction du coût social du tabagisme dans les années 2018 à 2060, dont nous estimons que le montant en valeur actualisée atteindra entre 19,2 milliards (évaluation ADL) et 26,8 milliards de francs (évaluation ML)**. Le bénéfice annuel de la LPTab durant les années 2018 à 2060 se chiffrera ainsi à une moyenne située entre 445 millions et 624 millions de francs. Pour environ un tiers, ce bénéfice découle de la légalisation des cigarettes électroniques contenant de la nicotine et pour deux tiers environ, des restrictions au marketing prévues dans la loi.

Bénéfice net de la loi sur les produits du tabac

Le bénéfice net de la LPTab correspond à la différence entre la valeur actualisée du bénéfice de la LPTab et la valeur actualisée de son coût. **Selon nos estimations, le bénéfice net de la LPTab dans les années 2018 à 2060 oscillera entre 18,4 milliards (évaluation ADL) et 25,9 milliards de francs (évaluation ML)**, c'est-à-dire entre 427 millions et 603 millions de francs en moyenne par année.

Les hypothèses principales et critiques à la base de ce résultat sont les suivantes :

- La consommation d'e-cigarettes n'a pas d'effets négatifs sur la santé.
- La réduction de la prévalence parmi les personnes qui ne fument pas (ou plus) en raison de la LPTab ne s'accompagne pas d'une diminution de la rente des consommateurs.
- La diminution du nombre de places de travail et la baisse du chiffre d'affaires dans le secteur du tabac n'entraînent pas d'autres coûts (mis à part la diminution de la rente des producteurs telle qu'évaluée).
- Les coûts de la santé générés par les fumeurs augmentent entre 2007 et 2060 au rythme de la croissance tendancielle des coûts de la santé par habitant enregistrée entre 1997 et 2012. Les coûts indirects et intangibles par fumeur restent constants au niveau de l'année 2007.

Ces hypothèses sont à notre avis les meilleures possible compte tenu des preuves empiriques et des données issues de la littérature scientifique. Afin de vérifier la fiabilité du résultat selon lequel le bénéfice net de la LPTab est positif, nous avons défini un scénario fondé sur des **hypothèses très pessimistes** à l'égard de la LPTab, qui sont à notre avis en partie fausses et en partie irréalistes. Ces hypothèses sont les suivantes :

■ La légalisation des e-cigarettes n'apporte aucun bénéfice, par exemple car il s'avérera à l'avenir que cette forme de tabagisme est aussi nocive que la consommation de cigarettes traditionnelles. Compte tenu des connaissances actuelles sur la nocivité des e-cigarettes, cette hypothèse est irréaliste.

■ Les restrictions de marketing prévues dans la LPTab ne réduisent la prévalence « que » de 5,4 % (évaluation pessimiste selon ADL).

■ Un fumeur ne génère durant toute sa vie pas plus de coûts de la santé qu'un non-fumeur. Le coût direct par fumeur est égal à zéro. La LPTab n'a donc absolument aucun effet sur les coûts de la santé. Cette hypothèse est irréaliste.

■ La diminution de la prévalence est liée à une diminution de la rente des consommateurs qui, selon Ashley et al. (2014), correspond à 75,5 % du bénéfice de la LPTab. Cela signifie que ceux qui ne fument plus à cause de la LPTab subissent des inconvénients (coûts) correspondant à trois quarts du bénéfice de la LPTab. Cela signifie à son tour que ceux qui ne fument plus à cause de la LPTab seraient prêts à payer le prix fort pour que la loi n'entre pas en vigueur – cela nonobstant le fait que la loi ne les empêche pas de continuer de fumer. Les principaux experts dans le domaine de l'économie des addictions considèrent cette hypothèse comme fautive.

■ Les coûts et bénéfices futurs ne sont pas actualisés avec un facteur de 2 %, comme recommandé dans le manuel sur l'analyse d'impact de la réglementation du DEFR, mais avec un facteur de 4 %.

Même compte tenu de ces hypothèses, le bénéfice net de la LPTab est positif : selon ce scénario, le bénéfice net cumulé des années 2018 à 2060 s'élèverait à 584 millions de francs, ou à 13,6 millions de francs en moyenne par année.

