

La loi du 10 janvier 1991 relative à la lutte contre le tabagisme et l'alcoolisme. Genèse, élaboration et objectifs

François Bourdillon

DANS **JOURNAL DU DROIT DE LA SANTÉ ET DE L'ASSURANCE - MALADIE (JDSAM)** 2021/1

(N° 28), PAGES 8 À 11

ÉDITIONS **L'INSTITUT DROIT ET SANTÉ, DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS**

ISSN 2269-9635

DOI 10.3917/jdsam.211.0008

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://www.cairn.info/revue-journal-du-droit-de-la-sante-et-de-l-assurance-maladie-2021-1-page-8.htm>



CAIRN.INFO
MATIÈRES À RÉFLEXION



Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...

Flashez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.

Distribution électronique Cairn.info pour L'Institut Droit et Santé, de l'université de Paris.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

1991-2021 : les 30 ans de la loi dite « Evin »

François Bourdillon

Ancien directeur général de Santé publique France, Président honoraire de la société française de santé publique

La loi du 10 janvier 1991 relative à la lutte contre le tabagisme et l'alcoolisme. Genèse, élaboration et objectifs

Il y a 30 ans était adoptée la loi du 10 janvier 1991 relative à la lutte contre le tabagisme et l'alcoolisme. Rares sont les lois de santé qui gardent le nom du ministre qui les ont portées. La loi Evin est une des lois de santé les plus connues en France et bien au-delà du cercle des professionnels de santé publique. Cette loi était un cadre permettant de développer des politiques publiques afin de réduire la consommation de tabac et d'alcool en France, d'informer sur les risques et de protéger les mineurs. Sa partie tabac a tenu et a même été renforcée au contraire du volet alcool qui a été dénaturé au fil des ans. C'était une loi en phase avec son époque avec le souhait des français et qui témoigne de la prise en compte de la santé publique parmi les enjeux de société^{1,2}.

La genèse de la loi du 10 janvier 1991

La loi Evin fait suite à la loi sur le tabagisme de 1976 et à diverses mesures d'ordre social (DMOS) sur l'alcool ainsi qu'à deux rapports l'un sur le tabagisme coordonné par le Pr Albert Hirsch (pneumologue) et l'autre sur la santé publique sollicité par Claude Evin à cinq personnalités.

La loi du 9 juillet 1976 relative à la lutte contre le tabagisme.

Elle réglementait la publicité des produits du tabac : « *Il ne peut être fait de propagande ou de publicité en faveur du tabac et des produits du tabac* » et instaurait l'apposition d'un message sanitaire sur les paquets de cigarettes : « *Abus dangereux* ». Cette loi représente une prise de conscience des dangers du tabac et du rôle de la publicité dans l'augmentation de la consommation de cigarettes. Cette loi doit beaucoup au cancérologue Maurice Tubiana[†], proche de Mme Simone

Veil[†] ministre de la santé. Cette loi est le premier grand texte français de lutte contre le tabac.

Les DMOS du 30 juillet 1987 portant sur la publicité et l'alcool

Les principales mesures étaient :

- l'interdiction de la diffusion de messages publicitaires en faveur de boissons contenant plus de un degré d'alcool dans les organismes et services de télévision publics ou privés, dans les publications destinées à la jeunesse, sur les stades, terrains de sport publics ou privés, dans les lieux où sont installées des piscines et dans les salles où se déroulent habituellement des manifestations sportives ainsi que dans tous les locaux occupés par des associations de jeunesse ou d'éducation populaire.

- un conseil de modération apposé sur les publicités. Toute publicité en faveur des boissons contenant plus de un degré d'alcool doit comporter un conseil de modération concernant la consommation de ces produits alcooliques.

