

Soleure, le 8 août 2005

Révision de la loi sur le commerce et l'industrie

Monsieur le Directeur,

En tant qu'association faîtière des spiritueux de marque en Suisse, nous nous permettons de vous faire part de notre position relativement à l'interdiction publicitaire contenue dans la révision proposée, citée sous rubrique.

Notre position, que vous trouverez développée et étayée ci-dessous, peut se résumer de la manière suivante.

En bref

- L'objectif de la publicité est de permettre à une marque d'accroître ses parts de marché au détriment de la concurrence. Plusieurs études démontrent que la publicité n'a pas d'effet sur le niveau global de la consommation.
- Un ouvrage récent (2003), dont les auteurs ne peuvent être soupçonnés de complaisance envers l'industrie de l'alcool, le confirme : « les résultats de l'évaluation suggèrent que les restrictions qui étaient possibles dans les années 1980 et 1990 n'ont pas abouti à une réduction significative de la consommation et des effets néfastes qui lui sont associés à court terme ».¹
- Pour la Suisse, il suffit d'ailleurs de comparer les dépenses publicitaires pour les spiritueux et la consommation : de 1991 à 2003, la consommation de spiritueux est passée de l'équivalent de 1,8 litre d'alcool pur par habitant à 1,6 litre, soit une chute de 11,1%. Dans le même temps, les dépenses publicitaires pour des marques de spiritueux sont passées de 10,85 à 15 millions de francs, soit une augmentation de 38,25%.
- Enfin, il faut, à notre sens, tenir compte du fait qu'il existe déjà un arsenal législatif fédéral réglementant la publicité des boissons alcoolisées, plus particulièrement des spiritueux, il est vrai.
- Il existe une légitime préoccupation face à la consommation excessive de certains jeunes. Mais il faut savoir que celle-ci est déterminée, comme le prouvent plusieurs études scientifiques, par des causes sociales et familiales et n'est pas liée à la présence de publicité.
- Pour toutes ces raisons, une interdiction publicitaire ne saurait en aucun cas déployer des effets de santé publique.

Pas d'analogie entre tabac et alcool

Nous observons tout d'abord que la révision de la loi se fonde sur une analogie entre tabac et boissons alcoolisées. Pour autant, la majorité des exemples apportés dans l'exposé des motifs concernent exclusivement le tabac (par exemple par. 3.9 sur l'efficacité des interdictions de publicité).

Cette analogie n'existe pas dans les faits, tant du point de vue de la santé que de celui des prescriptions légales.

¹ Voir infra, note 7

En effet, une consommation modérée de boissons alcoolisées n'a aucun effet néfaste sur la santé. Au contraire, elle est même recommandée dans de nombreux cas, notamment en raison de ses effets bénéfiques, désormais maintes fois prouvés, sur le système cardiovasculaire. En revanche, la consommation de tabac est mauvaise pour la santé, quelle que soit la dose, y compris sous forme de « fumée passive ».

Intérêt d'ajouter une législation cantonale à la législation fédérale ?

La Suisse a, en matière d'alcool, un des arsenaux législatifs les plus restrictifs qui soit. La question dès lors est double :

- à quoi rime-t-il d'y surajouter des législations cantonales, se superposant aux prescriptions déjà en vigueur, sinon à augmenter les tâches à la charge des cantons ? Car il ne suffit évidemment pas d'interdire, encore faut-il contrôler !
- quel serait, en terme de santé publique, l'apport réel de restrictions strictement cantonales ?

Dans sa réponse aux motions M133, 177 et 178/2002, le Conseil-exécutif s'était d'ailleurs interrogé sur l'efficacité d'une interdiction publicitaire si l'affichage restait autorisé dans les cantons alentours.

Le contrôle à la base de la gestion de l'alcool

Dans le système suisse, le contrôle de la production, de l'importation et du commerce constitue le fondement d'une gestion de l'alcool qui se veut axée sur la santé publique. Une concession ou une licence de la RFA est nécessaire pour produire des spiritueux et en faire le commerce. De plus, les producteurs et importateurs professionnels doivent tenir une comptabilité de leurs activités et la soumettre à l'autorité de contrôle.

