

Office fédéral de la santé publique (OFSP)

Étude de concept et de faisabilité pour l'évaluation de la loi sur les produits du tabac (LPTab) et les collectes de données nécessaires à cette évaluation

Executive summary

Zurich, 30 avril 2024

Stephan Hammer, Beatrice Ehmman, Thomas von Stokar

Sommaire

Abstract	3
1. Objectif et méthodologie	4
2. Résultats	4
3. Conclusions et recommandations	7

Abstract

L'étude de concept et de faisabilité fournit une base de planification pour l'évaluation prévue de la loi sur les produits du tabac (LPTab) et les bases de données nécessaires à cette évaluation. Elle se fonde sur une analyse de documents et de données pertinents ainsi que sur des entretiens qualitatifs avec des expertes et des experts.

Pour l'évaluation prévue de la LPTab et de sa révision partielle, il existe de bonnes bases de données permettant de juger de la réalisation des objectifs en matière de protection des mineurs et de consommation de produits du tabac et de cigarettes électroniques. Les effets causaux des nouvelles mesures de la LPTab et de sa révision partielle peuvent être analysés qualitativement et, dans une mesure limitée, quantitativement.

En vue de l'évaluation, des valeurs cibles concrètes devraient être fixées pour les objectifs relatifs à la protection des mineurs contre la consommation de produits du tabac et l'utilisation de cigarettes électroniques ainsi qu'à la réduction de la consommation de ces produits. Nous recommandons en outre de procéder, dans le cadre de l'évaluation prévue, à une analyse descriptive des données relatives à l'évolution de la consommation de produits du tabac et de l'utilisation de cigarettes électroniques, à une comparaison internationale des mesures de politique en matière de tabac ainsi qu'à une analyse qualitative de l'impact des nouvelles mesures introduites par la LPTab et sa révision partielle.

Mots clés

Loi sur les produits du tabac, bases de données, analyse descriptive des données, évaluation, questions d'évaluation, indicateurs, étude de concept et de faisabilité, analyse qualitative des effets, analyse quantitative des effets, variantes de procédure, modèle d'effets

1. Objectif et méthodologie

La loi fédérale sur les produits du tabac et les cigarettes électroniques (LPTab) réglemente les produits du tabac, les cigarettes électroniques (e-cigarettes) et les « produits similaires » et devrait entrer en vigueur à la mi-2024¹. La LPTab se base sur la réglementation en vigueur (conformément à la loi sur les denrées alimentaires et à l'ordonnance sur les produits du tabac), mais contient également de nouvelles dispositions, par exemple des restrictions plus étendues de la publicité, de la promotion des ventes et du parrainage ainsi qu'une interdiction de remise aux mineurs dans toute la Suisse. La LPTab doit être révisée suite à l'acceptation de l'initiative populaire « Oui à la protection des enfants et des jeunes contre la publicité pour le tabac » en février 2022. Le projet de révision partielle de la LPTab prévoit des restrictions plus importantes en matière de publicité, de parrainage et de remise de produits du tabac, de cigarettes électroniques et de produits similaires.

L'Office fédéral de la santé publique (OFSP) prévoit d'évaluer la LPTab et sa révision partielle. L'étude de concept et de faisabilité fournit une base de planification pour l'évaluation prévue et les bases de données nécessaires à cette évaluation. Elle couvre les éléments suivants : modèle d'effets de la LPTab et de sa révision partielle, questions d'évaluation, indicateurs et bases de données, réflexions sur les approches méthodologiques et variantes de procédure.

L'étude de concept et de faisabilité a été réalisée par INFRAS de septembre 2023 à mars 2024. Elle se base sur une analyse de documents et de données pertinents ainsi que sur 12 entretiens qualitatifs menés avec des expertes et des experts sélectionnés. Ces travaux empiriques ont été réalisés entre septembre 2023 et janvier 2024. En complément, les retours des membres du groupe de pilotage de l'étude de concept et de faisabilité et d'autres collaboratrices et collaborateurs de l'OFSP sur les produits intermédiaires et finaux de l'étude ont été pris en compte.

