Restrictions de la publicité pour le tabac
Une explication situationnelle et contextuelle d'un changement de politique publique en Suisse

Mémoire de Master soumis à

L'Université de Berne

Sous la direction de : **Dr Susanne Hadorn**

Kompetenzzentrum für Public Management

Schanzeneckstrasse 1

CH-3001 Bern

Par :

Ysatis Menétrey

de Montilliez (VD)

16-409-906

Bernstrasse 2, 3037 Herrenschwanden

ysatis.menetrey@students.unibe.ch

Berne, le 25 mai 2022

Résumé de l'étude

Sur la base de la théorie des courants multiples de Kingdon (1984; 1995), de l'élargissement conceptuel de Herweg (2013) et du concept de transition progressive vers un changement de paradigme de Studlar et Cairney (2014), le présent mémoire explique l'acceptation populaire de l'initiative « Oui à la protection des jeunes et des enfants contre la publicité pour le tabac » en date du 13 février 2022, soit une mesure fédérale de restriction des publicités pour les produits du tabac pouvant *atteindre* les enfants et les adolescents[1]. Sous forme d'étude de cas, le travail consiste à expliquer le *timing* de la prise de décision, tout comme le contenu de l'initiative ayant été votée par une majorité du corps électoral suisse. Celle-ci étant la première initiative populaire fédérale acceptée visant une restriction de la publicité des produits du tabac, ce mémoire propose une explication contextuelle et situationnelle d'un changement de politique publique.

A l'aide d'une analyse de cas qualitative comportant une analyse de contenu de 121 documents et 5 entretiens d'experts, ainsi qu'une analyse argumentative, les six hypothèses posées par la chercheuse sont confirmées. Le courant des problèmes du tabagisme semble avoir gagné en visibilité pendant la crise du Covid-19, mais également sous la pression des recommandations mondiales et européennes, et tend à s'orienter vers les nouveaux produits du tabac et leur impact sur la consommation des jeunes. Le courant politique est marqué par la forte présence des lobbys du tabac au niveau du Parlement fédéral. Cependant, l'acceptation populaire de mesures plus strictes est large, ce qui se vérifie dans les votations cantonales et au niveau fédéral, grâce à l'institution de la démocratie directe. L'initiative populaire « Enfants sans tabac » présente en tant que solution politique un large soutien d'experts du domaine de la santé, tout comme d'un fort soutien moral et a l'avantage d'être un compromis, puisque seule la question du tabac est abordée et que l'interdiction de publicité est partielle. Les entrepreneurs de politique publique en faveur de l'initiative ont pu profiter d'un soutien médiatique important ainsi que d'un *timing* favorable. Le couplage des trois courants est en outre facilité par une dénormalisation de la fumée dans la société et de nouveaux savoirs concernant l'effet du tabagisme chez les jeunes, rendant alors des solutions strictes plus acceptables.

Mots-clés : *Analyse des politiques publiques, courants multiples, logique argumentative, arguments de politique publique, changement politique, transition progressive vers un changement de paradigme, décision politique, politique du tabac, restriction de la publicité, protection de la jeunesse, initiative populaire « Enfants sans tabac »*

[1] Dans le présent document, les termes employés pour désigner des personnes sont pris au sens générique ; ils ont à la fois valeur d'un féminin et d'un masculin.

Remerciements

Je tiens tout d'abord à remercier ma directrice de mémoire, Dr Susanne Hadorn pour ses précieux conseils et encouragements, et pour son soutien bienveillant tout au long de la rédaction de ce travail. Un grand merci également à toute l'équipe de polsan, tout particulièrement à Reto Wiesli, Sandra Hügli-Jost et Markus Koch, pour m'avoir permis de vivre un stage si enrichissant et pour les informations lors des mois qui ont suivi. J'adresse mes remerciements également aux experts et expertes qui ont accepté de m'offrir une partie de leur temps, Maja Baumann, Wolfgang Kweitel, Flavia Wasserfallen, Michael Anderegg et Grégoire Vittoz, tout comme au comité d'initiative qui m'a accordé sa confiance. Je remercie infiniment tous ceux qui ont contribué à la finalisation et à la relecture de ce mémoire, en particulier Jonathan Djehiche, Pascal Menétrey et Léa Massy. Merci également à toutes celles qui m'ont donné de précieux coups de main pour la vérification des parties en allemand, Francesca Müller, Jana Müller et Anna Kaspar.

Table des matières

RESUME DE L'ETUDE ---------- II
REMERCIEMENTS ---------- III
TABLE DES MATIERES ---------- IV
LISTE DES TABLEAUX ---------- VI
LISTE DES FIGURES ---------- VI
LISTE DES ANNEXES ---------- VI
LISTE DES ABREVIATIONS ---------- VII
1. INTRODUCTION ---------- 1
1.1 SITUATION INITIALE ---------- 1
1.2 PROBLEMATIQUE ---------- 1
1.3 QUESTION DE RECHERCHE ---------- 3
1.4 OBJECTIF DU MÉMOIRE ET DÉLIMITATION ---------- 3
1.5 CONSTRUCTION DU MEMOIRE ---------- 4
2. POLITIQUE DU TABAC EN SUISSE ---------- 4
2.1 UNE STRUCTURE MULTI-NIVEAUX ---------- 4
2.1.1 Convention-cadre de l'OMS pour la lutte antitabac (CCLAT) ---------- 5
2.2 LOI SUR LES PRODUITS DU TABAC (LPTAB) ---------- 5
2.2.1 Calendrier de la LPTab ---------- 5
2.3 MESURES DE LUTTE ANTI-TABAC : COMPARAISON INTERNATIONALE ---------- 7
2.4 LIMITATION DE LA PUBLICITE POUR LE TABAC ---------- 7
2.4.1 Historique ---------- 7
2.4.2 Initiative « Enfants et jeunes sans publicité pour le tabac » (2022) ---------- 8
2.4.2.1 Analyse des hypothèses causales ---------- 8
2.4.2.2 Arguments ---------- 10
2.4.2.3 Sélection du cas ---------- 11
3. CADRE THEORIQUE ---------- 11
3.1 CONSIDERATIONS DE BASE ---------- 11
3.1.1 Prémisses théoriques ---------- 11
3.1.2 Les degrés du changement ---------- 12
3.1.3 Le tournant argumentatif et l'analyse des arguments de politique publique ---------- 13
3.2 LA THEORIE DES COURANTS MULTIPLES DE KINGDON ---------- 14
3.2.1 Caractère imprédictible et contingence ---------- 14
3.2.2 Le courant politique, des problèmes et des solutions ---------- 15
3.2.3 Développement du modèle selon Herweg ---------- 16
3.3 LE CONCEPT DE TRANSITION PROGRESSIVE VERS UN CHANGEMENT DE PARADIGME ---------- 16
3.4 PERTINENCE DU MODELE THEORIQUE ---------- 17
4. HYPOTHESES ---------- 18
4.1 HYPOTHESE 1 : COURANT DES PROBLEMES ---------- 18
4.2 HYPOTHESE 2 : COURANT POLITIQUE ---------- 19
4.3 HYPOTHESE 3 : COURANT DES SOLUTIONS ---------- 19
4.4 HYPOTHESE 4 : ENTREPRENEURS DE POLITIQUE PUBLIQUE ---------- 20
4.5 HYPOTHESE 5 : FENETRE DE DECISION ---------- 20
4.6 HYPOTHESE 6 : TRANSITION PROGRESSIVE VERS UN CHANGEMENT DE PARADIGME ---------- 21

4.7 APERÇU DES HYPOTHESES ---------- 21
4.8 VARIABLES ET INDICATEURS ---------- 22

5. METHODOLOGIE ---------- 23

5.1 DESIGN : ANALYSE DE CAS QUALITATIVE ---------- 23
5.2 METHODE DE COLLECTE DES DONNEES ---------- 23
5.2.1 SELECTION DES DOCUMENTS ---------- 23
5.2.1.1 Sélections des documents pour l'analyse de contenu ---------- 23
5.2.1.2 Sélections des documents pour l'analyse argumentative ---------- 26
5.2.2 Entretiens d'experts ---------- 26
5.2.2.1 Choix des participants et prise de contact ---------- 27
5.3 METHODE D'ANALYSE DES DONNEES ---------- 28
5.3.1 Analyse de contenu ---------- 28
5.3.2 Analyse argumentative ---------- 29
5.4 VUE D'ENSEMBLE DES DONNEES ET DES METHODES D'ANALYSE ---------- 30
5.5 JUSTIFICATION DE LA METHODOLOGIE ---------- 31

6. RESULTATS ---------- 32

6.1 DESCRIPTION DES RESULTATS ---------- 32
6.1.1 Analyse de contenu qualitative ---------- 32
6.1.1.1 Courant des problèmes ---------- 32
6.1.1.2 Courant politique ---------- 36
6.1.1.3 Courant des solutions ---------- 40
6.1.1.4 Entrepreneurs de politique publique ---------- 43
6.1.1.5 Résumé de l'analyse de contenu qualitative ---------- 45
6.1.2 Analyse argumentative ---------- 46
6.1.2.1 « Contre la publicité pour des produits qui engendrent la dépendance » (1978) - 47
6.1.2.2 « Pour la prévention des problèmes liés au tabac » (1992) ---------- 49
6.1.2.3 « Oui à la protection des enfants et des jeunes contre la publicité pour le tabac » ---------- 51
6.1.2.4 Résumé de l'analyse argumentative ---------- 53
6.2 INTERPRETATION DES RESULTATS ---------- 54
6.2.1 Réponse aux hypothèses ---------- 54
6.2.1.1 Hypothèse 1 ---------- 54
6.2.1.2 Hypothèse 2 ---------- 55
6.2.1.3 Hypothèse 3 ---------- 56
6.2.1.4 Hypothèse 4 ---------- 56
6.2.1.5 Hypothèse 5 ---------- 57
6.2.1.6 Hypothèse 6 ---------- 57
6.2.1.7 Résumé des réponses aux hypothèses ---------- 59
6.2.2 Réponse à la question de recherche ---------- 59

7. DISCUSSION ---------- 62

7.1 LIMITES ---------- 63
7.2 PROBLEMES ET DEFIS RENCONTRES ---------- 64

8. CONCLUSION ---------- 65

BIBLIOGRAPHIE ---------- VIII

LITTERATURE ACADEMIQUE ---------- VIII
RAPPORTS SCIENTIFIQUES ---------- XI
ARTICLES DE LOIS ---------- XII
INITIATIVES POPULAIRES FEDERALES ---------- XII

SELBSTSTÄNDIGKEITSERKLÄRUNG ----------XIII
EINVERSTÄNDNISERKLÄRUNG ZUR VERÖFFENTLICHUNG DER MASTERARBEIT ----------XIII
ANNEXES ---------- XIV

Liste des tableaux

TABLEAU 1: CALENDRIER DES PROCEDURES PARLEMENTAIRES 6
TABLEAU 2: COMPARAISON DES MESURES LPTAB - INITIATIVE POPULAIRE FEDERALE..... 8
TABLEAU 3: ARGUMENTS PRO-CONTRA ET LEURS DEFENDEURS PRINCIPAUX 10
TABLEAU 4: RECAPITULATIF DES HYPOTHESES 21
TABLEAU 5: RÉCAPITULATIF DES INDICATEURS 22
TABLEAU 6: VUE D'ENSEMBLE DES DONNEES ET DES METHODES D'ANALYSE 30
TABLEAU 7: RESUME DES RESULTATS DE L'ANALYSE DE CONTENU QUALITATIVE 46
TABLEAU 8: SCHEMA D'ANALYSE DE DUNN – « CONTRE LA PUBLICITE POUR DES PRODUITS QUI ENGENDRENT LA DEPENDANCE » 48
TABLEAU 9: SCHEMA D'ANALYSE DE DUNN – « POUR LA PREVENTION DES PROBLEMES LIES AU TABAC » 51
TABLEAU 10: SCHEMA D'ANALYSE DE DUNN – « OUI À LA PROTECTION DES ENFANTS ET DES JEUNES CONTRE LA PUBLICITE POUR LE TABAC » 53
TABLEAU 11: RESUME DES RESULTATS DE L'ANALYSE ARGUMENTATIVE 53
TABLEAU 12: RECAPITULATIF DES CHANGEMENTS CONSTITUTIONNELS PROPOSES PAR LES TROIS INITIATIVES 54
TABLEAU 13: RESUME DES REPONSES AUX HYPOTHESES 59
TABLEAU 14: REPONSES AUX SOUS-QUESTIONS DE RECHERCHE 61

Liste des figures

FIGURE 1: MODÈLE D'IMPACT LINÉAIRE 9
FIGURE 2: DEUXIÈME COUPLAGE SELON HERWEG 16

Liste des annexes

ANNEXE 1: SCHEMA D'ANALYSE DE CONTENU DES DOCUMENTS ET DES ENTRETIENS XIV
ANNEXE 2: INVENTAIRE DES SOURCES DOCUMENTAIRES XVI
ANNEXE 3: CALENDRIER DES ENTRETIENS XX
ANNEXE 4: PROTOCOLE DES ENTRETIENS XX

Liste des abréviations

art.	Article
AI	Assurance Invalidité
al.	Alinéa
ATF	Arrêt du tribunal fédéral
AVS	Assurance Vieillesse et Survivants
CCLAT	Convention-Cadre de l'OMS pour la lutte anti-tabac
CF	Conseil fédéral
CE	Conseil des États
CN	Conseil national
CSSS	Commissions de la sécurité sociale et de la santé publique
DFI	Département fédéral de l'intérieur
LDAl	Loi fédérale sur les denrées alimentaires et les objets usuels
let.	Lettre
LPTab	Loi sur les produits du tabac
LRTV	Loi fédérale sur la radio et la télévision
MNT	Maladie non transmissible
n	Nombre
OFS	Office fédéral de la statistique
OFSP	Office fédéral de la santé publique
OMS	Organisation mondiale de la santé
ONG	Organisation non-gouvernementale
OTab	Ordonnance sur les produits du tabac et les produits contenant des succédanés de tabac destinés à être fumés
PEV	Parti évangélique suisse
PLR	Parti libéral-radical
PS	Parti socialiste
PV	Procès-verbal
SECO	Secrétariat d'État à l'économie
UDC	Union démocratique du centre
UE	Union européenne
VD	Variable dépendante
VI	Variable indépendante

1. Introduction

1.1 Situation initiale

La consommation de tabac est un problème de société qui a des conséquences sanitaires, mais aussi économiques et sociales pour toute la population. Elle est la première cause de mortalité évitable en Suisse, causant annuellement 9500 décès (CF, 2020, p.7061). Les coûts économiques de la consommation de tabac s'élèvent à 5,6 milliards de francs par année, alors que ceux sociaux sont estimés à près de 10 milliards (Fueglister-Dousse et al., 2009, p.33). En outre, il est prouvé que la publicité pour le tabac favorise le tabagisme, notamment en encourageant les jeunes à commencer à fumer, en renforçant le comportement tabagique des fumeurs et en les dissuadant d'arrêter de consommer (Ronald, 2008). Au cours de l'année 2020, ce sont 9,7 millions de francs qui ont été dépensés pour la publicité du tabac, que ce soit pour la presse écrite ou pour l'affichage, ce qui correspond à 0,2% de la publicité dans les médias suisses (OFSP, 2021a). Ces chiffres sont par ailleurs en constante baisse (CF, 2020). En 2016, 4'580 personnes étaient directement employées dans le secteur suisse du tabac, avec une valeur ajoutée annuelle estimée à 2,1 milliards (SECO, 2019, p.5).

1.2 Problématique

La limitation de la publicité pour le tabac est considérée historiquement comme une des premières mesures proposées contre le tabagisme et comme thème le plus courant des diverses interventions parlementaires au sujet du tabagisme (Olivier, 2019, p.182). La mise en place de telles restrictions publicitaires en Suisse se caractérise par une politique des petits pas tant au niveau national que cantonal, par une grande autonomie des cantons, par la présence de diffusion des politiques publiques (Stadter, 2015, p.24), ainsi que par un processus systématique d'apprentissage (Kuenzler, 2018, p.267). Deux coalitions et systèmes de pensée s'affrontent principalement dans le débat sur la restriction de la publicité pour le tabac, à savoir celui promouvant la prévention et la promotion de la santé et celui mettant en avant la liberté et la responsabilité personnelle (Wenger et al., 2014, p.33). La politique en matière de tabac et de restriction de la publicité se cristallise donc dans un conflit à forte composante idéologique (Vatter & Rüefli, 2014, p.841).

Le 13 février 2022, l'initiative populaire « Oui à la protection des jeunes et des enfants contre la publicité pour le tabac »[2] a été acceptée aux urnes à la majorité du peuple et des cantons avec un score de 56,61% et 15 cantons en sa faveur (OFS, 2022). Cette initiative lancée en 2018 et portée principalement par les organisations de la santé, de la jeunesse et du sport exige l'interdiction de toute publicité pour le tabac qui *atteint* les jeunes et les enfants, soit notamment la publicité sur internet, dans les médias sociaux, dans les manifestations ou encore dans les journaux gratuits (CF, 2020). Elle s'ajoute à une liste conséquente d'activités législatives pour réguler et restreindre la publicité pour le tabac ayant obtenu un succès variable au niveau cantonal et fédéral (Stadter, 2015, p.167). En effet, au niveau fédéral, l'initiative populaire « Contre la publicité pour des produits qui engendrent la dépendance », lancée par l'Ordre indépendant des Bons Templiers et rejetée en 1979, visait une interdiction totale de la publicité pour le tabac ainsi que pour les boissons alcoolisées. L'initiative populaire fédérale « Pour la prévention des problèmes liés au tabac », également rejetée en 1993, exigeait quant à elle l'interdiction totale de la publicité directe ou indirecte pour le tabac. Ces deux initiatives ont le point commun d'avoir été refusées à une large majorité, respectivement à 59% pour la première et 74,5% pour la seconde (OFS, 2022).

Jusqu'au 13 février 2022, les intérêts économiques et libéraux, portés principalement par les lobbys du tabac, les organisations économiques, les partis de droite et l'industrie publicitaire ont donc dominé le débat fédéral de la restriction publicitaire, dans un pays propice à l'industrie du tabac étant donné son système politique (Olivier, 2019) et la présence d'intérêts du tabac (Toshkow, 2013, p.462). À titre comparatif, l'édition 2019 du *Tobacco Control Scale* en Europe (Joossens et al., 2020) plaçait la Suisse en avant-dernière position parmi les 36 pays européens en ce qui concerne la lutte contre le tabac, et notamment les restrictions publicitaires pour la jeunesse.

Le présent mémoire consiste à expliquer un changement de politique publique, tant au niveau de son *timing* que de son contenu, et l'introduction d'une nouvelle mesure fédérale jusqu'ici refusée aux urnes. Pour se faire, la théorie des courants multiples de Kingdon (1984; 1995) et l'élargissement conceptuel de Herweg (2013) sont utilisés. Le concept de transition progressive vers un changement de paradigme de Studlar et Cairney (2014) permet quant à lui d'expliquer le changement contextuel sur le long terme. La méthode empirique est une analyse de cas qualitative, comportant une triangulation des méthodes, soit une analyse de contenu de divers documents et d'entretiens d'experts ainsi qu'une analyse argumentative.

[2] Dans ce travail, les deux abréviations de l'initiative sont également employées, à savoir « Enfants et jeunes sans publicité pour le tabac » ainsi que « Enfants sans tabac ».

1.3 Question de recherche

La question de recherche à laquelle ce mémoire s'efforce de répondre est la suivante :

En s'appuyant sur la théorie des courants multiples et le concept de transition progressive vers un changement de paradigme, comment expliquer l'acceptation populaire d'une nouvelle mesure fédérale de restriction de la publicité pour le tabac pouvant atteindre les enfants et les adolescents (Initiative populaire « Oui à la protection des jeunes et des enfants contre la publicité pour le tabac ») ?

La question de recherche principale est divisée en deux sous-questions :

a. Comment expliquer le ***timing*** du changement politique ?

b. Comment expliquer le **contenu** de l'initiative ?

1.4 Objectif du mémoire et délimitation

Ce mémoire s'intègre dans l'analyse des politiques publiques, soit l'étude des aspects de fond de la politique et les questions relatives aux objets, aux objectifs et aux effets des activités politiques (Jann, 2002, p.665). De ce fait, les motivations, les conditions et facteurs d'influence d'une politique ainsi que les différents acteurs impliqués sont observés, tout comme les groupes d'intérêts, les partis et les experts qui façonnent une décision ou une politique publique.

L'objectif de ce travail est d'apporter une contribution à la recherche sur la politique suisse du tabac, la publicité et ses restrictions. Il s'agit également d'une contribution à l'analyse du champ politique de la dépendance et à la théorie du processus politique, notamment de la prise de décision et du changement politique. Une telle analyse est en outre pertinente pour comprendre les facteurs de succès (intrinsèques ou situationnels) de l'initiative populaire « Enfants sans tabac », le contenu et le *timing* de la prise de décision. L'initiative ayant été acceptée récemment, il n'existe par ailleurs pas encore d'analyse rétrospective situationnelle ou contextuelle.