Le législateur a tout particulièrement pensé à la **protection des jeunes** : la loi sur l'alcool interdit la remise de spiritueux aux enfants et aux adolescents de moins de 18 ans. La plupart des cantons interdisent que l'on vende ou que l'on serve des boissons alcoolisées aux moins de 16 ans.

L'ODAI précise dans son article 37a que les boissons contenant de l'alcool ne doivent pas être remis aux enfants ni aux jeunes de moins de 16 ans, la loi sur l'alcool étant réservée.

La **publicité**, en particulier pour ce qui concerne les spiritueux, est elle aussi fortement réglementée en Suisse:

- par la **loi sur l'alcool** (art. 41, concerne le commerce, et 42b, limitation de publicité),
- par la **loi fédérale sur les denrées alimentaires** (9 octobre 1992, art. 60) qui donne compétence au Conseil fédéral de restreindre la publicité en faveur des boissons alcoolisées destinée spécialement aux jeunes,
- par la **loi sur la radio et la télévision** (21 juin 1991), qui interdit la publicité de boissons alcoolisées sur ces médias,
- par l'**ordonnance sur les denrées alimentaires** (art. 37 et 37a, dès le 1^{er} mai 2002), ordonnance qui traite aussi des boissons fermentées.

En bref, la loi sur l'alcool autorise uniquement les publicités qui ont directement trait au produit et à ses propriétés. Ainsi, la représentation de personnes en train de consommer est illicite. De même, la représentation de paysages ou objets ou situations « lifestyle » est interdite. La publicité pour les spiritueux est par ailleurs interdite dans et sur les bâtiments à usage public, sur les terrains de sport ou lors de manifestations sportives. La publicité n'est pas autorisée sur les objets qui n'ont aucun rapport avec les boissons distillées.

Il est à relever que la législation alimentaire reconnaît toutes les boissons alcoolisées comme des denrées alimentaires, d'où leur présence dans l'ODAI. Le tabac, quant à lui, n'est plus considéré

comme une denrée alimentaire depuis 1995, date à laquelle il est sorti de la législation sur les denrées alimentaires.

Le problème réside dans l'abus et non dans la consommation

Il est important, tout d'abord, de rappeler que le problème réside dans l'abus d'alcool, et non dans la consommation elle-même. La grande majorité des personnes, jeunes gens compris, consomment des boissons alcoolisées d'une manière responsable. L'abus est le fait d'une minorité.

Nous pouvons cependant comprendre que la consommation des jeunes soit particulièrement surveillée. Toutefois, les chiffres cités par l'ISPA - et repris dans l'exposé des motifs à l'appui de la présente révision de la LCI - mériteraient d'être confirmés par une nouvelle analyse. En effet, une observation fine des chiffres publiés dans Chiffres et données sur l'alcool et les autres drogues, 2001 et 2003, (les années indiquées correspondant aux enquêtes « Health behaviour in school children » réalisées, sous l'égide de l'OMS, par l'ISPA en Suisse) révèle quelques éléments troublants :

- entre la publication des données en 2001 et celle de 2003, on observe que la taille de l'échantillon a subi des modifications, parfois à la hausse, parfois à la baisse. Pour quelles raisons ?
- En 1998, 11% des jeunes de 11 à 15 ans buvaient de l'alcool 1 fois par semaine. En 2002, cette proportion semble être de 16%, mais les 16 ans sont désormais pris en compte...
- Enfin, et surtout, ces enquêtes ne donnent aucune idée du volume consommé en une prise. Consommer de l'alcool une fois par semaine ne signifie pas la même chose s'il s'agit d'un verre de vin ou s'il s'agit d'une bouteille !

Nous ne contestons pas le fait que les jeunes ont, globalement, augmenté leur consommation de boissons alcoolisées. Nous observons cependant que les données à disposition ne permettent pas de se faire une idée très précise de la situation.

