

## Interview de Claude Evin Avocat et ancien Ministre de la Santé

Interview réalisée par

**Timothy James**

Doctorant à l'Institut Droit et Santé, Inserm UMR\_S 1145, Faculté de droit, d'économie et de gestion, Université de Paris, membre du Réseau doctoral en santé publique animé par l'EHESP

**Paul Sougnac**

Doctorant à l'Institut Droit et Santé, Inserm UMR\_S 1145, Faculté de droit, d'économie et de gestion, Université de Paris

### Les trente ans de la loi Évin

#### **1/ Pouvez-vous nous rappeler en quelques mots votre parcours et l'origine de votre implication dans les politiques sanitaires ?**

Tout d'abord, j'ai assumé des responsabilités électives puisque j'ai été élu à l'Assemblée nationale en 1978. Dans ce cadre, j'ai eu l'occasion de travailler sur de nombreux textes à caractère sanitaire et à caractère social puisque j'ai été Président de la commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale de 1981 à 1986. Puis, de 1988 à 1991, j'ai été ministre en charge notamment de la santé. C'est dans ce cadre que j'ai été amené à présenter au Parlement un projet de loi tendant à lutter contre le tabagisme et l'alcoolisme.

#### **2/ La loi du 10 janvier 1991 relative à la lutte contre le tabagisme et l'alcoolisme est une loi de police sanitaire en ce qu'elle vient remettre en cause des comportements bien établis. Comment fut reçue la loi par la population ? La société était-elle apte à comprendre que certaines libertés soient limitées face à des exigences de santé publique ?**

À la suite de la réélection de François Mitterrand comme Président de la République, j'ai été nommé au gouvernement en 1988. Lors de la campagne électorale qui s'était déroulée fin 1987, début 1988, les deux candidats François Mitterrand et Jacques Chirac qui se sont retrouvés au second tour, avaient été interpellés par cinq professeurs de santé publique sur l'impact du tabagisme et de l'alcoolisme sur la santé de la population. Les deux candidats avaient alors pris des engagements de mettre en œuvre une législation en la matière afin de réduire les risques inhérents à leur

consommation. Ainsi, lorsque j'ai rejoint le ministère de la Santé, ces cinq professeurs (Albert Hirsch, Claude Got, Maurice Tubiana, Gérard Dubois et François Grémy), m'ont interpellé afin que je prépare un projet de loi qui concernait le contrôle de la publicité et la réglementation de l'usage de ces produits. Cette demande s'accompagnait nécessairement d'un volet sur l'augmentation du prix liée à leur sortie de l'indice des prix pour en décourager leur consommation.

À l'étranger, il existait déjà des mesures ponctuelles qui avaient été prises, mais elles restaient très parcellaires ce qui limitait leur efficacité. Lorsqu'elles faisaient l'objet d'évaluation, il apparaissait des résultats plus ou moins effectifs dans la maîtrise de la consommation de tabac et d'alcool. À l'inverse, dans notre cas, ce groupe de cinq professeurs proposait un plan d'ensemble. Ainsi, si je m'engageais à reprendre ce plan, j'avais néanmoins besoin, pour y parvenir, de leur support. Le fruit de cette mobilisation s'illustra par une acceptation de la population pour que des mesures soient prises, comme le montra par exemple un sondage qui avait été réalisé à l'époque et publié dans le journal La Croix. C'est fort de ce soutien que j'ai proposé ce texte de loi.

Enfin, ce texte s'inscrit dans une lignée de mesures initiées par la loi du 9 juillet 1976 portée par Simone Veil qui prévoyait des limitations quant à la publicité en faveur du tabac dans la presse écrite ou au sein des lieux de vente, une interdiction de parrainer des manifestations sportives, ou encore l'obligation de porter sur le paquet la mention « abus dangereux ». Toutefois, ces mesures avaient souvent fait l'objet de détournements, d'où une interdiction totale de la publicité avec la loi du 1991. Il y eut aussi des propositions qui ne purent aller jusqu'à leur terme faute du soutien du Gouvernement ou de la population. Je parle notamment de Michèle Barzach qui m'avait précédé au Ministère de la Santé et qui avait essayé de faire passer des textes concernant

l'encadrement de la publicité par affichage et qui n'avait pas pu obtenir un soutien de la part du Gouvernement. Au final, je ne parlais donc pas de rien, mais ce qui a permis de faire passer ce texte c'est réellement le soutien de ces professeurs de santé publique.