2. Résultats

Modèle d'effets

Le modèle d'effets illustre la relation logique entre les nouvelles mesures introduites par la LPTab et sa révision partielle et les effets attendus. Pour simplifier, la restriction de la publicité et l'interdiction de vente de produits du tabac et de cigarettes électroniques visent à protéger

¹ Selon l'art. 3 de la LPTab, les produits à base de nicotine à usage oral et les produits à fumer à base de plantes sont également classés parmi les « produits du tabac ». Les produits similaires sont des produits dont le contenu ou le mode de consommation sont comparables à ceux d'un produit du tabac ou d'une cigarette électronique (art. 4 LPTab). Comme le Conseil fédéral peut attribuer un produit similaire à une catégorie de produits du tabac et de cigarettes électroniques définie à l'art. 3 de la LPTab, nous ne parlerons plus que de « produits du tabac et [de] cigarettes électroniques » dans la suite de ce document.

les mineurs de la consommation et de l'exposition à ces produits, et à réduire la consommation de produits du tabac et de cigarettes électroniques par les adultes. Cela devrait entraîner une réduction des maladies et des décès liés au tabac. Cependant, aucune valeur cible concrète n'a encore été définie pour ces objectifs d'impact. Le modèle d'effets tient compte des facteurs contextuels (p. ex. d'autres mesures dans le domaine du tabac) et signale également les éventuels effets involontaires (p. ex. activités publicitaires accrues dans le domaine autorisé).

Questions d'évaluation

Selon l'OFSP, l'évaluation prévue doit examiner dans quelle mesure la LPTab et sa révision partielle permettent d'atteindre les objectifs définis dans l'article consacré au but de la LPTab et dans quelle mesure des actions supplémentaires doivent être menées. La protection des mineurs et la réduction de la consommation figurent au premier plan des objectifs. De ces priorités et du modèle d'effets résultent les questions d'évaluation suivantes :

1. Quelle appréciation peut être portée sur l'état de la mise en œuvre des nouvelles mesures introduites par la LPTab et sa révision partielle ?
2. Quelle appréciation peut être portée sur la réalisation des objectifs de la LPTab ?
3. Quelles sont les actions nécessaires pour atteindre les objectifs ?

Indicateurs et bases de données

Des indicateurs clés ont été identifiés pour répondre aux questions d'évaluation. Des données sur la plupart des indicateurs clés sont déjà collectées dans le cadre de l'Enquête « Santé et Lifestyle » (ESL) menée par l'OFSP depuis 2022. Depuis 2023, l'ESL intègre des questions spécifiques en lien avec les effets visés par la LPTab et sa révision partielle chez les mineurs et les adultes, par exemple la prévalence pour toutes les catégories de produits du tabac et nicotiques, la visibilité de la publicité ou l'achat des produits par les mineurs. Il n'existe pas encore de données sur les achats tests pour l'ensemble de la Suisse. L'OFSP prévoit d'en collecter certaines.

Les données relatives aux indicateurs clés qui enregistrent le comportement de l'industrie du tabac et de la cigarette électronique sont lacunaires. Il manque notamment des données sur la publicité en ligne et sur le parrainage. L'OFSP prévoit de mener une enquête sur la publicité (y compris la publicité en ligne) et clarifie dans quelle mesure des données relatives à la promotion des ventes et aux activités de parrainage peuvent être collectées.

Approches méthodologiques

Les approches méthodologiques suivantes se prêtent à l'évaluation prévue :

1. Une **analyse descriptive** d'indicateurs clés permet d'observer l'évolution de la protection des mineurs et de la consommation de produits du tabac et de cigarettes électroniques. De plus, des données relatives au comportement de l'industrie du tabac, du secteur de la cigarette électronique et des points de vente devraient être analysées. Les données collectées au moyen de l'ESL constituent la base de données principale de l'analyse descriptive. Cette analyse est suffisante pour juger de la réalisation des objectifs.
2. Une **analyse qualitative des effets** permet d'analyser de manière approfondie l'évolution telle qu'elle a été saisie par l'analyse descriptive des données, et de l'expliquer en relation avec les nouvelles mesures de la LPTab et de sa révision partielle ainsi qu'avec d'autres facteurs d'influence possibles. Pour ce qui est des bases empiriques, il est possible de combiner une analyse documentaire, des entretiens avec des expertes et des experts, des groupes de discussion avec des mineurs et des adultes ainsi qu'un atelier de validation.
3. Une **analyse quantitative des effets** permet d'estimer les effets causals de la LPTab et de sa révision partielle à l'aide de méthodes statistiques multivariées. Toutefois, en raison des exigences relatives aux bases de données, la faisabilité d'une analyse quantitative des effets est, selon nous, limitée. L'efficacité des mesures ne pourra probablement pas être estimée quantitativement de manière globale, mais seulement pour certaines d'entre elles.

Variantes de procédure

De notre point de vue, les trois variantes de procédure suivantes, reposant les unes sur les autres, prévalent pour l'évaluation prévue.