La consommation d'alco pops

De même, l'exposé des motifs relève que « en peu de temps, la vente d'alco pops a (...) décuplé ». Cette expression est une très large exagération, comme en témoignent les chiffres d'importations publiés par la Régie fédérale des alcools (nombre de bouteilles de 275 ml) :

2001 = 28,1 millions

2002 = 38,9 millions

2003 = 25 millions

2004 = 15,8 millions

Causes de la consommation des jeunes

Une étude de l'ISPA datant de 1998 montrait une corrélation assez forte entre la consommation de boissons alcoolisées par les jeunes, leur (im)possibilité de confier leurs soucis et la violence parentale. La corrélation se révèle particulièrement pour la tranche d'âge 14-15 ans. De même pour la réussite scolaire : les jeunes qui apprécient l'école et qui participent aux décisions montrent, dès 12 ans, une propension plus faible à consommer des boissons alcoolisées et autres substances psychotropes.²

Une analyse de causalité de la consommation d'alcool, réalisée en Allemagne chez les jeunes âgés de 12 à 17 ans³, montre que l'abus d'alcool est invariablement le symptôme et non la

² Alcool, tabac et cannabis dans la réalité quotidienne des 12-15 ans, ISPA, juin 2001.

³ Reinhold Bergler, Dietmar Haase, Stefan Poppelreuter, Barbara Schneider, Meike Wemhoff, Psychologisches Institut der Universität Bonn, Institut für empirische Sozialforschung Nürnberg, Ursachen des Alkoholkonsums

cause d'un déficit comportemental, surtout psychologique, dans le domaine de la santé. Une consommation d'alcool plus précoce ou plus intense chez les jeunes est principalement due aux causes suivantes:

- une approche erronée des « défis ». La consommation régulière d'alcool peut quasiment devenir, à un stade précoce de l'évolution des jeunes, une manière de résoudre les problèmes du vécu personnel durant la puberté ;
- une stratégie inadéquate pour résoudre des problèmes: l'alcool est, dans ce cas, utilisé pour refouler les problèmes et les peurs face à l'avenir et à un sentiment de solitude ;
- un climat de conflit entre parents et enfants, ainsi qu'à une incertitude extrême des parents en matière d'éducation.
 - ☛ Les jeunes qui ne consomment pas, ou rarement, de l'alcool se situent, dans 84 % des cas, dans une relation parents/enfant caractérisée par la sécurité – le partenariat, des liens chaleureux, l'affection, l'acceptation et un contrôle motivant.
 - ☛ Les jeunes qui consomment régulièrement de l'alcool se situent dans une relation parents/enfant caractérisée par
 - l'indifférence, le manque de dialogue, dans 27% des cas
 - un système relationnel diversifié et riche en conflits, dans 38% des cas
 - un encadrement excessif, dans 19% des cas.
- la perception qu'un individu a de sa propre consommation. En effet, les jeunes font leur propre analyse de leur consommation d'alcool ; plus ils consomment, plus ils trouvent des avantages à cette consommation. Par contre, les non-buveurs sont plus sensibles aux aspects négatifs de la consommation. La perception, positive ou négative, de sa consommation reste cependant fortement influencée par le groupe et peut exprimer tant un style de vie orienté vers le plaisir qu'une fonction de l'alcool consistant à solutionner des conflits et problèmes.
- l'absence d'objectifs scolaires ou professionnels.
- la préférence pour une vie orientée vers le plaisir (cigarettes, sexe, activités extrêmes, attrait exercé par les interdits et autres).

Quel est l'impact de la publicité ... et de son interdiction ?

La publicité peut-elle influencer le niveau de consommation ? Ses effets sur la consommation sont loin d'être prouvés.

L'Université de Bonn⁴ a étudié l'impact de la publicité pour les spiritueux sur les jeunes. Elle est arrivée à la conclusion qu'il n'y a pas de lien direct entre la publicité en faveur des boissons alcoolisées et la consommation par les jeunes, dont l'attitude face à l'alcool semble bien davantage dictée par l'entourage social, comme nous l'avons vu plus haut.

