



La régulation des produits psychoactifs en Suisse

Une analyse de la Commission fédérale pour les questions liées aux addictions et à la prévention des maladies non transmissibles (CFANT)

Auteurs : Groupe de travail Régulation de la CFANT
Christian Schneider (co-responsable GT), Frank Zobel (co-responsable GT),
Reto Auer, Thomas Beutler, Anne-Claire Brechet Bachmann, Barbara Broers,
Suzanne Lischer, Renanto Poespodihardjo, Franziska Sprecher, Julia Wolf,
Karin Zürcher

Berne, novembre 2022



Sommaire

Introduction	3
Définitions	5
Ce que la CFANT entend par régulation	5
Ce que la CFANT entend par produits psychoactifs	5
Régulation concernant les producteurs, les importateurs et les grossistes	6
Restrictions et obligation de déclarer la production, l'importation et le commerce en gros	6
Restrictions en matière de production et de produits	7
Imposition de la production, de l'importation et du commerce en gros	7
Imposition des boissons alcooliques	7
Imposition des cigarettes et des produits du tabac	8
Imposition des jeux d'argent	8
Utilisation des recettes fiscales	9
Étiquetage et mises en garde sanitaires sur les produits	9
Restrictions en matière de publicité	10
Comparaison entre les produits	11
Instruments de régulation du commerce de détail	13
Âge limite de vente	13
Limitation du nombre, de la densité et des heures d'ouverture des points de vente	13
Exigences en matière de formation du personnel des points de vente	14
Limitation de l'offre de produits	15
Comparaison entre les produits	15
Régulation de la consommation	17
Mesure de régulation visant à prévenir un préjudice pour soi-même	17
Mesure de régulation visant à prévenir un préjudice pour autrui	18
Résumé des mesures de régulation en matière de substances psychoactives	18
Résumé : mesures de régulation sous l'angle de la politique sanitaire	19
Vers un nouveau modèle de régulation dans le domaine des addictions	22
Réguler pour protéger la santé	22
Une régulation ni cohérente ni efficace	22
S'affranchir de la morale des uns et protéger la santé de tous	23
À la recherche d'un nouveau modèle	23
Cinq principes de régulation	24
À la recherche d'autres modèles	25

Introduction

La régulation des produits psychoactifs devrait notamment avoir pour objectif d'inciter tous les acteurs du marché à réduire autant que possible les dommages liés à la santé. La Stratégie nationale Addictions du Conseil fédéral offre depuis 2017 une base conceptuelle pour la mise en œuvre d'une politique globale des addictions qui englobe tous les produits. Jusqu'à présent cette stratégie n'a toutefois pas conduit à l'harmonisation des bases légales existantes pour l'alcool, le tabac et les jeux d'argent.¹ Il existe ainsi plusieurs lois qui régulent ces domaines de manière très différente. Il n'y a pas non plus de normes juridiques générales ou de principes de base auxquels ces trois lois se réfèrent et qui pourraient expliquer les variations quantitatives et qualitatives de la régulation. Il en découle que cette régulation des produits psychoactifs en Suisse est aujourd'hui fragmentée et qu'il lui manque un cadre cohérent pouvant s'appliquer aux différents produits. L'élaboration de la régulation ne tient à l'heure actuelle, par exemple, pas systématiquement compte des coûts de la santé liés aux différentes substances psychoactives.

Actuellement, la régulation n'est pas cohérente et peu adaptée pour minimiser les effets néfastes des produits psychoactifs sur la santé.

Selon la CFANT, les instruments de régulation des lois fédérales existantes ne peuvent permettre que des incitations minimales pour réduire les dommages liés à la santé. Il existe certes des exemples isolés de bonnes pratiques dans les régulations du tabac, de l'alcool et des jeux d'argent qui sont présentées plus en détail dans le présent rapport.² Mais, d'un point de vue global, la CFANT note que les instruments actuels en Suisse ne permettent pas de minimiser de manière efficace et cohérente les dommages à la santé liés aux différents produits psychoactifs. Il existe aussi d'importantes différences s'agissant de l'ampleur et de la nature des mesures de régulation entre les différents produits psychoactifs et des principes qui guident cette régulation.

1. Des bases légales existent au niveau fédéral pour ces trois domaines. Une partie de la réglementation est toutefois le fait des cantons, en particulier aussi la mise en œuvre des dispositions fédérales, ce qui renforce le manque de cohérence de la réglementation. Le présent rapport traite principalement des dispositions fédérales. Leur mise en œuvre dans les cantons n'est pas prise en considération. L'alcool, le tabac et les jeux d'argent sont réglementés par différentes normes. La définition des substances et des offres figurant dans ce rapport correspond à celle des lois concernées. Des informations sur les bases légales sont disponibles via les liens suivants : alcool : [législation suisse dans le domaine de l'alcool \(admin.ch\)](#), tabac : [législation sur les produits du tabac et sur la protection contre le tabagisme passif \(admin.ch\)](#), jeux d'argent : [cadre légal des jeux d'argent en Suisse \(admin.ch\)](#).

2. Les substances soumises à la LStup et qui sont interdites selon son art. 8 ne sont pas prises en compte dans ce rapport. Même si une interdiction peut être considérée comme la forme la plus stricte d'une régulation, il ne fait pas sens de comparer ici les substances illégales avec des produits légaux qui sont régulées de façon beaucoup moins stricte. Les outils classiques de la régulation, comme les limites d'âge pour l'achat, la responsabilisation des vendeurs pour qu'ils contribuent à une détection précoce des situations problématiques, les restrictions s'agissant de la publicité ou encore la taxation n'ont en effet aucune pertinence s'agissant des substances interdites.

Atteindre une cohérence complète de la régulation ainsi qu'une protection inconditionnelle de la santé en matière de consommation de produits psychoactifs n'est ni réalisable ni souhaitable dans une société libérale. Toutefois, on peut attendre des autorités politiques qu'elles s'engagent là où des moyens simples permettent d'obtenir des gains relativement importants en matière de santé publique ou encore d'utiliser les ressources de manière plus efficace. Ce rapport identifie de tels domaines d'action à l'aide d'une analyse comparative des régulations existantes et, sur cette base, propose des principes qui pourront servir de cadre d'orientation pour une régulation plus cohérente des substances psychoactives à l'avenir.

La nouvelle législation sur le cannabis en discussion au parlement³ offre également la chance de développer pour cette substance une régulation plus cohérente et effective en matière de santé publique que pour les substances qui sont considérées dans ce rapport. Le présent rapport a aussi pour but de soutenir ce processus. L'identification de bonnes pratiques dans d'autres domaines peut aider à concevoir la régulation du cannabis dans le champ de tension entre la structuration du marché et la protection de la santé. Les points communs et les différences dans la régulation de différents produits psychoactifs montrent ainsi quels sont les outils qui peuvent obtenir le soutien d'une majorité politique. L'identification des lacunes existantes met également en évidence les manquements de la politique actuelle qu'il convient de combler.

