



Législations nationales et politiques de réduction des dommages liés à l'alcool au sein de l'Union européenne

Christophe Palle

NOTE N° 2020-03
PARIS, JUILLET 2020



Avec 11,3 litres d'alcool pur¹ par an et par habitant âgé de 15 ans et plus en 2016, l'UE élargie² est la région du monde où la consommation d'alcool est la plus élevée (WHO Regional Office for Europe, 2019). Elle est également le plus gros producteur et exportateur mondial de produits viticoles au monde (OIV, 2019). Cette région est aussi à l'origine du quart de la production mondiale des boissons alcoolisées autres que le vin. Les ménages des pays de l'UE ont dépensé 130 milliards d'euros pour l'achat de boissons alcoolisées en 2016 (Eurostat, 2017), chiffre qui ne comprend pas les dépenses en alcool réalisées dans les cafés, hôtels et restaurants³. Ces dépenses représentent en moyenne 1,6 % des dépenses de consommation : **la France se situe dans la moyenne européenne**, alors que ces dépenses représentent plus de 4 % du budget de consommation dans les Pays baltes mais moins de 1 % en Grèce, en Italie et en Espagne.

La consommation d'alcool, facteur de risques majeur pour un grand nombre de maladies, provoque d'importants dommages sanitaires. En 2016, dans l'UE élargie, 5,5 % des décès étaient attribuables à l'alcool. **En France, 41 000 décès étaient imputables à l'alcool en 2015** (Bonaldi et Hill, 2019), soit 7,4 % de l'ensemble des décès. L'alcool est ainsi en France la deuxième cause de mortalité évitable, derrière le tabac. En dehors du nombre de décès, les conséquences sur la santé de la consommation de boissons alcoolisées peuvent se traduire également en « années de vie diminuée » car vécues avec une

Sources et méthodes	2
1. Limiter la consommation d'alcool au volant	3
2. Limiter l'accessibilité de l'alcool	4
Interdire la vente d'alcool aux mineurs	4
Limiter la disponibilité de l'alcool pour l'ensemble de la population	5
Interdire la consommation	6
3. Limiter la demande d'alcool en agissant sur les prix	6
Les droits indirects sur l'alcool	6
L'instauration d'un prix minimum par unité d'alcool	7
4. Réglementer la publicité et le marketing	8
La réglementation de la publicité pour l'alcool à la télévision et à la radio	8
La réglementation de la publicité au cinéma	9
La réglementation de la publicité pour l'alcool dans la presse écrite et sur les panneaux d'affichage	9
La réglementation de la publicité pour l'alcool sur internet et les réseaux sociaux	9
La réglementation du parrainage des activités sportives par des marques vendant de l'alcool	10
5. Informer les consommateurs sur les dangers de l'alcool	10
6. Autres axes thématiques de réduction des consommations excessives	10
7. Comparaison synthétique de la position de la France parmi les pays de l'UE	11
Discussion	13
Conclusion	15
Bibliographie	16

1. Comme additionner des litres de whisky à 40° et des litres de cidres à 4° n'aurait pas de sens, toutes les boissons alcoolisées sont converties en leur équivalent en litres d'alcool pur, c'est-à-dire en litres à 100° contenant 100 % d'alcool éthylique.

2. Les pays de l'Union Européenne à 27, ainsi que le Royaume-Uni, la Suisse et la Norvège.

3. Ce chiffre n'est pas connu.

maladie (on estime que cela représente un équivalent d'environ 2,7 millions d'années en 2016 pour les pays de l'UE élargie). Plus difficile à quantifier, l'alcool est aussi à l'origine de nombreux problèmes sociaux (violences, notamment conjugales, insécurité routière, pertes d'emploi, ruptures avec l'entourage) qui engendrent des pertes de qualité de vie pour le consommateur et pour les tiers.

Les pouvoirs publics ont progressivement pris conscience des dommages liés à l'alcool et pris des mesures pour les réduire (Dargelos, 2007). Une loi réprimant l'ivresse sur la voie publique a été votée dès la fin du XIX^e siècle en France (loi du 23 janvier 1873), plus dans un objectif de protection de l'ordre public que de santé publique. Il faut attendre les années 1950 en France pour qu'une circulaire interdise la consommation d'alcool à l'école pour les enfants de moins de 14 ans, puis la décennie 1970 pour l'introduction d'un taux d'alcoolémie légal maximum (de 0,8 g/l) pour la conduite automobile (loi du 9 juillet 1970). Jusqu'à une date récente cependant, les mesures ponctuelles visant la réduction de ces dommages ne s'inscrivaient pas, en France comme dans les autres pays européens, dans le cadre d'une stratégie globale cohérente.

Le bureau européen de l'OMS a joué un rôle important pour inciter les États à concevoir une véritable politique sur la question de l'alcool en élaborant au début des années 1990 un « plan d'action alcool » pour la période 1992-1999 (WHO Regional Office for Europe, 1992). De son côté l'UE a adopté en 2006 une stratégie de soutien aux États membres pour la réduction des dommages liés à l'alcool, dont l'objectif était de coordonner les différentes actions visant à réduire les conséquences négatives de l'alcool.

L'activité pionnière de l'OMS Bureau régional pour l'Europe a conduit en 2010 à l'adoption d'une stratégie globale de réduction de la consommation dommageable d'alcool par l'ensemble des 193 États membres de l'OMS (OMS, 2010). Celle-ci inclut un ensemble de mesures, reposant sur des preuves scientifiques (*evidence based*), propres à diminuer ces consommations. L'OMS a également développé un questionnaire visant à mesurer les progrès accomplis dans l'adoption des mesures recommandées. Dans le prolongement du document de l'OMS, un nouveau plan d'action 2012-2020 pour la région Europe a été adopté en 2011. Cette démarche est moins contraignante que les engagements pris par les États pour lutter contre la consommation de tabac dans le cadre de la convention de lutte anti tabac (CCLAT). Elle constitue néanmoins une forte incitation à mener de façon concertée des actions visant à réduire les dommages liés aux consommations problématiques d'alcool.

Reposant principalement sur les données publiées par l'OMS, cette note vise à dresser un tableau des principales dispositions, législatives et réglementaires, prises par les différents pays de l'UE en vue de réduire la consommation dommageable d'alcool. Elle fournit également des éléments permettant de situer la France par rapport aux autres pays. L'analyse porte principalement sur cinq thématiques définies par l'OMS qui rassemblent les mesures recommandées les plus importantes : limiter l'alcool au volant et l'accessibilité des boissons alcoolisées, rendre l'alcool plus onéreux, limiter la publicité et le marketing en faveur de l'alcool, informer les consommateurs sur les conséquences de l'alcool.

SOURCES ET MÉTHODES

L'OMS transmet périodiquement à l'ensemble des États membres un questionnaire, le *Global Survey on Alcohol and Health* (GSAH), qui comprend une partie sur les politiques suivies dans le domaine de l'alcool, avec quelques questions spécifiques pour les pays de la région Europe. Les réponses les plus récentes de l'ensemble des pays membres de l'OMS, dont ceux appartenant à l'UE, remontent à 2016 et sont consultables sur le site de l'OMS (WHO, 2018). Les questions, le plus souvent fermées (appelant des réponses de type Oui/Non), portent sur l'adoption par chaque pays d'un ensemble de mesures présentées dans la stratégie de l'OMS, regroupées en dix thématiques. Des fiches publiées pour chaque pays permettent de situer chacun d'entre eux relativement à la moyenne des pays de l'UE pour les dix dimensions considérées. À partir des réponses aux questionnaires apportées par les pays de l'UE, le bureau Europe de l'OMS a élaboré un outil de suivi de la réalisation du plan d'action 2012-2020 (WHO Regional Office for Europe, 2017) (voir encadré).

Les dix volets de la politique de réduction de la consommation dommageable d'alcool

1. Gouvernance et engagement des autorités publiques
2. Réponse sanitaire
3. Prévention
4. Conduite automobile sous influence de l'alcool
5. Accessibilité de l'alcool
6. Marketing de l'alcool
7. Prix de l'alcool
8. Information des consommateurs sur les conséquences de l'alcool
9. Production et vente illégale d'alcool
10. Monitoring et surveillance

Un système de pondération indiquant l'importance accordée à chacune des mesures considérées a été élaboré par un groupe d'experts et permet de calculer un score par pays pour chacune de ces dix thématiques, exprimant le degré d'adoption des mesures recommandées par l'OMS. La méthode de calcul des scores est décrite en détail dans le document cité. En relevant pour chaque pays les scores obtenus pour chaque volet, il est également possible de déterminer un score global et de hiérarchiser les pays.

Sauf exception, l'analyse ne porte dans cette note que sur les 28 pays qui étaient membres de l'UE en 2016.