Effets de transfert

La LPTab engendrera pour certains groupes sociaux des pertes qui seront compensées par les gains d'autres groupes. Il ne s'agit en l'occurrence pas de coûts ou de bénéfices, mais d'effets de transfert. Les principaux effets de transfert induits par la LPTab sont les suivants :

■ **Réduction des chiffres d'affaires et du nombre de places de travail dans le secteur du tabac :** sous l'effet de la LPTab, les chiffres d'affaires et le nombre de places de travail dans le secteur du tabac diminueront par rapport à ce qu'ils seraient si la législation restait inchangée. Hormis en ce qui concerne la diminution de la rente des producteurs, évaluée dans la présente

AIR, il s'agit cependant d'un effet de transfert : ces baisses seraient compensées dans le même ordre de grandeur par des augmentations de chiffres d'affaires et par la création de places de travail dans d'autres branches économiques. En effet, les fumeurs « empêchés » par la LPTab de consommer des produits du tabac consacraient les ressources monétaires ainsi libérées à l'acquisition d'autres biens de consommation : « Economists have shown both theoretically and empirically that, for the nation as a whole, employment gains from spending on other products will offset any employment losses from reduced spending on tobacco products. » (FDA RIA 2011, 36736/3617). Nous situons entre 3,6 milliards (évaluation ADL) et 5,5 milliards de francs (évaluation ML) la **diminution cumulée du chiffre d'affaires dans le secteur du tabac** dans les années 2018 à 2060, ce qui correspond par année à une diminution moyenne de 111 millions à 170 millions de francs. Selon notre estimation, cette diminution des chiffres d'affaires dans le secteur du tabac s'accompagnerait à long terme (c.-à-d. d'ici 2060) d'une **disparition de 340 à 540 places de travail**. A titre comparatif, en 2011 le secteur du tabac employait 6695 personnes en Suisse.

■ **Diminution des recettes fiscales :** la diminution de la consommation de produits du tabac induite par la LPTab se traduira par une diminution des recettes de l'impôt sur le tabac. Selon nos estimations, **la diminution des recettes de l'impôt sur le tabac** atteindra, pour les années 2018 à 2060, un montant cumulé compris entre 4,9 milliards (évaluation ADL) et 7,6 milliards de francs (évaluation ML). Par année, ces pertes représenteraient en moyenne entre 115 et 175 millions de francs. A titre comparatif, les recettes fiscales provenant de l'impôt sur le tabac se montaient à 2,3 milliards de francs en 2014. En ce qui concerne **les recettes de la TVA et des impôts directs**, en revanche, on assisterait à une hausse résultant de la diminution des pertes de productivité liées au tabagisme. Nous supposons que les recettes supplémentaires provenant de la TVA et des impôts directs ne compenseraient pas intégralement la diminution des recettes provenant de l'impôt sur le tabac. Une appréciation définitive de l'effet global sur les recettes fiscales n'est toutefois pas possible dans le cadre de la présente AIR, car nous n'avons pas pu quantifier les effets sur la TVA ni sur les impôts directs.

■ **Effets sur les assurances sociales :** une analyse quantitative des effets de la LPTab sur les assurances sociales n'a pas été possible dans le cadre de la présente AIR. Des études réalisées aux USA et en Allemagne indiquent que la

LPTab aurait pour effet d'augmenter les recettes et de réduire les dépenses de **l'assurance maladie obligatoire** et de **l'assurance-invalidité**. En ce qui concerne la **prévoyance vieillesse obligatoire**, l'effet n'est pas clair.

■ **Effets sur les dépenses de marketing classique (cinéma, affiches, adscreens, journaux et revues)** : selon nos analyses fondées sur les données probantes, la LPTab n'aurait pas pour effet de réduire les chiffres d'affaires réalisés dans le secteur marketing, publicité et médias, mais au contraire de les accroître. Il s'agirait toutefois d'un effet de transfert au sein de la branche : dans les médias publicitaires classiques (cinéma, affiches, adscreens, journaux et revues), les recettes diminueraient, tandis qu'elles augmenteraient dans les domaines de la publicité sur les points de vente et du parrainage. En 2014, les dépenses brutes consacrées à la publicité pour les produits du tabac par les médias classiques se montaient à 15,5 millions de francs. Ce montant inclut les rabais de quantité, les rabais accordés en vue d'obtenir un espace sur les linéaires, les escomptes, la commission-conseil et d'éventuelles commissions d'intermédiaires. Sur la base de l'année 2014, nous estimons à 10 millions de francs au maximum la diminution réelle des recettes (net/net/net) consécutive à l'introduction de la LPTab. Compte tenu des recettes totales générées dans les canaux publicitaires classiques (cf. Fondation Statistique Suisse en Publicité), cette diminution aura un effet négligeable pour tous les médias concernés, sauf pour la revue « Cigar » : celle-ci pourrait voir sa survie menacée par la LPTab.