Le présent rapport se réfère aux bases de régulations fixées par la législation fédérale. Dans certains domaines, comme pour certains aspects de la législation sur le tabac ou dans la régulation des loteries, les lois cantonales jouent également un rôle important. Celles-ci ne sont abordées dans ce rapport que lorsqu'elles jouent un rôle important pour la compréhension de la régulation existante.

On ne peut évidemment ignorer le fait que la manière dont les lois sont mises en œuvre joue un rôle important dans la cohérence et l'impact de la régulation. Les détails pratiques de la mise en œuvre sont essentiels pour savoir si les régulations peuvent provoquer de véritables changements en modifiant les conditions du marché et en empêchant les comportements visant à les contourner. Il va de soi que toutes les lois présentent des lacunes et que celles-ci peuvent être utilisées par l'ensemble des acteurs du marché. Discuter des détails et des incohérences de la mise en œuvre, ainsi que des conséquences imprévues qui en résultent, dépasserait cependant le cadre fixé pour ce rapport.

3. Des législations dans les domaines du tabac et des jeux vidéo étaient en débat au moment de la rédaction de ce rapport. Ces processus législatifs offrent aussi des possibilités de renforcer la cohérence dans le domaine qui nous intéresse ici.

Définitions

Les termes « régulation » et « produits psychoactifs » occupent une place centrale dans le présent rapport. Tous deux peuvent être compris de différentes manières. La CFANT a arrêté les définitions suivantes lors de l'élaboration du présent document.

Ce que la CFANT entend par régulation

Par régulation, on entend dans ce rapport les règles et instruments visant à agir sur les comportements (ici, en lien avec l'usage de substances psychoactives et de produits engendrant une dépendance), en les limitant ou en les influençant d'une autre manière. Ces règles et instruments sont définis dans des lois, des ordonnances ou d'autres normes juridiques. Les instruments de régulation comprennent par exemple des règles relatives à la taxation de la production et de la vente, aux prix minimums, à l'âge minimum pour la vente, à la protection des tiers contre les effets nocifs de la consommation, à l'organisation du commerce de détail (heures d'ouverture, nombre de points de vente) ainsi qu'aux mesures de régulation dans les domaines de la publicité et de la promotion.

Ce que la CFANT entend par produits psychoactifs

Par produits psychoactifs, on entend ici principalement des substances et des produits pouvant engendrer une dépendance. Il s'agit de substances psychoactives telles que le cannabis, la cocaïne, l'héroïne, la nicotine, les produits du tabac et les boissons alcooliques. Il existe aussi un large éventail de produits qui ne sont pas des substances mais qui, à travers leur utilisation, peuvent engendrer une dépendance. On pense ici notamment aux jeux d'argent et aux jeux vidéo.



Régulation concernant les producteurs, les importateurs et les grossistes

Par producteurs, importateurs et grossistes, on entend ici les entreprises qui assurent la mise à disposition des produits et qui fournissent le commerce de détail. Ces entreprises développent de nouveaux produits et les fabriquent ou les importent souvent en grandes quantités. Les instruments de régulation applicables aux grossistes et aux producteurs touchent généralement différents domaines : la taxation, la composition et la qualité des produits (sécurité des consommateurs), les déclarations obligatoires ainsi que les obligations relatives aux produits et à leur commercialisation.

Du point de vue de la santé publique, la régulation en matière de production et de commerce en gros est importante à trois égards :

- (1) elle a une incidence sur les prix du commerce de détail ;
- (2) elle empêche ou limite fortement la commercialisation de produits psychoactifs particulièrement nocifs ; enfin,
- (3) elle influence le public visé par la commercialisation des produits.

Restrictions et obligations de déclarer la production, l'importation et le commerce en gros

Les personnes et entreprises qui produisent ou importent des produits psychoactifs en Suisse doivent, dans certains cas, obtenir une autorisation. L'exploitation d'un casino, par exemple, requiert une concession délivrée par le Conseil fédéral. La loi limite le nombre des casinos terrestres⁴ et seuls les entreprises titulaires d'une concession pour un tel casino peuvent aussi solliciter une autorisation pour des jeux d'argent en ligne.

La régulation concernant les producteurs, les importateurs et les grossistes est importante pour protéger au mieux les consommateurs.

Quiconque souhaite produire des spiritueux en Suisse doit également être au bénéfice d'une autorisation délivrée par la Confédération. La production de vin doit être déclarée auprès du canton à partir d'un vignoble d'une surface de 400 m². La production de bière est aussi soumise à déclaration lorsqu'elle est destinée à la vente.

4. Il existe une distinction entre les casinos A et B. Tous les casinos proposent des jeux de table et des machines à sous mais les jeux proposés par les casinos B sont plus limités. Les loteries sont autorisées de manière limitée en Suisse et sont réglementées en partie par la Confédération, en partie par les cantons. S'y ajoutent encore différentes formes de jeu en ligne, réglementés en partie par la Confédération. Pour réduire la complexité du sujet, seuls les casinos sont pris en compte dans ce rapport.

Enfin, quiconque entend importer ou produire en Suisse des cigarettes est tenu de le déclarer à l'Office fédéral de la santé publique (OFSP) mais sans que cela soit soumis à autorisation. Les nouveaux produits mis sur le marché sont eux aussi soumis à déclaration.

Il n'existe aucune limite quant au nombre de producteurs de boissons alcooliques et de produits du tabac en Suisse. Leur nombre obéit uniquement aux règles de marché.

Restrictions en matière de production et de produits

Il n'existe pas de limites applicables aux quantités produites ainsi qu'au chiffre d'affaires ou bénéfice réalisé en offrant des produits psychoactifs.

Il existe par contre des restrictions concernant l'offre aussi bien pour les jeux d'argent que pour les boissons alcooliques et les produits du tabac. La Commission fédérale des maisons de jeu définit ainsi quels types de jeux d'argent peuvent être proposés en Suisse.

Les produits du tabac sont régulés en premier lieu par des limites concernant les substances qu'ils contiennent. En Suisse, la fumée de cigarette ne doit ainsi contenir pas plus de 10 mg de goudron, 1 mg de nicotine et 10 mg de monoxyde de carbone par unité. Les additifs autorisés sont également limités. Une liste exhaustive de ces substances figure dans la loi. Les nouveaux produits du tabac mis pour la première fois sur le marché doivent être déclarés à l'OFSP.

La production de boissons alcooliques est régulée de multiples manières. Les dispositions servent toutefois principalement à délimiter les différentes catégories de produits et les implications fiscales qui en résultent. La teneur en alcool du vin, par exemple, ne doit pas dépasser 15 %. Une teneur en alcool supérieure fait passer le produit dans la catégorie des spiritueux et sa production relèverait dès lors du monopole de la Confédération sur la fabrication de spiritueux. Pour le reste, il n'existe pas de restrictions pour le développement de nouveaux produits (p. ex. alcopops) ou d'obligation de déclarer.

Imposition de la production, de l'importation et du commerce en gros

La perception de taxes représente l'un des principaux instruments de régulation de la production et du commerce en gros. En Suisse, les trois produits psychoactifs considérés dans ce rapport sont soumis à des taxes. Le vin fait toutefois exception. Les régimes fiscaux applicables varient aussi sur de nombreux points.