I. LIMITER LA CONSOMMATION D'ALCOOL AU VOLANT

Conformément aux recommandations de la Commission européenne, une majorité de pays a fixé le taux d'alcoolémie maximum autorisé pour les conducteurs à 0,5 g/l de sang (voir Carte 1). Dix pays, tous situés soit au Nord de l'Europe, soit dans sa partie orientale, appliquent cependant des seuils plus restrictifs : cinq interdisent toute présence d'alcool dans le sang chez un conducteur (« tolérance zéro ») et cinq ont adopté un taux situé entre 0,2 g/l et 0,4 g/l. Tous les pays de l'Europe de l'Ouest, dont la France, ont fixé ce taux à 0,5 g/l, à l'exception de Malte et du Royaume-Uni⁴ dont les taux légaux maximum sont de 0,8 g/l.

Plus de la moitié des États membres de l'UE imposent de surcroît un taux inférieur pour les jeunes conducteurs (titulaires du permis de conduire depuis moins de deux ou trois ans), allant de 0 à 0,3 g/l de sang : Allemagne, Croatie, Italie, Lituanie, Slovaquie (0 g/l de sang), Autriche (0,1 g/l de sang), Chypre, **France**, Grèce, Irlande, Lettonie, Luxembourg, Malte, Portugal (0,2 g/l de sang) et Espagne (0,3 g/l de sang) (ETSC, 2019).

L'alcoolémie illégale est sanctionnée dans tous les pays par une peine d'amende et dans 22 pays par une peine d'emprisonnement : seuls l'Autriche, la Roumanie, la Slovaquie, les Pays-Bas, le Portugal et l'Espagne ne prévoient pas la possibilité d'une peine d'incarcération. Le permis de conduire est susceptible d'être suspendu ou annulé dans 25 pays et le retrait de points de permis concerne 17 pays⁵. Des mesures éducatives peuvent également être prononcées en Allemagne, Autriche, Belgique, Croatie, Irlande, Pays-Bas, Portugal et Royaume-Uni. Quelques pays prévoient également la mise en place d'éthylotests anti-démarrage (Autriche, **France**, Finlande, Suède, Pologne et Lituanie depuis le 1^{er} janvier 2020).

4. En fait l'Angleterre, le Pays de Galles et l'Irlande du Nord, l'Écosse ayant de son côté adopté le taux légal de 0,5 g/l de sang.

5. La grande majorité des pays de l'UE ont adopté le système de permis à points. Quelques pays font cependant exception : la Belgique, le Portugal, la Slovaquie, ainsi que l'Estonie, la Finlande et la Suède. L'Allemagne est le premier pays avoir instauré ce type de permis dès 1974. Six pays l'ont aussi adopté dans les années 1990, dont la **France** en 1992, mais la majorité l'ont instauré dans les années 2000. Une partie des pays de l'UE ont, comme en France, un système avec un capital de points qui diminue en cas d'infraction. Un autre groupe de pays augmentent leur nombre de points à chaque infraction et ne doivent pas franchir une limite maximale. Le capital de points initial ou la limite à ne pas franchir sont très variables suivant les pays (LegiPermis, 2020).

En complément des mesures directes de lutte contre la conduite sous influence de l'alcool, un tiers des pays de l'UE interdisent ou restreignent la vente d'alcool à emporter dans toutes ou certaines stations-services (Belgique, Chypre, **France**, Irlande, Italie, Lituanie, Malte, Pays-Bas, Portugal, Slovaquie, Suède). Les limitations de ventes ne s'appliquent par exemple au Portugal et en Belgique que pour les stations-services situées sur l'autoroute. **En France, la vente d'alcool n'est totalement interdite dans les stations-services que pour la distribution en libre-service. La vente hors libre-service n'est interdite qu'entre 18h et 8h.**

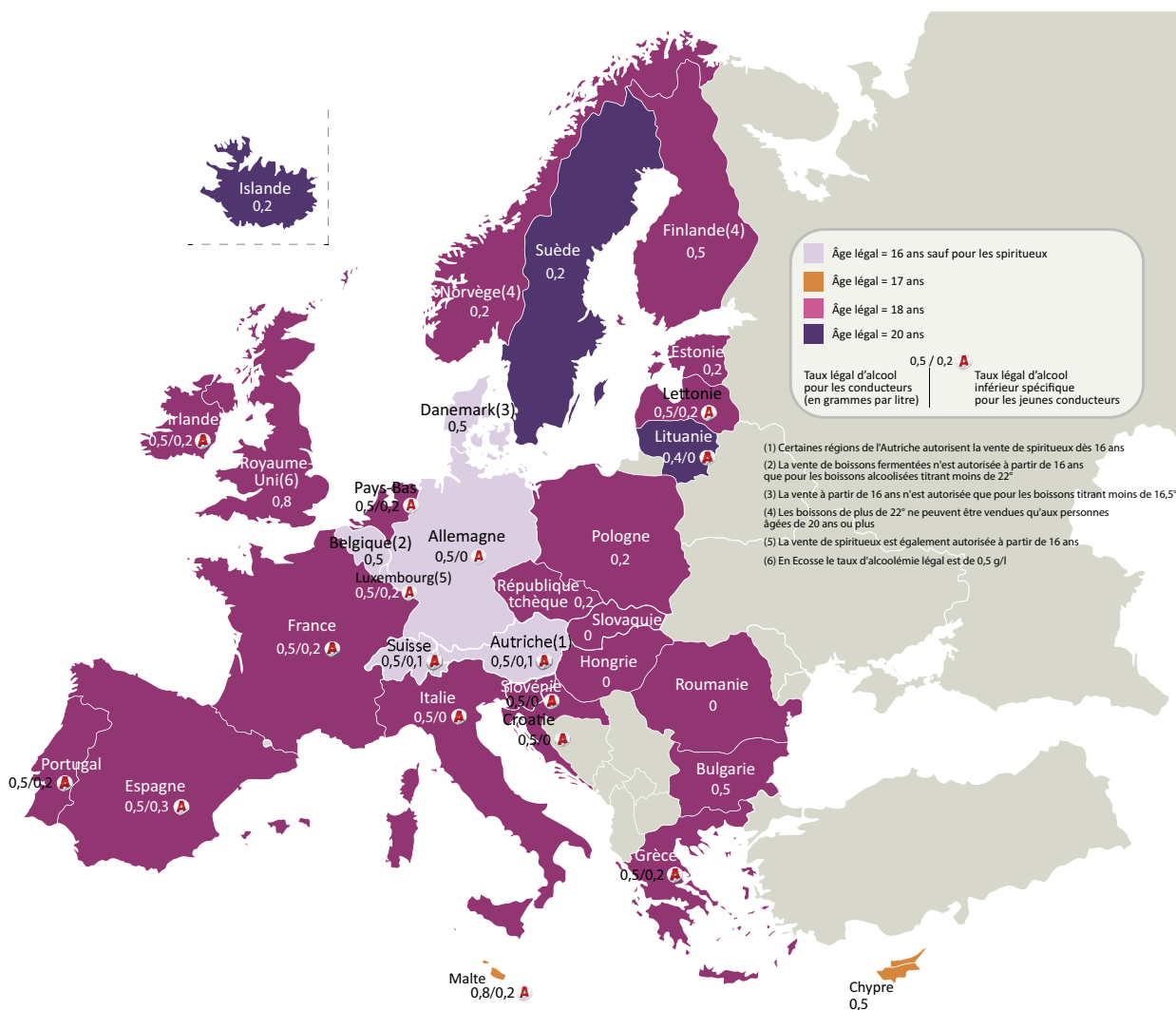
2. LIMITER L'ACCESSIBILITÉ DE L'ALCOOL

Les mesures recommandées par l'OMS visent à interdire la vente d'alcool aux mineurs. Pour les adultes, l'objectif est de restreindre l'accès à l'alcool en limitant le nombre et les horaires d'ouverture des points de vente.

INTERDIRE LA VENTE D'ALCOOL AUX MINEURS

Tous les États membres de l'UE ont fixé un âge en-dessous duquel il est interdit de vendre de l'alcool à emporter. Une majorité de pays (18 sur 28), à l'instar de la **France**, l'ont fixé à 18 ans, conformément aux recommandations de l'OMS. Cinq pays autorisent cependant la vente d'alcool, à l'exclusion des spiritueux, dès 16 ans (Allemagne, Autriche, Luxembourg⁶, Belgique, Danemark). L'âge légal est fixé à 17 ans à Malte et à Chypre. En Suède et en Lituanie, la vente d'alcool est interdite aux moins de 20 ans.