Il est intéressant de revenir sur le contexte de ce vote de DMOS. Les diverses mesures d'ordre social du 30 juillet 1987 rétablissent en fait l'interdiction de la publicité pour l'alcool à la télévision qui avait été autorisée pour les alcools de moins de 9 degrés (en d'autres termes pour les bières) à la création de Canal + en 1984. Il était prévu en 1985 d'élargir cette autorisation aux télévisions privées. Le Haut comité d'étude et d'information sur l'alcoolisme (HCEIA) a voté à l'unanimité un avis contre le 29 mai 1985. Le Pr Claude Got (accidentologie) en 1986 signe une tribune dans le journal *Le Monde*³ à propos de la prochaine renégociation du contrat de la cinquième chaîne de télévision qui avait été autorisé à faire de la publicité pour l'alcool. Il démissionne du HCEIA le 19 février 1987 en présence de Mme Barzach, la ministre déléguée chargée de la santé, pour marquer sa désapprobation sur une telle mesure allant à l'encontre de la santé publique. S'en est suivie sous l'impulsion du Pr Gérard Dubois (santé publique), membre du HCEIA, une mobilisation de la société civile : une lettre ouverte est adressée aux ministres et signée par 21 personnalités dont 2 prix Nobel et 33 doyens (Appel repris par *Le Monde*⁴). Le premier Ministre est interrogé sur la question de la publicité à la TV à l'émission sur la 2 « L'heure de vérité ». Jacques Chirac répond qu'il n'y aura pas de publicité concernant l'alcool ni sur les chaînes publiques ni sur les chaînes privées. Ainsi le 30 juillet 1987, sont votées par le parlement les mesures législatives portant sur la publicité et l'alcool.

3 - Got Claude, Alcool en liberté *Le Monde* 9 avril 1986.

4 - *Le Monde*. Les professeurs Jean Bernard, Jean Dausset et François Jacob lancent un appel contre la publicité pour la bière à la télévision. *Le Monde* 19 mars 1987.

1 - Bourdillon F, Dubois G, Got C et Hirsch A. Loi Evin : trente ans d'un texte majeur pour la santé des Français. *Tribune Libération* du 9 janvier 2021. https://www.liberation.fr/debats/2021/01/09/loi-evin-trente-ans-d-un-texte-majeur-pour-la-sante-des-francais_1810712.

2 - Hirsch A. et Karsenty S. Le prix de la fumée, Odile Jacob 1992.

Le rapport sur le tabagisme coordonné par le Pr Albert Hirsch

Ce rapport est demandé par le Pr Jean-François Girard, directeur général de la santé, à l'occasion du 10^{ème} anniversaire de la loi Veil⁵. Ce rapport qui a associé une centaine d'experts de disciplines différentes (médecins, économistes, juristes, sociologues...) analyse les données de santé, les stratégies étrangères. Il propose une série de mesures au ministre en charge de la santé : des mesures de restriction de la publicité, de fumer dans les locaux à usage collectif ; des mesures d'information, d'autorisation d'ester en justice pour les associations... ; des mesures économiques concernant le prix de vente, la redistribution des marges aux associations, à la recherche, et proposant la reconversion Seita ; des mesures éducatives en particulier concernant les jeunes mais aussi les soignants pour leur exemplarité ; des mesures d'offres de consultations médicales anti-tabac ; et enfin la création d'une instance de coordination de lutte contre le tabagisme.

Ce rapport sera finalisé en juin 1987 et remis officiellement au directeur général de la santé en 1988.

Le rapport des cinq sages

A cette époque, un groupe de cinq hospitalo-universitaires se constituent : Albert Hirsch, Gérard Dubois, Claude Got, Maurice Tubiana, déjà impliqués sur les questions de tabac et d'alcool, auxquels s'associe François Grémy (santé publique). Il leur apparaissent « capital de connaître les options des candidats dans un domaine particulièrement sensible : celui de la promotion par la publicité de comportements contraires aux intérêts de la santé (tabac, alcool, vitesse) qui provoquent 100 000 décès par an soit un sur cinq ». Tous les candidats ont répondu. François Mitterrand avait fait savoir qu'il souhaitait pour le tabac faire respecter la loi Veil et le développement d'une politique européenne basée sur une résolution du parlement européen du 11 février 1988 sur la publicité. Il considérait pour l'alcool la législation insuffisante et se disait favorable à l'interdiction de la publicité à la TV, radio et cinéma mais qu'elle pourrait être autorisée dans la presse écrite pour adultes et au publipostage informatif.

