



Emballage neutre de produits contenant du tabac : un mouvement international pour traiter un défi mondial

DOSSIER DE PRESSE

Première réunion ministérielle internationale sur le paquet neutre

Paris, le 20 juillet 2015



Introduction

Le tabac est la seule drogue légale qui tue beaucoup de ses utilisateurs lorsqu'il est utilisé selon les indications de ses fabricants. L'Organisation Mondiale de la Santé (OMS) estime que l'utilisation du tabac (avec ou sans fumée) est responsable de la mort d'environ six millions de personnes dans le monde chaque année, nombre de ces décès intervenant prématurément. Le tabac est également à l'origine de milliards de dollars de dégâts économiques chaque année.

Même si l'utilisation du tabac reste la principale cause de mort qui peut être évitée, il existe des moyens dont l'efficacité est démontrée, économiques en termes de coût, pour combattre ce fléau fatal.

L'Assemblée Mondiale de la Santé a unanimement adopté en 2003 la Convention-cadre de l'Organisation Mondiale de la Santé pour la lutte antitabac (CCLAT OMS). En vigueur depuis 2005, le principal objectif de cette Convention est de protéger les générations actuelles et futures des conséquences dévastatrices de la consommation et de l'exposition au tabac sur la santé, la société, l'environnement et l'économie.

Une tendance internationale à la mise en œuvre d'emballages neutres pour les produits du tabac dans le cadre de la lutte mondiale contre les dangers du tabac est en train d'émerger. L'emploi d'emballages neutres consiste à normaliser la forme, la taille et la couleur de l'emballage du tabac et des produits dérivés du tabac. L'objectif est de rendre les produits contenant du tabac moins attrayants en limitant l'effet de la publicité de l'emballage, d'accroître la portée des mises en garde obligatoires, et de minimiser le risque que la conception de l'emballage procure des informations fallacieuses sur les effets nocifs du tabac pour la santé.

Ce document vise à planter le décor du contexte politique et juridique international, européen et national actuel ayant trait aux mesures de contrôle du tabac en mettant l'accent sur l'emballage neutre, en vue de la réunion des ministres de la santé à Paris le 20 juillet 2015.

Initiatives internationales

A - Initiative de l'OMS

La Convention-cadre de l'Organisation Mondiale de la Santé pour la lutte antitabac (CCLAT OMS), en vigueur depuis 2005, a été ratifiée par 180 parties en mars 2015. Elle couvre actuellement près de 90 % de la population mondiale. C'est un traité juridiquement contraignant qui engage les Parties adhérant à la Convention à développer et mettre en œuvre une série de mesures de lutte antitabac dont l'efficacité est démontrée afin de réguler le secteur du tabac, la portée des actions commerciales et de marketing, de réduire la demande de tabac et de fournir des alternatives agricoles pour ceux qui sont impliqués dans la culture et la production de tabac.

Dans ce cadre, l'OMS a introduit un dispositif constitué de six mesures de contrôle du tabac s'appuyant sur des preuves, baptisé MPOWER, dont l'efficacité pour réduire la consommation de tabac est démontrée. MPOWER se réfère à :

M : Surveillance de l'utilisation du tabac et politiques de prévention ;

P : Protection des personnes contre la fumée provoquée par le tabac ;

O : Offrir une aide pour arrêter la consommation de tabac ;

W : Mise en garde (*Warning* en anglais) contre les dangers du tabac ;

E : Application (*Enforcing* en anglais) des restrictions sur la publicité, la promotion et les campagnes de parrainage assurées par l'industrie ;

R : Recouvrement de taxes sur le tabac.

L'OMS a activement soutenu ses pays membres pour les aider à mettre en œuvre des mesures de contrôle du tabac efficaces. Elle surveille ces mesures et leurs effets sur les populations et produit des rapports probants pour informer les décideurs afin de faire face à ce problème.

L'emballage neutre est recommandé par les lignes directrices pour l'application des articles 11 et 13 de la CCLAT OMS afin d'éliminer les effets de la publicité sur l'emballage.

B - Initiative de l'UE

Dans l'Union européenne, comme dans le reste du monde, la consommation de tabac est un énorme risque sanitaire qui peut être évité et la principale cause de décès prématuré, responsable de 700 000 décès chaque année. En dépit des progrès considérables de ces dernières années, le nombre de fumeurs dans l'UE reste élevé : 28 % de la population globale et 29 % des jeunes européens de 15 à 24 ans fument.