**3/ On remarque qu'il existe une différence entre la réglementation applicable à l'alcool, et celle applicable au tabac. Le tabac semble en effet faire l'objet de mesures plus contraignantes (prix minimum, apparence contrôlée) que l'alcool (apparence libre des bouteilles, prix non encadrés). Comment expliquer cette différence ? Faudrait-il y remédier ?**

La loi est construite sur les mêmes bases, que cela soit concernant l'alcool ou le tabac. Il est vrai que les modalités sont différentes. Il y a quatre leviers qui ont été traités dans ce texte : la réglementation concernant la publicité en faveur du tabac et l'alcool, les conditions de leur consommation, la question de la sortie des prix de ces produits de l'indice des prix pour en permettre l'augmentation, et enfin, la possibilité donnée aux associations de pouvoir engager des actions en justice pour faire respecter les textes adoptés.

Il y a eu sur les deux premiers leviers de cette loi, un traitement différent entre l'alcool et le tabac. En termes de santé publique, le tabac est a priori nocif dès la première cigarette. Les dispositions qui ont été prises avaient ainsi pour but, d'éviter ce passage à l'acte en interdisant de manière absolue la publicité directe ou indirecte et en interdisant de fumer dans les milieux réservés à un usage collectif afin de protéger les non-fumeurs. Par contre, pour l'alcool, on ne considère pas que celui-ci est a priori nocif s'il est consommé modérément. Il a donc été prévu qu'il y ait un encadrement de la publicité, non pas par une interdiction totale, mais par un encadrement portant à la fois sur les informations communicables et sur les supports de communication. De ce fait, il a été interdit de faire de la publicité à la télévision, et s'agissant de la radio, il a été autorisé d'en diffuser seulement sur certaines plages horaires. Par ailleurs, les publicités par affichage à l'exception des zones de production ont été également interdites. Enfin, en ce qui concerne la consommation de l'alcool, la loi a modifié le code des débits de boissons en réinscrivant l'interdiction de la vente aux mineurs ainsi qu'en introduisant celle concernant la vente dans les enceintes sportives.

Nous sommes donc bien sur les mêmes types de raisonnement global. Si l'on veut conduire une politique de santé publique, il faut accepter qu'il soit impossible de présenter le produit de manière attrayante afin d'augmenter la consommation et il est nécessaire de limiter les lieux et les conditions de sa consommation tout en l'adaptant au produit.

**4/ Certaines mesures de lutte contre le tabagisme sont désormais prises à l'échelle européenne (paquet neutre, images, réglementation des espaces sur le paquet, limitation de la vente de cigarettes aromatisées). Peut-on aujourd'hui parler de véritable politique de santé publique européenne en matière de lutte contre le tabagisme ?**

Au moment où j'étais en responsabilités, la France présidait le conseil des ministres européen. À cette époque, il y a eu d'ores et déjà des textes adoptés en vue d'harmoniser les règles en matière de tabac, notamment s'agissant de la teneur en goudron par exemple. La mise en place de ce type de politique n'était pas évidente, notamment lorsque certains pays comme la Grèce étaient d'importants producteurs de tabac. Il y avait eu également des débats européens à l'époque concernant les messages de santé publique devant être apposés sur les packagings des produits.

En réalité, lorsque l'on parle de publicité, on se situe dans un domaine où il est difficile de mettre en place une réglementation totalement efficace au niveau d'un seul pays. C'est par exemple le cas de la publicité dans les magazines, qui avait suscité de nombreux débats car on sait qu'elle dépasse le cadre des frontières, notamment s'agissant des magazines étrangers vendus sur le territoire national. Il en était de même pour la publicité dans le cadre de courses automobiles, avec certaines voitures sérigraphiées au nom d'une marque de tabac, qui ont longtemps posé problème. Pour ces situations, il y a évidemment un grand intérêt de conduire une politique de santé au niveau européen permettant d'encadrer ce type de pratiques, tout comme l'encadrement des prix et des taxes.

Plus récemment, les cigarettes aromatisées ont d'ailleurs fait l'objet d'une interdiction au niveau européen. C'est un exemple permettant de lutter à plus grande échelle contre l'ingéniosité des industriels du tabac, et d'assurer une politique de lutte contre le tabac d'autant plus efficace.