Imposition des boissons alcooliques

Le montant de la taxe perçue sur les boissons alcooliques varie sensiblement selon les catégories de produits. Pour les spiritueux et les alcopops (mélange d'alcool fort et de boisson sucrée), la taxe est perçue par litre d'alcool pur. Pour la bière, elle se calcule d'après la quantité de sucre contenue dans le liquide de base (brassin) de la boisson.

Les taux d'imposition varient considérablement : l'impôt s'élève à 116,00 francs par litre d'alcool pur pour les alcopops et à 29,00 francs pour les spiritueux. Il oscille entre 1,88 et 33,76 francs par hectolitre (100 litres) de bière selon la teneur en alcool du liquide de base. Des allègements fiscaux sont prévus pour certains contextes de production (production indigène de spiritueux, petites brasseries).

Imposition des cigarettes et des produits du tabac

L'imposition des produits du tabac a notamment pour objectif de garantir un prix minimum par paquet de cigarettes. Pour les catégories de prix courantes, l'impôt s'élève actuellement à un peu plus de 50 % du prix de vente final d'un paquet. S'y ajoute un impôt de 26 centimes destiné à la prévention du tabagisme et à la promotion de la culture indigène de tabac. Ces taxes sont indépendantes du prix de vente. Cela garantit que le paquet de cigarettes ne peut pas être vendu à moins de 4,61 francs en Suisse sans que cela entraîne des pertes. Du fait d'un impôt ad valorem de 25 % sur le prix de vente au détail, le taux d'imposition varie en fonction du prix de vente, ce qui signifie aussi que les paquets avec les prix de vente les plus bas sont proportionnellement les plus taxés. Ce régime fiscal s'est avéré efficace pour agir de manière générale sur les prix du marché des cigarettes.

Ce type d'imposition est souhaitable du point de vue de la politique de la santé ; un prix de vente minimum permet en effet de freiner la demande de produits du tabac en particulier chez les jeunes. Contrairement à celui des boissons alcooliques, le régime fiscal appliqué aux produits du tabac ne prévoit pas de gradation entre des cigarettes dont la teneur en substances actives et nocives est plus ou moins élevée. Malgré cela la base de calcul de l'impôt ainsi que son montant final dépendent aussi de la catégorie de produits. Les éléments indiqués ci-dessus se réfèrent aux cigarettes, cigares et cigarillos. Le tabac fine coupe (tabac à rouler), celui pour les pipes à eau, les autres produits du tabac (dont le tabac chauffé) ainsi que le tabac à mâcher et à priser font partie d'une autre catégorie de produits et sont moins taxés que les cigarettes.

Un prix minimum garanti par des taxes et des prélèvements pour la prévention freine la demande, notamment chez les jeunes.

Imposition des jeux d'argent

L'imposition des jeux d'argent est au moins en partie progressive. L'impôt est perçu sur les revenus des casinos générés par les jeux d'argent ; il concerne les casinos dits terrestres ainsi que les casinos en ligne. L'impôt de base s'élève à 40 % du produit brut des jeux pour les casinos terrestres et à 20 % pour les casinos en ligne. Si les montants dépassent 10 millions de francs suisses, respectivement 3 millions pour les jeux d'argent en ligne, l'impôt progresse de 5 % par million de francs suisses supplémentaire, jusqu'à un taux maximum de 80 %. Ce régime fiscal est souhaitable du point de vue de la politique sanitaire car il réduit les incitations pour que les casinos se redimensionnent sans fin et limite l'offre par la même occasion.



Utilisation des recettes fiscales

Seule une petite partie des recettes issues de la taxation des produits du tabac, de l'alcool et des jeux d'argent est consacrée à la promotion de la santé. La majeure partie des recettes fiscales est versée à l'AVS.

Les coûts liés à la santé générés par les produits psychoactifs ne sont donc internalisés que dans une faible mesure par leur taxation. Ce sont les spiritueux qui participent le plus à la promotion de la santé : 10 % des recettes fiscales générées par la vente de boissons à haute teneur en alcool, qui relèvent du monopole de la Confédération, sont rétrocédés aux cantons et peuvent être affectés à la promotion de la santé dans les domaines de la prévention et des traitements (dîme de l'alcool). S'agissant des produits du tabac, la part affectée au Fonds de prévention du tabagisme et, partant, aux mesures de promotion de la santé de la Confédération et des cantons est nettement plus faible. Quant aux recettes fiscales générées par les casinos, elles sont majoritairement affectées à la prévoyance vieillesse. Les cantons qui abritent des casinos au bénéfice d'une concession de type B peuvent prélever une taxe cantonale sur le produit brut des jeux, sauf pour les jeux en ligne. Tel n'est pas le cas des loteries, généralement réglementées au niveau cantonal. Une taxe pour la prévention à hauteur de 0,5 % est prélevée sur les gains de loteries. Du point de vue de la santé publique, il est difficile de comprendre pourquoi les jeux de casino ne sont pas eux aussi soumis à cette taxe.

Étiquetage et mises en garde sanitaires sur les produits

Les produits du tabac sont les produits les plus réglementés en ce qui concerne leur étiquetage et les mises en garde prescrites. Les paquets de cigarettes doivent comporter une mise en garde générale et une mise en garde spécifique indiquant les dangers liés au produit. Jusqu'ici, chaque paquet devait en outre indiquer la teneur en goudron, en nicotine et en monoxyde de carbone⁵ du produit. D'autres informations obligatoires concernent le nom du producteur ou le pays de production. Comme pour l'impôt, les exigences concernant les mises en garde dépendent du type de produit (mises en garde moins « strictes » pour le tabac fine coupe, le tabac pour pipe à eau ou le tabac chauffé).

La raison pour laquelle aucune taxe de prévention n'est prélevée sur les gains des jeux de casino n'est pas compréhensible du point de vue de la santé publique.

5. L'Office fédéral de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires (OSAV) élabore également de nouvelles règles en matière de mises en garde dans le cadre de la nouvelle ordonnance relative à la loi sur les produits du tabac. La nouvelle loi prévoit déjà que les indications concernant la nicotine, le goudron et le monoxyde de carbone disparaîtront pour être remplacées par une information générale sur la quantité de substances nocives inhalées en une bouffée.

En termes de santé publique, les exigences d'étiquetage sont moins sévères pour les boissons alcooliques. Par exemple, il n'y a pas d'obligation de mentionner les effets aigus de l'alcool sur l'altération de l'état de conscience. Contrairement à d'autres pays, la Suisse n'a pas non plus prévu d'avertissement quant aux effets de la consommation d'alcool sur les enfants à naître. Le taux d'alcool doit par contre être visible sur toutes les boissons alcooliques. Si une boisson présente un risque de méprise ou qu'elle ne peut pas être d'emblée identifiée comme de l'alcool (p. ex. jus de fruit contenant de l'alcool, mélanges à base d'alcool et de limonade [alco-pops]), elle doit être étiquetée en conséquence. Les autres indications devant figurer sur le produit, comme la région d'origine pour le vin, visent à garantir la qualité et ne sont pas de nature sanitaire.