Les théories employées, l'approche des courants multiples de Kingdon (1984; 1995) et l'ajout conceptuel de Herweg (2013), permettent de mettre en exergue la temporalité, la contingence et le caractère indéterminé de la prise de décision et du changement politique. La particularité de ce travail et son originalité se veut être la combinaison des concepts apportés par la théorie des courants multiples ainsi que par le concept de transition progressive vers un changement de paradigme de Studlar et Cairney (2014). Ceci permet de prendre en compte la lente modification contextuelle qui a précédé un changement ponctuel.

1.5 Construction du mémoire

À la suite de cette introduction, le travail est composé de sept parties distinctes. La prochaine partie dresse un aperçu de la politique du tabac en Suisse ainsi que des diverses lois et conventions internationales. La question de la limitation de la publicité du tabac est ensuite abordée au travers de l'initiative populaire fédérale « Enfants sans tabac ». Le cadre théorique et sa pertinence est par la suite explicité, suivi de la description et de la justification des six hypothèses de travail ainsi que des variables et des indicateurs de mesure. La cinquième partie du travail comporte la méthodologie, les méthodes de collecte des données et les méthodes d'analyse. Finalement, les résultats de l'étude sont présentés, ce qui permet d'apporter des réponses aux hypothèses et à la question de recherche énoncée au début du travail. Les deux dernières parties visent à aller plus loin, en discutant des résultats de la recherche ainsi que de ses limites, puis en concluant sur les apports de l'étude et les éventuelles investigations à entreprendre par la suite.

2. Politique du tabac en Suisse

2.1 Une structure multi-niveaux

La limitation de la publicité pour le tabac en Suisse s'inscrit dans une politique large comprenant une vaste législation, soit plusieurs lois et ordonnances dans différents domaines ainsi qu'une grande diversité en matière de Constitutions, lois et réglementations cantonales et de programmes cantonaux (Kuenzler, 2018; Olivier, 2019). Plusieurs groupes sont parties prenantes, à savoir la Confédération, les cantons, des ONG et des acteurs privés. Ils travaillent ensemble, dans le sens d'une gouvernance multi-niveaux, la politique du tabac étant un cas classique de contexte multi-niveaux, horizontalement et verticalement (Sager et al., 2020). Conformément à la Constitution fédérale suisse (art. 18), la Confédération prend des mesures pour renforcer la santé de la population et réduire les coûts. Elle est compétente pour les prescriptions relatives aux produits, la gestion du tabac, la coordination de la prévention du tabagisme et la protection au travail. La prévention du tabagisme est centrale et constitue une tâche importante, présente également dans l'agenda Santé 2030 (2019). Pour atteindre les objectifs de prévention, deux stratégies ont été mises en œuvre, les stratégies Addictions et MNT (OFSP, 2021). Les cantons, eux, sont co-responsables de la politique du tabac. Ils ont leurs propres lois concernant le tabagisme passif, la publicité, la remise au mineur ou encore les achats-tests de tabac, et peuvent mettre en place leur programme de prévention. Il en résulte des législations très hétérogènes dans les divers cantons, ceux-ci fonctionnant comme un laboratoire de politique publique (Sager et al., 2020).

2.1.1 Convention-cadre de l'OMS pour la lutte antitabac (CCLAT)

La convention-cadre de l'OMS pour la lutte antitabac a été publiée en 2003 et compte 182 signataires[3]. Elle est une réponse à l'épidémie des maladies et des décès dus au tabagisme, vise une coopération internationale en matière de santé publique et la réduction des conséquences sanitaires et économiques de la consommation de tabac (CF, 2020). Elle s'oppose par ailleurs aux autres traités par son approche visant une réduction de la demande et de l'offre des produits du tabac. Les mesures visant à réduire la demande du tabac sont financières (mesures fiscales) mais également autres (tabagisme passif, étiquetage, publicité, promotion). La convention de l'OMS, entrée en vigueur le 27 février 2025, a été signée par la Suisse le 25 juin 2004 mais n'a pas encore été ratifiée. Pour ce faire, la Suisse devrait instaurer « une interdiction globale de toute publicité en faveur du tabac et de toute promotion et de tout parrainage du tabac » (OMS, art.13, al. 2), ou du moins « des restrictions de toute publicité en faveur du tabac et de toute promotion et tout parrainage du tabac » (OMS, art.13, al. 3).

2.2 Loi sur les produits du tabac (LPTab)

La loi sur les produits du tabac, débattue depuis 2015, a été adoptée en octobre 2021 par le Parlement et entrera en vigueur en 2023. Faisant office de contre-projet à l'initiative « Enfants et jeunes sans publicité pour le tabac », elle devra être révisée pour aller dans le sens de l'initiative populaire. La nouvelle loi sur les produits du tabac prévoit notamment un âge de vente unique et prend en considération les cigarettes électroniques. Elle remplacera par ailleurs la loi fédérale sur les denrées alimentaires et les objets usuels (LDAl), qui contenait jusqu'ici les produits du tabac.

2.2.1 Calendrier de la LPTab

Les débats autour de la LPTab ont concerné deux projets de loi. Le premier projet de loi (2014-2016) a été transmis à l'Assemblée fédérale en 2015 et renvoyé par celle-ci au Conseil fédéral fin 2016. Il contenait de nombreuses restrictions publicitaires, notamment concernant les publicités par affichage, au cinéma, les annonces dans la presse ou encore sur internet. Le 8 décembre 2017, le Conseil fédéral a présenté son deuxième avant-projet, qui faisait cette-fois fi des restrictions en matière de publicité, promotion et parrainage mais contenait la réglementation des cigarettes électroniques, des produits à usage oral et des produits à chauffer. Ce deuxième projet, beaucoup

[3] État au 1er août 2021

plus souple en matière de restrictions et ne s'éloignant que peu des réglementations déjà en vigueur, ne permettait ainsi pas de ratifier la CCLAT. Le projet est par la suite retravaillé par le Conseil des États, qui lui ajoute quelques restrictions, telles que les annonces presses ou la distribution d'échantillons gratuits et est examiné en même temps que l'initiative populaire « Enfants et jeunes sans publicité pour le tabac ». Bien que le Parlement soit pour la prévention du tabagisme chez les enfants et les jeunes, la majorité des deux chambres parlementaires trouve que l'initiative va trop loin en matière de restriction, ce qui conduit à son refus. Les dispositions pour la protection des jeunes et la limitation de la publicité sont cependant ajoutées dans la LPTab, en tant que contrepartie faite aux initiateurs.

Tableau 1: Calendrier des procédures parlementaires

LPTab : premier projet de loi		LPTab : second projet de loi		Initiative populaire	
2014	Procédure de consultation				
14.06.2016	CE (renvoi)				
08.12.2016	CN (renvoi)				
				2017	Idée et création de l'association
				2018	Lancement
		2018	Procédure de consultation		
				12.09.2019	Dépôt
		17.09.2019	CE (début)		
		26.09.2019	CE (décision)		
		07.12.2020	CN (délibération)		
		08.12.2020	CN (divergences)		
				17.03.2021	CN (délibération)
		14.06.2021	CE (divergences)		
		16.09.2021	CN (divergences)		
		20.09.2021	CE (divergences)	20.09.2021	CE (délibération)
		01.10.2021	CE (adoption)	01.10.2021	CE (refus)
		01.10.2021	CN (adoption)	01.10.2021	CN (refus)

Source : Propre illustration à l'aide de la base de données *Curia Vista*[4]

[4] Base de données des objets parlementaires, https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/curia-vista, consultée le 19 avril 2022

2.3 Mesures de lutte anti-tabac : Comparaison internationale

Selon l'ONG *Global Center for Good Governance on Tobacco Control* et les résultats du nouvel Indice international du lobby du tabac 2021 (Assunta, 2021), la Suisse se trouve à l'avant-dernière place en ce qui concerne la mise en œuvre de mesures efficaces pour le contrôle du tabac. En 2019 déjà, l'édition *Tobacco Control Scale* en Europe (Joossens et al., 2020) plaçait la Suisse en avant-dernière position parmi les trente-six pays européens en ce qui concerne la lutte contre le tabac et les restrictions publicitaires pour la jeunesse. En somme, l'influence de l'industrie du tabac est grande en Suisse (Pieth, 2016) alors que la réglementation en matière de lobbying, de publicité et de politique des prix est faible (Assunta, 2021; Joossens et al., 2020), du moins jusqu'à l'acceptation et la mise en œuvre de l'initiative populaire « Enfants sans tabac ».

2.4 Limitation de la publicité pour le tabac

2.4.1 Historique

En Suisse, la publicité pour les produits du tabac est interdite à la télévision et à la radio depuis 1995 (LRTV, art.10). Depuis 2004, toute « publicité qui s'adresse spécialement aux jeunes de moins de 18 ans » est également proscrite (Otab, art. 18, let. a à c, e et g), soit la publicité dans les lieux fréquentés surtout par les jeunes et les manifestations pour adolescents. La distribution de gadgets publicitaires gratuits aux jeunes est également interdite (OTab, art.18, let. d et f).

Outre ces législations nationales, de nombreux cantons ont également instauré leurs propres réglementations en matière de publicité pour le tabac. Dix-sept cantons interdisent en effet la publicité sur les affiches, six interdisent la publicité dans les cinémas et deux interdisent la publicité ainsi que le parrainage d'évènements dans le domaine public ou privé, visibles depuis le domaine public, ou lors d'évènements culturels ou sportifs (OFSP, 2021b).

D'autres tentatives nationales ont échoué pour rendre les restrictions de la publicité pour le tabac plus strictes, à savoir l'initiative populaire fédérale « Contre la publicité pour des produits qui engendrent la dépendance », rejetée en 1979 à 59%, et qui visait une interdiction totale de la publicité pour le tabac, ainsi que l'initiative populaire fédérale « Pour la prévention des problèmes liés au tabac », également rejetée en 1993 à 74,5, qui exigeait l'interdiction totale de la publicité directe ou indirecte pour le tabac (OFS, 2022).

2.4.2 Initiative « Enfants et jeunes sans publicité pour le tabac » (2022)

L'initiative populaire « Enfants sans tabac » a été lancée en 2018 par plus de quarante organisations de la santé, de la jeunesse et du sport. Déposée le 12 septembre 2019 avec 109'969 signatures valables (Chancellerie fédérale, 2020) sous la forme d'un projet rédigé, elle visait la promotion de la santé des enfants et des adolescents en exigeant l'interdiction de toute publicité pour le tabac qui les *atteint*, soit notamment la publicité sur internet et dans les médias sociaux, dans les manifestations ou encore dans les journaux gratuits, mais aussi le parrainage (CF, 2020). Cette initiative avait pour but de faire pression sur les débats en cours concernant la LPTab.

Tableau 2: Comparaison des mesures LPTab - initiative populaire fédérale

Domaines de restriction de la publicité	En vigueur jusqu'en 2023	LPTab (deuxième projet du CF, 2018)	Initiative populaire fédérale
Publicité à la radio et à la télévision	Interdite	Interdite	Interdite
Publicité ciblant les mineurs	Interdite	Interdite	Interdite
Distribution d'échantillons gratuits	Interdite pour les mineurs	Interdite pour les mineurs	Interdite si des mineurs y ont accès
Affichage	Autorisé	Autorisé	Interdit si des mineurs y ont accès
Spots publicitaires au cinéma	Autorisés	Autorisés	Interdits si des mineurs y ont accès
Publicité dans et sur les transports publics, les bâtiments publics, les terrains de sport et lors de manifestations sportives	Autorisée	Autorisée	Interdite si des mineurs y ont accès
Parrainage de manifestations à caractère international	Autorisé	Autorisé	Interdit si des mineurs y ont accès
Parrainage de manifestations nationales	Autorisé	Autorisé sauf si la manifestation s'adresse à des mineurs	Interdit si la manifestation est accessible à des mineurs
Annonces dans la presse	Autorisées	Autorisées	Interdites si des mineurs y ont accès
Publicité sur internet	Autorisée	Autorisée	Interdite si des mineurs y ont accès
Publicité dans les points de vente (kiosques)	Autorisée	Autorisée	Interdite si des mineurs y ont accès

Source : Tableau inspiré de l'OFSP (2021b)

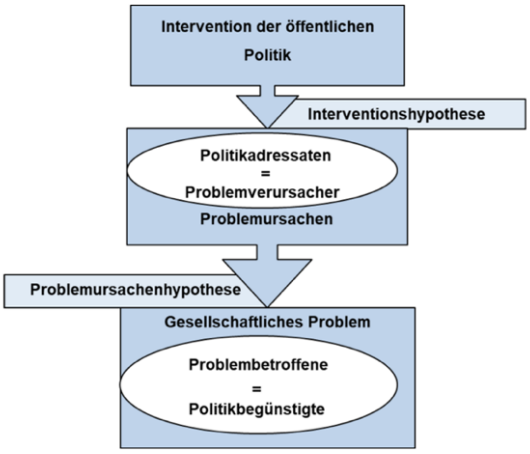
2.4.2.1 Analyse des hypothèses causales

L'initiative populaire fédérale « Oui à la protection des jeunes et des enfants contre la publicité pour le tabac » est le fruit d'un certain *framing* du problème du tabagisme, et postule donc un modèle d'impact et des relations causales (Sager & Hinterleitner, 2014, p.444). Le concept de *framing* (cadrage) prend en compte le processus de construction d'un problème et sa formulation en tant que tel, soit « l'emploi partisan d'arguments et de symboles » (Sager et al., 2017, p.83).

L'approche découle du tournant argumentatif dans l'analyse des politiques publiques (Fischer & Forester, 1993), qui met en avant l'importance de l'argumentation, des discours et des débats dans l'élaboration de politiques publiques. Un *frame* (cadre d'interprétation) fournit « les clés d'interprétation des événements et de leurs causes » (Mayer, 2014, p.155). Dans une perspective constructiviste et interprétative, la façon dont le problème est construit et défini a un rôle sur la politique publique éventuellement mise en place pour y palier (*frame effect*). Les processus cognitifs menant à une certaine formulation et perception d'un problème public sont mis en lumière, de même que la rationalité limitée des décideurs. En somme, une politique publique résulte d'hypothèses (causales et d'intervention) et d'arguments qui justifient certaines mesures (Sager et al., 2017, p.78). Les processus de négociation politique et la compétition pour imposer son cadre d'analyse sont centraux.

Les hypothèses causales de l'initiative populaire fédérale « Enfants sans tabac » peuvent être analysées à l'aide du modèle d'impact linéaire classique des politiques publiques (Sager et al., 2017). Ceci permet d'analyser le cadrage du tabagisme et de la publicité pour le tabac (*frame analysis*).

Figure 1: Modèle d'impact linéaire



Source : Sager et al., 2017

Les **problèmes sociétaux** identifiés par les initiateurs sont les dommages pour la santé dus à la consommation de tabac ainsi que les conséquences économiques. Le **concept politique** pour répondre à ce problème est l'initiative « Enfants sans tabac », qui vise à interdire la publicité qui peut *atteindre* les enfants et les jeunes. La **cause du problème** dans le modèle d'impact est la consommation de produits du tabac et de nicotine, alors que l'**hypothèse causale** est que les jeunes et les enfants sont plus vulnérables à la publicité. Cette hypothèse causale est justifiée par des évidences empiriques : lorsqu'il y a de la publicité sur internet, dans les manifestations ou au

cinéma, de nombreux jeunes et enfants sont encouragés à fumer (Davis et al., 2009; Lovato, 2011) ; la majorité des fumeurs en Suisse ont commencé à consommer avant l'âge de dix-huit ans (CF, 2021, p.6841). L'**hypothèse d'intervention** est la suivante : En interdisant la publicité qui peut toucher les jeunes et les enfants, le nombre de fumeurs est réduit tout comme les conséquences sanitaires ou économiques néfastes. L'**instrument politique** proposé est une interdiction et se classe parmi les mesures de prévention structurelle. Les **destinataires** sont les enfants et les jeunes, alors que les **bénéficiaires** finaux sont l'ensemble de la population.

2.4.2.2 Arguments

Deux systèmes de pensée s'affrontent principalement dans les débats sur la restriction de la publicité pour le tabac, et ce bien avant l'initiative « Oui à la protection des jeunes et des enfants contre la publicité pour le tabac » (Olivier, 2019). Alors qu'une coalition promeut la prévention et la promotion de la santé, une autre défend la liberté et la responsabilité personnelle (Wenger et al., 2014, p.33). Ces deux coalitions sont également présentes dans le sous-système « alcool », autre domaine d'addiction présentant des logiques politiques et stratégiques semblables (Wenger et al., 2014, p.60). La politique en matière de tabac et de restriction de la publicité se distingue donc par un conflit à forte composante idéologique (Vatter & Rüefli, 2014, p.841).

Tableau 3: Arguments pro-contra et leurs défenseurs principaux

Arguments en faveur de l'initiative	Arguments en défaveur de l'initiative
Efficacité de la publicité chez les jeunes	Interdiction extrême et superflue
Question de principe et de morale	Responsabilité individuelle
Conséquence de l'interdiction de vente	Mise sous tutelle étatique
Coûts économiques	Liberté économique
Coûts sanitaires	Premiers pas vers d'autres interdictions
Contre-projet alibi	Contre-projet suffisant
Comparaison avec d'autres pays	Comparaison avec d'autres pays
Pro-initiative	Opposants à l'initiative
Organisations de santé, associations faîtières de la jeunesse et du sport, ligues contre le cancer, ligues pulmonaires	Organisations économiques
Médecins de famille, spécialistes, pédiatres, fumeurs malades, experts en prévention et en addiction	Industrie du tabac, industrie de la musique (y compris les festivals)
PS, Verts, Vert'libéraux, PEV	UDC, PLR

Source : Propre illustration, basée sur l'argumentaire OUI et l'argumentaire NON à l'initiative populaire « Enfants et jeunes sans publicité pour le tabac »

2.4.2.3 Sélection du cas

L'acceptation de l'initiative « Enfants sans tabac » se distingue par sa pertinence en termes d'analyse. C'est en effet la première initiative populaire visant la restriction de la publicité pour le tabac qui est acceptée au niveau fédéral en Suisse. Elle constitue en ce sens une victoire pour les organisations de la santé et de la prévention, dans un pays fortement influencé par la présence des industries et intérêts du tabac (Toshkow, 2013, p.462). De plus, elle marque un changement de politique publique mineur (Sager et al., 2018, p.167), par l'introduction d'un nouvel instrument, ou plutôt par le renforcement de quelques mesures de restrictions publicitaires existant déjà en Suisse au niveau fédéral ou cantonal.

Le choix d'un cas de changement de politique publique à la suite d'une initiative populaire et d'un vote aux urnes n'est pas non plus anodin. De façon générale, l'acceptation d'une initiative populaire par le peuple constitue un cas relativement rare, bien que les chances de succès de celles-ci aient augmenté au cours des dernières années (Rühli & Adler, 2015). Le cas d'étude choisi permet en somme de mettre en exergue les dynamiques de la démocratie directe propres à la Suisse, le large impact de la population sur la prise de décision et les nombreuses possibilités des *veto-players*. L'analyse visant à saisir les raisons de l'acceptation d'une mesure à un moment donné, la décision sous forme de vote populaire s'avère très utile, dans le sens qu'elle donne un indicateur clair du taux d'acceptation au sein de la population (Pleger, 2018). En effet, l'acceptation dans un contexte de démocratie directe peut être traduite simplement en variable dichotomique (« oui » ou « non »).

3. Cadre théorique

3.1 Considérations de base

3.1.1 Prémisses théoriques

Les théories permettant de répondre à la question de recherche de ce mémoire sont celles des courants multiples de John Kingdon (1984; 1995), agrémentées de l'ajout conceptuel de Herweg (2013), ainsi que le concept de transition progressive vers un changement de paradigme de Studlar et Cairney (2014). Avant d'expliciter la théorie de Kingdon, il convient de rappeler quelques éléments de base qui ont précédé son élaboration.