Autres réglementations entrant en ligne de compte

Concernant les autres réglementations entrant en ligne de compte, les conclusions de l'AIR sont les suivantes :

■ **Réglementation du marketing pour les produits du tabac** : on peut se demander si le bénéfice net d'une interdiction plus stricte de la publicité et du parrainage serait inférieur à celui qui découle de la réglementation prévue dans la LPTab. Compte tenu des résultats de l'AIR, nous ne voyons pas d'argument qui corrobore cette éventualité. Les résultats de l'AIR indiquent à notre avis que le bénéfice net d'une interdiction plus stricte de la publicité et du parrainage serait plus élevé que le bénéfice net des restrictions à la publicité et au parrainage prévues dans la LPTab. Par ailleurs, nous sommes d'avis que le traitement différencié des moyens publicitaires (affichage dans le domaine public vs affichage sur les points de vente ; événements avec effets

transfrontaliers vs événements sans effets transfrontaliers) ne se justifie pas non plus du point de vue économique.

■ **Réglementation du marketing pour les e-cigarettes** : étant donné que les e-cigarettes doivent être considérées comme nettement moins nocives que les cigarettes traditionnelles, il s'avère selon les résultats de l'AIR que ce produit du tabac représente une chance du point de vue de la santé publique. Les consommateurs d'e-cigarettes avec nicotine sont d'anciens fumeurs ou des fumeurs qui ont sensiblement réduit leur consommation quotidienne de cigarettes. Il n'existe aucune preuve empirique d'un lien entre la consommation d'e-cigarette et le début de la consommation de tabac. Dans ce contexte, nous considérons qu'il ne conviendrait pas, actuellement, de freiner la croissance du marché de l'e-cigarette par des mesures de restriction qui renchériraient le coût du marketing. Les entreprises de la branche de la cigarette électronique devraient au contraire être autorisées, pour le moment, à pratiquer un marketing incitant le plus grand nombre de fumeurs à abandonner la cigarette classique au profit de l'e-cigarette contenant de la nicotine.

■ **Extension de la loi fédérale sur la protection contre le tabagisme passif aux cigarettes électroniques** : cette mesure aurait peu d'effet, car les acteurs économiques (en particulier les entreprises de restauration et de transport) ont étendu d'eux-mêmes le principe de la protection contre le tabagisme passif aux cigarettes électroniques. Les conséquences économiques d'une extension de la protection contre le tabagisme passif à l'e-cigarette seraient par conséquent faibles.

■ **Restrictions supplémentaires au marketing à l'échelon des cantons (art. 17 AP-LPTab)** : d'une part, il convient de relever que les réglementations spécifiques aux différents cantons entraînent en règle générale des coûts de réglementation supplémentaires à la charge des entreprises du secteur du tabac. D'autre part, selon notre interprétation des résultats de l'AIR, nous considérons que des restrictions supplémentaires en matière de marketing auraient pour effet de réduire encore davantage le coût social de la consommation de tabac. Faute de connaître les réglementations supplémentaires que les cantons pourraient édicter, il n'a pas été possible d'évaluer les coûts et bénéfices de l'art. 17 AP-LPTab. Trois des 19 cantons qui ont répondu à l'enquête ont indiqué envisager des restrictions supplémentaires, notamment dans le domaine du parrainage.

■ **Réglementation relative au snus** : la présente AIR n'a pas permis d'examiner si la légali-

Résumé

sation du snus générerait un bénéfice supérieur à son coût. Il s'avère cependant qu'une réglementation distincte pour le snus et le tabac à mâcher, telle qu'elle est prévue dans la LPTab, ne se justifie pas matériellement.

■ **Réglementation transitoire** : la prolongation à quatre ou cinq ans du délai fixé actuellement à deux ans pour l'adaptation des emballages selon l'art. 7 AP-LPTab permettrait aux entreprises du secteur du tabac de réduire sensiblement les coûts qui en découlent.

Aspects pratiques de l'exécution

A une exception près, nous n'avons rencontré aucune preuve empirique qui mettrait en question la facilité d'exécution de la LPTab. L'exception est la suivante : plusieurs cantons ont relevé qu'il serait peu judicieux de ne pas coordonner les tâches d'exécution relatives à l'analyse des produits (analyse des produits du tabac et des cigarettes électroniques). Nous partageons cet avis, notamment parce que ces analyses nécessitent des investissements conséquents et parce que les produits du tabac sont pour la plupart distribués dans toute la Suisse et pas seulement dans certains cantons. L'exécution par les autorités cantonales devrait être coordonnée, par exemple en désignant un laboratoire de référence pour toute la Suisse.