L'Union européenne et ses États-membres ont adopté diverses mesures de contrôle du tabac, qu'il s'agisse de lois, de recommandations ou de campagnes d'information. Ces mesures comprennent :

- la réglementation des produits dérivés du tabac sur le marché européen (par ex. : emballage, étiquetage et ingrédients),
- restrictions sur la publicité des produits dérivés du tabac,
- création d'environnements sans tabac,
- mesures et activité fiscales contre le commerce illicite,
- campagnes anti-tabac.

Le tabagisme chez les jeunes fait l'objet d'une attention particulière, puisque le tabac est un produit qui suscite une dépendance et que la plupart des fumeurs commencent à fumer avant l'âge de 25 ans.

La Directive des produits du tabac (DPT) (2014/40/UE)ⁱ énonce les règles qui encadrent la fabrication, présentation et la commercialisation du tabac et de ses produits dérivés. Ainsi, la Directive :

- interdit les cigarettes et le tabac à rouler comportant des saveurs caractéristiques,
- exige que l'industrie du tabac soumette aux États membres des rapports détaillés sur les ingrédients utilisés dans les produits du tabac, en particuliers les cigarettes et le tabac à rouler,
- exige que les mises en garde sanitaires apparaissent sur les paquets de tabac et de produits connexes. Les mises en garde sanitaires combinées (image et texte) doivent couvrir 65 % de l'avant et de l'arrière des paquets de cigarettes et de tabac à rouler,
- définit les dimensions minimales des avertissements et élimine les petits emballages pour certains produits du tabac,
- interdit tous les éléments promotionnels et trompeurs figurant sur les produits du tabac,
- introduit une surveillance et un traçage à l'échelle européenne pour lutter contre le commerce illicite des produits du tabac,
- permet aux États membres d'interdire le commerce électronique de tabac et de produits connexes,
- énonce les exigences de sécurité et de qualité des cigarettes électroniques,
- oblige les fabricants à informer les autorités au sujet de nouveaux produits dérivés du tabac avant leur mise sur le marché de l'UE,
- permet aux États membres d'« *imposer des exigences supplémentaires, applicables à tous les produits introduits sur son marché, en ce qui concerne la normalisation des emballages des produits dérivés du tabac, lorsque cela est justifié pour des raisons de santé publique* ».

En 2014 et 2015, l'Irlande, le Royaume-Uni, la France et la Norvège ont adopté des lois pour transposer dans leur législation nationale un emballage neutre pour les produits dérivés du tabac. Ces pays ont informé la Commission européenne de l'adoption de leurs textes et ont justifié le raisonnement sous-jacent à la mise en place d'un emballage neutre au niveau national.

C - Initiatives nationales relatives à la lutte contre le tabagisme et en particulier les mesures d'emballage

Australie

L'Australie est le premier pays qui a mis en œuvre l'emballage neutre sur les paquets de tabac. La loi sur l'emballage neutre (*Tobacco Plain Packaging Act*) de 2011 et la loi sur les règlements relatifs à l'emballage neutre du tabac (*Tobacco Plain Packaging Regulations*) de 2011 mettent en évidence les exigences relatives à l'emballage neutre. Le 8 mars 2012, le Règlement sur l'emballage neutre du tabac de 2011 a été modifié pour tenir compte des spécifications supplémentaires relatives à l'emballage neutre pour les produits du tabac autres que la cigarette. Tous les produits du tabac vendus, commercialisés ou fournis autrement en Australie depuis le 1er décembre 2012 doivent être livrés dans un emballage neutre et être pourvus d'avertissements sanitaires graphiques à jour et détaillés. Les paquets de cigarettes doivent comporter des formes et des ouvertures normalisées. Certaines restrictions s'appliquent aussi à l'aspect des produits dérivés du tabac.

Outre les mesures relatives à l'emballage neutre du tabac, les avertissements sanitaires graphiques sur les produits du tabac ont été mis à jour et détaillés, dans le cadre de la norme de 2011 sur les informations des concurrents et des consommateurs (de tabac). Les avertissements sanitaires graphiques couvrent 75 % de la surface avant de l'emballage et 90 % de la surface arrière des cigarettes et des cartouches. Les avertissements sanitaires graphiques situés sur les autres produits dérivés du tabac fumé ont été portés à 75 % de l'avant et l'arrière du paquet.