Une déclaration obligatoire des risques qu'ils font courir s'applique aux jeux d'argent. Les exploitants de casinos sont par ailleurs tenus de mettre à disposition des formulaires d'auto-évaluation et des informations sur les possibilités de traitements et d'autres formes d'aide disponibles dans le domaine des jeux d'argent.

Restrictions en matière de publicité

En Suisse, les produits psychoactifs ne font actuellement l'objet d'aucune interdiction en matière de publicité. Des restrictions existent en revanche pour les produits du tabac, les spiritueux et les jeux d'argent ainsi que pour certains contextes. Ces restrictions concernent d'une part les médias, d'autre part les contenus et les contextes dans lesquels la publicité s'inscrit. Aucune publicité ne peut ainsi être faite pour les produits du tabac à la radio et à la télévision. Il en va de même pour les spiritueux. En outre, la publicité pour des produits du tabac et des boissons alcooliques est interdite dans les médias s'adressant principalement aux jeunes (p. ex. magazines).

S'agissant de son contenu, la publicité ne doit ni induire en erreur ni véhiculer des déclarations erronées. La loi sur les jeux d'argent le prévoit expressément pour ces jeux et interdit toute publicité « outrancière ». Les principes de loyauté s'appliquent à la publicité pour les autres produits. Par ailleurs, la publicité ne peut porter que sur des jeux d'argent autorisés en Suisse par les autorités de surveillance compétentes. Les jeux d'argent non autorisés, donc illégaux en Suisse, mais autorisés à l'étranger ne peuvent pas faire l'objet de publicité en Suisse.

Il est également interdit de faire de la publicité pour des produits du tabac dans des contextes s'adressant majoritairement et en premier lieu aux jeunes. Cela concerne, par exemple, la publicité lors de manifestations sportives visant principalement les jeunes (le parrainage de ces manifestations par l'industrie du tabac n'est pas non plus autorisé), la publicité dans les écoles et la publicité par l'intermédiaire de jouets. La distribution gratuite de produits du tabac aux jeunes à des fins publicitaires est également interdite.

Résumé de la régulation concernant les producteurs, les importateurs et les grossistes

En comparant les dispositions applicables à la production, à l'importation et au commerce en gros de l'alcool, du tabac et des jeux d'argent, on voit que certains instruments de régulation s'appliquent aux différents produits psychoactifs.

A l'exception du vin, tous les produits psychoactifs considérés dans cette analyse sont taxés. Malgré des montants pouvant considérablement varier et des modèles d'imposition différenciés, ces taxes garantissent, au moins pour les boissons alcooliques les plus fortement taxées (spiritueux, alco pops), que des prix minimums soient ensuite appliqués au commerce de détail. En dessous de ces prix, la vente n'est pas rentable d'un point de vue économique sur le long terme. S'agissant des jeux d'argent, l'imposition progressive des gains des casinos réduit, au moins en partie, l'incitation à vouloir gagner toujours davantage. Il faut toutefois noter que l'effet de ces taxes sur la santé publique n'est généralement considéré qu'en deuxième lieu. La plus grande partie alimente l'AVS et ne couvre donc pas les coûts de santé liés à la consommation des produits psychoactifs. Les taxes agissent essentiellement comme un frein sur la demande car les producteurs et grossistes répercutent leurs coûts sur les consommateurs.

La majeure partie des taxes est affectée à l'AVS et n'internalise donc pas les coûts de santé liés à la consommation.

Certaines prescriptions liées à la composition des produits existent également pour tous les produits psychoactifs considérés ici. Les jeux d'argent doivent être autorisés par une autorité fédérale. Les autres jeux sont interdits et les proposer ou y prendre part est illégal. Les producteurs de tabac ont l'interdiction d'utiliser certains additifs nocifs et leurs produits ne doivent pas dépasser un taux donné de goudron, de nicotine et de monoxyde de carbone. Pour permettre aux autorités et aux consommateurs d'être informés à propos des additifs contenus dans les produits du tabac, les fabricants sont en outre tenus de les déclarer à l'OFSP. Les taux d'alcool maximums fixés pour la bière et le vin n'ont pas été introduits dans une optique de protection de la santé ; ils servent surtout à garantir une certaine qualité et à les distinguer des spiritueux.

D'autres instruments de régulation n'existent par ailleurs que dans certains des domaines. Par exemple, les paquets de cigarettes doivent porter des mises en garde sur les risques pour la santé liés à la consommation. De telles obligations font largement défaut en Suisse pour les risques liés à la consommation d'alcool. La teneur en alcool doit uniquement être indiquée lorsqu'il n'est pas évident qu'il s'agit d'une boisson alcoolique. Cette situation est d'autant plus surprenante que la consommation d'alcool, par le fait qu'elle altère l'état de conscience, comporte non seulement des risques chroniques mais aussi des risques aigus pour la santé.

Il manque une obligation de déclarer pour les boissons alcooliques – malgré les risques élevés pour la santé, aigus et chroniques, liés à leur consommation.

Les restrictions en matière de publicité sont limitées en Suisse. La situation devrait changer dans un proche avenir pour les produits du tabac à la suite de l'acceptation de l'initiative populaire « Oui à la protection des enfants et des jeunes contre la publicité pour le tabac ». Pour le moment, des interdictions ou restrictions concernent soit certaines catégories de substances (publicité pour des spiritueux), soit certains médias (publicité pour des boissons alcooliques à la radio ou à la télévision), soit encore certains contextes ou formes de publicité (publicité ciblant les enfants et les jeunes).

	Tabac	Alcool	Jeux d'argent	Remarques
Autorisation nécessaire	Non (obligation de déclarer)	Oui	Oui	Bière : uniquement soumise à déclaration
Soumis à taxation	Oui	Oui (vin excepté)	Oui	Taxes principalement au profit de l'AVS
Restrictions de produits	Oui	Non	Oui	Alcool : restrictions pour raisons autres que la protection de la santé
Restrictions publicitaires	Oui	Oui	Oui	Aucune interdiction totale en vigueur actuellement
Mise en garde obligatoire des effets sur la santé	Oui	Non	Oui	

Tableau 1 : Aperçu des mesures de régulation en matière de production, d'importation et de commerce en gros



Instruments de régulation du commerce de détail

Le commerce de détail constitue la charnière entre les producteurs/grossistes et les consommateurs. Les détaillants décident à qui, où et sous quelles conditions les produits psychoactifs sont remis aux consommateurs. Leur intérêt est de vendre les produits qu'ils proposent en quantité car leurs marges se calculent d'après les unités vendues. Dans le domaine des produits psychoactifs, cette pratique va souvent à l'encontre des intérêts de la santé publique. Des produits pour lesquels il existe une forte demande peuvent avoir des effets négatifs significatifs pour la santé des consommateurs du fait, par exemple, qu'ils entraînent facilement une dépendance ou que leur teneur élevée en substances actives engendre des risques de troubles aigus et chroniques importants.