Carte. Âge légal pour la vente d'alcool et alcoolémie routière dans les pays de l'UE élargie



6. Au Luxembourg, la vente de spiritueux est également autorisée à partir de 16 ans.

Pour faire respecter les limites d'âge, la plupart des pays ont instauré un contrôle obligatoire de l'âge par le vendeur. Une pièce d'identité est requise le plus souvent, mais dans certains pays un document comme une carte de bibliothèque peut suffire.

En France, le vendeur peut exiger du client une preuve de sa majorité, notamment par la production d'une pièce d'identité.

Le non-respect de la limite d'âge est passible d'une amende pour le propriétaire du commerce (dans tous les pays) mais également dans 19 pays pour le vendeur. Seuls 3 pays sanctionnent uniquement l'acheteur qui n'a pas atteint l'âge légal (Estonie, Portugal et Royaume-Uni).

LIMITER LA DISPONIBILITÉ DE L'ALCOOL POUR L'ENSEMBLE DE LA POPULATION

■ Mesures limitant le nombre des établissements commercialisant de l'alcool

Le questionnaire de l'OMS porte sur l'existence d'un monopole ou de systèmes de licences pour la vente au détail d'alcool, sans distinguer vente à emporter et consommation sur place (cafés, restaurants), ce qui rend les réponses parfois ambiguës. Une courte majorité de pays membres de l'UE (17 sur 28) font état soit d'un régime de monopole de la vente d'alcool (Suède et Finlande), soit de l'existence de licences. Le monopole ne concerne, en Suède et en Finlande, que la vente à emporter. En **France**, les licences sont différentes selon qu'il s'agit de la vente à emporter et de la consommation sur place. Le premier type de licence peut être obtenue sur demande par les titulaires d'un permis d'exploitation délivré à l'issue d'une formation. Le système de licences pour la consommation sur place d'alcool seul (la licence IV) est beaucoup plus restrictif puisque le nombre de licences ne peut augmenter au niveau local⁷. Une minorité de pays comprenant l'Allemagne, l'Autriche, la Croatie, le Danemark, la Grèce, la Hongrie, la République Tchèque, la Slovénie, la Slovaquie indiquent n'imposer aucune autorisation spécifique au niveau national pour la vente au détail d'alcool. Cependant, en Allemagne par exemple, l'ouverture d'un bar suppose d'acquiescer une licence auprès de l'autorité municipale. Il n'existe cependant pas, au niveau fédéral, de limitation du nombre de licences.

Le contrôle de la création d'établissements commercialisant de l'alcool s'accompagne parfois aussi d'une réglementation de la densité de ces établissements. En dehors de la Finlande et de la Suède, seuls Chypre, la **France** et la Pologne (depuis une loi de février 2018 au niveau local) réglementent le nombre d'établissements vendant de l'alcool par habitant. **Ainsi, en France, il ne peut y avoir plus d'un point de vente d'alcool pour 450 habitants.**

■ Mesures visant à limiter le temps d'ouverture des établissements commercialisant de l'alcool à emporter

En Suède et en Finlande, le monopole d'État permet de limiter le nombre de jours d'ouverture des établissements vendant de l'alcool. Ainsi, en Suède, les commerces vendant de l'alcool ne peuvent être ouverts que du lundi au samedi, pour des plages horaires limitées (9h à 18 h en semaine, 10h à 13 h le samedi).

En dehors de la Finlande et de la Suède, 14 pays de l'UE (Autriche, Chypre, Estonie, Finlande, **France**, Irlande, Italie, Lettonie, Lituanie, Malte, Portugal, Slovénie, Espagne, Suède) indiquaient en 2016 restreindre les plages horaires pour la vente de l'alcool. **En France, il est nécessaire d'obtenir un permis⁸ supplémentaire pour être autorisé à vendre de l'alcool à emporter entre 22h et 8h.** Les restrictions horaires ne sont pas fixées au niveau national mais les maires ont la possibilité d'interdire la consommation à certaines heures, mais uniquement à titre provisoire. L'Allemagne n'impose pas de restrictions sur les horaires au niveau fédéral mais cette action est possible au niveau des Länder. La vente d'alcool est ainsi interdite la nuit dans le Bade-Wurtemberg. Depuis 2016, la Pologne a également donné aux municipalités la possibilité de limiter les heures d'ouverture.

7. D'après l'union des métiers et des industries de l'hôtellerie (UMIH), il existait en 2014 35 000 établissements possédant une licence IV, contre 200 000 en 1960 (UMIH, 2016).

8. Ce permis s'obtient également en suivant une formation.

INTERDIRE LA CONSOMMATION

Quinze pays situés dans les différentes parties de l'UE ont également introduit une limite d'âge, en général 18 ans, pour la détention et la consommation d'alcool. Quelques pays fixent une limite d'âge pour l'entrée dans certains lieux comme les cafés ou les boîtes de nuit où l'alcool peut être consommé (France, Pays-Bas, Estonie).

La consommation d'alcool sur la voie publique ou dans les parcs et jardins, est interdite, totalement dans quelques pays de l'UE (Pologne, Lituanie, Estonie, Roumanie), partiellement dans 13 autres. Au total 17 pays interdisent totalement ou partiellement la consommation d'alcool dans l'espace public. **La France fait partie des pays ayant fixé un interdit partiel.** Aucune loi ne prohibe en effet cette consommation dans la rue ou les jardins publics mais les maires sont autorisés à l'interdire, là aussi à titre provisoire.

En dehors de l'espace public, la consommation d'alcool est également souvent réglementée dans différents autres lieux spécifiques. Si on tient compte des interdictions partielles, c'est dans les transports publics que la consommation fait l'objet de restrictions dans le plus grand nombre de pays (25 pays), suivi par les lieux où se déroulent des événements sportifs (22 pays) ainsi que dans les établissements d'enseignement (22 pays), les établissements de santé (21 pays), l'administration (17 pays), et plus généralement les lieux de travail (16 pays). Les consommations d'alcool sur ces derniers lieux sont totalement interdites dans 9 pays et partiellement dans 7. **La France se situe dans ce dernier groupe, la consommation de vins et de bières étant autorisée dans les cantines d'entreprises et lors de célébration d'événements.** Les pays qui indiquent ne pas interdire la consommation, même partiellement, sont ceux qui soit n'imposent aucune restriction, soit s'en remettent aux accords négociés ou à l'initiative de responsables (locaux, d'entreprises, etc.). Un ensemble de pays comprenant l'Allemagne, le Luxembourg, la Belgique l'Autriche, le Danemark, les Pays-Bas, le Royaume-Uni, l'Irlande, ne recourent jamais à l'interdiction totale, optant soit pour des interdictions partielles, soit sur l'initiative des acteurs impliqués. Allemagne, Luxembourg et Danemark semblent tout particulièrement s'en remettre à l'auto-régulation des consommations dans les différents secteurs concernés.

3. LIMITER LA DEMANDE D'ALCOOL EN AGISSANT SUR LES PRIX

L'objectif est ici de décourager la consommation d'alcool en le rendant plus cher par la fiscalité ou par l'instauration d'un prix minimum.

LES DROITS INDIRECTS SUR L'ALCOOL

En dehors de la TVA, les boissons alcoolisées sont soumises dans tous les pays de l'UE à des droits spécifiques dits indirects (ou droits d'accise) qui reposent sur les volumes d'alcool vendus, proportionnellement à la teneur en alcool éthylique pour la bière et les spiritueux (mais pas pour le vin). Cette taxation de l'alcool, pratiquée depuis très longtemps en **France**, était destinée à l'origine à accroître les recettes publiques. Si cette motivation reste présente, ce mode de taxation assis sur les volumes est également considéré comme un moyen de modifier les comportements dans le sens d'une réduction de la consommation.

L'UE a fixé en 1992 (Conseil des Communautés européennes, 1992) des taux d'accise minimum pour la bière et les spiritueux, soit au 1er janvier 2020, respectivement 187 euros et 550 euros pour un volume de spiritueux comprenant un hectolitre d'alcool pur, et 45 euros pour un hectolitre de boissons alcoolisées classées dans les produits intermédiaires⁹. La commission n'a pas fixé de taux minimum pour le vin et la moitié des pays de l'UE ne taxent ainsi pas ce produit (contrairement à la France, voir ci-dessous). Des droits supérieurs aux taux minimum sont en revanche prélevés dans presque tous les pays sur les bières et les spiritueux.