La prise de décision par les décideurs politiques ou plus généralement au sein des institutions se fait dans le contexte d'une rationalité limitée (*bounded rationality*) (Simon, 1997). En raison de limitations cognitives et émotionnelles (manque de temps pour traiter toutes les informations, impossibilité de prédire le résultat des diverses alternatives et de les hiérarchiser entre elles), les décideurs prennent des décisions satisfaisantes plutôt qu'optimales (Jones, 2022). Développant cette idée, Lindblom caractérise l'analyse de la décision comme la « *science of muddling through* » (1959). Autrement dit, c'est plutôt un modèle de la débrouille qui prime lors de la prise de décision, et non une approche rationnelle. Lindblom dégage par ailleurs quelques stratégies qui permettent la prise de décision dans une situation d'incertitude et d'information incomplète, comme un ajustement à la marge, l'adaptation des critères de préférences aux alternatives, l'évitement des scandales et l'apprentissage par enchaînement d'essais-erreurs (De Maillard & Kubler, 2015, p.52). Ce modèle est à la base de la notion d'incrémentalisme, « pratique décisionnelle qui consiste à modifier à la marge l'existant » (De Maillard & Kubler, 2015, p.248). En outre, le processus de décision comprend souvent un caractère éclaté, les décisions étant parfois la succession de plusieurs petites décisions sur le long terme, sous la forme d'un mille-feuille de politiques publiques. Ces décisions ne présentent pas forcément une cohérence entre elles et ne sont pas attribuables à un moment précis dans le temps (voir *Decision creep*, De Bruijn & ten Heuvelhof, 2000). Cohen, March et Olsen appliquent cette idée de décisions non-rationnelles aux décisions organisationnelles (1972). Avec le concept d'anarchie organisée, ils mettent en avant des buts flous au sein des organisations, des connaissances limitées des acteurs internes, ainsi que des groupes instables et mouvants. Sur la base de ces considérations, ils développent le modèle de la poubelle (*garbage can model*), qui postule que les solutions précèdent souvent les problèmes et impliquent une logique temporelle plutôt que séquentielle. L'approche des courants multiples de Kingdon découle *in fine* du modèle de la poubelle de Cohen, March et Olsen (1972), ainsi que des différents postulats indiqués plus haut et des critiques de l'aspect cyclique du *Policy-Cycle* (Kingdon, 2011, p.178 dans Sager et al., 2018, p.168).

3.1.2 Les degrés du changement

Le changement de politique publique peut être divisé en deux catégories, soit les changements politiques mineurs (*minor policy change)* et majeurs (*major policy change)* (Sager et al., 2018, p.167). Alors que les premiers se caractérisent par l'introduction d'un nouvel instrument, les seconds sont un changement de paradigme. Dans le cas de l'introduction de nouvelles mesures de limitation de la publicité du tabac au niveau fédéral, il s'agit d'un changement politique mineur. Cela n'est en effet pas un changement de paradigme complet puisque des restrictions publicitaires

existaient déjà en Suisse pour les produits du tabac. Cependant, ces mesures se distinguent par le fait qu'elles vont plus loin que ce qui avait été fait auparavant. Plusieurs initiatives allant dans ce sens ayant été refusées au niveau national par le passé, il s'agit également d'un tournant car les arguments portés par les organisations du domaine de la santé et de la prévention semblent prendre le dessus pour la première fois au niveau national (Olivier, 2019).

Hall (1993) fait également la distinction entre deux types de changements, soit un ajustement à la marge, sans que le paradigme en vigueur et ses fondamentaux soient remis en question, ou un véritable changement de paradigme (*paradigm shift*), avec une refonte des référents fondamentaux. Il existe selon lui également trois ordres de changement, à savoir celui de premier ordre (*first order change*) (ajustement des instruments existants), de second ordre (*second order change*) (nouvel instrument) et celui de troisième ordre (*third order change*) (changement des objectifs) (De Maillard & Kübler, 2016, p.171). Dans le cas de l'acceptation de l'initiative populaire « Enfants sans tabac », il s'agit d'un changement de premier ordre, puisqu'un instrument existant déjà au niveau national et cantonal (restriction publicitaire) est renforcé. Ce type de changement représente un ajustement à la marge, rejoignant les deux concepts d'incrémentalisme et de *muddling through* de Lindblom (De Maillard & Kübler, 2016, p.171).

3.1.3 Le tournant argumentatif et l'analyse des arguments de politique publique

Ce mémoire se situe dans le prolongement du tournant argumentatif dans l'analyse des politiques publiques (Fischer & Forester, 1993). Cette démarche prend acte de la rationalité limitée des décideurs politiques ainsi que du processus d'élaboration des politiques publiques dans son ensemble. Une politique publique résulte ainsi d'hypothèses (hypothèse causale, hypothèse d'intervention) et d'arguments qui les justifient (Sager et al., 2017, p.78). L'analyse des politiques publiques consiste en ce sens à analyser les arguments qui sous-tendent une politique. Il existe diverses approches pour analyser les débats autour d'une politique publique, comme l'analyse des *frames* (voir chapitre 2.4.2.1) ou la théorie argumentative. Ces deux approches sont complémentaires et se rejoignent sur de nombreux points. Alors que l'analyse argumentative permet en premier lieu d'analyser les arguments de politique publique (*policy-argument*), la théorie du *framing* met l'accent sur les processus de négociation politique et la compétition pour imposer son cadre d'analyse. Toutes deux insistent cependant sur l'aspect central de l'argumentation dans l'élaboration de politiques publiques (Dunn, 2018, p.349).

3.2 La théorie des courants multiples de Kingdon

3.2.1 Caractère imprédictible et contingence

Théorie constructiviste à l'origine principalement pensée pour expliquer la mise à l'agenda de certains sujets et la perspective dynamique de ce processus, la théorie des courants multiples de Kingdon permet également d'expliquer le choix politique entre plusieurs alternatives et par conséquence, le changement politique (De Maillard & Kubler, 2015, p.44; Herweg, 2013, p.323; Zahariadis, 1992, p.359). Dans le cas de la politique du tabac en Suisse, la problématique du tabagisme est à l'agenda politique depuis plusieurs décennies (Olivier, 2019; Studlar & Cairney, 2014), et fait donc partie de « l'ensemble des problèmes faisant l'objet d'un traitement, sous quelque forme que ce soit, de la part des autorités publiques et donc susceptibles de faire l'objet d'une ou plusieurs décisions » (Garraud, 1990, p.27). C'est le choix d'une alternative en termes de politique publique pour répondre à un problème qui constitue le point d'entrée de ce travail.

L'approche des courants multiples met en avant le caractère imprédictible et contingent des processus politiques, dans une approche probabiliste, et insiste sur la rationalité limitée dans les choix politiques (Zahariadis, 2008). Le temps est au cœur de l'analyse (Rüb, 2016, p.51), puisqu'un bon *timing* est primordial pour engendrer un changement politique (Kingdon, 1984, p.216). Selon Kingdon, la mise à l'agenda politique d'un sujet (*agenda-setting*), ou la décision entre plusieurs alternatives (*alternative specification*) sont le résultat d'une combinaison spécifique de facteurs explicatifs à un moment donné, essentiellement fruit du hasard (Kingdon, 1995, p.88). Il distingue trois courants indépendants les uns des autres, à savoir celui des problèmes (*problem stream*), des solutions (*policy stream)* et le courant politique (*political stream)*. Ces courants suivent leur propre logique et se rencontrent parfois, formant alors une fenêtre d'opportunité (*policy window*), c'est-à-dire « une opportunité furtive générant alors des changements politiques » (De Maillard & Kübler, 2016, p.248).

Les entrepreneurs de politique publique (*policy entrepreneur)* sont quant à eux « susceptibles d'investir leurs ressources pour promouvoir une politique en échange de gains futurs » (Kingdon, 1995, p.179). Ils participent au couplage des courants et s'engouffrent dans les fenêtres d'opportunité afin de favoriser leur solution favorite (Sager et al., 2018, p.169; Greer, 2015, p.420). Leurs ressources principales sont leur droit de parole, leurs connexions politiques et sociales et leur inscription dans la durée (De Maillard & Kubler, 2015, p.46). Par ailleurs, un nouveau problème peut également apparaître, créant une fenêtre de problème (p*roblem window*).

En somme, les trois courants se couplent lorsqu'il existe une politique publique qui « peut être choisie, un politicien qui pourrait la choisir et une raison que le politicien fasse ce choix » (Greer, 2015, p.421). La théorie des courants multiples de Kingdon insiste sur le contexte dans lequel un choix est fait, et la notion de couplage met quant à elle en avant l'impact des politiques et des stratégies des entrepreneurs de politique publique (Zahariadis, 2008, p.514). L'approche des courants multiples insiste sur la prise de décision dans des situations complexes, marquées par l'ambiguïté et une contrainte temporelle de la part des décideurs (Zahariadis, 2016). Selon plusieurs auteurs, ces caractéristiques sont de plus en plus fréquentes dans les démocraties actuelles et dans les problèmes auxquels font face les politiques (Zohlnhöfer et al., 2015, p.412; Rüb, 2016). Dans ce sens, et en considérant l'incertitude des décideurs, les problèmes ne peuvent être résolus que dans un processus incrémental.

3.2.2 Le courant politique, des problèmes et des solutions

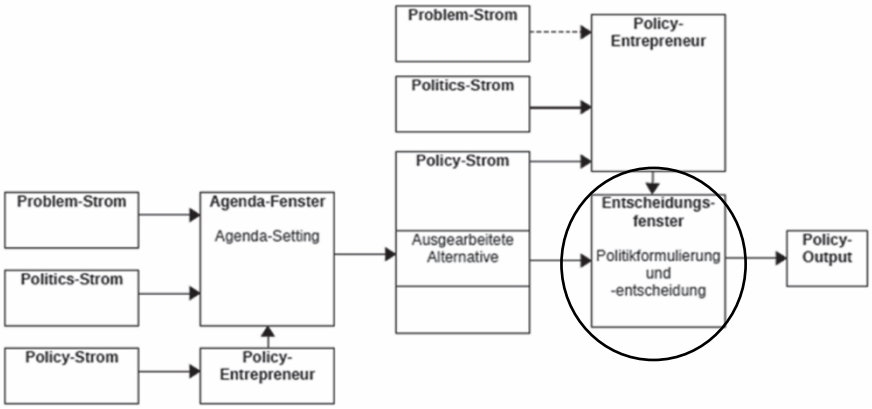
Le courant des problèmes est principalement influencé par des événements marquants (*focusing event*), mais également par des statistiques et des indicateurs, qui vont alors attirer l'attention sur un problème, ou encore par l'apprentissage des décideurs politiques (Kindgon, 1995). Il est caractérisé par sa construction sociale, dans une approche sociale-constructiviste (Scheinder & Ingram, 1993). Le courant des solutions est celui des politiques publiques, soit les différentes alternatives pour répondre à un problème. Ici, l'accumulation de nouveaux savoirs (nouvelles technologies, nouvelles théories) ou un consensus partagé par les experts du domaine peuvent participer au succès d'une solution. Ce courant est celui des idées, et ces idées doivent posséder quelques prérequis pour pouvoir être prises au sérieux, à savoir une faisabilité technique, une acceptation normative, une capacité de financement, l'approbation du public et la réceptivité des décideurs élus (Herweg, 2013, p.27). Plusieurs acteurs participent à promouvoir ces solutions, comme les lobbyistes ou encore les académiciens, acteurs que Greer qualifie de « joueurs invisibles » (Greer, 2015, p.419). Finalement, le courant politique est tout l'univers politique (les partis, le pouvoir exécutif, l'administration, l'opinion publique, la mobilisation des groupes d'intérêts). Les trois composantes principales de ce courant sont le *national mood*, l'idéologie des partis, et l'équilibre des intérêts (Jones et al., 2016, p.16). Le *national mood* désigne le contexte, ou le climat ayant cours, autrement dit la façon de penser des décideurs politiques, leaders d'opinion et politiciens à un moment donné (Kingdon, 1995, p.148). Selon Greer, le courant politique est le courant le plus visible (2015, p.421).

3.2.3 Développement du modèle selon Herweg

L'approche de Kingdon fait partie des théories d'analyse de politiques publiques les plus citées. Bien que la théorie soit souvent évoquée, l'ensemble du modèle théorique est cependant loin d'être employé dans la majorité des cas (Akrill et al., 2013, p.874). Plusieurs critiques sont par ailleurs adressées à la théorie de Kingdon, notamment l'indépendance des différents courants (Bendor et al., 2001), le manque de prise en considération des institutions (Zahariadis, 2016), ou encore la difficulté d'appliquer une théorie pensée pour la mise à l'agenda à la décision politique et au changement politique (Howlett et al., 2015).

Face à cette dernière critique, certains auteurs ont développé le modèle originel de Kingdon (Herweg et al., 2015, p.445). Herweg ajoute un deuxième processus de couplage à la théorie de Kingdon, afin de pouvoir analyser la formulation des alternatives et la prise de décision, et d'en déduire des hypothèses falsifiables (2013, p. 335). Alors que le premier couplage concerne la mise à l'agenda comme dans le modéle initial, le deuxième couplage fait référence à une fenêtre de décision. Cet ajout permet non seulement d'expliquer la non-décision ou le maintien du *statu quo* par manque de majorité législative, mais aussi de montrer comment une décision peut être le résultat d'un compromis (Herweg, 2013, p.335). Cela permet également d'analyser des décisions inattendues et de répondre à une autre critique, qui est l'absence des institutions dans ce modèle.

Figure 2: Deuxième couplage selon Herweg



Source : Herweg, 2013, p.336

3.3 Le concept de transition progressive vers un changement de paradigme

La théorie des courants multiples permet ainsi d'expliquer le changement d'une politique publique (*policy change*). Il existe plusieurs autres théories rendant compte de l'évolution des politiques

publiques, avec des lentilles conceptuelles différentes. Baumgartner et Jones (1993), en opposition aux théories incrémentalistes, font état des politiques dans la théorie de l'équilibre ponctuée comme étant caractérisées par de longues périodes de stabilité, suivies de périodes courtes de changements radicaux. Hall conceptualise également le changement des décideurs et l'arrivée de nouvelles idées radicalement différentes (1993, p.281). L'approche par les coalitions de cause, quant à elle, considère les changements comme résultant de crises ou de chocs externes (Sabatier & Jenkins-Smith, 1999, p.147). Plus tard, d'autres approches tendent à voir l'évolution des politiques publiques comme non ponctuées, c'est-à-dire des « changements institutionnels et politiques qui surviennent en l'absence de crises, de chocs et d'autres grands bouleversements » (Studlar & Cairney, 2014, p.535). Studlar et Cairney (2014) mettent en avant le concept de transition progressive vers un changement de paradigme, soit une série d'évolutions successives et linéaires qui permettent à terme un changement de paradigme. Ce type d'évolution est tout particulièrement associé au contrôle du tabac dans plusieurs démocraties, pour lequel les auteurs montrent que « les grandes évolutions peuvent suivre une série d'étapes ou de phases, pendant lesquelles une série de facteurs clés évoluent, se renforcent mutuellement pour produire une impulsion » (Studlar & Cairney, 2014, p.535). Le changement de politique publique doit donc selon eux être analysé sur le long ou moyen terme, à savoir quelques décennies, et être considéré comme une évolution politique cohérente.

Le présent mémoire s'appuie en somme sur ce postulat. Les évolutions de la politique du tabac en Suisse, et principalement des restrictions de la publicité pour le tabac, peuvent être étudiées sous la forme d'une transition progressive. L'acceptation de l'initiative populaire « Enfants sans tabac » ne constitue par un changement de paradigme et ne peut être considérée comme un changement radical. En tant que changement politique mineur ou changement de premier ordre, l'élargissement des mesures de restriction de la publicité du tabac est à considérer sur quelques décennies, sous forme de transition progressive et cohérente.

3.4 Pertinence du modèle théorique

L'approche des courants multiples de Kingdon (1995) permet d'expliquer pourquoi un changement plus ou moins majeur a lieu à un moment donné, ou autrement dit le contenu et le *timing* d'une prise de décision. Elle permet de mettre en exergue la temporalité, la contingence et le caractère indéterminé de la prise de décision et du changement politique, dans une perspective de rationalité limitée. C'est une théorie qui s'adapte particulièrement bien au cadre national et au domaine de la santé (Jones et al., 2016) et qui permet d'expliquer une décision complexe dans un

contexte d'incertitude. L'ajout théorique de Herweg (2013) permet de dépasser les critiques de l'application du modèle de Kingdon (1995) aux choix politiques entre plusieurs alternatives et a également le mérite de pouvoir expliquer les changements inattendus ou les non-changements (maintien du *statu quo*), ainsi que le poids des institutions.

Le concept de transition progressive vers un changement de paradigme nous permet de saisir le changement plus profond du contexte politique (Studlar & Cairney, 2014, p.549) qui précède et permet un changement politique ou le renforcement d'une mesure existante. Une décision ponctuelle peut ainsi être replacée dans son contexte. L'approche des courants multiples et le concept de transition progressive vers un changement de paradigme ne sont en ce sens pas contradictoires ni exclusifs, et permettent d'associer un changement ponctuel à la lente modification contextuelle qui l'a précédé. Le cadre théorique choisi est en somme adapté pour expliquer l'acceptation populaire d'une nouvelle mesure de restriction de la publicité pour le tabac, notamment son *timing* et son contenu. Il se veut également être original par l'association de deux théories distinctes et être une contribution théorique à l'approche des courants multiples.

4. Hypothèses

La théorie des courants multiples permet de déduire des hypothèses falsifiables, pour autant que la question de recherche soit claire (Herweg, 2013, p.332). En s'appuyant sur la théorie des courants multiples de Kingdon (1995) et sur l'extension apportée par Herweg avec la présence d'un deuxième moment de couplage (2013; 2015), cinq hypothèses ont été élaborées. Le concept de transition progressive vers un changement de paradigme de Studlar et Cairney (2014) a également conduit à l'élaboration d'une sixième hypothèse.

4.1 Hypothèse 1 : Courant des problèmes

Le courant des problèmes liés au tabagisme gagne en importance et en visibilité en raison de la survenue d'une crise, d'une catastrophe spécifique, de la détérioration d'indicateurs, d'un apprentissage ou de la modification d'un critère d'évaluation.

Cette première hypothèse concerne le courant de problèmes (*problem* stream). La chercheuse part du principe que la problématique des conséquences sanitaires et économiques de la consommation de produits du tabac est à l'agenda politique depuis plusieurs décennies (Olivier, 2019; Studlar & Cairney, 2014). En effet, les parlementaires ont débattu de cette question en Suisse depuis 1945 (Olivier, 2019, p.181). Bien que, selon Herweg (2013), le courant des problèmes soit moins

important lors du deuxième processus de couplage et de la fenêtre de décision, il doit être analysé comme un courant indépendant à part entière. Selon la théorie de Kingdon (1995), l'hypothèse est que divers *focusing event* (crises ou catastrophes spécifiques), statistiques, indicateurs et/ou apprentissages ont fait apparaître l'importance du problème du tabagisme, et notamment de la publicité pour le tabac pour la jeunesse, à un moment précis, autrement dit lors de la récolte des signatures et de la campagne « Enfants sans tabac ». La présence d'un des éléments permettrait de valider l'hypothèse, et de participer à d'écrire le *timing* d'un changement politique.

4.2 Hypothèse 2 : Courant politique

Le courant politique penche en faveur d'une régulation plus stricte de la publicité du tabac en raison de rapports de pouvoir favorables aux défenseurs de l'initiative, d'une influence bien établie des groupes d'intérêts en faveur de l'initiative ou du national mood.

La deuxième hypothèse se concentre sur le courant politique (*political stream*), qui joue un rôle important dans le deuxième couplage de Herweg (2013). Selon Herweg, plusieurs éléments vont participer à l'acceptation ou non d'une alternative politique au niveau du courant politique, soit les rapports de pouvoir entre les acteurs impliqués, l'influence des groupes d'intérêts impliqués ainsi que le *national mood* (2013, p.336). Les institutions sont primordiales, par exemple le système de votation pour une initiative populaire et l'exigence de l'obtention de la majorité du peuple et des cantons, qui a un effet sur le *policy output*. La présence d'un des trois éléments suffit à valider l'hypothèse. Cette hypothèse tend à expliquer non seulement le *timing* de la décision mais également le contenu (préférences des groupes d'intérêts).

4.3 Hypothèse 3 : Courant des solutions

L'alternative de l'initiative populaire « Enfants sans tabac » est préférée en raison de l'accumulation de nouveaux savoirs, d'un consensus partagé par les experts du domaine, d'une faisabilité technique, d'une acceptation normative, d'une faisabilité financière, de l'approbation anticipée du public ou de la réceptivité des décideurs élus.

La troisième hypothèse fait référence au courant des solutions (*policy stream*). Deux alternatives étaient en jeu lors de cette votation, à savoir la LPTab, soutenue par le Parlement et le Conseil fédéral en tant que contre-projet indirect, et l'initiative populaire « Enfants sans tabac ». Ces deux alternatives réglaient de manière plus ou moins stricte la publicité pour le tabac s'adressant aux jeunes et étaient promues par des coalitions de cause distinctes. Elles comportaient en outre des

caractéristiques différentes en termes de faisabilité technique, d'acceptation normative, de capacité de financement et d'approbation de l'opinion publique. Ici aussi, un élément suffit à valider l'hypothèse, hypothèse visant à expliquer le *timing* et le contenu de la décision.

4.4 Hypothèse 4 : Entrepreneurs de politique publique

Les entrepreneurs de politique publique en faveur de l'initiative populaire ont su user de leurs connexions, faire entendre leur voix, négocier, s'inscrire dans la durée ou imposer leurs arguments pour défendre leur vision du problème.