Irlande

L'Irlande est le premier pays d'Europe, et le second au monde, à avoir adopté une législation imposant l'emballage neutre aux cigarettes et produits dérivés du tabac. En novembre 2013, le ministre irlandais de la santé a publié l'ébauche d'un projet de loi visant à introduire l'emballage neutre en Irlande. À l'issue d'une consultation publique, le projet de loi a surmonté toutes les étapes du processus législatif. Le projet de loi de santé publique (paquet de tabac normalisé) a été promulgué par le Président Michael D. Higgins, le 10 mars 2015. La Loi stipule que tous les produits dérivés du tabac fabriqués après le 20 mai 2016 doivent comporter un emballage normalisé. Toutes les formes de représentation de la marque, y compris les couleurs et les logos sont désormais interdits, et tous les produits comportent un emballage uniforme avec des images d'avertissement en matière de santé. La loi prévoit une période de « lessivage » des anciens emballages d'un an. Le fait de vendre du tabac avec des indications des représentations de la marque sera un délit à compter du 20 mai 2017.

Royaume-Uni

En novembre 2010, le gouvernement britannique a annoncé qu'il envisagerait d'introduire l'emballage neutre pour les cigarettes et produits dérivés du tabac. Après deux consultations publiques, le gouvernement britannique a rédigé un règlement et le 29 août 2014, a avisé l'Union européenne (UE) de son intention d'introduire un emballage neutre. Le Royaume-Uni a réalisé en mars 2015 une étude d'évaluation d'impact détaillée et globale.ⁱⁱ Le 11 mars 2015, les parlementaires ont voté en faveur de l'emballage neutre, qui deviendra obligatoire à compter de mai 2016.

France

En septembre 2014, le gouvernement français a présenté son Plan national de réduction du tabagisme, qui précise les différentes mesures qui seront adoptées pour lutter contre la consommation de tabac. Dans le cadre de cette stratégie nationale de lutte contre le tabagisme, le gouvernement a introduit dans sa loi de modernisation du système de santé français un article se rapportant à l'emballage neutre des produits du tabac qui suit les législations britanniques et irlandaises. Le 8 mars 2015, la France a informé la Commission européenne de ce nouveau dispositif législatif. Le 14 avril 2015, l'Assemblée nationale française a adopté le projet de loi en première lecture. Le texte doit être examiné par le Sénat en juillet 2015, et sera finalement adopté par l'Assemblée nationale en deuxième lecture au cours du second semestre 2015. L'emballage neutre doit être mis en œuvre à compter de mai 2016.

Norvège

Malgré des progrès significatifs réalisés dans le domaine du contrôle du tabac en Norvège, le tabagisme continue d'être la principale cause évitable de décès prématurés et de mauvaise santé. Le *snus* de tabac à usage oral a aussi des effets néfastes sur la santé, et son utilisation a augmenté au cours des dernières années, surtout chez les jeunes. En mars 2015, le gouvernement norvégien a lancé une consultation publique au sujet d'une proposition visant à introduire une législation sur l'emballage neutre du tabac en Norvège. Le 18 mai 2015, la Norvège a informé la Commission européenne de son intention d'introduire l'emballage neutre. En juin 2015, la Norvège a organisé un atelier européen sur les questions juridiques liées à la mise en œuvre de l'emballage brut du tabac, permettant aux participants de discuter du succès de la mise en œuvre de l'emballage neutre en Australie, et des enseignements tirés de cette expérience. La Norvège impose actuellement des avertissements graphiques qui couvrent 48 % de l'emballage.

Belgique

La Belgique a mis en œuvre la Directive sur les produits du tabac et a discuté de la question de l'emballage neutre. Le Comité de santé publique du Parlement a rejeté l'application de l'emballage neutre, mais le ministre de la Santé a demandé à son administration de commencer à évaluer le cas de l'Australie, avant d'engager une discussion ouverte sur ce dossier. Le résultat de ce processus d'évaluation et de discussions contribuera à déterminer la nature de la position belge au sujet de l'emballage neutre. À ce stade, aucune décision n'a été prise.