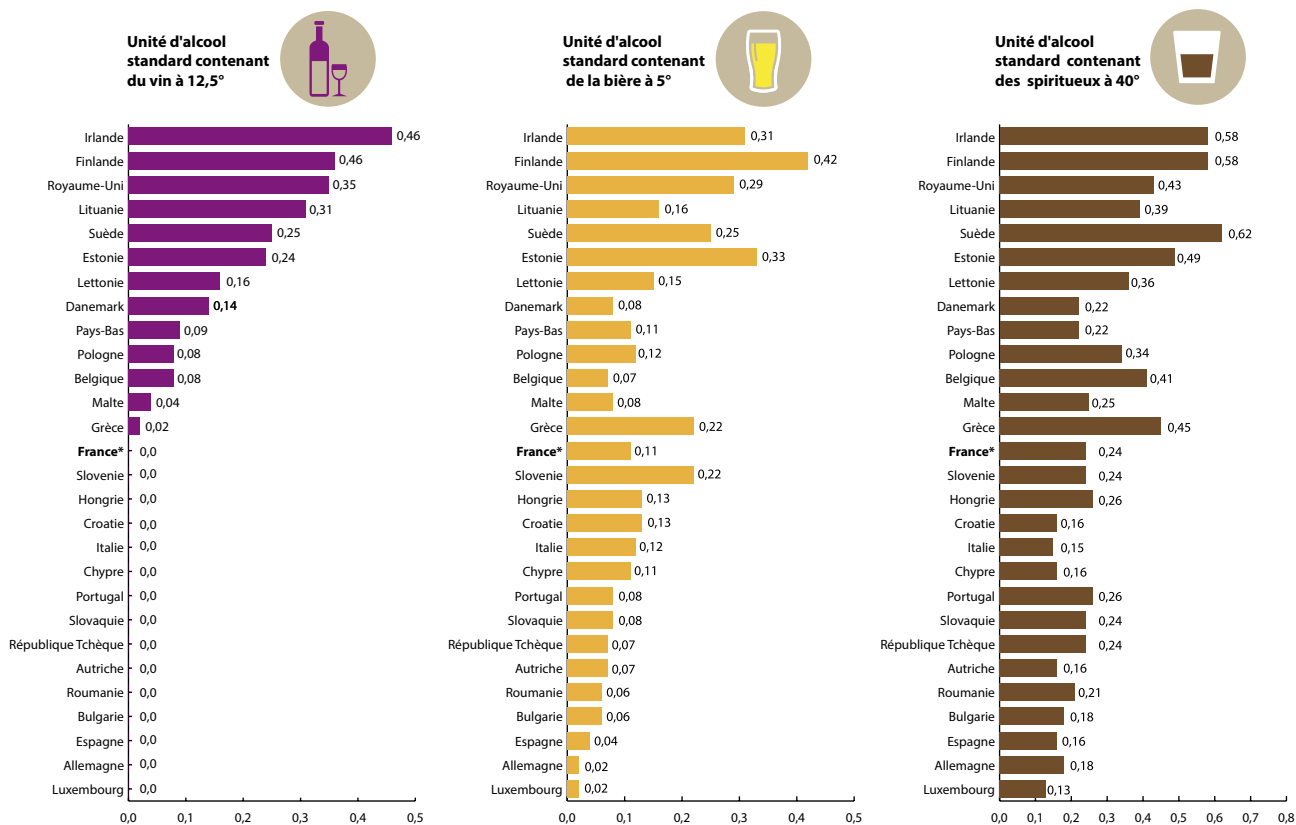
Il existe de très grandes disparités dans les niveaux de taxation. Une étude récente s'est attachée à calculer les niveaux de taxation par unité standard¹⁰ d'alcool contenant du vin à 12,5°, de la bière à 5° ou un alcool fort à 40° dans les pays de l'UE en tenant compte des différences de niveau de vie par habitant. Cinq pays se distinguent par des niveaux plus élevés pour toutes les catégories d'alcool : la Finlande, l'Irlande, la Suède, le Royaume-Uni et l'Estonie. À l'autre extrémité, les pays qui taxent le moins l'alcool sont le Luxembourg, l'Allemagne, l'Espagne, l'Autriche et la Bulgarie. L'écart entre le plus haut et le plus bas niveau de taxation entre pays de l'UE est de 1 à 13 pour la bière et de 1 à 5 pour les spiritueux et de 1 à 115 pour le vin, en ne tenant compte que des pays ayant

9. Produits issus d'un mélange d'alcool fermenté et d'alcool distillé (par exemple les Porto)

10. Verre de boissons alcoolisées contenant la même quantité d'alcool pur, entre 8 g et 12 g selon les pays (10 g en France).

une taxe sur le vin non nulle. Parmi eux, la **France**, seul pays producteur avec la Grèce à taxer le vin, a le plus faible niveau de taxation et se situe ainsi en 2019 en 14^e position pour le vin (par ordre décroissant de niveau de taxation), en 15^e position pour la bière et en 17^e position pour les spiritueux. Dans la quasi-totalité de l'UE, les spiritueux sont beaucoup plus taxés par unité d'alcool que la bière et le vin. **En France, les spiritueux sont deux fois plus taxés que la bière et environ 59 fois plus que le vin.** Ils représentent moins de 20 % des volumes d'alcool pur consommés mais 80 % des recettes provenant des droits indirects sur l'alcool. En raison de ces différences de taxation, les droits d'accises représentaient 1 % du prix d'une bouteille de vin coûtant environ trois euros, contre 32 % du prix d'une bouteille de whisky coûtant 15 euros. Le Royaume-Uni, l'Irlande et la Finlande sont les seuls pays dont les niveaux de taxation sont assez proches quel que soit l'alcool considéré, la bière restant néanmoins un peu moins taxée que les spiritueux.

Graphique 1. Droits d'accise ajusté sur la parité des pouvoirs d'achat par unité standard d'alcool suivant les catégories de boissons en 2019 (en euros)



*Le montant des droits d'accises par unité standard de vin est en France de 0,004 euros.

Source : d'après Angus et al., 2019 ; les valeurs exprimées en livres sterling ont été converties en euros en utilisant le taux de change entre l'euro et la livre sterling du 31 décembre 2019

L'INSTAURATION D'UN PRIX MINIMUM PAR UNITÉ D'ALCOOL

Une nation constitutive du Royaume-Uni, l'Écosse, et un pays, l'Irlande, ont adopté des lois instaurant un prix minimum pour l'alcool. En Écosse, la loi votée en 2012 instaurant un prix minimum de 50 pence (0,615 euros) par unité d'alcool (une unité d'alcool contenant 10 g d'alcool pur) est entrée en vigueur en mai 2018. En Irlande, un prix minimal de 10 cents par gramme d'alcool a été adopté en 2018, soit à peu près un euro pour un verre standard d'alcool. Cette mesure n'est cependant toujours pas effective à la fin du premier semestre 2020 en raison notamment de difficultés de coordination avec les autorités de l'Irlande du Nord, la taxe devant être introduite dans les deux espaces géographiques afin d'éviter le report d'une partie de la consommation vers cette région.

Après l'Écosse, le gouvernement du Pays de Galles s'est également prononcé en faveur du prix minimum par unité d'alcool. La mesure n'était cependant pas non plus effective en mai 2020.

4. RÉGLEMENTER LA PUBLICITÉ ET LE MARKETING

La réglementation de la publicité est un moyen indirect de restreindre la consommation en limitant l'incitation à consommer que la publicité s'efforce de susciter.

Les axes réglementaires de la publicité en faveur de l'alcool en France

La réglementation de la publicité en faveur de l'alcool est transcrite dans le Code de santé publique (CSP) qui dresse la liste exclusive des supports et médias autorisés pour la publicité directe et indirecte en faveur de l'alcool, principalement dans un objectif de protection des mineurs (art. L. 3323-2). Aujourd'hui, cela inclut les publications spécialisées, la presse écrite ou les éditions numériques (depuis 2009) ciblant les adultes, la radio (horaires déterminés), les affiches (depuis 1994) et enseignes, les objets strictement réservés à la consommation de boissons alcoolisées, les véhicules de livraison de boissons (contenu restreint à la désignation des produits, des fabricants et dépositaires), mais aussi l'organisation de fêtes et foires traditionnelles consacrées à des boissons alcoolisées locales ou de manifestations œnologiques.

La limite imposée à la publicité digitale est qu'elle ne soit pas intrusive ni ne s'inscrive sur des sites dédiés à la jeunesse. La définition d'une audience jeune a cependant été laissée à la discrétion des producteurs et annonceurs. Dans les points de vente, la loi autorise les enseignes d'une taille maximale de 0,35 m² et les foires aux vins.

Dans les débits de boissons, restaurants et hôtels, les matériels, la vaisselle et les objets strictement réservés au fonctionnement de l'établissement, aux activités professionnelles du personnel et à l'usage de la clientèle lors de son passage ou de son séjour dans l'établissement, peuvent évoquer le nom d'une boisson alcoolisée (art. R3323-4).

Toute opération de parrainage ayant pour objet ou pour effet la propagande ou la publicité, directe ou indirecte, en faveur des boissons alcoolisées est prohibée (art. L3323-2). « Est considérée comme propagande ou publicité indirecte la propagande ou publicité en faveur d'un organisme, d'un service, d'une activité, d'un produit ou d'un article autre qu'une boisson alcoolisée qui, par son graphisme, sa présentation, l'utilisation d'une dénomination, d'une marque, d'un emblème publicitaire ou d'un autre signe distinctif, rappelle une boisson alcoolisée » (art. L3323-3).