La quatrième hypothèse traite des entrepreneurs de politique publique, qui participent à coupler les différents courants et à créer une fenêtre de décision. Selon la théorie des courants multiples, ceux-ci utilisent leurs liens, la négociation et leur ténacité pour que leur solution favorite de politique publique soit choisie (Herweg, 2013, p.334). Leurs ressources principales sont donc le droit de parole, leurs connexions politiques et sociales et leur inscription dans la durée (De Maillard & Kubler, 2015, p.46). Les entrepreneurs de politique publique emploient également une certaine construction argumentative du problème, c'est-à-dire une « *manipulation of meaning through framing* » (Sager et al., 2017, p.102), activité qui peut permettre de réduire les différences partisanes et le pouvoir des *veto-players* (Herweg, 2013, p.337). Cette hypothèse doit participer à expliquer comment les entrepreneurs de politique publique ont su se faire entendre à un certain moment (*timing*), mais aussi le contenu de la décision, à savoir les arguments et hypothèses causales défendues par ces entrepreneurs. Un seul élément suffit à valider l'hypothèse.

4.5 Hypothèse 5 : Fenêtre de décision

Lors de la votation « Enfants sans tabac », le courant des problèmes, le courant politique et celui des solutions se sont couplés, encouragés par l'action des entrepreneurs de politique publique.

Cette hypothèse concerne l'ouverture d'une fenêtre de décision. Dans le cas où les quatre premières hypothèses sont vérifiées, les trois courants peuvent se coupler, favorisés par l'action des entrepreneurs de politique publique. Ceux-ci s'engouffrent dans cette fenêtre d'opportunité pour faire accepter leur préférence. Ici, c'est principalement le *timing* de la prise de décision qui est expliqué.

4.6 Hypothèse 6 : Transition progressive vers un changement de paradigme

Le couplage des trois courants et l'action facilitatrice des entrepreneurs de politique publique sont rendus possibles par le changement argumentaire profond sur le long terme concernant le tabagisme et la publicité adressée aux jeunes.

Selon le concept de transition progressive vers un changement de paradigme (Studlar & Cairney, 2014), un changement profond du contexte politique permettrait aux courants de se coupler pour, *in fine*, produire un changement politique. Les arguments et hypothèses causales autour du tabagisme ont évolué dans le temps (Olivier, 2019; Cranmer et al., 2011, p.443), et ce changement d'interprétation aurait participé, sur le long terme, à modifier l'opinion publique et à rendre des solutions strictes plus acceptables. Dans ce sens, Kingdon évoque un « assouplissement », autrement dit le chemin tortueux et lent d'une idée vers l'acceptation (1984; 1995). Le contrôle du tabac ne va pas de soi et nécessite en effet un travail conséquent pour que l'idée soit considérée comme acceptable (Studlar & Cairney, 2014, p.549). Il est supposé ici que l'idée d'une interdiction stricte de la publicité pour le tabac pour les jeunes au niveau fédéral est devenue pensable au prix d'une lente modification contextuelle. Cette hypothèse permet d'expliquer le *timing* et le contenu de la décision.

4.7 Aperçu des hypothèses

Tableau 4: Récapitulatif des hypothèses

Hypothèse n°	Variable(s) indépendante(s)	Indicateur(s)	Variable(s) dépendante(s)
1.	Courant des problèmes	Crise, catastrophe, indicateurs de mesure, apprentissage, critères d'évaluation	*Timing, (contenu)*
2.	Courant politique	Rapports de pouvoirs, influence des groupes d'intérêts, *national mood*	*Timing*, contenu
3.	Courant des solutions	Nouveaux savoirs, consensus partagé, faisabilité technique, acceptation normative, faisabilité financière, approbation du public, réceptivité des décideurs	*Timing*, contenu
4.	Entrepreneurs de politique publique	Connexions, capacité de faire entendre leur voix, capacité de négociation, inscription dans la durée, capacité d'imposer leurs arguments	*Timing*, contenu
5.	Trois courants, entrepreneurs de politique publique	Résultats des quatre premières hypothèses	*Timing*
6.	Changement argumentaire profond sur le long terme	Arguments de politique publique	*Timing,* contenu

Source : Propre illustration

4.8 Variables et indicateurs

Dans cette étude, il existe deux variables dépendantes, le *timing* et le contenu de l'initiative. La première variable dépendante correspond à la question de départ de Kingdon : « *Why does an idea's time come when it does* » (1984, ch.1). La deuxième variable n'est pas nommée explicitement dans sa théorie, mais il existe des indications que le contenu du changement est également important (Kingdon, 1984, p.28). Ces deux variables dépendantes correspondent aux deux sous-questions de recherche.

Les variables indépendantes sont au nombre de cinq : le courant des problèmes, le courant politique, le courant des solutions, les entrepreneurs de politique publique ainsi que le changement argumentaire profond sur le long terme. La définition précise des ces cinq variables est à retrouver dans le cadre théorique. Le choix de ces variables permet de reprendre tous les aspects essentiels énoncés dans la théorie. Pour chaque variable indépendante, il existe également des indicateurs tirés de la théorie de Kingdon (1995), Herweg (2013) et Studlar et Cairney (2014).

Tableau 5: Récapitulatif des indicateurs

Courant des problèmes	Courant politique	Courant des solutions
1. Survenue d'une crise/catastrophe	1. Rapports de pouvoir	1. Accumulation de nouveaux savoirs
2. Détérioration d'indicateurs de mesure du problème	2. Influence des groupes d'intérêts	2. Consensus partagé par les experts
3. Apprentissage	*3. National mood*	3. Faisabilité technique
4. Modification des critères d'évaluation		4. Acceptation normative
		5. Faisabilité financière
		6. Approbation anticipée du public
		7. Réceptivité des décideurs
Entrepreneurs de politique publique	Changement argumentaire profond sur le long terme	
1. Connexions	1. Arguments de politique publique	
2. Capacité de faire entendre leur voix		
3. Capacité de négociation		
4. Inscription dans la durée		
5. Capacité d'imposition des arguments		

Source : Propre illustration

5. Méthodologie

5.1 Design : Analyse de cas qualitative

Dans une démarche hypothético-déductive, la méthodologie vise à vérifier les hypothèses posées ci-dessus. La méthode utilisée dans ce travail est une analyse de cas qualitative (*qualitative case study*). Elle implique une analyse qualitative approfondie d'une unité individuelle complexe, ici un événement (acceptation d'une initiative populaire), afin d'en retirer une compréhension globale mais aussi contextuelle (Baškarada, 2014). L'étude de cas est intrinsèque, dans le sens qu'elle ne vise pas la généralisation (Baškarada, 2014, p.3). Les méthodes qualitatives présentent par ailleurs l'avantage de s'appuyer sur une interprétation subjective de la réalité, de laisser de la flexibilité dans les réponses et leur catégorisation, ainsi que de permettre l'obtention de résultats valides avec un échantillon relativement petit (Mack et al., 2005).

5.2 Méthode de collecte des données

5.2.1 Sélection des documents

5.2.1.1 Sélections des documents pour l'analyse de contenu

La plus grande partie des données est récoltée dans divers documents et analysée à l'aide d'une analyse de contenu qualitative. Les documents sélectionnés pour l'analyse de contenu sont divisibles en quatre catégories distinctes, à savoir les prises de position officielles des partis nationaux suisses (n=16), les interventions lors des débats parlementaires autour de l'initiative « Enfants sans tabac» (n=55), les prises de position des diverses organisations en faveur ou contre l'initiative (n=19), ainsi que les procès-verbaux et notes des rencontres du comité d'initiative et de l'assemblée des membres « Oui à la protection des enfants et des jeunes contre la publicité pour le tabac » (n=31). Pour chacune des catégories, à l'exception de la dernière, les sources ont été choisies de telle façon que les points de vue et arguments des opposants et des défenseurs de l'initiative soient considérés. Les procès-verbaux ne concernent que le comité pro-initiative, cette limitation à une coalition étant le résultat d'un manque de transparence et d'informations du côté

des opposants à l'initiative[5]. Tous les documents sélectionnés proviennent d'une période allant de septembre 2014 (première procédure de consultation sur la LPTab) jusqu'à la votation de l'initiative populaire, soit le 13 février 2022. Les critères propres à la sélection des documents ont été la pertinence et la diversité des sources (voir annexe 1).

La première catégorie regroupe les procédures de consultations, les prises de position, mots d'ordre, communiqués et éditoriaux des partis nationaux suisses (annexe 2.1). Les partis ayant été sélectionnés pour ce premier corpus sont les partis principaux que l'on retrouve au Parlement, à savoir l'UDC, le PLR, Les Vert'libéraux, le Centre, Les Verts et le PS[6]. Le choix de ne pas se limiter exclusivement aux partis gouvernementaux permet de prendre en compte les partis écologistes (cf. vague verte, 2019) et d'être plus proche de la réalité partisane en Suisse. Le PEV a également joué un rôle important dans la campagne en faveur de l'initiative et a donc été ajouté au corpus documentaire[7]. Les prises de position de ces partis sont toutes disponibles sur leurs différents sites officiels. Ce corpus de documents se compose de 16 sources, plus précisément, il compte 3 sources de l'UDC, 3 du PLR, 2 des Vert'libéraux, 1 du Centre, 3 du PEV, 2 des Verts et 2 du PS. Il s'agit de 7 consultations concernant la LPTab, 2 éditoriaux, 2 articles, 4 mots d'ordre et 1 communiqué. Le choix des sources, basé tout d'abord sur la pertinence et la diversité, tend également à tenir compte de l'implication relative des partis dans la campagne, et est tributaire des documents disponibles sur les divers sites internet.

La deuxième catégorie se compose des diverses interventions lors des débats parlementaires autour de l'initiative « Enfants et jeunes sans publicité pour le tabac » (objet 20.068), débats qui ont eu lieu le 17 mars 2021 au Conseil national, puis le 20 septembre 2021 au Conseil des États. Ces débats sont à retrouver dans leur intégralité dans le bulletin officiel[8] et regroupent 55 interventions de conseillers nationaux, conseillers aux États et du Conseil fédéral (BO 2021 N541 – N564, BO 2021 E 880 – E882) (annexe 2.2).

La troisième catégorie contient les prises de position et communiqués de presse des principales organisations s'étant engagées en faveur ou contre l'initiative (annexe 2.3). Parmi les organisations porteuses et de soutien à l'initiative « Enfants sans tabac », on retrouve principalement des organisations de santé, des associations faîtières de la jeunesse et du sport ainsi

[5] Le site internet de la contre-campagne a été supprimé au lendemain des résultats de la votation, soit le 14 février 2022. Quelques documents ont été retrouvés mais il n'a pas été possible de reconstituer l'ensemble de la contre-campagne.
[6] Partis composant les six groupes parlementaires de l'Assemblée fédérale.
[7] Voir à ce sujet : https://www.evppev.ch/fr/votations/, consulté le 19 mars 2022
[8] Disponible sous : https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/amtliches-bulletin, consulté le 17 mars 2022

que des ligues contre le cancer et des ligues pulmonaires[9]. Parmi les organisations s'opposant à l'initiative, on trouve alors les associations économiques, les associations de branches professionnelles, ainsi que les branches du domaine de la communication. Le corpus documentaire sélectionné tend à rendre compte de la diversité des partisans et opposants, dans la limite des sources disponibles. Les sources proviennent des sites internet de chaque organisation et les positions des organisations sont au nombre de 19 (7 organisations *contra*, 12 *pro*). L'échantillon comprend 3 prises de position, 9 communiqués de presse, 1 article, 2 argumentaires, 3 actualités et 1 mot d'ordre. Ici aussi, le corpus est composé majoritairement de sources pro-initiative, ce déséquilibre étant le résultat de l'inaccessibilité des prises de position du comité d'opposition ou plus généralement d'un manque de transparence concernant les organismes impliqués. Cette difficulté d'accès, notamment aux groupes d'intérêts du tabac a déjà été traitée pour le cas de la Suisse (Adam, 2020).

Finalement, la quatrième et dernière catégorie de sources se compose des procès-verbaux et de notes de conversation du comité d'initiative et de l'assemblée des membres de l'initiative. Ces documents proviennent de la période allant du 20 février 2017 au 13 janvier 2022, ce qui permet de voir l'évolution des idées et des arguments des pro-initiative depuis l'assemblée constituante jusqu'à la dernière phase de la campagne. Les procès-verbaux et notes sont au nombre de 26. Lors de la phase de campagne, il n'y a pas eu de prise de procès-verbal officiel, c'est pourquoi ce sont les présentations qui ont appuyé les séances qui sont analysées pour cette période de campagne (n=5). En somme, on compte 31 sources en tout dans cette catégorie (annexe 2.4). Comme dit précédemment, la focale est mise ici uniquement sur les réseaux pro-initiative.

En somme, le nombre total de documents sélectionnés pour l'analyse de contenu est de n=121. Cette limite se base sur le principe de la saturation empirique de Pires (1997), atteinte lorsque « l'analyse des documents, entrevues ou observations n'apportent plus d'informations suffisamment nouvelles ou différentes pour justifier une augmentation du matériel empirique » (p.67). Alors que les deux premières catégories se concentrent sur une approche partisane en prenant en compte les positions et les débats au sein des partis nationaux et du Parlement, la troisième catégorie permet de s'intéresser aux points de vue des *stake-holders* des divers domaines concernés, c'est-à-dire les associations de la santé, de la jeunesse et du sport, mais également celles économiques, professionnelles et du domaine de la communication. La quatrième source regroupe des informations essentielles et précieuses des débats au sein des réseaux pro-initiative.

[9] Liste complète sous : https://www.enfantssanstabac.ch/initiative-comite/, consultée le 17 mars 2022

5.2.1.2 Sélections des documents pour l'analyse argumentative

Finalement, une sélection de documents (n=3) est étudiée avec une analyse argumentative afin de constater l'éventuel changement argumentaire profond concernant le tabagisme et la publicité du tabac adressée aux jeunes. Alors que certains auteurs ont déjà retracé le changement de paradigme majeur autour de la question du tabac depuis le XVème siècle jusqu'à aujourd'hui (Olivier, 2019), ce travail cherche à rester dans un passé relativement proche pour pouvoir analyser les changements récents autours de la question du tabagisme en Suisse, soit quelques décennies (Studlar & Cairney, 2014). Cette partie s'inspire par ailleurs de la recherche effectuée par plusieurs auteurs sur la logique argumentative des mandats du tabac du vieux Berne entre 1659 et 1723 (Cranmer et al., 2011).

Les documents sélectionnés sont les messages du Conseil fédéral relatifs aux trois initiatives populaires « Contre la publicité pour des produits qui engendrent la dépendance » (1979), « Pour la prévention des problèmes liés au tabac » (1993) et « Oui à la protection des jeunes et des enfants contre la publicité pour le tabac » (2022) (annexe 2.5). Les sources proviennent ainsi de 1978, 1992 et 2020. Ces messages du Conseil fédéral sont disponibles dans la Feuille Fédérale[10] et constituent les trois unités d'analyse de l'analyse argumentative. Ceci permet d'apposer une autre focale en se concentrant sur l'argumentaire présenté par le pouvoir exécutif national.

5.2.2 Entretiens d'experts

Dans un deuxième temps, des entretiens sont conduits avec des experts (n=5). Ceci permet de comprendre les mécanismes causaux de certains phénomènes, mais aussi d'avoir accès à des informations peu disponibles à tout un chacun (Goldberg & Hildebrandt, 2018, p.268), tout en s'appuyant sur le savoir des personnes interrogées, et non sur leur point de vue personnel (Gläser & Laudel, 2010, p.12). Ils sont en mesure d'apporter de nouvelles données pour une analyse de contenu (Goldberg & Hildebrandt, 2018, p.268). Ceux-ci sont conduits de manière ouverte et semi-structurée. Un entretien semi-structuré se base sur une liste de questions préétablies, mais qui peut être à tout moment modifiée ou complétée par le chercheur (Mayring, 2010). Des entretiens ouverts considèrent l'enquêté comme un « fournisseur d'informations » et sont pertinents pour les analyses des cas (Kaiser, 2020, p.289-290). Ils laissent en outre une liberté de réponse relativement grande aux personnes interrogées.

[10] Disponible sous : https://www.fedlex.admin.ch/fr/, consulté le 18 mars 2022

5.2.2.1 Choix des participants et prise de contact

Le nombre d'entretiens effectués lors d'une recherche dépend des ressources à disposition du chercheur mais également de la centralité des entretiens dans la méthodologie (Goldberg & Hildebrandt, 2018, p.268). Les entretiens d'experts permettant ici de renforcer la recherche documentaire en apportant de nouvelles informations et de vérifier les résultats déjà obtenus, ils revêtent donc une importance secondaire et ont été fixé au nombre de cinq. La définition de qui est expert est par ailleurs largement débattue au sein de la communauté scientifique (Meuser & Nagel, 2009a). En effet, « il n'est possible de déterminer qui est expert et de quelles connaissances spéciales il s'agit que sur la base de la question de recherche » (Littig, 2008, dans Mayring, 2010, p.427). En somme, il s'agit de rassembler des personnes qui peuvent potentiellement connaître les informations relatives à l'objet d'étude (Hildebrandt, 2015, p.243). Les experts sont définis dans cette recherche comme étant des acteurs du système politico-administratif ayant participé à l'élaboration de la LPTab ou à l'initiative « Enfants sans tabac ».

Le calendrier des entretiens est disponible en annexe (annexe 3). Les experts choisis répondent à plusieurs critères et préconditions (annexe 1) et ont été définis par un contact préalable avec la Division Prévention des maladies non transmissibles de l'OFSP, ainsi que grâce à plusieurs acteurs clés ayant œuvré pour l'initiative « Enfants sans tabac ». Par la suite, la méthode du *snowball sampling*, a également été utilisée, afin de trouver d'autres experts potentiels (Cohen & Arieli, 2011). Les experts ont été tout d'abord contactés par un courriel en allemand ou en français contenant des informations sur la recherche, la pertinence du choix de cette personne, des explications sur l'entretien et sur l'utilisation des données (Gläser & Laudel, 2010, p.160). Les experts ayant accepté la demande d'entretien (5 acceptations, 2 sans-réponses) ont reçu au préalable un formulaire de consentement à signer et à renvoyer à la chercheuse.

Les entretiens sont semi-structurés et basés sur un protocole (annexe 4) et une liste de questions préétablies. Les entretiens d'experts sont d'ailleurs la plupart du temps structurés par à un guide d'entretien (Goldberg & Hildebrandt, 2018, p.273), qui va permettre de fixer la longueur et le contenu, tout conservant une certaine flexibilité (Meuser & Nagel, 2009b, p.52). L'entretien contient trois parties, à savoir l'introduction, les questions à proprement parler et la conclusion. La partie des questions est quant à elle divisible en trois sous-parties ; des questions générales et descriptives qui introduisent la personne sur le sujet et permettent de mettre en confiance, puis les questions directives qui se concentrent sur les hypothèses émises plus tôt et tirées elles-mêmes du cadre théorique, et pour terminer, des questions ad-hoc, soit de nouveaux questionnements qui

apparaissent au cours de l'entretien. Chaque entretien est enregistré et ensuite retranscrit. Dans ce travail, il ne s'agit pas d'un verbatim complet où les silences, attitudes corporelles et intonations sont prises en compte. En effet, s'agissant d'entretiens d'experts, l'accent est mis sur les faits et non sur les récits personnels, ou sur les émotions (Birkner, 2009).

5.3 Méthode d'analyse des données

5.3.1 Analyse de contenu

Les données récoltées sont analysées à l'aide d'une analyse de contenu qualitative, autrement dit un « processus d'organisation des informations en catégories liées aux questions centrales de la recherche » (Bowen, 2009, p.32). L'analyse de contenu est « une procédure systématique d'examen ou d'évaluation » (Bowen, 2009, p.27), qui s'adapte particulièrement bien aux analyses de cas qualitatives (Yin, 1994). Elle comporte « une série de procédures systématiques, régies par des règles, intersubjectivement compréhensibles et vérifiables » (Mayring, 2010, p.601). L'analyse choisie est une analyse de contenu qualitative, et non quantitative, qui est notamment critiquable par son manque de prise en compte des structures de sens sous-jacentes et sa limitation à des éléments quantifiables (Ritsert, 1972). L'analyse de contenu qualitative permet une analyse « plus interprétative et vérifiable de manière intersubjective » (Mayring, 2010, p.602). La technique de base sélectionnée ici est la structuration, soit « des analyses transversales dans le matériel textuel visant à mettre en évidence certains aspects » (Mayring, 2010, p.602). Les catégories sont tirées de la théorie, de façon déductive et permettent de vérifier les quatre premières hypothèses de la recherche. Dans un deuxième temps, ces résultats permettent de répondre à la cinquième hypothèse, qui consiste en la synthèse des résultats des quatre premières hypothèses. Ici, chaque document ou entretien représente une unité d'analyse.