**5/ Les réseaux sociaux semblent être les grands oubliés de la réglementation applicable à l'alcool et au tabac, alors qu'ils constituent un vecteur clé dans l'adoption de certains comportements, notamment auprès des plus jeunes. La mise en lumière de l'alcool et de la cigarette (y compris électronique) sur ces espaces d'expression doit-elle faire l'objet d'une intervention du législateur ?**

Effectivement, les réseaux sociaux et Internet n'existaient pas au moment de la loi. C'est un sujet difficile puisque internet, par principe, ne s'arrête pas aux frontières d'un pays. Néanmoins avec une certaine volonté, il serait possible de trouver des solutions à l'image de ce qui se fait en matière d'incitation à la violence ou à la haine raciale. Il est toujours

difficile pour le législateur de s'aventurer dans ces eaux-là, comme on peut le voir avec la censure par le Conseil constitutionnel de la loi Avia contre les contenus haineux sur Internet. Cette loi mettait à la charge des plateformes une obligation de retrait de certains contenus dont l'appréciation du caractère illicite relevait uniquement de l'appréciation des plateformes, faisant ainsi craindre un risque de censure a priori de la part de ces plateformes.

Là encore, toute la difficulté est dans le tracé de la frontière. Pour reprendre l'exemple de l'affiche de Jacques Tati qui avait été initiée par la régie publicitaire de la RATP dans laquelle la pipe avait été remplacée par un moulin à vent, on voit bien qu'en l'espèce il s'agissait d'une sorte de provocation de la part des métiers de la publicité qui sont les premiers à être intéressés par un assouplissement des règles relatives à la publicité. Il est difficilement concevable de considérer que si Jacques Tati était représenté avec une pipe, il y avait derrière une volonté promotionnelle en faveur du tabac. Mais la provocation a failli porter ses fruits puisqu'un député socialiste de l'époque avait déposé une proposition de loi afin de rétablir l'autorisation de faire de la publicité en présence d'un lien avec l'art.

**6/ Depuis la promulgation de la loi et de ses décrets d'application, les mesures gouvernementales en matière de tabac ont surtout été axées autour de deux leviers : celui du prix et celui lié à l'apparence du paquet (messages et images de dissuasion, paquet neutre). Pourtant, les industriels du tabac ont toujours eu recours à la science pour minimiser la nocivité de leurs produits en passant par le financement d'essais cliniques ou d'études (par exemple : l'hypothèse nicotine lors du COVID-19 ou la cigarette électronique). Faudrait-il intervenir à ce niveau et comment ?**

Aujourd'hui la communauté scientifique, mais aussi les institutions, notamment du fait de la ratification par la France de la Convention-cadre de l'OMS relative à la lutte antitabac, font état d'un consensus. Nous ne sommes pas à l'abri de l'expression plus ou moins personnelle et assez loufoque, comme nous le montre la période actuelle, de certains scientifiques. Mais, il reste que la prise de conscience a été forte sur le tabac et il faut faire confiance aux systèmes développés par la communauté scientifique pour s'autoréguler.

**7/ Enfin, d'après Santé Publique France, le tabac demeure la première cause de décès évitable aujourd'hui en France et l'alcool la seconde, quel bilan faut-il tirer de cette loi, trente ans après sa promulgation ? A-t-elle atteint les objectifs qu'elle poursuivait en 1991 ?**

Une loi ne suffit pas pour atteindre des objectifs de cette importance. D'abord, il faut veiller à son application, car une loi n'est pas toujours respectée. Par ailleurs, elle a été malmenée en ses débuts, en ce qui concerne notamment le volet publicitaire de l'alcool. Concernant le tabac, la loi a plutôt bien résisté, même s'il a fallu attendre 2006 pour qu'un décret mette en place des dispositifs qui étaient réellement en phase avec le texte législatif. En effet, la réglementation qui avait été mise en place en 1992 n'était pas suffisamment stricte, notamment s'agissant des espaces fumeurs et non-fumeurs. Pour qu'une loi produise ses effets, il faut donc qu'elle soit d'abord bien appliquée. Par ailleurs, la loi n'a traité que de quatre volets, évoqués précédemment, mais cela ne suffit pas pour changer les comportements. Outre le fait qu'il y avait des situations non prévisibles ou non prévues en 1990/1991 telles que l'avènement d'Internet et des réseaux sociaux, et sur lesquels il a fallu adapter naturellement les textes, beaucoup s'accordent néanmoins à dire que cette loi a eu le mérite d'avoir été mise en place à un moment décisif en matière de santé publique. Il faut toutefois aujourd'hui continuer à assurer le suivi de la loi et des dispositions réglementaires, ainsi que continuer à faire de la pédagogie, vis-à-vis des populations jeunes notamment, concernant les dangers du tabac et de l'alcool.