En termes de contenu (art. L3323-4), la publicité est limitée à des arguments objectifs (spécifications de terroirs, d'AOC, de caractéristiques olfactives et gustatives, etc.), à l'exclusion donc de toute suggestion positive ou incitative, évocatrice de plaisir, de succès, de performance, de sensualité (pour ne citer que ces aspects). Depuis la loi du 26 janvier 2016 de modernisation de notre système de santé, les alcools bénéficiant d'une appellation de qualité ou liés au patrimoine culturel sont autorisés à exploiter une large palette de sujets promotionnels : terroir, zone de production, indication géographique, savoir-faire, patrimoine culturel, gastronomie ou paysager, etc. (art. L.3323-3-1).

LA RÉGLEMENTATION DE LA PUBLICITÉ POUR L'ALCOOL À LA TÉLÉVISION ET À LA RADIO

Une directive européenne datant de 1989 fixe un cadre pour la réglementation de la publicité télévisuelle. Elle définit six critères devant être respectés (voir encadré ci-dessous). Néanmoins, ainsi que le rappelle une recommandation adoptée par le conseil des ministres en 2001, les règles européennes n'ont pas de caractère obligatoire. La recommandation s'en remet aux professionnels pour s'autoréguler.

Les réglementations adoptées par les États membres sont assez diverses. **Seuls trois pays, la France¹¹, la Lituanie et la Suède interdisent totalement la publicité pour l'alcool sur le petit écran.** Un peu moins de la moitié des États membres (12 pays) limitent l'interdiction à la publicité pour les spiritueux ou, dans le cas de l'Espagne, pour les alcools de plus de 20°. Trois d'entre eux l'interdisent également pour le vin. Cinq pays ont choisi de n'autoriser la publicité qu'en milieu ou fin de soirée jusqu'au lendemain matin. Enfin, huit pays n'ont pas fixé de règles obligatoires. On retrouve parmi eux l'Allemagne, la Belgique, le Danemark et le Luxembourg. Parmi ce dernier groupe de pays et parmi ceux qui n'autorisent la publicité que pour certaines boissons et/ou à certaines heures, la plupart introduisent des règles sur le contenu des messages en s'appuyant sur la directive européenne de 1989 détaillée ci-après.

11. Réglementée dans de nombreux textes éparés (Code de la consommation, Code de la santé publique, Code de l'environnement...), en France, la publicité à la télévision pour les boissons contenant plus de 1,2 degré d'alcool est interdite à la télévision du service public et du secteur privé.

Les règles européennes

L'article 15 de la directive 89/552/CEE de 1989 relative à l'exercice d'activités de radiodiffusion télévisuelle dispose que la publicité pour les boissons alcoolisées doit respecter plusieurs critères :

- a) elle ne peut pas être spécifiquement adressée aux mineurs et, en particulier, présenter des mineurs consommant ces boissons ;
- b) elle ne doit pas associer la consommation d'alcool à une amélioration des performances physiques ou à la conduite automobile ;
- c) elle ne doit pas susciter l'impression que la consommation d'alcool favorise la réussite sociale ou sexuelle ;
- d) elle ne doit pas suggérer que les boissons alcooliques sont dotées de propriétés thérapeutiques ou ont un effet stimulant, sédatif ou anticonflictuel ;
- e) elle ne doit pas encourager la consommation immodérée de boissons alcooliques ou donner une image négative de l'abstinence ou de la sobriété ;
- f) elle ne doit pas souligner comme qualité positive des boissons leur forte teneur en alcool.

LA RÉGLEMENTATION DE LA PUBLICITÉ AU CINÉMA

L'interdiction de la publicité est étendue au cinéma par les trois pays l'ayant prohibée à la télévision, ainsi que par la Pologne. Deux pays limitent cette interdiction aux seuls spiritueux (Finlande et Slovaquie).

D'autres pays restreignent la publicité à certaines plages horaires, comme en Allemagne où la publicité n'est autorisée que dans les séances après 18 heures. En Irlande, la publicité pour l'alcool ne peut être diffusée que lors des séances où est projeté un film interdit aux moins de 18 ans. Comme pour la publicité télévisuelle, de nombreux pays réglementent le contenu des publicités diffusées dans les salles de cinéma. Les autres pays ne réglementent pas cette publicité ou s'en remettent aux codes de bonnes conduites élaborés par les professionnels du secteur de la publicité.

LA RÉGLEMENTATION DE LA PUBLICITÉ POUR L'ALCOOL DANS LA PRESSE ÉCRITE ET SUR LES PANNEAUX D'AFFICHAGE

Seule la Lituanie interdit toute publicité pour l'alcool dans la presse écrite. Ce même pays, ainsi que la Suède, l'interdisent également totalement sur les panneaux d'affichage. Quatre pays limitent l'interdiction aux seuls spiritueux et quatre autres l'interdisent pour les spiritueux sur les panneaux (dont deux à la fois dans la presse écrite et sur les panneaux d'affichage).

Une vingtaine d'États membres réglementent le contenu de la publicité. C'est le cas en **France**, où la publicité pour les alcools autorisée pour la presse écrite et les panneaux d'affichage doit se limiter à une description portant sur les aspects techniques (degré alcoolique, origine dénomination du produit, etc.) détaillés dans la loi (cf. encadré). Les autres pays n'ont pas de réglementation ou bien s'en remettent à des codes de bonne conduite adoptés par les professionnels (par exemple au Royaume-Uni ou en Allemagne).

LA RÉGLEMENTATION DE LA PUBLICITÉ POUR L'ALCOOL SUR INTERNET ET LES RÉSEAUX SOCIAUX

La Lituanie est le seul pays qui interdit totalement la publicité pour l'alcool sur internet. Six pays l'interdisent pour les spiritueux : Danemark, Suède, Finlande, Slovaquie, Croatie, Pologne, les deux derniers l'interdisant aussi pour les vins.

Plusieurs pays réglementent le contenu ou le type de site comme en **France**, où la publicité est autorisée sauf pour les sites s'adressant aux jeunes ou ceux dédiés au sport. Environ la moitié des pays ne réglementent pas la publicité pour l'alcool sur internet, certains s'appuyant néanmoins sur des guides de bonne conduite.

LA RÉGLEMENTATION DU PARRAINAGE DES ACTIVITÉS SPORTIVES PAR DES MARQUES VENDANT DE L'ALCOOL

C'est sans doute le volet le moins réglementé au sein de l'UE. Trois pays l'interdisent pour tous les alcools : la **France**, le Portugal et Malte. Cinq autres pays l'interdisent exclusivement pour les spiritueux. Les autres pays n'interdisent pas le parrainage ou s'en remettent à l'autorégulation par les professionnels.

5. INFORMER LES CONSOMMATEURS SUR LES DANGERS DE L'ALCOOL

À la fin du premier semestre 2020, la réglementation européenne se limite à faire figurer le titrage en alcool des boissons alcoolisées. Elle exempte ainsi les boissons titrant plus de 1,2 % en volume de l'obligation d'afficher les ingrédients et le nombre de calories, mention pourtant obligatoire pour l'ensemble des produits alimentaires. Une volonté d'évolution vers la suppression de ce régime d'exception est apparue au sein de la Commission européenne mais les professionnels du secteur ont obtenu que cette transformation se fasse dans le cadre d'une démarche volontaire, sans obligations pour les producteurs.

En 2016, cinq pays seulement (**France**, Lituanie, Pologne, Portugal et Suède) ont mis en place un avertissement obligatoire visant à prévenir la consommation d'alcool par les femmes enceintes sur les récipients contenant de l'alcool. Pologne, Portugal, Suède et Slovaquie font également figurer un avertissement pour prévenir la consommation des jeunes en dessous de l'âge légal et pour les trois premiers un avertissement prévenant la conduite en état alcoolique. La présence d'informations sur les autres risques pour la santé liés à la consommation d'alcool n'est obligatoire qu'en Irlande. La présence d'informations sur la composition du produit et le nombre de calories n'est obligatoire que dans quatre pays : la Grèce, l'Irlande, la Roumanie et le Portugal (pour le vin uniquement).

Par ailleurs, neuf pays imposent un message d'information sur les dangers de l'alcool dans les publicités pour l'alcool : **France**, Estonie, Grèce, Lettonie, Lituanie, Pologne, Portugal, Roumanie, Slovaquie et Suède. Certains pays fixent la taille que l'avertissement doit représenter en proportion de la surface du message publicitaire (20 % en Lituanie) (WHO, 2018).