- Une **variante A** pourrait se limiter à une analyse descriptive de l'évolution de la consommation et de l'utilisation des cigarettes électroniques, à une comparaison internationale des mesures de politique en matière de tabac et de l'évolution de la prévalence ainsi qu'à des entretiens avec un petit nombre d'expertes et d'experts. Cela permettrait notamment de porter une appréciation sur la réalisation des objectifs et la nécessité d'agir, ce qui fournirait des indications pour le développement de la politique en matière de tabac.
- Dans une **variante B** qui la prolonge, la variante A pourrait être complétée par une analyse qualitative complète des effets. Il serait ainsi possible de créer des bases empiriques nettement plus solides pour porter une appréciation sur l'impact des nouvelles mesures et la nécessité d'agir, et pour continuer à développer la politique en matière de tabac.
- Dans une **variante C**, la variante B pourrait être complétée par une analyse quantitative des effets. L'impact des nouvelles mesures de la LPTab et de sa révision partielle pourrait ainsi être estimé quantitativement dans une mesure limitée.

3. Conclusions et recommandations

De notre point de vue, l'évaluation prévue est tout à fait réalisable. Premièrement, il existe de bonnes bases de données pour observer l'évolution et porter une appréciation sur la réalisation des objectifs en matière de protection des mineurs et de consommation de produits du tabac et de cigarettes électroniques. Deuxièmement, il est possible d'analyser qualitativement et – dans une mesure limitée – quantitativement, les effets imputables aux nouvelles mesures de la LPTab et de sa révision partielle. Enfin, nous considérons qu'une comparaison internationale est particulièrement opportune pour juger de la nécessité d'agir et des éventuelles mesures complémentaires à prendre pour atteindre les objectifs fixés.

Pour l'évaluation prévue de la LPTab et de sa révision partielle, nous formulons les recommandations suivantes :

Recommandation 1 : définition de valeurs cibles

Recommandation : nous recommandons à l'OFSP (ou à la Confédération) de fixer des valeurs cibles concrètes et mesurables pour les objectifs définis dans l'article consacré au but de la LPTab concernant la protection des mineurs et la réduction de la consommation de produits du tabac et de cigarettes électroniques. Il faudrait que les objectifs soient opérationnalisés et, si possible et opportun, quantifiés. Il faudrait également que les valeurs cibles soient suffisamment légitimées au niveau politique. Il conviendrait en outre de clarifier quelles seraient les valeurs cibles à viser en matière de réduction des risques ou de passage des produits du tabac traditionnels à des produits alternatifs moins nocifs (notamment les cigarettes électroniques).

Justification : les objectifs contenus dans l'article consacré au but de la LPTab n'ont pas encore été concrétisés ni quantifiés. En particulier, on ignore dans quelle mesure les mineurs devront être protégés et dans quelle mesure la consommation de produits du tabac et de cigarettes électroniques devra être réduite. Il manque des indications sur la période pendant laquelle la consommation doit être réduite et dans quelle mesure elle doit l'être. Il n'existe pas d'objectifs spécifiques en matière de réduction des risques. Il manque donc des valeurs cibles concrètes permettant de porter une appréciation sur les effets de la LPTab et la nécessité d'agir. Sans objectifs concrets, il est en particulier plus difficile de démontrer et de justifier une éventuelle nécessité d'agir.

Recommandation 2 : mise en œuvre de la variante de procédure B

Recommandation : nous recommandons à l'OFSP de mettre en œuvre, dans l'évaluation prévue de la LPTab et de sa révision partielle, la variante de procédure B, qui comprend une analyse descriptive des données relatives à l'évolution, une comparaison internationale et une

analyse qualitative des effets permettant de juger de la réalisation des objectifs et de la nécessité d'agir.

Justification : la variante B permet de répondre de manière adéquate aux questions d'évaluation. L'analyse descriptive des données fournit les bases empiriques nécessaires pour porter une appréciation sur l'évolution et la réalisation des objectifs. L'analyse qualitative des effets permet d'analyser et porter une appréciation sur l'évolution observée et l'influence des nouvelles mesures de la LPTab et de sa révision partielle. De plus, les enquêtes proposées peuvent également être utilisées pour obtenir des indications sur la réalisation des objectifs, sur la nécessité d'agir ainsi que sur la conception future de stratégies et de mesures. Nous jugeons le rapport coûts-bénéfices de la variante B pour répondre aux questions d'évaluation bon à très bon. Par rapport à la variante A, qui se concentre sur l'analyse descriptive, les estimations des différents acteurs et personnes concernées sur l'impact des nouvelles mesures représentent une valeur ajoutée considérable. Pour la variante C, dans laquelle la variante B est complétée par une analyse quantitative des effets, nous estimons que le rapport coûts-bénéfices des méthodes déployées pour répondre aux questions d'évaluation est peu avantageux. De notre point de vue, le surcroît de travail nécessaire à l'estimation quantitative des effets ne serait guère rentable. La valeur ajoutée serait probablement trop faible pour justifier les coûts correspondants.

Adresse de correspondance : INFRAS, Binzstrasse 23, 8045 Zurich ; info@infras.ch