Afin d'analyser le contenu des documents et des entretiens à l'aide d'une procédure de structuration, un schéma d'analyse a été conçu (annexe 1). Il contient les diverses catégories considérées, à savoir les quatre variables indépendantes. Ces catégories sont divisées sous forme d'indicateurs ; ceux qui ont été développés plus tôt dans ce travail. Chaque indicateur dispose d'une règle d'analyse, autrement dit d'une question qui permet de valider ou non sa présence dans le discours oral ou écrit, conduisant à une question plus précise concernant par exemple l'événement cité, la cause ou le mécanisme. Pour chaque source ou unité d'analyse, un tableau d'analyse est utilisé. Il permet d'identifier la source puis de répondre à la règle d'analyse pour chaque indicateur des variables indépendantes. Un espace est ensuite prévu pour détailler le

contenu des diverses catégories, tant au niveau du *timing* que du contenu. Ces précisions permettront de répondre aux deux sous-questions de recherche. Le résumé des principaux résultats est ensuite reporté dans un fichier Excel, par catégorie d'analyse, pour une meilleure visibilité. Les experts ont en outre accès aux résultats pour une relecture des parties les concernant.

5.3.2 Analyse argumentative

Afin de tester la sixième hypothèse, soit le changement argumentaire profond sur le long terme concernant le tabagisme et la publicité, une analyse de la logique argumentative est utilisée. La théorie argumentative place l'emphase sur les arguments de politique publique (*policy argument*), ou sur les idées qui permettent de justifier une certaine politique publique (Maillard & Kübler, 2016). Un argument de politique publique est « une expression orale ou écrite, qui appuie l'acceptation d'une politique publique ou justifie la décision de soutenir une politique publique » (Ball, 1995, p.3). Le schéma d'analyse de Dunn (2004), à savoir une analyse qualitative des arguments de politique publique, est une approche adaptée pour analyser un phénomène dynamique et permet une comparaison longitudinale rétrospective de la structure et la forme des arguments, et éventuellement du changement du modèle causal (Cranmer et al., 2011, p.432).

Le modèle de Dunn (2004) analyse premièrement la structure d'un argument, c'est-à-dire l'information pertinente de politique publique (*policy-relevant information*), la revendication (*policy-claim*) ainsi que la justification (*warrant*). D'autres éléments existent (*backing, rebuttal, qualifer*), mais qui ne sont pas présents systématiquement dans chaque politique publique, c'est pourquoi ils ne sont pas considérés ici. Autrement dit, l'information pertinente de politique publique correspond à l'hypothèse causale, ou « qui est coupable ou objectivement responsable » (Knoepfel et al., 2007, p.57). La revendication est la conséquence logique de cette information, soit l'hypothèse d'intervention : le choix d'un instrument de politique publique pour changer le comportement du groupe cible. La justification conduit de l'information pertinente à la revendication, ce sont donc les raisons qui justifient une mesure (Dunn, 2004, p.42). Puis, le modèle de Dunn (2004) analyse le mode, ou comment l'information pertinente de politique publique est traduite en revendication. Les principaux modes sont autoritaires, explicatifs (mettant en évidence une relation causale), pragmatiques (cas analogue ou parallèle, apprentissage) et éthiques (Dunn, 2004, p.67). Chaque message du Conseil fédéral constitue ici une unité d'analyse.

5.4 Vue d'ensemble des données et des méthodes d'analyse

Au vu de la grande quantité de sources, de méthodes de collecte et d'analyse des données, le tableau ci-dessous présente un résumé rapide de la méthodologie.

Tableau 6: Vue d'ensemble des données et des méthodes d'analyse

	Type de données	Source	n	Période	Méthode d' analyse
Sources documentaires	Prises de position officielles des principaux partis nationaux suisses	Site internet des principaux partis nationaux suisses	16	09.2014 – 02.2022	Analyse de contenu qualitative : structuration
	Interventions des débats parlementaires autour de l' initiative « Oui à la protection des enfants et des jeunes contre la publicité pour le tabac », (objet 20.068)	Bulletin officiel	55	17.02.2021 20.09.2021	Analyse de contenu qualitative : structuration
	Positions des organisations en faveur ou contre l' initiative « Oui à la protection des enfants et des jeunes contre la publicité pour le tabac »	Site internet des organisations en faveur ou contre l' initiative	19	03.2018 – 01.2022	Analyse de contenu qualitative : structuration
	Procès-verbaux et notes du comité d' initiative et de l' assemblée de membres « Oui à la protection des enfants et des jeunes contre la publicité pour le tabac »	Comité d' initiative	31	02.2017– 01.2022	Analyse de contenu qualitative : structuration
	Messages du Conseil fédéral relatifs aux trois initiatives populaires concernant la limitation de la publicité pour le tabac	Feuille fédérale	3	1978 – 2020	Analyse argumentative : schéma d' analyse de Dunn
Entretiens	Entretiens d' experts	Propres données	5	04.2022	Analyse de contenu qualitative : structuration

Source : Propre illustration

5.5 Justification de la méthodologie

La méthodologie employée permet de répondre à la question de recherche et d'expliquer le *timing* et le contenu d'une décision politique, en testant les différentes hypothèses formulées. L'analyse de cas qualitative est appropriée puisque le but est d'expliquer un événement dans sa complexité et non pas de généraliser un fonctionnement à d'autres événements similaires (Baškarada, 2014, p.3). Comme le dit Yin (2209), cette méthode est en outre adaptée pour répondre à des questions telles que « comment » et « pourquoi », principalement en ce qui concerne un phénomène contemporain dans un contexte réel (p.3). La méthode qualitative permet de récolter des données « culturellement spécifiques et contextuellement riches » (Mack et al., 2005, p.38).

L'analyse de contenu comporte plusieurs avantages, comme la possibilité de traiter d'un cas complexe, tout en intégrant le contexte et différentes sources (Mayring, 2010, p.611). La méthode de la structuration peut quant à elle être adaptée à la complexité du cas étudié. Les catégories de documents sélectionnées pour l'analyse de contenu permettent de réunir un large panel d'argumentations de la part de différents acteurs politiques ou des *stake-holders* et ont l'avantage d'être le discours direct des différents partis et organisations.

La triangulation des méthodes, tant au niveau de la récolte que de l'analyse de données permet de renforcer la pertinence des résultats (Flick, 2008, p.10). Elle est d'autant plus importante que les entretiens d'experts possèdent un caractère informatif et permettent de déceler des éléments non présents dans l'analyse des documents. Finalement, l'utilisation du schéma d'analyse de Dunn (2004) sur des aspects contemporains de la politique du tabac est pertinente dans le sens que ces arguments ont été relativement peu étudiés (Cranmer et al., 2011, p.444). Cette méthode est de plus essentielle pour pouvoir répondre à la dernière hypothèse et intégrer le concept de transition progressive vers un changement de paradigme (Studlar & Cairney, 2014).

6. Résultats

6.1 Description des résultats

Cette partie du travail apporte une description des résultats obtenus lors de l'analyse de contenu qualitative des divers documents et entretiens, ainsi que lors de l'analyse argumentaire des messages du Conseil fédéral. Ils sont présentés de manière distincte pour une meilleure compréhension, d'abord sous forme descriptive, puis en lien avec les hypothèses de travail.

6.1.1 Analyse de contenu qualitative

Les 121 documents ainsi que les cinq entretiens d'experts ont été analysés à l'aide d'une analyse de contenu qualitative, plus précisément d'une structuration (Mayring, 2010). Pour ce faire, les indicateurs des variables indépendantes découlant de la théorie des courants multiples de Kingdon (1984; 1995) et de Herweg (2013) ont été divisés en catégories d'analyses et appliqués à chaque unité d'analyse. Ceci permet d'étudier le choix d'une alternative politique au niveau de deux aspects : le contexte ayant permis un couplage des trois courants et la stratégie des entrepreneurs de politique publique ayant favorisé un tel couplage. Dans le cadre de l'analyse de contenu présente, la chercheuse a analysé la prévalence de chaque indicateur dans le discours des organisations porteuses ou des politiciens, ainsi que dans les débats politiques, et a ensuite vérifié les résultats en collaboration avec des experts du domaine.

6.1.1.1 Courant des problèmes

Selon la théorie de Kingdon (1984; 1995), quatre indicateurs influencent le courant des problèmes, soit des événements marquants comme des crises (*focusins event)*, la détérioration d'indicateurs de mesures, un apprentissage changeant la façon de considérer le problème ou encore la modification des critères d'évaluation. Ces divers éléments vont attirer l'attention sur le problème, ici sur le tabagisme, et lui faire gagner en visibilité, ce qui augmente *in fine* les probabilités que des mesures correspondantes soient prises (Kingdon, 1995). Ceci aura également un impact sur la définition du problème et son *framing*, et donc la réponse à lui apporter en termes de contenu.

Tout d'abord, considérant les crises ou catastrophes pouvant expliquer une attention du public ou des autorités plus importante pour la question du tabagisme, l'analyse n'en ressort pas dans les

divers discours d'événements récents et concernant explicitement la consommation de cigarettes ou les produits du tabac. En effet, et comme le rappelle Maja Baumann, conseillère spécialiste au Secrétariat général du DFI, le problème du tabagisme est connu depuis très longtemps et la façon de penser la consommation de tabac a évolué dès les années 2000 déjà (entretien a, 2022). Le fait qu'aucun événement particulier n'ait récemment chamboulé drastiquement la manière de penser le problème du tabagisme ou sa définition est un consensus parmi les experts interrogés.

Bien qu'aucune crise n'ait attiré l'attention sur le tabagisme et ses conséquences, un événement a créé en 2019 de grands débats sur le **sponsoring de manifestations internationales par l'industrie du tabac**, à savoir le sponsoring du pavillon suisse de l'exposition internationale 2020 à Dubaï par Philip Morris.[11] Cette question du sponsoring est présente dans la LPTab et dans l'initiative populaire et a, selon Michael Anderegg, Chef de projet de la LPTab à l'OFSP, non seulement joué en faveur de l'initiative en montrant le côté problématique de certains sponsors mais a également poussé le Conseil d'État à renforcer la LPTab en automne 2020 (entretien d, 2022).

Une crise externe ressort au travers de l'analyse comme ayant pu participer à mettre en exergue l'importance de la santé, et ce notamment face aux intérêts économiques, à savoir la **pandémie du Covid-19**. La crise sanitaire est utilisée comme argument par les pro-initiative pour placer la question de la santé au cœur des préoccupations. Cet argumentaire semble avoir fonctionné, comme le confirment les récentes analyses des votations de février du gfs Bern, qui indiquent que la santé a été le facteur principal expliquant les choix des citoyens, que ce soit pour la restriction publicitaire ou pour l'interdiction de l'expérimentation animale et humaine (Keller, 2022). Il est possible d'en conclure que la crise du Covid-19, extrêmement visible, a eu un impact important sur le résultat de la votation populaire du 13 février 2022. La **comparaison** entre les mesures prises pour répondre à la pandémie du SRAS-CoV-2 et celles existantes pour limiter la consommation de tabac est par ailleurs très souvent faite afin d'illustrer le manque de concordance dans la politique de santé. Selon Flavia Wasserfallen, Conseillère nationale, ces arguments ont été beaucoup utilisés et se sont avérés nuisibles pour la contre-campagne (entretien c, 2022).

> « *Was wollen wir nun: eine gesunde Bevölkerung oder eine gesunde Werbebranche? Das ist eine Frage, die während der Pandemiezeit leicht ironisch daherkommt.* »
> (Yvonne Feri, 2021, Conseil national)

[11] Voir à ce sujet : https://www.letemps.ch/economie/philip-morris-sponsor-pavillon-suisse-dubai-tolle, consulté le 27 avril 2022

« Le tabac tue plus que le coronavirus. Or qu'avons-nous fait contre le coronavirus ? Nous avons fermé les restaurants, fermé les hôtels, fermé les commerces et, même, les écoles. Et contre le tabac, qu'avons-nous fait ? Rien. »
(Isabelle Moret, 2021, Conseil national)

Concernant les indicateurs du problème du tabagisme, une détérioration nette est à constater dans la **position de la Suisse** face aux autres pays du monde quant à la gestion, la régulation, la prévention ou encore les restrictions publicitaires du tabagisme, notamment vis-à-vis des jeunes. En plus d'empêcher une ratification de la CCLAT, les mesures faibles de la Suisse en **comparaison internationale et européenne**[12] créent une pression importante pour réguler de façon plus prononcée la publicité pour le tabac, d'autant plus que la Suisse héberge le siège de l'OMS (Consultation LPTab du PS, 2018). La comparaison des mesures permet de mettre en avant l'importance de « rattraper son retard » dans un souci de réputation (Verena Herzog, 2021, Conseil national), dans un pays faisant office de « pays en développement » dans le domaine des restrictions liées à la publicité du tabac (Sarah Wyss, 2021, Conseil national). Bien que, selon Wolfgang Kweitel, responsable *Public Affairs* à l'Association suisse pour la prévention du tabagisme, cet argument n'ait pas été utilisé au premier plan par les coalitions pro-initiative, il a permis de corriger la propre perception des initiateurs et de montrer des comparaisons avec l'étranger (entretien b, 2022). L'existence de cette convention-cadre a également permis au Conseil fédéral, et notamment à Alain Berset, de se montrer ouvert à l'initiative, en s'appuyant sur la nécessité de devoir la ratifier (Flavia Wasserfallen, entretien c, 2022).

« La Suisse pointe au 35ème rang, sur 36 pays, du classement européen des politiques de prévention antitabac. Ce qui est d'autant plus inquiétant, c'est que la Suisse était encore au 2ème rang en 2016. Pire, concernant les restrictions de la publicité pour le tabac, la Suisse pointe tout simplement au dernier rang. »
(Christophe Clivaz, 2021, Conseil national)

Les indicateurs de la **prévalence des fumeurs parmi les 15-25 ans**, ainsi que le **nombre de fumeurs ayant commencé à consommer avant la majorité** sont également beaucoup évoqués, montrant des taux de plus en plus élevés. De la même façon, il est indiqué que le **taux de fumeurs total** n'a pas diminué depuis 2011 (Consultation LPTab du PEV, 2018) et que les **coûts économiques** liés à la consommation de tabac sont toujours très hauts (Mot d'ordre du PEV, 2021). De plus, le **taux de mortalité** dû au tabagisme stagne. À nouveau, c'est la crise du coronavirus qui permet de montrer à quoi correspond ce taux de décès annuel.

[12] Le 19 mai 2014, les États membres de l'Union européenne se sont mis d'accord sur une direction en matière de tabac, notamment pour unifier la régulation de ces produits dans les divers pays. La directive sur les produits du tabac est disponible sous : https://ec.europa.eu/health/tobacco/product-regulation_fr, consulté le 2 mai 2022

« *Anlass zu Sorge gibt ausserdem, dass der Anteil der jungen Raucherinnen und Raucher zunimmt: Für das letzte Jahr geben schon 6,6 Prozent der 15-Jährigen an, dass sie im vergangenen Monat geraucht hätten. Das sind fast doppelt so viele wie im Jahr 2019.* »
(Felix Wettstein, 2021, Conseil national)

« *Le 1er mars dernier, la Suisse a passé le cap des 10 000 personnes décédées du Covid-19. Ce chiffre, par son ampleur, est un choc et a fait la une des médias. Pourtant ce chiffre dramatique est celui, année après année, des décès liés aux suites du tabagisme. Chaque année !* »
(Michel Matter, 2021, Conseil national)

L'apprentissage concernant de nouveaux aspects du problème se concentre tout particulièrement sur la **cigarette électronique** et sur les **nouveaux produits du tabac**, notamment l'influence de ces produits sur les jeunes et sur leur entrée dans le tabagisme par un effet d'imitation du geste (Consultation avant-projet LPTab des Verts, 2014). Cette consommation de cigarette électronique est même considérée comme une épidémie (Isabelle Pasquier-Eichenberger, 2021, Conseil national). En somme, le problème du tabagisme, notamment chez les enfants et les adolescents, se trouve modifié et redéfini par l'apparition de nouveaux modes de consommation, qui ont en outre augmenté la **visibilité de la fumée**, en apportant de nombreuses nouveautés, populaires, sur un marché jusque-là relativement statique (Wolfgang Kweitel, entretien b, 2022). En ce sens, il est possible de parler de fenêtre de problème (*problem window*), car une nouvelle facette du problème apparaît et en change sa définition (Kingdon, 1995). Selon Grégoire Vittoz, Directeur d'Addiction Suisse et Président de la Ligue pulmonaire vaudoise, les nouveaux produits du tabac ont certainement été une accroche qui a permis de thématiser la nicotine (entretien e, 2022).

« *Es gibt neue Studien über die Verleitung von Jugendlichen zu schädlichem Tabakkonsum und über die gesundheitsgefährdende Wirkung von E-Zigaretten, die von der Werbung als gesunde Alternative gepriesen werden.* » (Yvonne Ferri, 2021, Conseil national).

En outre, les critères d'évaluation du tabagisme évoluent également suite à l'introduction de la **loi fédérale sur la protection contre le tabagisme passif** en 2010, donc une mesure de prévention structurelle. Selon Wolfgang Kweitel, ceci a créé un renversement de ce qui est considéré comme normal, par exemple fumer dans un transport public (entretien b, 2022). Cette **dénormalisation de la fumée** conduit à un changement dans la façon de penser le problème du tabagisme et de le définir.

« *Die Gedankenwelt der Leute hat sich verändert, weil sich die gesetzliche Lage verändert hat. Was man als normal wahrnimmt hat sich verändert.* »
(Wolfgang Kweitel, entretien b, 2022)

En bref, l'analyse du courant du problème du tabagisme et de son évolution indique un déplacement au niveau du contenu. Les jeunes sont dorénavant mis au centre des préoccupations, notamment en raison de l'influence qu'exercent sur eux les nouveaux produits du tabac. Le *timing* quant à lui est également important, avec la pandémie du Covid-19, le scandale de Philip Morris, la pression des pays voisins mais aussi le besoin de légiférer rapidement sur ce qui échappe à la loi. Bien que le problème du tabagisme soit connu depuis longtemps, il prend de l'élan avec les nouveaux produits du tabac et les diverses études montrant la prévalence des fumeurs mineurs. Le tabagisme subit également un travail de dénormalisation, cette fois-ci en marge de l'alcool, ce qui constitue une stratégie consciente des *problem brokers* pour obtenir plus de soutien à l'initiative[13] (Knaggård, 2015, p.1).

6.1.1.2 Courant politique

Herweg (2013) met en avant trois composantes principales du courant politique de Kingdon (1995), à savoir trois indicateurs qui vont expliquer le penchant du côté politique pour l'une ou l'autre alternative de politique publique (p.336). Ces indicateurs sont les rapports de pouvoir, l'influence des groupes d'intérêts ainsi que le *national mood*. En somme, c'est tout l'univers politique qui est ici pris en compte, ainsi que les institutions politiques, autrement dit des éléments relativement visibles (Greer, 2015, p.421).

Tout d'abord, il convient de rappeler que la décision politique de renforcer les mesures restrictives contre la publicité pour le tabac au niveau national n'a pas été prise dans le cadre d'un processus législatif normal seulement, comme c'est par exemple le cas pour la LPTab, mais résulte d'une initiative populaire fédérale et d'un vote populaire à double majorité. Les institutions suisses comme la **démocratie directe** sont donc ici primordiales pour expliquer ce changement politique (cf Herweg, 2013). En conséquence, les rapports de pouvoir, l'influence des groupes d'intérêts et le *national mood* ne doivent pas être considérés au sein des autorités législatives et exécutives seulement, mais également au sein de la population votante.

Premièrement, les rapports de pouvoir au sein du Parlement sont essentiels pour comprendre le lancement de l'initiative « Enfants sans tabac » ainsi que les débats sur la LPTab. C'est en effet la **composition du Conseil d'État et du Conseil national** qui explique le renvoi de la première

[13] «*The problem broker is a role in which actors frame conditions as public problems and work to make policy makers accept these frames. The problem broker makes use of knowledge, values and emotions in the framing of problems.* » (Knaggård, 2015, p.1).