En France, les publicités doivent comporter un message sanitaire préventif : « L'abus d'alcool est dangereux pour la santé ».

6. AUTRES AXES THÉMATIQUES DE RÉDUCTION DES CONSOMMATIONS EXCESSIVES

Le premier a trait à l'expression de la volonté et de l'engagement des pouvoirs publics à mener une politique cohérente de lutte contre les consommations excessives d'alcool, ce qui suppose, selon l'OMS, l'existence d'un organisme en charge de définir et de coordonner la mise en œuvre d'une telle politique. Celle-ci doit être exprimée dans un document écrit définissant les objectifs et les moyens pour les mettre en œuvre. Un autre volet concerne la mise en place d'un système d'observation et de surveillance (monitoring) des consommations d'alcool et des dommages associés. Le rapport sur la situation de l'alcool en Europe publié par l'OMS (WHO Regional Office for Europe, 2019) note que ce sont ces deux derniers ensembles de mesures qui ont été adoptés de la façon la plus extensive dans plupart des États de l'UE. Il remarque que ce sont aussi les exigences les plus faciles à remplir.

Un deuxième volet a trait à la réponse sanitaire. Les recommandations de l'OMS se focalisent sur la pratique du dépistage et de l'intervention brève considérée comme un moyen efficace pour réduire la consommation parmi les personnes vues dans les structures de soins primaires. Sur cette thématique un grand nombre de pays, y compris la **France**, n'ont pas transmis les informations demandées sur l'existence de recommandations officielles (*national guidelines*) pour la pratique de l'intervention brève et sur la proportion estimée de structures de soins primaires qui l'utilisent dans leur pratique courante. Cette approche très limitée de la réponse sanitaire et le nombre important de pays qui n'ont pas répondu ne permet pas de faire une analyse comparative de ce volet de la politique alcool dans les pays de l'UE.

Une troisième thématique concerne la prévention dans les écoles, au niveau local (*community-based prevention*), ou en milieu professionnel. Le questionnaire de l'OMS comprend quelques questions¹² sur la prévention. Une majorité des États (22 sur 28) ont répondu par l'affirmative à la question sur l'existence d'une obligation légale d'inclusion dans le parcours scolaire de programme de prévention de l'alcool mais seulement 13 à la question sur l'existence de recommandations officielles pour la prévention et la réduction des dommages liés à l'alcool en milieu scolaire. Une analyse comparative synthétique des politiques de prévention des consommations d'alcool dans l'ensemble des pays de l'UE est sans doute particulièrement difficile à réaliser.

Un dernier volet concerne la mise en place d'un système de surveillance et de mesures visant à lutter contre les circuits illégaux de ventes d'alcool. Cet aspect ne semble pas être un enjeu majeur dans un pays comme la France.

7. COMPARAISON SYNTHÉTIQUE DE LA POSITION DE LA FRANCE PARMIS LES PAYS DE L'UE

Si on se réfère tout d'abord à la liste des meilleures mesures coût-efficace pour réduire l'usage dommageable de l'alcool (*best buys*) établie par l'OMS (WHO Regional Office for Europe, 2018), la France apparaît comme un des pays qui coche le plus grand nombre de cases. La France n'a cependant pas mis en place certaines mesures recommandées : restreindre le nombre des points de ventes d'alcool à emporter, interdire la publicité pour l'alcool sur internet et les réseaux sociaux, interdire la vente à perte (*below costs*), instaurer un prix minimum par unité d'alcool.

Les mesures les plus coût-efficaces pour réduire l'usage dommageable d'alcool selon l'OMS

Disponibilité

- Âge minimum pour la vente
- Monopole de la vente au détail
- Licence pour la vente au détail
- Restrictions sur les horaires d'ouverture pour la vente à emporter
- Limitation de la densité des points de vente à emporter
- Restrictions sur les horaires d'ouverture pour la consommation sur place
- Limitation de la densité des débits de boissons à consommer sur place

Marketing

- Interdiction de la publicité sur internet/les réseaux sociaux
- Interdiction des ventes promotionnelles à perte
- Interdiction du sponsoring des événements sportifs
- Interdiction du sponsoring des événements touchant la jeunesse

Prix

- Droits indirects sur l'alcool variant avec l'inflation
- Prix minimum par unité d'alcool
- Interdiction des rabais en fonction des volumes

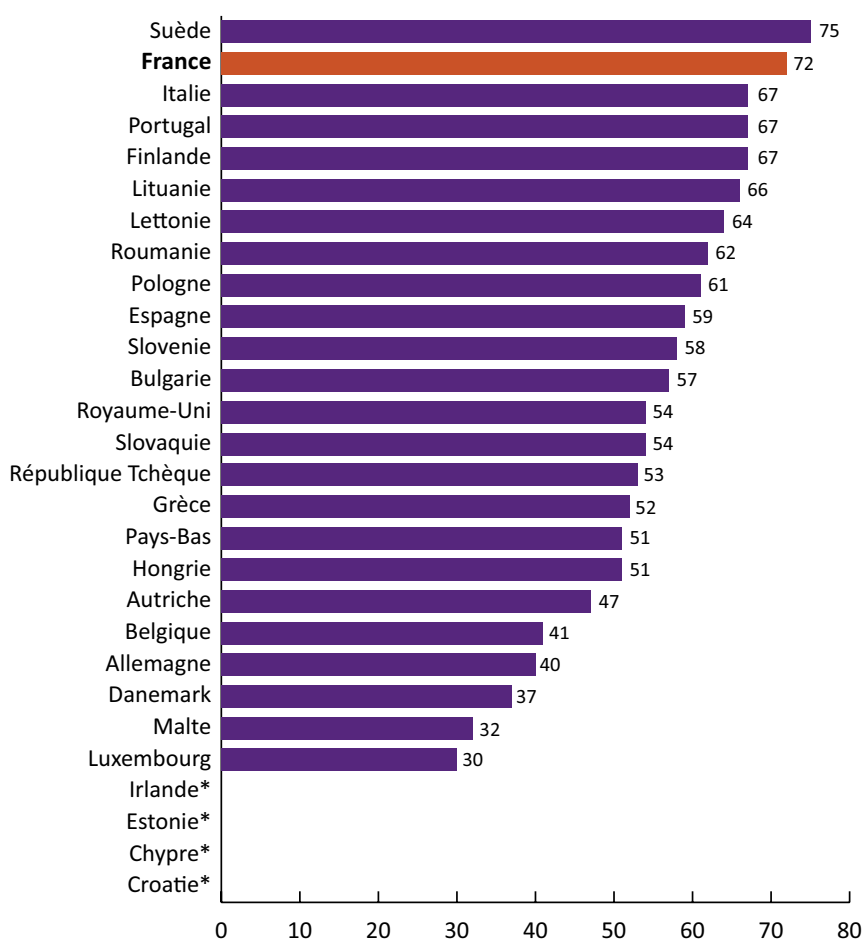
Plus généralement, sur chacun des dix volets de la politique alcool, la France affiche des scores toujours égaux ou supérieurs à la moyenne européenne (WHO Regional Office for Europe, 2018). Elle se situe au score maximum, pour le volet sur le marketing et nettement au-dessus de la moyenne pour l'information des consommateurs. **Selon le cadre d'analyse de l'OMS, le point faible de la France (comme de celui de la plupart des États membres) est celui de la politique des prix.** Outre l'absence de prix minimum et d'interdiction de la vente à perte déjà mentionnée, la France n'interdit pas non plus les rabais en fonction des volumes d'alcools achetés et n'impose pas dans les lieux de consommation sur place que la boisson la moins chère soit non alcoolisée. **Enfin, la France fait partie des pays où les boissons alcoolisées sont relativement peu chères**, la comparaison étant réalisée en tenant compte des niveaux de revenus dans les différents pays. **En dehors de la question des prix, des marges de**

12. Se référer au rapport présentant l'outil permettant d'évaluer la mise en place dans les pays de l'UE des politiques alcool recommandées par l'OMS (WHO Regional Office for Europe, 2017).

progression existent également pour la France en ce qui concerne la prévention où elle obtient environ la moitié du score maximal, comme en moyenne les pays de l'UE. L'absence de réponses de la France et de nombreux pays sur les questions relatives à la réponse sanitaire complique l'analyse comparative. Il serait néanmoins intéressant de mesurer ainsi que le souhaite l'OMS la diffusion de la pratique du dépistage et de l'intervention brève auprès des acteurs et structures de soins primaires.

L'addition des scores obtenus pour les cinq volets principaux (conduite automobile, accessibilité, marketing, prix, information) place la France parmi les pays qui se conforment le mieux aux recommandations de l'OMS, avec la Suède, le Portugal, l'Italie, et la Finlande et la Lituanie. Les pays qui, à l'inverse, semblent le moins se conformer à ces recommandations sont le Luxembourg, Malte, le Danemark, l'Allemagne, l'Autriche, et la Belgique.