François Mitterrand élu, Claude Evin est nommé Ministre en charge de la santé. Il souhaite porter la santé publique et confie aux 5 Sages (dénomination donnée par les médias) un rapport à remettre dans les 3 mois. Ce rapport⁶ est remis en mai 1989, il comporte de nombreuses propositions pour améliorer la santé publique en France dont certaines concernent « la publicité contraire aux intérêts de la santé » et « la politique des prix dans le domaine des consommations dangereuses ».

Il consacre respectivement au tabac et à l'alcool trois propositions (**cf. encadré 1**)

5 - Hirsch A. (ibid).

6 - Dubois G, Got C, Grémy F, Hirsch A, Tubiana M. Rapport « l'action politique dans le domaine de la santé publique et de la prévention 1989 (non publié).

Encadré 1

Propositions tabac alcool du rapport des 5 sages « l'action politique dans le domaine de la santé publique et de la prévention

Tabac : trois propositions

- Toutes les formes de publicité et de parrainage sont interdites
- Les droits des non-fumeurs seront protégés dans les espaces communs clos
- Le prix de vente au détail de la cigarette fera l'objet d'une hausse de 30 % par an jusqu'en 1993

Alcool : trois propositions

- La facilitation de l'accès aux boissons non-alcooliques en particulier sur les lieux de travail
- La limitation plus stricte de la promotion de la vente et de la consommation de l'alcool par la publicité car la publicité par l'affichage, le cinéma et la radio est toujours autorisée
- Une rédaction juridique est proposée dans le rapport
- L'évolution de la taxation au niveau européen pour la rendre conforme aux intérêts de santé publique

Des oppositions voient le jour y compris au sein du Gouvernement. Michel Rocard, Premier ministre, y mettra fin, prenant en compte les sondages rendus publics (**cf. encadré 2**), très favorables aux mesures proposées et l'avis du parlement européen se déclarant favorable à une directive contre la publicité des produits du tabac. Jacques Delors serait intervenu⁷.

Encadré 2

Sondages favorables

Deux journaux (Dernières nouvelles d'Alsace, La Croix) en janvier 1990 ont fait des sondages pour le groupe des cinq qui montrent que l'opinion des français est favorable aux mesures proposées. Ainsi, pour lutter contre le tabagisme :

- 80 % des français souhaitent limiter les lieux où il est possible de fumer
- 69 % en faveur de l'interdiction de toute publicité pour la cigarette
- 56 % en faveur d'une forte augmentation du tabac pour limiter la consommation

Fait notable les fumeurs aussi !!

7 - Hirsch A (ibid).

Ce projet de loi est considéré comme à haut risque⁸. Une restriction de la publicité pourrait impacter financièrement les producteurs et les médias. Les interdictions de fumer dans les lieux publics clos et les augmentations des prix touchent les français dans leur vie quotidienne (l'interdiction dans les bars et restaurants ne sera mis en œuvre qu'en 2006).

Le projet de loi est examiné en commission des affaires sociales (rapport Descours Sénat⁹). Les débats au parlement sont rudes. La loi est considéré par certains comme liberticide et les cinq sages sont considérée par certains comme des « hygiénistes » voire de « ayatollahs ».

La Loi est votée le 10 janvier 1991.

La loi du 10 janvier 1991 dite Loi Evin

C'est une loi qui concerne les deux principaux déterminants de santé : le tabac et l'alcool. C'est une loi courte, simple, très compréhensible dont les objectifs sont de réduire la consommation de tabac et d'alcool, d'informer sur les risques, de protéger les mineurs. Cette loi fonde en partie son contrôle par la société civile.