LPTab en 2016. C'est également la composition du Conseil des États en 2019, en plus de la pression de l'initiative populaire et du Conseil fédéral pour ratifier la CCLAT, qui permet à la deuxième LPTab d'être renforcée en automne 2019. Après la décision du Conseil fédéral de rejeter l'initiative et de proposer la LPTab en contre-projet, projet qui est à ce moment presqu'au niveau des exigences de la première version de la LPTab, les **élections** du 20 octobre 2019 pour la **51ème législature de l'Assemblée fédérale** suisse viennent brasser les rapports de pouvoir. De nombreuses rotations au sein des partis, notamment des partis bourgeois, ont pour résultat que les principaux politiciens s'étant engagés pour la ratification de la CCLAT ne sont plus au pouvoir et sont remplacés par d'autres qui ne font pas du thème de la protection des jeunes contre le tabagisme leur priorité. Le contre-projet s'en trouve dès 2020 complètement affaibli et en dessous des exigences posées par l'OMS. En somme, la constitution du Parlement, et notamment la **présence de personnes favorables à une restriction de la publicité au sein des partis du centre** est capitale pour comprendre les variations d'intensité des mesures de la LPTab. Les majorités étant toujours très faibles également, il en résulte des modifications fréquentes et importantes. De plus, et surtout dans un petit conseil comme le Conseil d'État ou dans une petite commission comme la CCCS-E, des **personnalités** bien informées et intégrées dans les divers réseaux et travaillant de manière étroite avec les départements, peuvent permettre de grandes différences au niveau des majorités, comme cela a été le cas avec Hans Stöckli[14]. Ces rapports de pouvoir et la composition des chambres parlementaires et des partis du centre sont essentiels pour comprendre pourquoi l'**initiative n'a pas été retirée** en faveur du contre-projet, ce qui était le but poursuivi par le comité d'initiative. Le développement de la LPTab et son acceptation en 2021 sous une forme peu restrictive témoignent de rapports de pouvoir au sein du Parlement défavorables à un durcissement des restrictions publicitaires. En effet, la dernière version de la LPTab ne fait en grande partie que reprendre les mesures cantonales existantes. Le Conseil fédéral quant à lui cherchant toujours à ratifier la CCLAT, il se retrouve dans une position délicate, car le contre-projet proposé à l'initiative a fortement perdu de sa densité après que le Conseil fédéral ait recommandé de rejeter l'initiative populaire.

> « *Bien que le Conseil fédéral soutienne sur le fond l'objectif de l'initiative, il a proposé au Parlement de recommander son rejet au peuple et aux cantons. Nous l'avons fait à un moment où nous avions encore l'espoir de pouvoir réaliser quelques progrès dans le cadre de la discussion portant sur la loi. Nos espoirs sont restés vifs longtemps, encouragés par les décisions de votre conseil* [d'État], *mais cela n'est plus le cas depuis récemment.* »
> (Alain Berset, 2021, Conseil des États)

[14] Conseiller aux États et Président de l'initiative « Enfants sans tabac »

En bref, les rapports de pouvoir au Parlement expliquent le penchant en faveur d'une régulation moins stricte de la publicité du tabac dans la LPTab et le rejet de l'initiative, malgré un pouvoir exécutif cherchant à ratifier la CCLAT. Parallèlement, c'est également cette **incapacité du Parlement de ratifier la CCLAT** qui explique le passage aux urnes de l'initiative « Enfants sans tabac », autrement dit une fenêtre politique pour lancer une initiative et la maintenir (*political window*) (Kingdon, 1995). Le comité d'initiative a en effet cherché à combler une lacune concernant la publicité des produits du tabac dans la LPTab. Tout le processus de débat autour de la LPTab a également favorisé une certaine **sensibilisation** sur le sujet au sein de la population (Michael Anderegg, entretien d, 2022).

« *Les chambres sont à nouveau dans l'incapacité de trouver une solution à cette problématique de publicité sur le tabac auprès des jeunes et auprès des enfants.* »
(Sidney Kamerzin, 2021, Conseil national)

Cependant, lors de la votation, ce sont des **rapports de pouvoir différents** qui ont été constatés au sein du **corps électoral**. En effet, par exemple, **le Centre** n'a en grande partie pas suivi les recommandations de son parti et a voté en faveur de l'initiative. Le rôle du **Centre Femmes**, ayant recommandé d'accepter l'initiative est ici primordial.

« *Das, was uns geholfen hat, war wirklich die Tatsache, dass wir zu diesem Thema in der Bevölkerung andere Standpunkte als im Parlament hatten. Vor allem Wählerschaft der Die Mitte war den Fachpersonen treuer als ihrer Partei. Schlussendlich war es die Wählerschaft der politischen Mitte, welche im Entscheid ausschlaggebend war.* »
(Wolfgang Kweitel, entretien b, 2022)

« Le Parlement était tellement en décalage avec l'opinion publique sur cette thématique que cela nous a servi. Si la LPTab avait été moins mauvaise, nous n'aurions peut-être pas réussi à faire passer l'initiative. »
(Grégoire Vittoz, entretien e, 2022)

Concernant l'influence des groupes d'intérêts, il est intéressant de voir que les mêmes acteurs n'ont pas eu la même influence au niveau du Parlement ou de la population. Alors que les **lobbys du tabac** ont, et gardent, une forte influence sur les parlementaires de l'Assemblée fédérale, c'est plutôt le **corps médical** qui a fait écho dans la population. Il est ici possible que la grande visibilité de ce groupe durant la pandémie ait participé à augmenter leur crédibilité au sein du peuple.

Puis, le *national mood* montre un **consensus global** de la part des politiciens et de la population sur le fait qu'il faut protéger la jeunesse des effets de la consommation de tabac. Cependant, les réponses diffèrent grandement en termes d'intensité, et ce notamment entre les cantons et la

Confédération, ce qui est également l'effet du **lobbying de la part des industries du tabac au niveau national**. L'influence des lobbys du tabac sur le Parlement, notamment au travers d'organisations économiques ou du domaine de la publicité, a déjà été thématisée dans d'autres études et explique les divergences d'opinion sur des sujets de santé au niveau de la population votante et du Parlement.[15] Alors que le rejet de mesures plus strictes au niveau national est clair au Parlement, le peuple vote en faveur, s'alignant sur les **développements des dernières décennies dans les cantons**.

« Ich glaube, dass die Bevölkerung dort schon weiter war als das Parlament. »
*(*Flavia Wasserfallen, entretien c, 2022*)*

« Auf kommunaler Ebene stehen Politiker weit bis ins Lager der SVP hinein klar hinter uns [le comité d'initiative]. *Auf kantonaler Ebene werden wir ebenfalls unterstützt, zumindest in der politischen Mitte. Auf nationaler Ebene hingegen gibt es keine Unterstützung mehr. Und höchstwahrscheinlich ist der Grund einfach das gute Lobbying der Gegenseite. »*
(Wolfgang Kweitel, entretien b, 2022)

Finalement, il est également intéressant de relever que l'**administration fédérale**, malgré le rejet de l'initiative, a communiqué[16] la volonté d'aller vers un durcissement de la LPTab dans la phase parlementaire, comme le prévoyait l'initiative. Le rejet en première instance de la LPTab, qui contenait des mesures presque similaires à celles de l'initiative a été en outre vu par certains membres de l'administration fédérale comme une **grande déception**.

« Die Verwaltung war sehr bemüht, eine WOH-konforme Gesetzgebung zu erreichen. Die Zusammenarbeit war entsprechend sehr gut und hat geholfen, die Argumentationsgrundlage zu stärken. »
*(*Flavia Wasserfallen, entretien c, 2022*)*

« Die Rückweisung des Gesetzes an den Bundesrat war für das involvierte Projektteam eine herbe Enttäuschung. »
(Michael Anderegg, entretien d, 2022)

En résumé, les autorités politiques nationales sont majoritairement contre un durcissement des mesures publicitaires pour la protection des jeunes contre le tabac, et ce tout particulièrement au niveau du Parlement. Le Conseil fédéral soutient une position plus ambiguë, avec un rejet d'une initiative considérée somme toute comme positive, mais légèrement extrême, tout en regrettant

[15] Temps présent, 2018, « Attention, ce parlement peut nuire à votre santé », https://www.rts.ch/play/tv/temps-present/video/attention-ce-parlement-peut-nuire-a-votre-sante?urn=urn:rts:video:9825086&station=a9e7621504c6959e35c3ecbe7f6bed0446cdf8da, consulté le 2 mai 2022
[16] Communiqué de presse du 26 août 2020 : https://www.bag.admin.ch/bag/fr/home/das-bag/aktuell/medienmitteilungen.msg-id-80172.html, consulté le 17 mai 2022.

une LPTab si peu restrictive.[17] Ceci est confirmé par les experts comme étant le résultat de l'intensif lobbying de l'industrie du tabac au niveau national. Cette position des autorités politiques nationales est ce qui explique le maintien au vote de l'initiative. Les institutions politiques ont un rôle important ici, puisque le peuple est amené à se prononcer sur la question dans le cadre de la démocratie directe. En outre, l'électorat du centre n'a pas forcément suivi les recommandations de son parti et l'influence des groupes d'intérêts du tabac sur la population votante est moindre que celle que l'on observe chez les parlementaires. Le durcissement des mesures s'explique donc contextuellement par le vote populaire et par un alignement sur la politique cantonale.

6.1.1.3 Courant des solutions

Le dernier courant est celui des solutions ou des alternatives de politique publique. Les indicateurs pouvant participer à faire préférer une alternative sont l'accumulation de nouveaux savoirs, un consensus partagé par les experts ou les caractéristiques de la solution en elle-même (faisabilité technique et financière, acceptabilité normative, approbation et réceptivité des décideurs ou du public) (Kingdon, 1995). Ici, le choix aux urnes se fait entre la LPTab dans sa dernière version et l'initiative « Enfants et jeunes sans publicité pour le tabac ». Il s'agit donc d'analyser les facteurs qui ont pu contribuer à une préférence pour la deuxième solution ainsi que le rôle joué par les entrepreneurs de solution (lobbyistes, académiciens) (Greer, 2015, p.419).

Les **évidences empiriques** sont très présentes dans l'argumentaire en faveur de l'initiative ou d'un renforcement de la LPTab. De nombreux nouveaux savoirs (basés sur des études, des rapports, des comparaisons internationales) mettent en avant **l'effet de la publicité pour le tabac sur la consommation de tabac des enfants et des adolescents**. De la même manière, des **exemples à l'échelle cantonale ou dans d'autres pays** montrent que les restrictions publicitaires conduisent à une consommation moindre de la part de ce groupe cible. Par ailleurs, il est reconnu que **les jeunes sont visés par les démarches marketings** et qu'ils présentent une **réceptivité forte**. Ces nouveaux savoirs, qui bénéficient par ailleurs d'un large soutien, et ce même de la part des partis du centre et de certains partis de droite mettent en évidence l'importance de protéger tout particulièrement les jeunes, notamment des nouveaux produits du tabac, dont la publicité est très présente. Ces publicités se trouvant tout particulièrement sur les réseaux sociaux, avec par

[17] Il est à ce sujet intéressant de consulter l'intervention d'Alain Berset dans l'émission Arena de SRF sur la votation populaire concernant l'initiative « Enfants sans tabac ». Disponible sous : https://medien.srf.ch/-/%C2%ABabstimmungs-arena%C2%BB-lnitiative-tabakwerbungsverbot, consulté le 27 avril 2022.

exemple des ambassadeurs ou influenceurs, appellent à une solution régulant précisément la publicité sur ces canaux.

« Il est reconnu que la publicité joue un rôle important dans le début d'une carrière de fumeur et de fumeuse. Les jeunes sont réceptifs aux messages publicitaires, comme le démontrent 18 études, menées auprès de 27 000 jeunes non-fumeurs, âgés de 8 à 18 ans. Ces messages augmentent la probabilité de commencer à fumer. »
(Laurence Fehlmann Rielle, 2021, Conseil national)

En outre, les différents éléments cités ci-dessus sont très largement soutenus par de nombreux experts. Les **organisations de la santé**, disposant sans doute d'une certaine **crédibilité** auprès de la population et étant **indépendants**, sont consciemment mises au premier plan pour défendre l'initiative, comme c'est le cas par exemple avec les médecins de famille. En deuxième position viennent les associations de sport, d'enseignement ou de jeunesse. Face aux experts de la santé pro-initiative, les groupes défendant un rejet de l'initiative (industries du tabac, journalistes, maisons d'édition, publicitaires) restent relativement discrets. L'explication pourrait être d'une part le **manque de popularité des industries du tabac** (Maja Baumann, entretien a, 2022) et d'autres part la votation le même jour concernant la **loi fédérale sur un train de mesures en faveur des médias**, qui a occupé de façon prioritaire les défenseurs des intérêts médiatiques (Wolfgang Kweitel, entretien b, 2022).

Concernant ensuite les caractéristiques propres des deux solutions de politique publique, la LPTab tout comme l'initiative comportent une faisabilité technique et financière respectables, bien que l'interdiction de « toute forme de publicité qui *atteint* les enfants et les jeunes » de l'initiative populaire (art. 118, al. 2, let. b) reste une **formulation floue** qui présente des défis dans sa mise en œuvre selon les opposants. Les fondements du droit sont par ailleurs respectés dans les deux cas, notamment en ce qui concerne la liberté économique ou la possibilité d'interdire la publicité d'un produit légal (Alain Berset, 2021, Conseil national).

« Ich kann Sie ebenfalls beruhigen, dass ein weitergehendes Werbeverbot das Grundrecht der Wirtschaftsfreiheit nicht beschneidet [avec une telle initiative]*; dies urteilte das Bundesgericht 2002, als der Kanton Genf ein Plakatwerbeverbot erliess. »*
(Sarah Wyss, 2021, Conseil national)

Par ailleurs, même le cas d'une interdiction large de la publicité pour les produits du tabac semble en majorité **acceptée par la population**. Les sondages effectués depuis une dizaine d'années au sein de la population montrent une **solide majorité** pour des mesures de régulations strictes de la

publicité pour le tabac (Michael Anderegg, entretien d, 2022). Cette acceptation normative est présente également dans des partis plus à droite de l'échiquier politique, bien que la question de la liberté économique reste prégnante. Une raison de cette large acceptation est notamment, selon les experts, le **titre** de l'initiative, qui rend difficile la justification d'un refus.

« *Selon une enquête commandée par la Ligue pulmonaire suisse en septembre 2020, deux tiers des Suisses sont favorables à une interdiction de la publicité pour les produits du tabac. La même proportion de personnes est aussi favorable à une interdiction du sponsoring des événements par l'industrie du tabac. La raison citée est que la plupart de ces événements sont fréquentés par une majorité de jeunes et d'adolescents.* »
(Laurence Fehlmann Rielle, 2021, Conseil national)

« Doch sie kommt eben so harmlos und nett, ja fast liebevoll daher. Wer will denn schon nicht Tabakwerbung für Kinder verhindern? »
(Andreas Glarner, 2021, Conseil national)

Cette approbation du public est aussi facilement constatable au regard des différentes **votations cantonales** pour une restriction de la publicité pour le tabac, qui contrairement aux votations nationales, ont, elles, toujours été acceptées (Kuenzler, 2018). La différence avec les votations précédentes sur ce thème au niveau national est par ailleurs que l'initiative de 2022 est **monothématique** et ne considère que le tabac et non pas l'alcool, et qu'elle n'est cette fois-ci pas totale, mais **partielle**.

« *Bei jeder kantonalen Abstimmung zu Werbeeinschränkungen zu diesem Thema hat sich die Werbeeinschränkung an der Urne klar durchgesetzt. Auch regelmässige Umfragen attestieren der Initiative eine hohe Zustimmung.* »
(Flavia Wasserfallen, 2021, Conseil national)

« *Il faut être conscient que l'initiative pourrait trouver une majorité devant le peuple. En tout cas, le Conseil fédéral a constaté qu'à ce jour, le peuple a accepté tous les projets visant à interdire la publicité pour les produits du tabac qui lui ont été soumis dans les cantons. Il n'y a pas d'exception sur le plan cantonal.* »
(Alain Berset, 2021, Conseil national)

Finalement, un argument avancé pour expliquer la préférence du peuple pour l'initiative populaire et la **simplicité** de l'initiative, notamment par la focale mise sur un **aspect précis** des différents points traités dans la LPTab.

« La clarté et la simplicité de l'initiative explique son succès. Il est toujours plus simple de faire passer un message simple qu'un message complexe. Elle a ciblé un aspect précis, ce qui fait également sa limite. On a une victoire de santé publique mais pas un immense progrès dans la prévention du tabagisme. » (Grégoire Vittoz, entretien e, 2022)

En somme, l'initiative dispose de conditions favorables au sein de la population, soit des nouveaux savoirs défendus par des experts, qui insistent sur l'importance d'agir tout particulièrement pour les jeunes et sur des plateformes comme les réseaux sociaux. L'initiative dispose en outre d'experts présents et crédibles, alors que les opposants à l'initiative ne disposent pas d'un *timing* favorable en raison de la loi fédérale sur un train de mesures en faveur des médias, votée au même moment. L'acceptation morale de l'initiative est importante, et l'expérience faite dans les cantons montre que toutes les votations dans ce sens ont été acceptées au niveau cantonal. Au niveau fédéral, les initiatives refusées allaient plus loin puisqu'elles concernaient également l'alcool et étaient par ailleurs des interdictions de publicité complètes. Finalement, l'initiative présentait l'avantage d'être simple et précise.

6.1.1.4 Entrepreneurs de politique publique

Un couplage des trois courants créant une fenêtre d'opportunité ou de décision est favorisé par les entrepreneurs de politique publique, qui vont ensuite également mettre en œuvre une stratégie pour favoriser le choix d'une alternative politique (De Maillard & Kubler, 2015). Ils utilisent pour cela des ressources comme leurs connexions politiques ou sociales, leur inscription dans la durée, leur capacité de faire entendre leur voix, de négociation, et d'imposition de leurs arguments (Herweg, 2013, p.334 ; De Maillard & Kubler, 2015, p.46). Ces entrepreneurs sont ici favorables dans un cas à l'initiative « Enfants sans tabac », dans l'autre à la LPTab.

Comme dit précédemment, le comité porteur de l'initiative a bénéficié du soutien d'une large alliance d'organisations de la santé, considérées par la population comme crédibles et de confiance (Présentation comité d'initiative, 2022). Les opposants à l'initiative pourraient quant à eux avoir eu plus de difficultés à réunir des acteurs considérés comme légitimes ou présentant un certain **capital de sympathie**. Les acteurs mis en avant dans la campagne résultent d'une **stratégie consciente et réfléchie** de la part des défenseurs de l'initiative. Par exemple, les partis de gauche comme les Verts ou le PS ont volontairement été relayés derrière les experts de la santé (Flavia Wasserfallen, entretien c, 2022). Il en va de même pour des organisations luttant activement contre le tabac et ses méfaits (Wolfgang Kweitel, entretien b, 2022) ou pour les acteurs du domaine de l'alcool, qui bénéficient d'une acceptation sociale plus grande que le tabac (Olivier, 2019, p.214).

La capacité des partisans de l'initiative à réunir une large coalition résulte d'une tentative consciente depuis le début des discussions de proposer un **projet édulcoré capable de réunir une majorité**, soit d'une importante capacité de négociation (Wolfgang Kweitel, entretien b, 2022). Les éléments ayant été supprimés sont par exemple une interdiction totale de la publicité, du sponsoring ou de la promotion. En parallèle, la contre-proposition a quant à elle, manqué de compromis, et était certainement trop peu favorable aux initiateurs.

> « *Diesmal haben wir uns* [les organisations de prévention du tabagisme] *von Anfang an überlegt, einen mehrheitsfähigen Text zu verfassen. Wir gingen von unserer Position hin zu einer Position, wo wir noch zusätzliche Organisationen für unser Anliegen gewinnen konnten. Absolute Werbe-, Sponsoring- und Promotionsverbote wären der Tod der Initiative gewesen.* »
> (Wolfgang Kweitel, entretien b, 2022).

> « *Der Gegenvorschlag war wohl nicht überzeugend genug. Und das war meines Erachtens ein Problem für die Gegenseite.* »
> (Maja Baumann, entretien a, 2022).

Par ailleurs, concernant la capacité des différentes coalitions à être entendues par la population, une analyse médiatique *a posteriori* montre clairement une **tendance en faveur de l'initiative dans les médias** (Wolfgang Kweitel, entretien b, 2022). En effet, le sujet de la votation est présenté de manière bien plus positive que lors des deux votations nationales précédentes pour une restriction publicitaire des produits du tabac. Ceci résulte également du fait que les opposants à l'initiative n'ont cette fois pas pu s'allier avec les puissantes coalitions contre une réglementation de la publicité pour l'alcool, et, comme dit précédemment, ont été désavantagés par l'importante votation concernant les médias au même moment. L'industrie du tabac a été beaucoup plus présentes dans les débats parlementaires autour de la LPTab que dans la campagne de votation, ce qui témoigne d'une **fenêtre politique** au Parlement qui n'a plus été présente lors de la votation populaire (Kingdon, 1995).