Burkina Faso

À la suite de l'adoption de la loi sur les produits dérivés du tabac, le 7 avril 2015, le Burkina Faso a émis un décret, entré en vigueur en avril 2016, qui exige que les mises en garde sanitaires sous forme d'images occupent 60 % des principales zones d'affichage et met en œuvre l'emballage neutre pour les produits dérivés du tabac. Le secteur du tabac a mené une intense campagne pour ralentir la mise en œuvre de l'emballage neutre, ce qui explique le retard entre l'adoption de la loi et le décret d'application.

Canada

En juin 2011, le Canada est devenu le premier pays à mettre en œuvre des avertissements sanitaires accompagnés d'images sur les paquets de cigarettes. En septembre 2011, Health Canada a publié un ensemble de 16 nouvelles mises en garde, 8 messages existants et 4 messages relatifs aux émissions toxiques en ce qui concerne le volet latéral. Les nouveaux messages d'avertissement sanitaire doivent couvrir 75 % de la face et de l'arrière des paquets de cigarettes et de petits cigares.

Chili

En 2013, le Chili a promulgué une loi qui met en place une interdiction totale de toute forme de publicité du tabac. En outre, un décret a été publié, exigeant que tous les emballages de tabac, y compris ceux du tabac sans fumée, fassent figurer les avertissements sanitaires sur les deux faces principales de l'emballage et occupent 50 % de chaque côté, que ce soit à l'aide de photos ou de texte.

Finlande

En 2014, le ministère des Affaires sociales et de la Santé a présenté son plan d'action - « Feuille de route pour une Finlande sans fumée » - afin d'éliminer l'utilisation des produits du tabac dans le pays d'ici la fin de l'année 2040. Ce plan comprend des mesures visant à la fois à empêcher les personnes de

commencer à fumer et à aider les fumeurs à abandonner cette habitude. Le plan prévoit l'emballage normalisé des produits du tabac, des augmentations de taxes régulières, le développement de politiques anti-tabac, ainsi que d'autres leviers d'action. La Finlande impose actuellement des avertissements sous forme de texte qui couvrent 52 % de l'emballage.

Hongrie

Le ministre du gouvernement Janos Lazar a annoncé le 25 juin 2015 que la Hongrie envisageait l'introduction de l'emballage neutre pour les produits du tabac. Une proposition à ce sujet est attendue de la part du Parlement à l'automne 2015.

Inde

Les avertissements de santé sont imposés en Inde sur tous les paquets de cigarettes depuis le 31 mai 2009. À compter du 1er avril 2015, de nouveaux avertissements seront nécessaires pour couvrir 85 % de l'avant et de l'arrière du paquet, et des avertissements distincts seront mis en place pour les produits du tabac fumé et ceux sans fumée.

Népal

Le 31 mai 2011, le gouvernement du Népal a adopté des règlements sur l'emballage de tabac, notamment l'exigence que les avertissements sanitaires couvrent 75 % de l'avant et de l'arrière de l'emballage. Les avertissements s'imposent depuis avril 2014, après une contestation judiciaire qui a opposé le gouvernement au secteur du tabac. En octobre 2014, le gouvernement a modifié les règlements, la zone de couverture des avertissements passant à 90 %, ce qui s'imposera sur tous les emballages à compter du 15 mai 2015. Il s'agit de la législation la plus ambitieuse au monde en matière de mises en garde sanitaires.

Pakistan

Le ministre des Services nationaux de santé, de la réglementation et de la coordination a annoncé le 11 février 2015 que de nouveaux avertissements illustrés seront nécessaires sur tous les emballages de tabac afin de couvrir 85 % des deux côtés des paquets de cigarettes, contre 40 % actuellement.

Afrique du Sud

Le ministre de la Santé a annoncé en juillet 2014 que l'Afrique du Sud souhaite introduire l'emballage neutre des produits du tabac en 2015.

Sri Lanka

Le Sri Lanka a mis en œuvre une mise en garde sanitaire qui occupe 80 % de l'emballage.