Âge limite de vente

En Suisse, les limites d'âge constituent l'un des principaux instruments de régulation du commerce de détail pour la vente de produits psychoactifs ou pour l'accès aux lieux proposant ces produits. De telles restrictions existent pour la vente de boissons alcooliques ainsi que pour l'accès aux casinos, où des contrôles sont effectués à l'entrée et où les joueurs doivent s'enregistrer. Par contre, il n'existe à ce jour aucune limite d'âge au niveau national pour l'achat de produits du tabac. Cette question relève actuellement encore de la compétence des cantons. Une modification est toutefois pendante : la nouvelle loi sur les produits du tabac, qui entrera en vigueur au plus tôt en 2023, introduira un âge minimum de vente à 18 ans. Pour les boissons alcooliques, cette limite d'âge est échelonnée. La bière, le vin et d'autres boissons alcooliques similaires peuvent être vendus à des personnes âgées de 16 ans ou plus et les spiritueux seulement à des personnes majeures. Ces limites d'âge doivent en outre être affichées visiblement dans les commerces qui vendent de l'alcool. Le personnel de vente est autorisé à demander la présentation d'une pièce d'identité pour vérifier la date de naissance.

Limitation du nombre, de la densité et des heures d'ouverture des points de vente

La limitation des points de vente de produits psychoactifs (en termes de nombre, de densité, d'heures d'ouverture et de spécialités) ainsi que des lieux proposant ces produits (p.ex. bars, restaurants) est un autre instrument qui permet de réguler l'offre. Cette approche est toutefois peu utilisée en Suisse.

Les restrictions en matière d'accessibilité concernent principalement les casinos, dont le nombre est limité en Suisse et où l'offre est réglementée par une autorité de surveillance à travers l'examen et l'autorisation des jeux. Les personnes endettées et celles qui n'ont pas les moyens de jouer doivent par ailleurs se voir refuser l'accès à l'ensemble des casinos et des jeux de grande envergure en Suisse. Les casinos et les exploitants de jeux de grande envergure ont aussi l'obligation de vérifier à chaque entrée et à chaque enregistrement si la personne ne figure pas sur la liste nationale des exclusions. Il s'agit d'un système transversal qui englobe à la fois les jeux de hasard terrestres et en ligne mais aussi les jeux de grande envergure. Il faut finalement noter que les heures d'ouverture des casinos terrestres, en particulier, ont également une grande importance du point de vue de la santé publique.

Il n'existe pratiquement pas de règles comparables pour les boissons alcooliques et les produits du tabac. Leur vente n'est pas limitée à des magasins spécialisés au sens strict. Pour les spiritueux, il existe une interdiction de vente aux distributeurs automatiques ainsi que d'autres conditions visant à empêcher que ces produits ne soient accessibles trop facilement ou à très bas prix.

La Suisse ne connaît pas de restrictions concernant les lieux et les horaires de vente des produits du tabac. On estime qu'il existe dans le pays quelques 30 000 points de vente (dont 18 000 distributeurs automatiques) où l'on peut se procurer des cigarettes. La vente au détail de tabac et de produits similaires est toutefois soumise à autorisation.

La vente de boissons alcooliques n'est pas non plus soumise à des réglementations restrictives au niveau national que ce soit pour les horaires des points de vente, leur emplacement et leur densité. Des mesures en la matière permettraient notamment de limiter les risques à court terme inhérents à la consommation d'alcool. Ces risques résultent de l'altération de l'état de conscience due à l'alcool et sont souvent liés à des accidents ou à des actes de violence.

Exigences en matière de formation du personnel des points de vente

Des exigences existent en matière de formation du personnel des casinos. Les personnes en contact direct avec la clientèle doivent notamment suivre une formation de base et, tous les ans, des cours spécifiques leur permettant entre autres de détecter précocement un comportement de jeu excessif.

La vente d'alcool n'étant pas réservée à des commerces spécialisés, comme c'est le cas dans certaines régions des États-Unis par exemple, une formation du personnel de vente fait largement défaut. D'un point de vue sanitaire, une telle formation pourrait avoir un effet régulateur puisque cela concernerait le point de jonction entre le commerce de détail et les consommateurs.

Aucune disposition légale n'oblige les points de vente d'alcool ou de tabac à fournir des informations sur les risques liés à la consommation de ces produits ou sur les possibilités de prévention ou de traitement. Une formation du personnel de vente contribuerait également à la détection précoce d'une consommation problématique.

Limitation de l'offre de produits

Rares sont les dispositions fédérales visant les produits pouvant être proposés par les commerces de détail et la manière de les présenter.

Les limites maximales fixées pour la teneur en alcool des boissons alcooliques servent à préciser les catégories de produits. Elles ont essentiellement une incidence fiscale et une influence sur l'âge de remise autorisé. Aucune obligation ou invitation n'est faite de proposer des boissons à moindre teneur en alcool. Le taux d'imposition plus élevé par litre d'alcool pur pour les alcools peut être considéré comme la seule incitation réelle à privilégier la vente de produits moins nocifs pour la santé.

Une limite maximale de la teneur en goudron, en nicotine et en monoxyde de carbone s'applique aux cigarettes. Pour le reste, aucune mesure n'est prévue pour inciter les vendeurs de cigarettes ou d'autres produits du tabac à rendre plus attrayants ou accessibles des produits moins nocifs pour la santé.

La Suisse ne connaît que peu de régulations en matière de présentation des produits. Seules les boissons alcooliques doivent être présentées de manière à pouvoir être clairement distinguées des boissons sans alcool. Pour le reste, excepté les mises en garde et les obligations d'étiquetage déjà mentionnées, aucune règle ne s'applique au conditionnement des produits considérés ou à leur présentation dans les points de vente. Par exemple, aucune régulation ne prescrit que des produits moins nocifs doivent être plus visibles ou être placés de manière plus accessible que des produits présentant un risque plus important.

Résumé des instruments de régulation du commerce de détail

En résumé, on constate que les instruments de régulation des produits psychoactifs sont peu développés dans le commerce de détail en Suisse. L'interface entre l'offre et la demande de produits a pourtant un rôle majeur d'un point de vue sanitaire. C'est là, en effet, qu'a lieu un contact direct entre le vendeur et le client et que des informations et recommandations peuvent être transmises. Dans ce domaine, seuls des âges-limite de vente ou d'accès aux lieux de consommation s'appliquent pour les trois produits (un âge minimum pour le tabac sera vraisemblablement introduit dans un proche avenir).

Comparé aux obligations imposées aux producteurs et aux grossistes, le commerce de détail des produits psychoactifs est faiblement réglementé.

Des mesures plus développées, comme une limitation du nombre d'établissements, l'obligation de transmettre des informations en rapport avec la santé et l'identification des personnes présentant une consommation problématique, n'existent que pour les jeux d'argent. Dans ce domaine, une information sur les risques liés aux jeux d'argent et sur les possibilités d'aide est obligatoire. Les personnes qui jouent de manière excessive peuvent aussi se voir interdire l'accès aux casinos dans toute la Suisse.

En comparaison avec les obligations imposées aux producteurs et aux grossistes, les instruments de régulation en matière de commerce de détail paraissent faibles. Les jeux d'argent sont davantage régulés que le commerce de détail de l'alcool et du tabac mais cela ne résulte pas d'une évaluation des risques sanitaires liée à ces produits. Les dommages causés par ces produits sur la santé physique ne semblent ainsi avoir fait l'objet d'aucune analyse comparative par le législateur.