Finalement, la capacité d'imposition des arguments a également été inégale entre les deux coalitions. Ceci est bien sûr lié au fait que les arguments des groupes en faveur de l'initiative présentent une **composante morale** importante et qu'un large consensus sur la nécessité de protéger les jeunes contre des produits rendant dépendants existe, et ce même au sein des coalitions hostiles à l'initiative. Les opposants à l'initiative ont cependant également axé leur argumentaire sur le **cas d'un précédent** ou d'un *slippery slope*, c'est-à-dire une boîte de Pandore pour l'interdiction de publicité d'autres produits légaux. Selon un sondage effectué par le comité d'initiative, l'argument de ce précédent a eu moins d'impact sur la population que l'aurait eu le

soutien du Parlement et du Conseil fédéral pour la LPTab, par exemple. Les arguments concernant les places de travail ou la liberté économique sont également des arguments qui perdent de leur impact au cours des dernières votations.[18] De plus, la contre-campagne a utilisé, notamment pour ses affiches de votation, des **codes faisant appel à l'électorat UDC**, ce qui n'a pas parlé à une partie de la population (Flavia Wasserfallen, entretien a, 2022). Les arguments prônant l'auto-régulation des secteurs du tabac dans la publicité, notamment le fait que des publicités pour le tabac n'apparaissent pas dans les journaux gratuits et que les industries concernées se tiennent bénévolement à ces règles ont également pu être démontés par les défenseurs de l'initiative pendant les débats parlementaires.

« *Aus meiner Sicht hat die Tabakindustrie viele Fehler gemacht.* »
*(*Flavia Wasserfallen, entretien c, 2022*)*

Il ressort de cette analyse que les entrepreneurs de politique publique favorables à l'initiative ont su user d'une bonne stratégie et de leurs ressources pour obtenir un résultat positif aux urnes, malgré un budget bien inférieur à la contre-campagne. La **courte durée de la campagne**[19], tout comme une **image de campagne forte** sur les affiches, un **test en amont des arguments et ambassadeurs efficaces**, ou encore de larges **comités cantonaux** ont également joué en leur faveur. Le soutien d'une large palette d'organisations présentant un certain capital sympathie a été rendu possible par les compromis apportés au texte de l'initiative dès le début de la récolte des signatures. Cette recherche de compromis a permis de contourner les différences partisanes au sein du peuple et notamment d'attirer les partis du centre. Les choix de la campagne d'initiative de mettre en avant les experts de la santé plutôt que les partis de gauche semblent avoir été fructueux, face à une contre-campagne qui reprenait fortement les codes de l'UDC. Les faiblesses de la contre-campagne, un bon choix d'arguments et les autres sujets proposés à la votation au même moment ont assuré au comité pro-initiative une forte et positive présence médiatique.

6.1.1.5 Résumé de l'analyse de contenu qualitative

Le tableau 7 comporte un résumé des résultats ressortis de l'analyse de contenu qualitative.[20]

[18] Par exemple, cela a été constaté également le 13 février 2022, lors du rejet de la Modification de la loi fédérale sur les droits de timbre à 62,7% (Chancellerie fédérale, 2022).
[19] Hans Stöckli notamment s'est battu et a joué de ses contacts pour éviter que l'initiative ne soit votée en mai seulement (Grégoire Vittoz, entretien e, 2022).
[20] Les catégories d'analyses ont été légèrement remaniées en fonction des résultats trouvés.

Tableau 7: Résumé des résultats de l'analyse de contenu qualitative

VI	Indicateurs	Résultats
Courant des problèmes	Crise interne	Scandale Philip Morris Dubaï
	Crise externe	Pandémie du Covid-19
		Étalon de mesure donné par les mesures liées à la pandémie
	Détérioration d'indicateurs de mesure	Comparaison internationale et européenne
		Prévalence des fumeurs entre 15-25 ans
		Entrée dans le tabagisme avant la majorité
		Taux de fumeurs
		Coûts économiques
		Taux de mortalité
	Apprentissage	Cigarettes électroniques et nouveaux produits du tabac
	Modification des critères d'évaluation	Loi fédérale sur la protection contre le tabagisme passif
		Dénormalisation
Courant politique	Rapports de pouvoir	Composition du Parlement : Lancement et vote sur l'initiative
		Incapacité de ratifier CCLAT
		Corps électoral : Effet positif du centre
		Influence de l'administration fédérale
		Démocratie directe
	Influence des groupes d'intérêts	Parlement : Lobby du tabac
		Corps électoral : Corps médical
	National mood	Consensus global (politiciens et population)
		Alignement sur le niveau cantonal
Courant des solutions	Accumulation de nouveaux savoirs	Effet de la publicité sur la jeunesse
		Cas parallèles
		Réceptivité des enfants et des jeunes
	Consensus partagé par les experts	Organisation de la santé
		Faible visibilité des experts contre l'initiative
	Acceptation normative	Titre de l'initiative
	Approbation anticipée du public	Acceptation des votations cantonales
		Simplicité de l'initiative
Entrepreneurs de politique publique	Capacité de négociation	Initiative : projet édulcoré pour la recherche d'une large majorité
		LPTab : peu de compromis
		Stratégies de mise en visibilité de la pro-campagne
	Capacité de faire entendre leur voix	Initiative : Tendance médiatique positive
		Initiative : Image parlante, appui sur des comités régionaux larges, test en amont des ambassadeurs crédibles
		Capital sympathie des différentes alliances
	Capacité d'imposition des arguments	Initiative : Force de la composante morale, test en amont des arguments efficaces
		Contre-campagne : Choix des arguments sous-optimal, codes de l'UDC

Source : Propre illustration

6.1.2 Analyse argumentative

Les trois messages du Conseil fédéral relatifs aux trois initiatives concernant la limitation de la publicité pour le tabac ont été analysés à l'aide du schéma d'analyse de Dunn (2004). C'est donc tout d'abord la structure et le mode d'argumentation justifiant les divers rejets par le Conseil fédéral qui ont été pris en compte, le but étant de déceler un éventuel changement argumentaire sur le moyen terme concernant le tabagisme ou plus précisément la publicité adressée aux jeunes.

6.1.2.1 « Contre la publicité pour des produits qui engendrent la dépendance » (1978)

Cette initiative a été lancée par l'Organisation internationale des Bons Templiers, comptant environ 1'000 membres en Suisse dans les années 1970 et militant pour l'abstinence face à tous les produits susceptibles d'engendrer une dépendance (Olivier, 2019, p.183). Elle visait à changer la Constitution pour y intégrer une **interdiction de toute publicité pour « les produits pour fumeurs »** mais également toutes les publicités pour des boissons alcoolisées (Chancellerie fédérale, 1976) (voir résumé des mesures tableau 12). Les **questions du tabac et de l'alcool sont donc considérées conjointement** et la protection des adolescents et des jeunes adultes contre les dépendances est déjà un objectif de cette initiative. L'hypothèse est qu'une interdiction totale de publicité diminuerait la consommation et agirait donc en faveur de l'intérêt public (hypothèse d'intervention). Le tabac est considéré à ce moment comme une « denrée d'agrément » qui cause des dommages sanitaires et collectifs, hypothèse causale portée par la société dans son ensemble.

En 1978, le Conseil fédéral publie son message recommandant au peuple et aux cantons de rejeter l'initiative **sans lui opposer de contre-projet**, message basé principalement sur les modes explicatifs et pragmatiques. Bien que, selon le Conseil fédéral, **il est incontestable que les produits du tabac nuisent à la santé et que les autorités doivent agir**, **le rôle de la publicité en soi est controversé**. Il n'existe selon eux **pas d'évidence empirique** que la publicité pour le tabac favorise la consommation ou qu'une interdiction permettrait de la faire baisser, et des exemples prouvent également que des pays qui n'ont pas de publicité ont quand même les mêmes problèmes de tabagisme (CF, 1978, p. a115). Par ailleurs, un argument que l'on retrouve encore aujourd'hui est que « la réclame porte surtout sur les produits eux-mêmes et ne provoque que des déplacements de la demande d'une marque à l'autre » (CF, 1978, p.1113). En somme, la **publicité n'est pas considérée par le Conseil fédéral comme responsable ou participant à la consommation de tabac et n'a pas un impact significatif sur l'entrée dans le tabagisme.**

L'information pertinente de politique publique est la même pour le Conseil fédéral que pour les initiateurs, à savoir que « l'abus du tabac nuit principalement aux voies respiratoires et aux artères coronaires du cœur, amenuisant l'espérance de vie des grands fumeurs » (CF, 1978, p.1107). Cette information est ici présentée comme un **savoir commun**. Il existe donc une **concordance entre le Conseil fédéral et les initiateurs sur le but visé**, soit l'amélioration de la santé publique et sur la cause du problème, le tabagisme.

Le **principe de la proportionnalité**, c'est-à-dire le fait que « les mesures de police ne doivent pas aller au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre le but recherché et sont illégales lorsqu'une intervention moins sévère permet aussi d'atteindre ce but » (ATF 101 la 176) est également selon lui violé (CF, 1978, p.1112-1113). De plus, **il existe déjà des mesures** visant le même objectif (mesures fiscales et préventives notamment) et d'autres vont être appliquées dans un « proche avenir » (CF, 1978, p.1110). Par ailleurs, les coûts en termes de contrôle en cas d'acceptation de cette initiative seraient énormes, tout en ne permettant pas une mise en œuvre efficace. Les recettes de l'AVS et de l'AI seraient réduites, et les branches publicitaires, de la presse, tout comme les producteurs et commerçants seraient désavantagées. Il est ainsi mis en avant un **manque de faisabilité et d'efficacité** des mesures concernant la publicité.

En bref, l'application d'une interdiction absolue est illusoire selon le Conseil fédéral. Les recommandations 716 du Conseil de l'Europe (Recommandation 716, 1973) sont selon lui déjà appliquées ou vont l'être prochainement. Il existe en conséquence des divergences sur les moyens pour parvenir aux objectifs communs entre le Conseil fédéral et les initiateurs. Selon le Conseil fédéral, les objectifs peuvent être atteints sans une révision de la Constitution, jugée unilatérale et exagérée.

Tableau 8: Schéma d'analyse de Dunn – « Contre la publicité pour des produits qui engendrent la dépendance »

	Structure		
Mode(s)	Information pertinente de politique publique	Revendication politique	Justification
Explicatif, pragmatique	Le tabagisme a des conséquences néfastes sur la santé et l'espérance de vie des fumeurs.	Il faut rejeter l'initiative populaire. Les objectifs seront atteints par les mesures qui existent déjà ou qui vont être mises en œuvre prochainement.	La façon dont la publicité influence la consommation est controversée. L'abus de tabac existe également dans des pays où la publicité est inetrdite. La mesure est disproportionnée et implique des coûts de contrôle énormes. Certaines branches économiques sont désavantagées.

Source : Propre illustration, basée sur Rennefahrt, 1968; Cranmer et al., 2011

Le message du Conseil fédéral en 1978 est en résumé plutôt favorable à l'industrie du tabac et à la liberté individuelle et économique, bien que la dangerosité du tabac et le rôle des autorités dans ce domaine soit déjà un thème de réflexion. **La question de la protection de la jeunesse est évoquée mais ne constitue par le centre du débat.** L'effet de la publicité sur la consommation de tabac n'est pas démontré, voir même infirmé, ce qui nuit à la pertinence de telles mesures de restriction. Par ailleurs, **la Suisse se place en comparaison internationale plutôt bien** dans sa régulation du tabac (et autres mesures de prévention) et ne se voit pas dans l'obligation de prendre

de nouvelles mesures pour s'aligner sur les aux autres pays. Finalement, des études *a posteriori* révèlent que la **presse a de la même façon été relativement favorable à l'industrie du tabac** et à la question du rôle de l'économie, et que **la question de la protection de la jeunesse en tant que groupe cible particulier a été peu prise en compte** (Olivier, 2019, p.195).

6.1.2.2 « Pour la prévention des problèmes liés au tabac » (1992)

Les initiatives jumelles critiquent quelques années plus tard l'inefficacité des mesures existantes pour réduire la consommation de tabac chez les jeunes. En effet, il existe certes quelques réglementations mais également de nombreux cas de transgressions par les fabricants de tabac[21]. Plusieurs milieux actifs dans la santé publique, la prévention et l'aide à la jeunesse lancent une initiative visant à **interdire la publicité pour le tabac**. Comme pour l'initiative des Jeunes Bons Templiers, **les sujets du tabac et de l'alcool sont adressés conjointement** (Chancellerie fédérale, 1993). Le but des initiateurs est de réduire la consommation de tabac en en réduisant son attrait. L'hypothèse causale reste la même, à savoir les **effets néfastes de la consommation de tabac**. La cause de ce problème est notamment **l'attrait des produits du tabac, véhiculé en partie par la publicité**. Les publicités doivent donc être interdites constitutionnellement, et les tentatives de contourner la législation doivent être contrecarrées (hypothèse d'intervention).

Le message du Conseil fédéral, publié en 1992, indique quelques tournants au sein de la façon de penser le tabagisme et la publicité, notamment celle destinée aux mineurs. Cette fois-ci encore, il recommande de rejeter l'initiative mais il y oppose en revanche un **contre-projet indirect**. Cette deuxième unité d'analyse est basée ici sur le mode autoritaire et pragmatique. En effet, les **milieux de la santé** sont cités plusieurs fois comme acteurs crédibles et légitimes pour expliquer les effets du tabac sur la santé, tout comme les **scientifiques**. Leurs arguments présentent en effet une forte acceptation sociale (Dunn, 2018, p.364). Les arguments pragmatiques sont également beaucoup utilisés, comme le montrent les nombreux **exemples de pays ayant déjà introduit des mesures de restrictions de la publicité**. À la différence du premier message, ces exemples servent ici à démontrer l'efficacité des interdictions publicitaires sur la consommation.

L'information pertinente de politique publique est la même que dans le premier message : Le tabagisme nuit gravement à la santé et est une cause de décès très fréquente. Cette fois-ci, les **chiffres des décès dus aux conséquences du tabac** sont avancés (CF, 1992, p.1145). La

[21] De nombreux exemples sont à retrouver dans les Archives de l'Association suisse des non-fumeurs (ASN).

justification du problème du tabagisme est approfondie, notamment concernant les **substances chimiques**. La **relation de cause à effet** basée sur des preuves scientifiques entre la fumée et certains cancers est mentionnée, tout comme plusieurs **statistiques**. Le Conseil fédéral ajoute que « **tous les milieux scientifiques sont aujourd'hui unanimes** à reconnaître les effets néfastes de la consommation de nicotine sur l'organisme humain » (CF, 1992, p.1145). La question de la **fumée passive** est pour la première fois citée, appuyée sur des récentes études épidémiologiques. Le problème du tabagisme ne se concentre donc plus seulement sur « l'abus du tabac par les fumeurs » (CF, 1978, p.1107), mais aussi sur les conséquences pour les personnes non-fumeuses.

Concernant l'hypothèse d'intervention, le Conseil fédéral annonce que « **les moyens et instruments dont dispose la Suisse aujourd'hui ne sont pas suffisants** pour parer aux problèmes liés au tabac » (CF, 1992, p.1147). Ceci constitue un grand changement par rapport au premier message, qui disait pouvoir atteindre les objectifs avec les mesures mises en œuvre ou allant l'être. Le Conseil fédéral s'intéresse plus précisément au « développement d'un comportement de fumeur, **en particulier chez les enfants, les adolescents et les jeunes adultes** » (CF, 1992, p.1142), témoignant de la prise d'importance de ce sujet. Il admet que la publicité joue un rôle, secondaire mais important, et que **« les restrictions de la publicité sont judicieuses, voir indispensables** » (CF, 1992, p.1142). Il est mentionné qu'il n'existe pas d'enquête ou d'expertise qui démontre de façon concluante qu'une interdiction de la publicité réduirait à elle-seule de façon considérable la consommation de tabac mais que des interdictions de la publicité, complétées par d'autres mesures tels que des campagnes d'informations ou de sensibilisation, « peuvent conduire à une nette diminution de la consommation globale » (CF, 1992, p.1147-1148). En outre, le Conseil fédéral montre que les publicités du tabac sont liées à des valeurs populaires auprès des jeunes. En somme, ce message met donc en avant le rôle de la publicité dans la consommation de tabac. La restriction de la publicité est considérée comme une mesure devant accompagner les mesures préventives, pour une prévention efficace du tabagisme, chez les jeunes notamment.

Comme le témoigne la proposition de rejet de l'initiative, une interdiction totale de la publicité est cependant, selon le Conseil fédéral, à nouveau **disproportionnée**. Le Conseil fédéral assure également que les bases constitutionnelles permettant de limiter la publicité existent déjà (Constitution fédérale, art. 60 et 69b). Cependant, le Conseil fédéral oppose cette fois-ci un contre-projet indirect, solution pour **mettre « au premier plan » la protection de la santé** (CF, 1992, p.1142), tout en respectant les différents droits inscrits dans la Constitution, notamment la liberté d'expression. Ainsi, la publicité ne serait pas interdite de façon totale mais limitée, pour permettre de ne pas nuire aux principes de concurrence. Le Conseil fédéral propose plutôt une interdiction

de principe de la publicité pour le tabac, accompagnée d'exceptions qui restent compatibles avec les exigences posées par les domaines de prévention de la santé. Autrement dit, le contre-projet indirect doit **s'adresser suffisamment au problème de la protection de la jeunesse, tout en ne créant aucun recul des recettes publicitaires**. Les pertes dues doivent êtres acceptables et justifiées par la santé publique, qui se voit accorder la priorité, tout en **tenant suffisamment compte des intérêts privés** concernés et des droits fondamentaux (CF, 1992, p. 1168).

Tableau 9: Schéma d'analyse de Dunn – « Pour la prévention des problèmes liés au tabac »

	Structure		
Mode(s)	Information pertinente de politique publique	Revendication politique	Justification
Autoritaire, pragmatique	Les substances chimiques présentes dans les produits du tabac nuisent à la santé. La fumée passive a également des effets néfastes pour la santé. Les coûts économiques dus au tabagisme sont importants.	Il faut rejeter l'initiative populaire et accepter le contre-projet indirect qui met en avant la protection de la santé tout en tenant compte des intérêts privés.	De nombreuses études prouvent les effets néfastes du tabac sur la santé. Il existe de nombreux cas parallèles qui montrent l'efficacité des restrictions publicitaires sur la consommation globale, notamment chez les jeunes. L'OMS recommande d'agir en matière de restriction de la publicité. Les mesures existantes ne sont pas suffisantes. Les restrictions publicitaires participent à atteindre les buts de la prévention.

Source : Propre illustration, basée sur Rennefahrt, 1968; Cranmer et al., 2011

En bref, le message du Conseil fédéral en 1992 opère un **déplacement vers les évidences empiriques et les sources scientifiques**. Les mesures existantes ne sont selon lui pas suffisantes pour assurer la santé publique, et notamment la protection de la jeunesse, et doivent être adaptées pour correspondre aux **recommandations de l'OMS**. L'efficacité des restrictions publicitaires a été prouvée et il devient nécessaire de les ajouter à d'autres mesures de prévention, mais il n'est pas nécessaire de changer la Constitution pour cela, et les questions sanitaires ne doivent pas pour autant écraser les questions économiques.

6.1.2.3 « Oui à la protection des enfants et des jeunes contre la publicité pour le tabac »

L'initiative populaire « Enfants sans tabac » a été lancée en 2018 par plus de quarante organisations et visait la promotion de la santé des enfants et des adolescents en exigeant **l'interdiction de toute publicité pour le tabac susceptible d'*atteindre* les jeunes**. Contrairement aux deux initiatives précédentes, **l'interdiction n'est pas totale** puisque les publicités ne s'adressant qu'aux adultes restent autorisées et **ne concerne que le tabac**. Le résumé des mesures proposées et les hypothèses causales sont à retrouver dans le chapitre 2.4.2.

Dans ce message, le Conseil fédéral recommande au peuple et aux cantons de rejeter l'initiative populaire en question, la LPTab faisant office de **contre-projet indirect**. L'argumentaire est basé principalement sur un mode autoritaire et explicatif. En effet, **les experts, scientifiques et spécialistes sont très souvent cités**, notamment grâce à des notes de bas de page, ce qui constitue selon Dunn des arguments autoritaires déguisés (2018, p.355). Ces arguments autoritaires peuvent aussi être considérés comme explicatifs dans le sens qu'ils tendent à prouver l'impact d'une cause (ici la publicité) sur la consommation de tabac.

L'information pertinente de politique publique reste inchangée et semble toujours concorder entre le Conseil fédéral et les initiateurs. Le tabagisme est défini comme étant une **forte charge pour la société et un important problème de santé publique**. L'accent est cependant mis cette fois-ci sur la **part de fumeurs chez les jeunes** et sur le fait que **la moitié des fumeurs commencent à consommer alors qu'ils sont mineurs.** Une fois encore, le tabagisme est mis en cause pour les coûts sanitaires et économiques et pour de nombreux décès annuels, chiffres se basant sur des enquêtes de l'OFSP. En ce sens, l'orientation de l'initiative est approuvée par le Conseil fédéral.

Bien que celui-ci soutienne « l'introduction de restrictions conséquentes en matière de publicité pour les produits du tabac », une telle interdiction de la publicité comme proposée dans l'initiative « **va trop loin** » (CF, 2020, p.6838). Le Conseil fédéral confirme certes l'hypothèse d'intervention, dans le sens que l'impact serait positif pour la santé des mineurs mais également pour tout le reste de la population, cependant, les **intérêts de l'économie seraient ici oubliés**. Bien que le Conseil fédéral juge l'initiative trop extrême, **il souhaite tout de même protéger les jeunes du tabagisme et de ses effets.** Pour ce faire, il s'engage à renforcer la protection de la jeunesse au cours des travaux parlementaires de la LPTab.