L'article 1 interdit de prendre en compte le prix du tabac pour le calcul des indices de prix à la consommation. Il permet ainsi l'augmentation du prix du tabac sans risque de faire évoluer l'inflation.

L'article 2 impose l'information à l'école concernant les causes, les conséquences et les moyens de traitement et de lutte contre le tabagisme, l'alcoolisme et la toxicomanie.

Les titres I et II de la loi sont consacrés respectivement au tabac et à l'alcool (cf. encadré 3 et 4).

Encadré 3 Titre I Dispositions relatives à la lutte contre le tabagisme

Principales mesures

- Publicité liée au tabac

* toute propagande ou publicité directe ou indirecte en faveur du tabac ou des produits du tabac ainsi que toute distribution gratuite sont interdites

* toute opération de parrainage est interdite lorsqu'elle a pour objet ou pour effet la propagande ou la publicité directe ou indirecte en faveur du tabac ou des produits du tabac

- **Contraintes d'information.** Mention sur les paquets de cigarettes de :

- * la teneur en nicotine, en goudrons, en CO
- * les teneurs maximales en goudron des cigarettes sont fixées par un arrêté du ministre chargé de la santé
- * la mention « Nuit gravement à la santé » sur chaque paquet de cigarettes vendu
- * la mention d'un message de caractère sanitaire

- **Interdiction de la vente de tabac aux moins de 18 ans qui doit être affichée de manière visible chez les débiteurs et les revendeurs de tabac**

- **Interdiction de fumer dans les lieux affectés à un usage collectif**

* notamment scolaire et transports collectifs sauf dans les emplacements expressément réservés aux fumeurs

- **Les associations peuvent se porter partie civile pour les infractions aux dispositions de la présente loi**

Encadré 4 Titre II Disposition relatives à la lutte contre le tabagisme

Principales mesures

- Publicité liée à l'alcool (encadrement)

- Sont listées les autorisations exclusives :

* Dans la presse écrite à l'exclusion des publications destinées à la jeunesse

* La radiodiffusion pour les catégories de radios et dans les tranches horaires déterminées par décret en Conseil d'État

* Les affiches et enseignes dans les zones de production (déterminées par décret en Conseil d'État)

* Les envois de messages, de circulaires commerciales, de catalogues et de brochures

* Les inscriptions sur les véhicules utilisés pour les opérations normales de livraison des boissons

* Les fêtes et foires traditionnelles consacrées à des boissons alcooliques locales

* Les présentations, dégustations

- Toute opération de parrainage est interdite lorsqu'elle a pour objet ou pour effet la propagande ou la publicité, directe ou indirecte, en faveur des boissons alcooliques

8 - Luc Berlivet. Cinq sages et un ministre... Généalogie de la Loi Evin. Presses de Sciences Po, « Les Tribunes de la santé » 2013/2 n° 39, pages 69 à 74.

9 - <http://www.senat.fr/rap/190-3/190-3.html>.

- La publicité autorisée pour les boissons alcooliques est limitée à l'indication du degré volumique d'alcool, de l'origine, de la dénomination, de la composition du produit, du nom et de l'adresse du fabricant, des agents et des dépositaires ainsi que du mode d'élaboration, des modalités de vente et du mode de consommation du produit. Cette publicité peut comporter en outre des références relatives aux terroirs de production et aux distinctions obtenues.

- Messages sanitaires

* Toute publicité en faveur de boissons alcooliques, à l'exception des circulaires commerciales destinées aux personnes agissant à titre professionnel, doit être assortie d'un message de caractère sanitaire précisant que « l'abus d'alcool est dangereux pour la santé. »

* Pas de distinction entre les différentes boissons alcooliques

* Les campagnes d'information menées dans le cadre de la lutte antialcoolique doivent comporter des messages de prévention et d'éducation. Ces messages ne doivent pas présenter de caractères discriminatoires entre les différents produits.