Toujours en Allemagne, le ministère de la santé publique a publié en 2002 une étude concluant que la publicité pour les boissons alcoolisées ne conduisait pas à une hausse générale de la consommation, mais à un transfert de consommation d'une marque vers une autre. Là aussi, l'influence des pairs est considérée comme prédominante.⁵

En Suisse, de 1991 à 2003, la consommation de spiritueux est passée de l'équivalent de 1,8 litre d'alcool pur par habitant à 1,6 litre, soit une chute de 11,1%. Dans le même temps, les

Jugendlicher, Eine sozialpsychologische Grundlagenstudie, Köln, Deutscher Instituts-Verlag, 2000 (Schriftenreihe zur angewandten Sozialpsychologie;4)

⁴ Reinhold Bergler, Dietmar Haase, Stefan Poppelreuter, Barbara Schneider, Meike Wemhoff, Psychologisches Institut der Universität Bonn, Institut für empirische Sozialforschung Nürnberg, Ursachen des Alkoholkonsums Jugendlicher, Eine sozialpsychologische Grundlagenstudie, Köln, Deutscher Instituts-Verlag, 2000 (Schriftenreihe zur angewandten Sozialpsychologie;4)

⁵ Zentrum für angewandte Psychologie, Bochum, Alkohol und Werbung, Expertise im Auftrag des Bundesministeriums für Gesundheit, Band 144, Schriftenreihe des Bundesministeriums für Gesundheit, Nomos Verlagsgesellschaft Baden-Baden, 2002

dépenses publicitaires pour des marques de spiritueux sont passées de 10,85 à 15 millions de francs, soit une augmentation de 38,25%.⁶ Le même phénomène a été observé en Allemagne, aux Pays-Bas et au Royaume-Uni.

Un ouvrage récent (2003), dont les auteurs ne peuvent être soupçonnés de complaisance envers l'industrie de l'alcool, le confirme : « les résultats de l'évaluation suggèrent que les restrictions qui étaient possibles dans les années 1980 et 1990 n'ont pas abouti à une réduction significative de la consommation et des effets néfastes qui lui sont associés à court terme ».⁷

L'exemple de la Suède le montre bien. Elle a interdit la publicité en 1978, mais cette mesure n'a été suivie d'aucune diminution mesurable de la consommation.⁸ La juridiction suprême a d'ailleurs tranché que l'interdiction de publicité représentait, d'une part, une entrave à la liberté de commerce et était de ce fait incompatible avec le droit européen et que, d'autre part, elle n'avait pas de sens en terme de santé publique.

Autolimitation de la branche

Le paragraphe consacré à ce sujet dans l'exposé des motifs omet de mentionner le code de déontologie du Groupement suisse des spiritueux de marque. Depuis le 1^{er} janvier 2005, la commission suisse pour la loyauté en matière de communication commerciale en est le tribunal arbitral. Cela signifie que les membres de ce Groupement ont accepté que des sanctions puissent être prononcées par la Commission Suisse pour la Loyauté, sanctions qui peuvent s'élever jusqu'à CHF 10'000. —.

Conclusion

Pour nous, il ne fait aucun doute qu'une interdiction de publicité ne peut avoir aucun effet de santé publique. Outre qu'elle n'atteint pas le but recherché – de santé publique – elle est, de plus, doublement paradoxale. Tout d'abord parce que, s'inscrivant dans une économie de marché comme la nôtre, elle perturbe la libre concurrence. Ensuite parce que les boissons alcoolisées sont parfaitement légales.

NB : le texte allemand fait foi.

⁶ Media Focus

⁷ Babor, Thomas et al., Alcohol: no ordinary commodity, Oxford medical publications, Oxford University Press, 2003

⁸ John Calfee et Carl Scheraga, « The influence of advertising on alcohol consumption: a literature review and an econometric analysis of four European nations », International Journal of Advertising, 1994, 13, pp. 287-310.