Du point de vue de la santé publique, il n'y a pas de raison pour que la vente d'alcool et de tabac aux consommateurs soit nettement moins réglementée que les jeux d'argent.

Le fait que, à bien des égards, les jeux d'argent soient nettement plus régulés que la vente d'alcool et de tabac ne se justifie pas vraiment sur le plan sanitaire. Quant aux rares mesures de régulation de la vente des boissons alcooliques (âge-limite), elles sont plus strictes pour les spiritueux et les alcopops, qui présentent un risque accru pour la santé en raison de leur plus forte teneur en alcool ou du mélange alcool et boissons sucrées, que pour les boissons à faible teneur en alcool, ce qui est pertinent sous l'angle de la santé publique.

	Tabac	Alcool	Jeux d'argent	Remarques
Âge limite de vente	Oui	Oui	Oui	Boissons alcooliques : selon les produits
Limitation du nombre d'établissements	Non	Non	Oui	Jeux d'argent : casinos terrestres-A
Disposition en matière de vente à des personnes présentant une consommation problématique	Non	Non	Oui	

Tableau 2 : Aperçu des mesures de régulation en matière de commerce de détail



Régulation de la consommation

La régulation de la consommation de produits psychoactifs vise à modifier le comportement des consommateurs indépendamment du comportement des autres acteurs du marché. Il s'agit notamment de mesures destinées à protéger des tiers des conséquences de la consommation de produits psychoactifs, par exemple de mesures visant à réduire le tabagisme passif ou à améliorer la sécurité routière. Une partie de ces mesures sert toutefois aussi, du moins en partie, à protéger la santé des consommateurs. Même si elles sont prélevées auprès des producteurs, les taxes ont aussi pour effet de freiner la demande et donc la consommation des individus. Il en va de même des restrictions en matière de publicité.

Mesure de régulation visant à prévenir les dommages pour soi-même

En Suisse, des dispositions visant à empêcher qu'une personne se fasse du tort à elle-même en consommant des produits psychoactifs ou en prenant part aux offres proposées avec des produits de ce type existent uniquement dans le domaine des jeux d'argent. Toute personne peut demander, librement et sans se justifier, à être exclue de jeu. Ces exclusions s'appliquent sur l'ensemble du territoire national et s'étendent aux jeux de casino terrestres et en ligne ainsi qu'aux jeux de grande envergure. Comme l'achat, par des adultes, des autres produits psychoactifs considérés ici n'est ni limité, ni soumis à l'obligation de s'identifier ou à d'autres exigences, il n'y a pas de possibilité de s'exclure soi-même de l'acquisition d'alcool ou de tabac.

Il n'existe pas en Suisse de mesures qui, dans une optique de réduction des risques, permettraient aux consommateurs de freiner leur comportement nocif en lien avec la consommation de produits psychoactifs ou viseraient à mettre en place des incitations correspondantes, par exemple par la mise à disposition d'informations. Excepté dans le domaine des substances psychoactives illégales et dans celui des jeux d'argent, il n'existe aucune mesure visant explicitement la réduction des risques.

Les joueurs présentant un risque de dépendance ou un comportement de jeu problématique peuvent se faire interdire l'accès aux casinos. D'autres mesures de réduction des risques existent dans le domaine des jeux d'argent en ligne, comme l'arrêt temporaire du jeu, ou la fixation de limites de mises ou de pertes. Cette liste n'est pas exhaustive.

Les mesures de réduction des risques ou d'autolimitation sont rares.

Mesure de régulation visant à prévenir les dommages à des tiers

Des régulations ayant pour objectif de prévenir les préjudices pour autrui liés à la consommation de produits psychoactifs existent aussi bien pour les produits du tabac que pour les boissons alcooliques. Pour les premiers, elles visent les conséquences à long terme de la consommation et pour les secondes, la prévention des dommages résultant de l'altération de l'état de conscience induite par la consommation d'alcool.

La consommation de produits du tabac dans les espaces fermés accessibles au public est très largement limitée. En Suisse, il est en effet interdit de fumer dans les restaurants, mais aussi dans les transports publics, les écoles, les universités ou les bureaux depuis environ dix ans. Des exceptions sont néanmoins prévues pour les fumeurs et les bureaux individuels et, dans pratiquement la moitié des cantons, pour les restaurants et les bars d'une surface inférieure à 80 m². Ces derniers sont libres de décider s'ils souhaitent interdire la fumée dans leur établissement. Dans l'ensemble, on peut toutefois partir du principe que la fumée est bannie dans la plupart des espaces fermés accessibles au public. Ces dispositions ont essentiellement pour objectif de protéger les non-fumeurs des effets du tabagisme passif. Fumer en plein air est en principe autorisé en Suisse.

La conduite d'un véhicule sous l'influence de l'alcool est interdite à partir d'une alcoolémie de 0,5 pour mille ; une interdiction de toute consommation d'alcool avant la conduite s'applique aux jeunes conducteurs. Ces dispositions visent à prévenir les accidents de la route. Pour le reste, il n'existe aucune régulation pour prévenir les dommages causés à des tiers, par exemple une interdiction de consommation d'alcool dans des contextes donnés (dans le cadre professionnel, il faut toutefois s'attendre à des problèmes d'assurance en cas d'accident sous l'effet de l'alcool). Il en va de même de dispositions visant à protéger les enfants à naître des effets de la consommation d'alcool.

Les personnes qui s'inquiètent de la manière dont un proche se comporte en matière de jeux d'argent peuvent le signaler aux casinos ou aux jeux de grande envergure. Les prestataires ont l'obligation de vérifier les informations fournies par des tiers.

Résumé des mesures de régulation en matière de consommation de substances psychoactives

Les mesures de régulation de la consommation visent principalement à protéger les tiers des dommages que la consommation d'autrui leur fait subir. Les mesures de réduction des risques ou d'autolimitation sont rares.

	Tabac	Alcool	Jeux d'argent	Remarques
Protection de tiers	Oui (tabagisme passif)	Oui (circulation routière)	Non	
Mesures de réduction des risques	Non	Non	Oui	

Tableau 3 : Aperçu des mesures de régulation en matière de consommation

Résumé : mesures de régulation des produits psychoactifs sous l'angle de la politique sanitaire

Sous l'angle de la politique sanitaire, force est de constater que les mesures de régulation des produits psychoactifs en Suisse se caractérisent par l'absence de concept global. Il existe certes des mesures dans différents domaines (restrictions publicitaires, imposition, limites d'âge pour la vente, protection de tiers), mais elles manquent de cohérence s'agissant des risques pour la santé et ne considèrent pas l'ensemble des produits psychoactifs comme un tout. Quant aux mesures qui s'appliquent à chacun des produits psychoactifs analysés ici, on relève également qu'elles manquent souvent de rigueur entre les domaines de la production, du commerce de détail et de la consommation.