Graphique 2. Score total des pays de l'UE pour les cinq volets de la politique alcool recommandée par l'OMS (conduite automobile, accessibilité, prix, marketing, information des consommateurs)



*Score non calculable en raison des non réponses

Source : données OMS compilées par l'OFDT (WHO Regional Office for Europe, 2018)

Note : le score total est la somme pondérée des scores obtenus pour chacun des cinq volets considérés ; les poids sont calculés à partir des nombres de points maximums fixés par l'OMS pour chacun de ces volets (WHO Regional Office for Europe, 2017) ; quatre pays n'ayant pas répondu à toutes les questions se rapportant à un des volets ne figurent pas sur le graphique (Chypre, Croatie, Estonie, Irlande). L'Allemagne qui n'a pas complètement renseigné les questions sur les prix a été intégrée au graphique en lui assignant le score européen moyen pour ce volet.

Cinq pays n'ayant pas renseigné au moins 80 % des questions sur un des volets pris en considération ne peuvent être inclus dans cette comparaison. C'est notamment le cas de l'Allemagne, qui n'a pas répondu à certaines questions sur la politique des prix. Compte tenu des informations disponibles sur les prix et de la faiblesse des taxes sur les boissons alcoolisées pour ce pays, son score ne pourrait cependant être supérieur à la moyenne européenne et serait très vraisemblablement inférieur. L'Allemagne peut ainsi être rangée avec certitude dans le dernier groupe de pays qui, hormis Malte, sont tous ses voisins.

DISCUSSION

Au sein de l'UE, les politiques vis-à-vis de l'alcool sont assez convergentes et proches des objectifs fixés par l'OMS pour les thématiques de la gouvernance et de l'engagement de l'État, du monitoring et de la surveillance, de la conduite sous influence de l'alcool. Sur la thématique de l'accessibilité de l'alcool, qui regroupe un grand nombre de mesures considérées comme les plus coût-efficaces par l'OMS, il existe également une majorité de pays interdisant la vente d'alcool aux mineurs et la vente et, au moins partiellement, la consommation sur la voie publique ainsi que dans les transports publics, les manifestations sportives ou destinées à la jeunesse, les établissements d'enseignement et de santé. Une minorité non négligeable de pays autorisent cependant la vente de certains alcools dès 16 ans et n'ont pas inscrit dans la loi d'interdits concernant les lieux fréquentés par les mineurs.

Pour les autres volets de la politique de lutte contre la consommation excessive d'alcool, il existe encore de très fortes disparités entre les États membres.

En ce qui concerne la fiscalité indirecte sur les alcools, tous les pays se conforment aux taux minimum, relativement peu contraignants, fixés par les directives européennes. Néanmoins, les écarts entre les taux pratiqués dans les différents pays sont considérables. Les pays qui, globalement, taxent le plus l'alcool sont tous situés au Nord de l'Europe (Suède, Finlande, Pays baltes, Royaume-Uni et Irlande) alors que les pays qui taxent le moins, semblent plutôt situés en Europe centrale (Allemagne, Luxembourg, Autriche, République tchèque, Slovaquie, Hongrie) mais aussi au Sud (Espagne) ou à l'Est (Bulgarie, Roumanie). Dans l'UE post-Brexit la politique du prix minimum n'est actuellement prévue qu'en Irlande où elle n'est pas encore effective.

Les restrictions quant aux possibilités de vendre de l'alcool à l'ensemble de la population, que ce soit par l'obligation de détenir une licence (avec le monopole comme forme extrême) ou par des restrictions horaires, n'apparaissent à chaque fois que dans une moitié des États membres.

Les politiques suivies en matière de publicité pour l'alcool sont, elles aussi, très disparates. Environ la moitié des États membres l'interdisent à la télévision pour les spiritueux mais seuls trois pays l'interdisent pour tous les alcools. En tenant compte des États qui interdisent la diffusion de la publicité à certaines heures, on retrouve un gros tiers des pays qui ne fixent pas d'interdits. La plupart des États indiquent se référer aux recommandations européennes sur le contenu des messages publicitaires mais seuls une partie d'entre eux les rendent obligatoires. En dehors de la surveillance des contenus, peu de pays limitent quantitativement la publicité dans la presse écrite et par voie d'affichage. C'est encore moins le cas pour la publicité sur internet ou même les règles relatives aux contenus apparaissent moins bien définies et moins s'appliquer que pour les autres médias.

Enfin, sept pays rendent obligatoire la présence d'avertissements sur les risques associés à la consommation sur les récipients contenant de l'alcool. **La France fait partie de ce groupe limité de pays, uniquement en raison du pictogramme relatif aux femmes enceintes.** Très peu de pays, imposent comme la France un message d'avertissement sanitaire sur les publicités pour l'alcool.

Les scores calculés par l'OMS sur les cinq thèmes analysés dans cette étude font apparaître un groupe de pays, dont la France, qui semblent le mieux se conformer aux recommandations de l'OMS. Ce groupe comprend à la fois des pays les plus au Nord de l'Europe et des pays de l'Europe du Sud. Il s'agit peut-être de pays où les dommages sont apparus dans le passé ou plus récemment comme particulièrement importants, ce qui expliquerait l'adoption de politiques plus actives vis-à-vis de l'alcool. La France tout particulièrement, mais également le Portugal et l'Italie, se distinguaient au milieu des années 1960 par un niveau nettement plus élevé de consommation d'alcool que les autres pays européens (Eurocare, 2016). Ce sont les pays où la consommation d'alcool a le plus fortement diminué au cours des 50 dernières années. À l'inverse, dans les pays comme la Finlande, la Lettonie ou la Lituanie, les consommations ont fortement augmenté sur le long terme dans le premier et récemment dans les deux autres. Ce n'est pas le cas en Suède, dont la consommation par habitant déjà parmi les plus faibles dans les années 1960 a peu évolué depuis. Il faut peut-être remonter encore plus loin dans l'histoire pour expliquer l'intensité de la politique de lutte contre l'alcool menée dans ce pays¹³. L'Allemagne et une partie de ses voisins, tous producteurs et gros consommateurs de bières semblent à l'inverse constituer un « cluster » de pays moins

13. La consommation de la « vodka suédoise » (« brannvin »), alcool titrant 50°, semble avoir connu un développement spectaculaire au cours du XIX^e siècle. Dans la deuxième moitié du XIX^e, cette consommation ressentie comme un problème social majeur est devenue une question centrale dans le débat public, où les sociétés de tempérance et les mouvements religieux ont joué un rôle important. Suite à ce débat, un système de contrôle municipal sur la vente d'alcool s'est généralisé entre 1914 et 1919, date à laquelle il est devenu obligatoire. Malgré des transformations, le principe d'un monopole public sur les ventes a perduré jusqu'aujourd'hui (Tomasson, 1998).

enclins à suivre les recommandations de l'OMS que les autres pays de l'UE. Les propriétés d'alcoolisation de la bière, boisson « identitaire » dans ces pays, est peut-être encore plus facilement nié que pour le vin dans les pays méditerranéens en raison de sa plus faible teneur en alcool et parce que les dommages ne sont pas apparus aussi patents qu'en France. Par ailleurs, on peut faire l'hypothèse que l'Allemagne au premier chef, mais peut-être aussi ses voisins, serait marquée par une culture favorable à la négociation avec les acteurs économiques plutôt qu'à la contrainte législative. Il ne s'agit évidemment que de pistes explicatives qui nécessiteraient une investigation approfondie.

Cet exercice de comparaisons des mesures prises par les différents pays de l'UE pour réduire les consommations dommageables d'alcool rencontrent cependant plusieurs limites. L'appréciation sur la conformité des politiques suivies aux mesures recommandées par l'OMS repose sur les réponses aux questionnaires transmises par les États, sans vérification par un observateur extérieur sur la pertinence et l'exactitude des réponses. Sans mettre en cause la sincérité des réponses, les questions, identiques pour l'ensemble des États membres de l'OMS, par conséquent parfois assez générales, peuvent être interprétées de façon différente selon les pays. En second lieu, cet état des lieux informe sur l'adoption formelle ou non d'un ensemble de mesures, par voie législative le plus souvent, mais ne dit rien sur l'application effective de ces mesures : une mesure ne peut être efficace que si elle est effectivement appliquée et assortie d'un système de contrôle et de sanctions idoine. Le résultat de l'étude menée par l'OMS qui donne à la France presque le même score qu'à la Suède peut soulever quelques interrogations, s'agissant de deux pays où la disponibilité de l'alcool, son coût pour le consommateur et les niveaux de consommation (consommation « taxée »¹⁴ de 11,8 litres d'alcool pur par habitant âgé de 15 ans et plus pour la France en 2016 contre 7,2 pour la Suède) sont très différents. On touche ici aux difficultés d'appréciation des situations nationales au travers d'indicateurs chiffrés qui ne rendent pas nécessairement compte de l'impact des mesures considérées sur la population (Nelson et Young, 2001), d'autant qu'ils ignorent l'application et le respect effectifs des mesures (Bergeron, 2008).