- Vente

* La vente et la distribution de boissons des groupes 2 à 5 définis à l'article 1^{er} est interdite dans les stades, dans les salles d'éducation physique, les gymnases et, d'une manière générale, dans tous les établissements d'activités physiques et sportives

* Il est interdit de vendre des boissons alcooliques à emporter, entre vingt-deux heures et six heures, dans les points de vente de carburant »

* Dans les débits de boissons et tous commerces ou lieux publics, il est interdit de vendre ou d'offrir gratuitement à des mineurs de moins de seize ans des boissons alcooliques à consommer sur place ou à emporter »

* Interdiction de recevoir dans les débits de boissons des mineurs de moins de seize ans qui ne sont pas accompagnés

* Les associations peuvent se porter partie civile pour les infractions aux dispositions de la présente loi

à la couleur et aux caractéristiques olfactives et gustatives ; en 2009, Internet et les services de communication en ligne sont autorisés à être des supports de communication pour promouvoir la consommation d'alcool ; enfin, en 2015, le publi-reportage est autorisé. Le rapport alcool de la Cour des Comptes en 2016 souligne cet effeuillage de la loi Evin, mais aussi une action publique qui peine à agir sur les comportements et une fiscalité épargnant le vin et sans objectifs clairs de santé publique. En 2021, une politique publique relative à l'alcool reste toujours à construire.

Conclusions

La Loi Evin est une loi de santé publique. Elle marque la prise de conscience de la santé publique. Ce n'est pas un hasard si le rapport des cinq sages est un rapport pour faire évoluer la santé publique. La prévention est convoquée sur la base de données chiffrées et des propositions de politique publique. Cette loi est une victoire pour la santé publique au regard des intérêts économiques. Le rôle des 5 sages a été crucial : ils fondent leurs propositions sur des données et des expériences étrangères ; ils s'organisent au-delà de leur expertise en groupe de pression.

Toutefois ce 30^{ème} anniversaire souligne aussi qu'une loi ne suffit pas. Une loi doit être accompagnée, protégée et évoluer.

Pour le tabac, il a fallu un rapport de la Cour des Comptes sur le tabac¹⁰ en 2012 pour rappeler l'importance de l'impulsion politique, de la cohérence des politiques publiques. C'est ainsi que les deux derniers plans tabac élaborés suite à ce rapport ont permis de diminuer significativement la prévalence du tabagisme quotidien. Cependant, avec une prévalence de 24 % en 2019, la France est encore loin des pays anglo-saxons : 15 % au Royaume Uni, 14 % en Australie ou aux États-Unis.

Sur l'alcool, les politiques publiques de santé restent aujourd'hui du registre des bonnes résolutions. Le rapport alcool de la Cour des Comptes¹¹ en 2016 souligne l'effeuillage de la loi Evin, mais aussi une action publique qui peine à agir sur les comportements et une fiscalité épargnant le vin et sans objectifs clairs de santé publique. En 2021, une politique publique relative à l'alcool reste toujours à construire. Pourtant, les professionnels de santé publique savent comment agir sur la base, notamment, des recommandations de l'OMS et celles proposées par le récent rapport de la Cour des Comptes..

François Bourdillon

10 - Cour des comptes. Les politiques de lutte contre le tabagisme. Rapport d'évaluation. Décembre 2012, 332 pages.

11 - Cour des comptes. Les politiques de lutte contre les consommations nocives d'alcool. Rapport d'évaluation. Juin 2016, 262 pages.

30^{ème} anniversaire

Pour ce 30^{ème} anniversaire de la loi Evin, il est possible de faire deux constats :

- la partie tabac a tenu et des mesures supplémentaires sont venues la conforter (interdiction de fumer dans tous les lieux clos et couverts accueillant du public, paquet neutre, création du fond tabac devenu fond addiction...).

- la partie alcool a été, elle, terriblement dénaturée en 30 ans. Ainsi, en 1999, des dérogations autorisent la vente d'alcool dans les stades 10 fois par an et par club ; en 2005 sont autorisées des références aux appellations d'origine relatives