Cette vue d'ensemble a toutefois permis de mettre en lumière quelques exemples de bonnes pratiques qu'il serait souhaitable d'appliquer aux autres produits psychoactifs. Il s'agit notamment des éléments suivants :

- imposition des produits du tabac et d'une partie des boissons alcooliques de manière à générer des prix minimums et à éviter ainsi des « prix cassés » ;
- imposition progressive pour les casinos ;
- limitation des « points de vente » de jeux d'argent au moyen du système de licence requis pour les casinos terrestres et en ligne ;
- obligation d'identifier et d'exclure les personnes présentant un comportement de jeu problématiques pour les jeux d'argent dans les casinos ;
- régulation différenciée pour les spiritueux et les boissons à plus faible teneur en alcool, aussi bien en ce qui concerne le taux d'imposition, la régulation de la production (monopole de la Confédération pour les spiritueux) et l'âge de vente ;
- obligation d'étiqueter les produits du tabac et d'apposer des mises en garde conformes à la réalité ;
- protection des tiers contre les dommages liés au tabagisme passif ou à la consommation d'alcool sur la route.

Il existe ainsi en Suisse des éléments de bonnes pratiques mais toute une série de mesures envisageables et pertinentes font également défaut, notamment dans les domaines du commerce de détail et de la consommation. Le commerce de détail, en particulier, est peu régulé, en dépit de son importance en tant qu'interface entre producteurs et consommateurs. On remarque aussi que la réduction des risques est absente en ce qui concerne les produits psychoactifs considérés dans ce rapport, à l'exception d'approches dans le domaine des jeux d'argent. Enfin, les nouveaux produits ne sont généralement soumis à aucune analyse des risques avant leur mise sur le marché en Suisse. Les producteurs et les distributeurs n'ont aucune obligation de contrôler ou de faire contrôler par l'État les risques pour la santé de leurs nouveaux produits. Récemment, l'introduction incontrôlée sur le marché de produits contenant du CBD et la multiplication de produits contenant de la nicotine (p. ex. cigarettes électroniques, sachets de nicotine, « puff-bars ») ont bien montré l'insécurité liée à de tels produits en termes de santé.

Aujourd'hui, la réglementation des produits psychoactifs est un patchwork non coordonné.

D'autres mesures de régulation du marché sont mises en œuvre en Suisse, mais elles restent peu développées. Cela concerne par exemple les restrictions publicitaires. Les interdictions complètes n'existent pas et les restrictions existantes sont étroitement liées à la protection de la jeunesse. La transmission d'informations sur les risques liés aux produits psychoactifs est également peu développée. Les mises en garde figurant sur les paquets de cigarettes ne renseignent que superficiellement sur les risques liés à la consommation de tabac. En matière d'alcool, l'obligation d'informer est totalement absente. Or, pour pouvoir prendre une décision éclairée, les consommateurs ont besoin d'être informés et cette information doit être fournie en premier lieu par les autorités. Les producteurs n'ont également aucune obligation de sensibiliser les consommateurs quant aux possibilités de traitement ou à d'autres formes d'aide. Les jeux d'argent représentent le seul domaine dans lequel l'obligation d'informer est davantage développée. Même si on peut argumenter que le devoir d'informer incombe à l'État, il n'en demeure pas moins qu'à défaut d'informations neutres et fiables sur la sécurité des produits psychoactifs, le consommateur est aujourd'hui souvent dans l'impossibilité de décider en connaissance de cause.



De l'avis de la CFANT, il est souhaitable de développer plus avant les instruments de régulation des produits psychoactifs en Suisse afin de mettre en place une base de bonnes pratiques pour les produits existants et à venir. Cette base devrait, d'une part, permettre de continuer à consommer les produits psychoactifs mentionnés dans le présent rapport et, d'autre part, offrir aux consommateurs un contexte dans lequel ils pourront prendre des décisions en connaissance de cause et avoir accès à des offres de réduction des risques et de traitement à bas seuil. La régulation devrait aussi inciter à proposer et à consommer des produits moins nocifs (p. ex. taux d'imposition différenciés, accessibilité progressive des produits). Les modèles d'affaires privilégiant la maximisation de la consommation de produits psychoactifs sans tenir compte des conséquences sur la santé devraient quant à eux être limités par des régulations correspondantes.

La CFANT demande donc des instruments de régulation plus systématiques, plus rigoureux et plus ciblés, qui visent le même objectif pour l'ensemble des produits psychoactifs, à savoir

- (1) éviter l'entrée dans la consommation de produits psychoactifs en particulier chez les jeunes ;
- (2) permettre aux consommateurs adultes de consommer en connaissance de cause ;
- (3) faciliter l'accès à des offres de traitement (aide au sevrage) ou à des offres de réduction des risques ;
- (4) contrôler strictement les pratiques commerciales nocives pour la santé.

La régulation des produits psychoactifs vise à modifier le comportement des producteurs, des vendeurs et des consommateurs.

Vers un nouveau modèle de régulation dans le domaine des addictions

Les quelques lignes qui suivent constituent un bilan d'étape. Elles indiquent les apprentissages faits à travers l'analyse des régulations existantes en Suisse et suggèrent des premières pistes pour remédier à la situation actuelle.

Réguler pour protéger la santé

Le rôle et l'objectif de la santé publique est de réduire la morbidité et la mortalité au sein de la population, ainsi que les autres problèmes qui leurs sont associés, et d'encourager une vie en bonne santé⁶. Cet objectif ne s'oppose pas à d'autres objectifs sociétaux comme le développement économique ou la liberté individuelle. Idéalement, il devrait même en faire partie.

Intervenir sur les conditions cadre dans lesquelles se développent les maladies et la santé est considéré comme le domaine le plus prometteur et le plus efficace de l'intervention en santé publique. La régulation des denrées, objets, services ou environnements physiques permet ainsi de réduire l'impact négatif qu'ils peuvent avoir sur la santé, voire de promouvoir activement celle-ci.

Une régulation ni cohérente ni efficace

La situation décrite au chapitre précédent montre qu'il y a un manque de cohérence dans les régulations liées aux produits psychoactifs en Suisse. Des mesures jugées efficaces par l'Organisation mondiale de la santé (OMS), comme la mise en place de prix minimums pour l'alcool ou l'interdiction totale de la publicité pour le tabac, ne sont pas non plus mises en œuvre en Suisse. Il ne reste alors qu'un ensemble disparate et non coordonné de mesures, parfois intéressantes et efficaces, qui sont appliquées pour certaines substances/produits mais pas pour d'autres. Cette situation interroge si on prend en compte le fait que la Confédération a développé une stratégie nationale dans le domaine des addictions mais que les mesures qui sont jugées les plus efficaces ne sont pas ou seulement très partiellement appliquées au niveau national. La stratégie semble plutôt constituer une incitation pour que les cantons appliquent les mesures qui manquent au niveau fédéral.

Pour prendre des décisions en connaissance de cause, il est nécessaire de partager les informations sur les risques.

6. https://en.wikipedia.org/wiki/Public_health

S'affranchir de la morale des uns et protéger la santé de tous

Réguler des produits comme ceux évoqués dans ce rapport dans une société libérale est toujours le fruit de compromis entre des intérêts économiques, des perspectives sociales et sanitaires, la question des libertés individuelles et collectives et, de plus en plus souvent, des défis environnementaux. Le fait que les produits psychoactifs soient régulés de manière si spectaculairement différente renvoie également à l'existence de valeurs et normes sociales qui viennent déterminer les caractéristiques de la régulation. L'exemple le plus évident est le traitement différencié entre l'alcool et le cannabis qui ne peut être justifié ni d'un point de vue économique, ni d'un point de vue sanitaire et encore moins d'un point de vue des libertés individuelles et collectives.