14. Consommation ayant donné lieu à versement de droits indirects sur l'alcool ; l'OMS calcule également par modélisation les volumes d'alcool ayant échappé à la taxation. Ce montant représenterait en France 10 % du volume total en 2016, ce qui semble très excessif au regard de la très faible taxation des vins (seule catégorie d'alcool susceptible de donner lieu à des volumes importants de ventes non taxées) et aurait doublé entre 2011 et 2016, évolution qu'aucune explication ne paraît justifier.

CONCLUSION

Malgré les convergences, qui résultent des efforts soutenus en faveur d'une politique intégrée européenne, il existe encore des différences importantes dans les modes de régulation de l'alcool et les politiques suivies dans les différents pays de l'Union européenne. Ainsi, les pays scandinaves restent beaucoup plus interventionnistes : la gestion des alcools y est fortement étatisée (régies des alcools), les boissons alcooliques sont fortement taxées et la fiscalité indirecte sur les boissons alcooliques y est élevée. Mais certains pays du Sud de l'Europe comme l'Italie, le Portugal et la France se caractérisent également par des politiques assez interventionnistes suivant les critères de l'OMS. À l'inverse l'Allemagne et une partie de ses voisins, pays gros consommateurs de bières, semblent moins enclins à adopter des politiques contraignantes et ont moins recours aux dispositions législatives et réglementaires recommandées par l'OMS. Au-delà des déterminants historiques et culturels qui expliquent une part des divergences dans les politiques en Europe (Obradovic et Beck, 2016), il faut aussi souligner la prégnance des intérêts économiques qui pèsent dans les choix des différents pays sur la question de l'alcool et notamment en matière de fiscalité (Fortané, 2016).

Les politiques de réduction de la consommation dommageable d'alcool menées au sein des différents pays de l'UE sont encore loin d'être harmonisées. Les rapports publiés par l'OMS peuvent être une incitation au rapprochement des politiques. Il faut cependant à cet effet que les informations fournies dans ces rapports soient suffisamment diffusées et médiatisées.

La France fait partie des pays au sein de l'UE ayant adopté le plus grand nombre de mesures visant à limiter la consommation dommageable d'alcool recommandée par l'OMS. Des marges de progression sont cependant possibles, notamment en ce qui concerne l'action sur les prix de l'alcool qui, comparativement aux autres pays de l'UE, reste peu élevé. En matière de prévention, les critères de l'OMS, même très limités, montrent en tout cas que des améliorations doivent être recherchées.

La comparaison des politiques de réduction de la consommation dommageable d'alcool à partir de réponses binaires sur l'existence formelle dans chaque pays d'un ensemble de mesures est un premier élément d'information. Cette approche demanderait à être complétée par des évaluations de la mise en œuvre effective de ces mesures.

Il faut également tenir compte des spécificités tenant à l'histoire et à la culture de chaque pays. La France partage avec l'Italie et l'Espagne la tradition viticole mais reste un des pays qui a érigé le vin en emblème national et symbole culturel. C'est aussi le pays qui, dans le passé, consommait bien davantage d'alcool que tous les autres pays européens. La prise de conscience de l'ampleur des problèmes d'alcool qui touchait la France a sans doute facilité la mise en place de mesures de limitations des dommages liés à la consommation excessive d'alcool. Cette dynamique en faveur de la santé publique se heurte à la défense des intérêts économiques de la profession. À l'exception, on l'a vu du Royaume-Uni et de l'Irlande, tous les pays européens taxent beaucoup plus fortement les boissons alcoolisées pas ou peu produites sur le territoire national et plus faiblement ce qui est produit dans le pays. Contrairement à l'Espagne, l'Italie et le Portugal, la France a au moins le mérite d'avoir conservé une taxe sur le vin. Celle-ci est cependant très faible : un peu moins de 60 % des volumes d'alcool pur sont consommés en France en 2019 sous forme de vin, qui représente pourtant à peine 3 % des droits indirects perçus sur l'alcool.

Il reste difficile de mener aujourd'hui un débat dépassionné sur l'alcool en France. On peut espérer que la publication d'ici le 1^{er} semestre 2021 des résultats de la nouvelle expertise collective sur l'alcool rendra plus facile le dialogue sur cette épineuse question.

BIBLIOGRAPHIE

(Sites accessibles au 15/07/2020)

- Angus C., Holmes J., Meier P.S. (2019) [Comparing alcohol taxation throughout the European Union](#). *Addiction*, Vol. 114, n° 8, p. 1489-1494.
- Bergeron H. (2008) [Qualifier en politique : l'exemple du problème de l'alcool](#). *Santé Publique*, Vol. 20, n° 4, p. 341-352.
- Bonaldi C., Hill C. (2019) [La mortalité attribuable à l'alcool en France en 2015](#). *BEH - Bulletin Epidémiologique Hebdomadaire*, n° 5-6, p. 97-108.
- Conseil des Communautés européennes (1992) [Directive 92/83/CEE du Conseil du 19 octobre 1992 concernant l'harmonisation des structures des droits d'accises sur l'alcool et les boissons alcooliques](#). *Journal officiel des Communautés européennes*, n° L 316 du 31/10, p. 0021-0027.
- Dargelos B. (2007) Le bon grain et l'ivraie. Genèse et institutionnalisation de la lutte anti-alcoolique en France, XIX^e-XX^e siècles. Université Paris I - Panthéon-Sorbonne, Thèse de Science politique, 545 p.
- ETSC (2019) [Blood alcohol content \(BAC\) drink driving limits across Europe](#). European Transport Safety Council.
- Eurocare (2016) [European report on alcohol policy. A review](#). Brussels, European Alcohol Policy Alliance, 20 p.
- Eurostat (2017) [Household spending on alcohol close to €130 billion](#). European Commission.
- Fortané N. (2016) [Une mobilisation contre la santé ? Les producteurs d'alcool face à la notion d'addiction](#). *Sciences Sociales et Santé*, Vol. 34, n° 1, p. 77-101.
- Inserm. Réduction des dommages associés à l'alcool : stratégies de prévention et d'accompagnement. Collection Expertise collective. Montrouge : EDP Sciences, sous presse.
- LegiPermis (2020) [Le permis à points en Europe](#).
- Nelson J.P., Young D.J. (2001) [Do advertising bans work? An international comparison](#). *International Journal of Advertising*, Vol. 20, n° 3, p. 273-296.
- Obradovic I., Beck F. (2016) Évolution du cadre légal des politiques de lutte contre les addictions en Europe et aux États-Unis. In : *Traité d'addictologie*. 2e édition, Reynaud M., Karila L., Aubin H.-J., Benyamina A. (Dir.). Paris, Lavoisier Médecine Sciences, p. 206-213.
- OIV (2019) [Note de conjoncture 2019 du secteur vitivinicole mondial](#). Paris, Organisation Internationale de la Vigne et du Vin, 15 p.
- OMS (2010) [Stratégie mondiale visant à réduire l'usage nocif de l'alcool](#). Genève, Organisation mondiale de la santé, 46 p.
- Tomasson R.F. (1998) [Alcohol and alcohol control in Sweden](#). *Scandinavian Studies*, Vol. 70, n° 4, p. 477-508.
- UMIH (2016) [Licences de débits de boissons](#). Union des métiers et des industries de l'hôtellerie.
- WHO (2018) [Global Health Observatory data repository - Alcohol control policies](#).
- WHO Regional Office for Europe (1992) *European Alcohol Action Plan 1992-1999*. Copenhagen, World Health Organization Regional Office for Europe.
- WHO Regional Office for Europe (2017) [Policy in action: A tool for measuring alcohol policy implementation](#). Copenhagen, World Health Organization Regional Office for Europe, 61 p.
- WHO Regional Office for Europe (2018) [Alcohol consumption, harm and policy response fact sheets for 30 European countries](#). Copenhagen, World Health Organization Regional Office for Europe, 104 p.
- WHO Regional Office for Europe (2019) [Status report on alcohol consumption, harm and policy responses in 30 European countries 2019](#). Copenhagen, World Health Organization Regional Office for Europe, 64 p.

REMERCIEMENTS

À Emeline Guibon-Bonin, auditrice de justice de l'École nationale de la magistrature. Cette note repose très largement sur le travail qu'elle a effectué lors de son passage à l'OFDT.

À Ivana Obradovic, Stanislas Spilka et Julien Morel d'Arleux pour leur relecture.