Suède

En mai 2014, le gouvernement suédois a désigné un comité chargé d'analyser comment mettre en œuvre la directive (2014/40/UE) sur les produits du tabac en Suède. En février 2015, le nouveau gouvernement de coalition a étendu la portée de l'étude menée par le comité afin d'inclure une analyse de la possibilité d'introduire des restrictions sur le tabagisme et les produits dérivés du tabac dans certains lieux publics et sur l'exposition aux produits du tabac, outre la possibilité de mettre en œuvre l'emballage neutre des produits du tabac. Le rapport final, qui sera présenté en septembre 2015, constituera la base pour de nouvelles mesures. Depuis 2011, la Suède a une stratégie claire pour l'alcool, les stupéfiants, le dopage et la politique de lutte contre le tabagisme. L'objectif global de la stratégie consiste à obtenir une société exempte de drogues illicites et de dopage, avec la réduction des dommages sanitaires et sociaux liés à l'alcool, et une diminution du tabagisme. Cette orientation reflète la détermination du gouvernement à lutter contre tous les problèmes causés par l'usage et l'abus d'alcool, de drogues, du tabac et du dopage, pour l'individu et pour la société dans son ensemble. Elle est fondée sur une vision de la société où tous peuvent grandir et vivre sans risquer de dommages consécutifs à leur propre usage ou à une utilisation par autrui. 2015 est la dernière année de la stratégie actuellement mise en œuvre. Le gouvernement est en train de préparer une révision de la stratégie pour les cinq années suivantes, sur la base des expériences de la période de la stratégie actuelle.

Thaïlande

Le 8 mars 2013, le ministre thaïlandais de la Santé a ratifié de nouveaux règlements qui exigent que les avertissements sanitaires graphiques couvrent au moins 85 % des deux côtés des paquets de cigarettes, contre 55 % auparavant. La nouvelle réglementation est entrée en vigueur le 2 octobre 2013.

Togo

Le Togo impose actuellement des messages de mise en garde couvrant 65 % du paquet.

Turquie

En décembre 2009, la Turquie a finalisé une loi qui impose que tous les paquets de cigarettes portent un avertissement sanitaire sous forme d'image à compter de juillet 2010. Les avertissements sanitaires doivent couvrir 54 % de la surface globale de l'emballage. Le pourcentage de surface occupé par les avertissements sanitaires sous forme d'image sur les emballages de tabac et de pipes à eau est passé de 30 à 65 %.

Uruguay

L'Uruguay a imposé pour la première fois une politique d'avertissements sanitaires en 2005 et a depuis mis à jour les indications portées sur les emballages de manière régulière. À l'origine, les avertissements sanitaires devaient couvrir 50 % de la partie avant et 50 % de l'arrière des emballages de cigarettes. À compter du 1er mars 2010, tous les avertissements sanitaires devaient couvrir 80 % de l'avant et 80 % de l'arrière de tous les paquets de cigarettes, ce qui contribua alors à faire de l'Uruguay, le premier pays au monde à exiger que 80 % de l'emballage soit occupé par des avertissements sanitaires.

Nouvelle-Zélande

La Nouvelle-Zélande exige actuellement que les avertissements sanitaires couvrent 30 % de l'avant de l'emballage et 90 % de l'arrière, répondant ainsi aux exigences minimales de l'article 11 de la CCLAT. En mars 2011, la Nouvelle-Zélande est devenue le premier pays au monde à adopter l'objectif d'être un pays sans tabac d'ici à 2025. Dans le cadre d'un dispositif de mesures conçu pour atteindre cet objectif, la Nouvelle-Zélande a entrepris la démarche d'introduire l'emballage neutre en avril 2012. Le projet de loi a été présenté au Parlement néo-zélandais en décembre 2013 et est en attente de la deuxième lecture. À ce jour, la politique et le développement de la législation progressent dans les délais normaux. Le gouvernement de Nouvelle-Zélande suit attentivement la procédure qui est en cours contre l'Australie devant l'Organe de règlement des différends de l'OMC. La Nouvelle-Zélande participe à la procédure en tant que tierce partie et soutient la position de l'Australie. La Nouvelle-Zélande est d'avis que l'emballage neutre du tabac peut être mis en œuvre de manière compatible avec ses obligations commerciales internationales.

Sources

ⁱ http://ec.europa.eu/health/tobacco/docs/dir_201440_fr.pdf

ⁱⁱ

https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/170569/dh_133576.pdf