L'enjeu d'une régulation transversale et cohérente est donc double d'un point de vue de santé publique : d'une part, renoncer à l'imposition de valeurs morales qui créent l'inégalité et, d'autre part, favoriser les mesures qui protègent la santé des individus et de la population, et les appliquer de façon cohérente. Ces deux enjeux constituent des défis majeurs. Il s'agit de s'opposer en même temps à des entrepreneurs moraux qui imposent une vision du monde qui ne reflète pas la dangerosité des substances et comportements, et de donner des limites à des entrepreneurs économiques pour qui toute régulation constitue un obstacle inutile à leurs profits.

À la recherche d'un nouveau modèle

La grande majorité des connaissances sur la régulation des substances et produits liés aux addictions a été développée à travers l'évaluation de l'impact négatif de régulations très libérales, notamment dans le domaine du tabac, ou de la prohibition des stupéfiants. La dynamique a donc souvent été celle d'une régulation a posteriori pour réduire d'importants problèmes de santé publique que l'absence de régulation avait fait naître.

Des modèles de régulation plus récents, comme celui pour les maisons de jeux en Suisse, ont pu incorporer certains apprentissages de cette « régulation a posteriori » pour les incorporer d'emblée dans de nouvelles lois. Le cannabis, qui fait figure de potentiel prochain objet de régulation, pourrait permettre de développer un modèle général de régulation pouvant s'appliquer progressivement à d'autres substances et produits liés aux addictions.

Une brève analyse de documents existants retracés sur Internet et par recherche bibliographique non-systématique suggère qu'il existe peu de modèles prêts à l'emploi permettant une régulation des substances/produits liés aux addictions favorable à la santé publique dans une société libérale. Les documents que nous avons trouvés, comme les best buys de l'OMS, proposent certaines mesures qui devraient être appliquées pour le tabac et l'alcool, et qui pourraient être transposées au cannabis. Ces mesures sont souvent très pratiques, et parfois très générales, comme des limitations de publicité, des modèles de taxation ou des interdictions de consommation dans certains espaces et contextes.

La faiblesse de ces modèles est qu'ils ne fournissent pas de cadre général pour la régulation mais seulement une liste de mesures qui, dans certains cas, sont très spécifiques aux substances sans que l'on ne comprenne toujours pourquoi cela est le cas.

Cinq principes de régulation

Comment alors développer une régulation transversale et efficace du point de vue de la santé publique dans le domaine des addictions ? Un tel modèle est important pour pouvoir s'assurer que les différentes régulations soient non seulement cohérentes mais aussi qu'elles puissent se transformer en normes positives comprises et adoptées par la population.

L'examen des différentes régulations existantes en Suisse a déjà permis d'identifier cinq principes de base de toute régulation dans le domaine des addictions et qui apparaissent régulièrement pour les différents produits :

- (1) La sécurité des produits
- (2) L'accès à l'information
- (3) La protection des tiers et des populations vulnérables
- (4) La réduction des risques
- (5) L'assistance

La sécurité des produits (substances, jeux) doit permettre de garantir que ceux qui en font usage ne soient pas exposés à des risques aigus et/ou inattendus pour leur santé. L'accès à l'information doit permettre aux personnes qui en font usage de comprendre les risques auxquels elles s'exposent.

Cinq principes pour une régulation cohérente des produits psychoactifs.

La protection des tiers et des populations vulnérables doit permettre de protéger certaines populations, notamment les mineurs, mais aussi les personnes qui peuvent subir des dommages en raison de l'usage de produits par des tiers.

La réduction des risques doit permettre aux usagers de connaître et d'avoir recours à des produits, modes de consommation et comportements les moins nocifs.

L'assistance doit permettre d'aider les personnes et les groupes qui sont confrontés à des problèmes liés à ces produits, notamment à une dépendance.

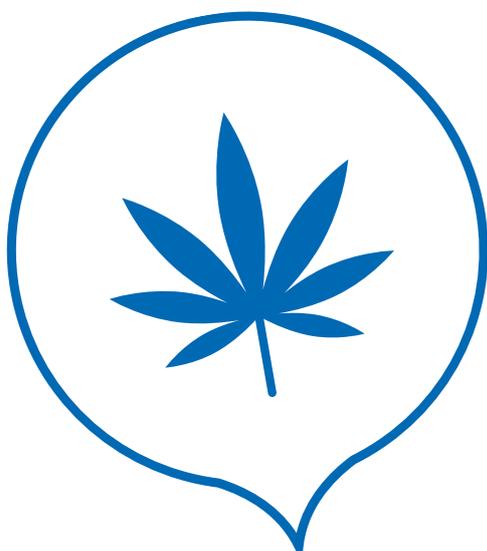
Il importe de concevoir ces cinq principes de la régulation comme des champs d'action évolutifs et comme des objectifs ultimes à atteindre. Quant à l'interdiction (ou prohibition), elle n'a de sens que dans certaines conditions (p. ex. légalité) et requiert une certaine proportionnalité car elle crée généralement un marché noir, de l'exclusion/de la stigmatisation et des comportements cachés.

L'objectif de l'EKSN est de concevoir un modèle et de proposer une régulation cohérente et efficace.

Ces cinq principes « positifs » doivent toutefois aussi être complétés par d'autres principes plus « négatifs ». L'épidémie de tabagisme montre que les principes favorables à la santé publique ne sont pas suffisants et que des acteurs économiques, et leurs représentants, peuvent en abuser à loisir en prétendant à tort les appliquer eux-mêmes ou en les ignorant tout simplement. Des principes « négatifs » comme la limitation de l'attractivité et de l'accessibilité des produits (à travers l'interdiction ou la limitation de la promotion des produits, la limitation et l'encadrement des points de vente, la taxation et la fixation des prix, etc.) ou encore la garantie de la non-ingérence des acteurs économiques dans la détermination de la régulation, sont donc aussi nécessaires, comme le montre la convention cadre de l'OMS pour la lutte anti-tabac.

À la recherche d'autres modèles

La possible prochaine régulation du cannabis constitue, comme nous l'avons évoqué, une opportunité de repenser la régulation dans le domaine des addictions en intégrant les apprentissages faits jusqu'ici avec les autres substances/produits. Les cinq principes ci-dessus constituent un premier élément sur lequel construire un tel modèle général de régulation. Ils ne sont toutefois pas suffisants. Sur la base de ce constat, la CFANT va désormais travailler au développement d'un modèle plus précis qui puisse couvrir les différents produits psychoactifs et s'appliquer pratiquement au cannabis. Ceci dans le but de proposer une approche plus cohérente et efficace que celle que nous connaissons actuellement.





Office fédéral de la santé publique OFSP
Unité de direction Prévention et services de santé

www.bag.admin.ch/mnt
www.bag.admin.ch/addictions
www.prevention.ch