Le Conseil fédéral cite plusieurs arguments afin de justifier sa prise de position, par exemple le *Tobacco Control Scale 2019* (Joossens et al., 2020), qui montre **l'évolution des normes internationales** et la « **nécessité d'agir en Suisse** », notamment au niveau de la restriction des publicités pour les produits du tabac (CF, 2020, p.6850). L'effet de la publicité pour les produits du tabac sur les jeunes est à nouveau prouvé avec de nombreuses études. Des estimations sur la réduction des fumeurs en Suisse avec une telle interdiction sont également données (CF, 2020, p. 6851). En outre, **l'attitude de la population vis-à-vis des interdictions** est également abordée avec des chiffres et des études : En 2018, 64% de la population de plus de 15 ans est favorable à des restrictions larges de la publicité pour le tabac (OFSP, 2018). Parmi les arguments justifiant le refus de l'initiative, il est dit que les récentes restrictions publicitaires intégrées lors des débats

parlementaires dans la LPTab permettent déjà de ratifier la CCLAT[22], un objectif que le Conseil fédéral a toujours cherché à atteindre.

Tableau 10: Schéma d'analyse de Dunn – « Oui à la protection des enfants et des jeunes contre la publicité pour le tabac »

	Structure		
Mode(s)	Information pertinente de politique publique	Revendication politique	Justification
Autoritaire, explicatif	Le tabagisme est un important problème de santé publique. Une part importante des mineurs fument et la moitié des fumeurs commencent à consommer alors qu'ils sont mineurs.	Il faut rejeter l'initiative populaire. Le CF s'engage pour un renforcement des mesures dans le cadre de la LPTab.	L'initiative populaire va trop loin et ne prend pas en compte les intérêts économiques. Les normes internationales ont évolué et la Suisse se classe à une mauvaise place en termes comparatifs. La réduction de la publicité pour les produits du tabac a des effets tangibles. La population est plutôt favorable aux restrictions publicitaires concernant le tabac. La LPTab dans son état actuel permet déjà de ratifier la CCLAT.

Source : Propre illustration, basée sur Rennefahrt, 1968; Cranmer et al., 2011

En bref, le message du Conseil fédéral en 2020 s'appuie sur des évidences empiriques et des sources scientifiques. Le problème du tabagisme est orienté sur la question des jeunes et l'influence de la publicité sur ces groupes cibles. Les mesures doivent être adaptées pour que la Suisse améliore sa place en termes comparatifs et puisse ratifier la CCLAT. Bien que les restrictions publicitaires soient nécessaires, elles ne doivent pas complètement dépasser les intérêts économiques. Finalement, l'opinion public est plutôt favorable à ce genre de restrictions.

6.1.2.4 Résumé de l'analyse argumentative

Tableau 11: Résumé des résultats de l'analyse argumentative

Initiative	Arguments justifiant le rejet par le CF
« Contre la publicité pour des produits qui engendrent la dépendance »	Rejet sans contre-projet. Bien que le tabac nuise à la santé et que le Conseil fédéral reconnaisse le tabagisme comme problème, les évidences empiriques concernant le rôle de la publicité n'existent pas. La mesure est disproportionnée, infaisable et inefficace. Des mesures suffisantes existent déjà ou seront prises prochainement. La liberté individuelle et économique ne doit pas être entravée, bien que la santé de la population soit importante. La question de la protection de la jeunesse n'est pas au cœur du débat, politiquement et médiatiquement, et il n'existe pas de pression internationale particulière, la Suisse étant bien placée en comparaison internationale.
« Pour la prévention des problèmes liés au tabac »	Rejet avec contre-projet indirect. Les scientifiques et professionnels de la santé montrent toujours plus la dangerosité du tabac et sont unanimes sur le sujet, il existe de plus en plus d'études et de preuves de la relation de cause à effet entre le tabac et certaines MNT. La fumée passive apparaît comme nouveau problème. Les mesures mises en place ne sont pas suffisantes, notamment en ce qui concerne la protection des jeunes, et l'OMS recommande d'agir. Les interdictions publicitaires, aux côtés d'autres mesures de prévention, peuvent avoir des effets positifs sur la consommation et des cas parallèles en apportent la preuve. La santé doit être mise au premier plan tout en tenant compte des intérêts privés. Une interdiction totale est disproportionnée.

[22] La LPTab a été affaiblie plus tard et une version édulcorée a été adoptée par le Parlement en 2021. À ce moment, les mesures prévues dans la LPTab étaient en effet presque au niveau de celles contenues dans l'initiative.

« Oui à la protection des enfants et des jeunes contre la publicité pour le tabac »	Rejet avec contre-projet indirect fort. Le tabagisme est une forte charge sociétale et les experts sont unanimes sur le sujet. La publicité a des effets certains. Le problème principal est la grande part de fumeurs chez les jeunes. Des évidences empiriques montrent que la plupart des fumeurs commencent à fumer avant la majorité. Cette initiative va trop loin mais le but poursuivi est juste, et la LPTab va dans le sens d'une protection accrue des jeunes dans sa version actuelle. Les normes internationales ont évolué et il est nécessaire d'agir en Suisse pour ratifier la CCLAT. La population est d'ailleurs plutôt favorable à des restrictions en matière de publicité du tabac.

Source : Propre illustration

Tableau 12: Récapitulatif des changements constitutionnels proposés par les trois initiatives

Initiative populaire	Proposition de modification de la Constitution
« Contre la publicité pour des produits qui engendrent la dépendance »	art. 32quinquies *(nouveau)* Toute publicité pour le tabac, ses succédanés et les boissons alcooliques est interdite. Une autorité fédérale peut accorder une exception pour des publications étrangères n'ayant en Suisse qu'une diffusion insignifiante.
« Pour la prévention des problèmes liés au tabac »	art. *32*sexies *(nouveau)* 1 Un pour cent au moins du produit de l'imposition du tabac doit être utilisé, avec le concours des cantons, à la prévention des maladies dues au tabac. 2 La publicité pour le tabac et ses marques est interdite ; il en va de même pour les prestations de services et les marchandises qui leur ressemblent ou font penser à elles, par le texte, l'image ou le son. La législation fédérale peut autoriser des exceptions limitées dans des cas particuliers.
« Oui à la protection des enfants et des jeunes contre la publicité pour le tabac »	art. 41, al. 1, let. g *(nouveau)* 1 La Confédération et les cantons s'engagent, en complément de la responsabilité individuelle et de l'initiative privée, à ce que : g. les enfants et les jeunes soient encouragés à devenir des personnes indépendantes et socialement responsables et soient soutenus dans leur intégration sociale, culturelle et politique et à ce que leur santé soit promue. art. 118, al. 2, let. b *(nouveau)* 1 Elle légifère sur : b. la lutte contre les maladies transmissibles, les maladies très répandues et les maladies particulièrement dangereuses de l'être humain et des animaux ; elle interdit notamment, pour les produits du tabac, toute forme de publicité qui atteint les enfants et les jeunes ;

Source : Propre illustration

6.2 Interprétation des résultats

Ci-dessous, les résultats décrits plus tôt sont synthétisés pour permettre de répondre aux hypothèses et à la question de recherche.

6.2.1 Réponse aux hypothèses

6.2.1.1 Hypothèse 1

Le courant des problèmes liés au tabagisme gagne en importance et en visibilité en raison de la survenue d'une crise, d'une catastrophe spécifique, de la détérioration d'indicateurs, d'un apprentissage ou de la modification d'un critère d'évaluation.

L'analyse des indicateurs du courant des problèmes n'indique pas de crise concernant le tabagisme directement, mais une crise concernant le sponsoring d'événements internationaux par l'industrie du tabac ainsi qu'une prise d'importance nette des questions de santé publique pendant la pandémie du Covid-19. La pandémie fait également office d'étalon de mesure pour la quantité de restrictions ou encore la mortalité. De nombreux indicateurs spécifiques (nombre de fumeurs chez les jeunes, coûts sanitaires ou économiques) font apparaître le problème du tabagisme, et ce tout particulièrement chez les jeunes, tout comme le décalage entre les mesures prises en Suisse et à l'international en termes de restrictions publicitaires. L'apparition de la cigarette électronique et des nouveaux produits du tabac participent également à modifier le problème et ses critères d'évaluation, ceux-ci étant particulièrement populaires chez les jeunes et offrant une nouvelle visibilité à la problématique, d'autant plus que cet aspect n'est pas encore réglementé dans la loi. À la suite de la loi fédérale sur la protection contre le tabagisme passif, une dénormalisation des comportements tabagiques est également observée.

La première hypothèse peut donc bien être confirmée. Le problème du tabagisme est redéfini et gagne en importance, surtout sur l'axe de la jeunesse. La pandémie participe à expliquer le *timing* de la prise de décision, alors que l'apparition de nouveaux modes de consommation populaires chez les jeunes, très présents dans la publicité et notamment sur internet, va en expliquer le contenu.

6.2.1.2 Hypothèse 2

Le courant politique penche en faveur d'une régulation plus stricte de la publicité du tabac en raison de rapports de pouvoir favorables aux défenseurs de l'initiative, d'une influence bien établie des groupes d'intérêts en faveur de l'initiative ou du national mood.

L'analyse des indicateurs du courant politique témoigne de rapports de pouvoir défavorables à l'initiative au Parlement, ainsi que d'une grande présence des groupes d'intérêts représentant l'industrie du tabac. Cependant, les institutions politiques suisses comme la démocratie directe sont centrales ici, puisque qu'elles permettent au peuple de se prononcer sur le sujet. Les rapports de pouvoir et l'influence des groupes d'intérêts sont dans ce groupe bien différents de ceux qui priment au pouvoir législatif, ce qui conduit à une acceptation de l'initiative, en accord avec les développements cantonaux en la matière. Les rapports de pouvoir au niveau fédéral permettent également de maintenir l'initiative à la votation.

L'hypothèse peut être confirmée. On retrouve en effet un équilibre d'intérêt et un *national mood* favorables à l'initiative populaire au sein du corps électoral. Ces rapports de pouvoir ne reflètent pas ceux du Parlement, ce qui indique l'importance d'une votation populaire pour un tel changement politique et l'effet d'une première normalisation du côté des parlements cantonaux.

6.2.1.3 Hypothèse 3

L'alternative de l'initiative populaire « Enfants sans tabac » est préférée en raison de l'accumulation de nouveaux savoirs, d'un consensus partagé par les experts du domaine, d'une faisabilité technique, d'une acceptation normative, d'une faisabilité financière, de l'approbation anticipée du public ou de la réceptivité des décideurs élus.

L'alternative en question dispose en effet, au sein de la population, de conditions plus favorables que la LPTab. L'effet de la publicité, notamment sur les réseaux sociaux, sur la consommation de tabac des jeunes est maintes fois amené par des académiciens et des acteurs de la santé et l'acceptation normative d'une augmentation de la protection des jeunes contre des produits addictifs est grande. L'initiative dispose par ailleurs spécifiquement d'un contenu qui traite de l'interdiction de la publicité des nouveaux produits du tabac sur des plateformes fréquentées par des jeunes et profite d'un *timing* favorable, puisque les groupes d'intérêts médiatiques sont occupés par la loi fédérale sur un train de mesures en faveur des médias. Cette initiative présente finalement une version simple et édulcorée des premières initiatives refusées au niveau national, puisqu'elle ne concerne pas l'alcool et n'est pas une interdiction totale de la publicité.

La troisième hypothèse peut donc être confirmée. Il y a en effet des indicateurs qui permettent de faire préférer l'alternative politique proposée par l'initiative populaire, à ce moment et dans cette constellation.

6.2.1.4 Hypothèse 4

Les entrepreneurs de politique publique en faveur de l'initiative populaire ont su user de leurs connexions, faire entendre leur voix, négocier, s'inscrire dans la durée ou imposer leurs arguments pour défendre leur vision du problème.

Les entrepreneurs de politique publique en faveur de l'initiative ont utilisé leurs ressources pendant la campagne de votation pour imposer leur vision et leur solution au problème du tabagisme de façon stratégique. C'est notamment le large soutien d'acteurs considérés comme crédibles, la recherche d'un compromis pouvant permettre d'atteindre une majorité et une

sélection d'arguments à valeur morale qui leur a permis la victoire aux urnes. Cependant, la contre-campagne, notamment avec ses choix d'arguments ou l'investissement des différents groupes d'acteurs, en plus d'un *timing* défavorable, a participé au choix de l'alternative pour une restriction plus large de la publicité pour le tabac. La quatrième hypothèse est ainsi confirmée.

6.2.1.5 Hypothèse 5

Lors de la votation « Enfants sans tabac », le courant des problèmes, le courant politique et celui des solutions se sont couplés, encouragés par l'action des entrepreneurs de politique publique.

Les quatre premières hypothèses ayant été validées, il est confirmé que chacun des trois courants a gagné en visibilité et en importance lors de la récolte de signatures et de la campagne de votation, et qu'un couplage des courants a été encouragé par un investissement stratégique des entrepreneurs de politique publique pro-initiative. Ce couplage des trois courants a ouvert une fenêtre de décision, dans laquelle les entrepreneurs de politique publique en faveur de l'initiative ont pu s'engouffrer pour faire choisir leur solution préférée. La cinquième hypothèse est validée.

6.2.1.6 Hypothèse 6

Le couplage des trois courants et l'action facilitatrice des entrepreneurs de politique sont rendus possibles par le changement argumentaire profond sur le long terme concernant le tabagisme et la publicité adressée aux jeunes.

Le modèle causal défendu par le Conseil fédéral évolue au niveau de sa forme. Alors que le premier message de 1978 présente un mode plutôt explicatif et pragmatique, les deux suivants (1992 et 2020) sont beaucoup plus axés sur un mode autoritaire, en témoignent les nombreuses références à des études et des statistiques produites par des scientifiques ou des experts du domaine de la santé. Il est également intéressant de voir que ces références sont utilisées dans un but contraire entre 1978 et les messages plus tardifs. Alors qu'elles prouvent l'inefficacité de la publicité en 1978, elles sont utilisées en faveur de restrictions plus strictes en 1992 et 2020.

La structure, elle, ne voit que peu de changement quant à l'information pertinente de politique publique. En 1978 déjà, il est évident pour les décideurs politiques, et partant certainement pour la population, que le tabagisme a des conséquences néfastes sur la santé mais crée également un coût économique porté par toute la société. Les connaissances sur cette question se développent également au fil du temps (substances chimiques et fumée passive). Le message de 2020 montre que l'hypothèse causale, bien qu'elle n'ait pas changé, met plus particulièrement l'accent sur le

fait que le tabagisme touche également beaucoup les jeunes et a sur eux des effets graves à long terme, notamment une forte dépendance. La revendication politique varie grandement entre 1978 et 2020. Alors que le Conseil fédéral rejette dans les trois cas l'initiative populaire, les justifications et les alternatives sont très différentes. En 1978, le Conseil fédéral ne propose pas de contre-projet. À ce moment, la façon dont la publicité peut influencer la consommation n'est pas considérée comme crédible, et ce non plus concernant les jeunes. En 1992, un contre-projet est proposé. Ce contre-projet vise à restreindre la publicité, maintenant considérée comme efficace et ayant des effets sur la consommation, notamment des jeunes. Les mesures existantes sont vues comme insuffisantes et doivent être élargies pour répondre aux exigences internationales. En 2020, un contre-projet existe également. Ce contre-projet doit pouvoir permettre de ratifier la CCLAT tout en prenant en compte les intérêts économiques. L'opinion favorable de la population pour ce genre de restriction est également mise en avant.

En résumé, il en ressort que la protection des enfants et des jeunes face au tabac a toujours été présente dans l'argumentatif des initiateurs mais n'a été mise au cœur de l'argumentaire du Conseil fédéral que plus tard, lorsque de nombreuses évidences scientifiques sont apparues. La question de la dangerosité du tabac est également depuis 1987 bien présente, tout comme la nécessité d'une action des autorités. L'évolution se remarque cependant dans les mesures envisagées pour répondre au problème de santé publique. L'idée, appuyée par de nombreux articles scientifiques et cas parallèles, que la publicité pour le tabac a des effets importants sur la consommation, n'est présente dans le discours du Conseil fédéral qu'à partir de 1992. Une mesure de restriction de la publicité à large échelle devient alors imaginable (Kindgon, 1984; 1995). Par ailleurs, l'analyse montre que l'effet des instances internationales tels que l'OMS est important, et que l'opinion et les instruments d'actions s'adaptent aux décisions et aux recommandations prises à ce niveau supérieur. En outre, il ressort de ces analyses que l'intérêt sanitaire prend de l'importance au fil du temps par rapport aux intérêts économiques. Comme le montre un sondage cité par le Conseil fédéral (OFSP, 2018), une mesure d'interdiction jugée disproportionnée en 1978 et 1992 est vue favorablement par une grande partie de la population en 2020. Finalement, l'argument de la liberté d'expression, très présent dans les deux premières initiatives n'est plus utilisé ici, témoignant peut-être d'un manque de crédibilité de ce raisonnement aujourd'hui.

L'hypothèse six peut donc être confirmée. Une analyse des messages du Conseil fédéral sur une période de 42 ans fait en effet ressortir un changement argumentaire concernant le tabagisme et la publicité adressée aux jeunes. Ce changement d'interprétation participe à rendre une solution stricte plus acceptable (Kingdon, 1984; 1995).

6.2.1.7 Résumé des réponses aux hypothèses

Tableau 13: Résumé des réponses aux hypothèses

Hypothèse	Réponse
Le courant des problèmes liés au tabagisme gagne en importance et en visibilité en raison de la survenue d'une crise, d'une catastrophe spécifique, de la détérioration d'indicateurs, d'un apprentissage ou de la modification d'un critère d'évaluation.	L'hypothèse est confirmée.
Le courant politique penche en faveur d'une régulation plus stricte de la publicité du tabac en raison de rapports de pouvoir favorables aux défenseurs de l'initiative, d'une influence bien établie des groupes d'intérêts en faveur de l'initiative ou du national mood.	L'hypothèse est confirmée.
L'alternative de l'initiative populaire « Enfants sans tabac » est préférée en raison de l'accumulation de nouveaux savoirs, d'un consensus partagé par les experts du domaine, d'une faisabilité technique, d'une acceptation normative, d'une faisabilité financière, de l'approbation anticipée du public ou de la réceptivité des décideurs élus.	L'hypothèse est confirmée.
Les entrepreneurs de politique publique en faveur de l'initiative populaire ont su user de leurs connexions, faire entendre leur voix, négocier, s'inscrire dans la durée ou imposer leurs arguments pour défendre leur vision du problème.	L'hypothèse est confirmée.
Lors de la votation « Enfants sans tabac », le courant des problèmes, le courant politique et celui des solutions se sont couplés, encouragés par l'action des entrepreneurs de politique publique.	L'hypothèse est confirmée.
Le couplage des trois courants et l'action facilitatrice des entrepreneurs de politique sont rendus possibles par le changement argumentaire profond sur le long terme concernant le tabagisme et la publicité adressée aux jeunes.	L'hypothèse est confirmée.

Source : Propre illustration

6.2.2 Réponse à la question de recherche

La question de recherche posée au début de ce travail était la suivante :

En s'appuyant sur la théorie des courants multiples et le concept de transition progressive vers un changement de paradigme, comment expliquer l'acceptation populaire d'une nouvelle mesure fédérale de restriction de la publicité pour le tabac pouvant atteindre les enfants et les adolescents (Initiative populaire « Oui à la protection des jeunes et des enfants contre la publicité pour le tabac ») ?

Celle-ci était divisée en deux sous-questions :

a. Comment expliquer le ***timing*** du changement politique ?

b. Comment expliquer le **contenu** de l'initiative ?

La réponse à la question de recherche peut ici se faire en deux parties. Tout d'abord, la théorie de Kingdon (1984; 1995) et Herweg (2013) a permis de poser cinq hypothèses, qui ont toutes été confirmées par l'analyse de contenu et les entretiens d'experts. Il y a en effet eu au sein de chaque courant (des problèmes, des solutions, de la politique) des éléments qui leur ont permis de se rencontrer, et de créer une fenêtre de décision, dans laquelle les entrepreneurs de politique publique en faveur de l'initiative se sont engouffrés stratégiquement. Plusieurs éléments participent à expliquer le *timing* de cette fenêtre de décision, soit la pandémie du Covid-19, la

pression des pays voisins et européens, la composition de l'Assemblée fédérale et les résultats des débats sur la LPTab donnant naissance à une loi peu contraignante, une campagne courte favorable aux initiateurs, ou encore le calendrier des votations qui a permis à l'initiative « Enfants sans tabac » d'être votée en même temps que la loi fédérale sur un train de mesure en faveur des médias. Du côté du contenu, l'initiative est une réponse à une LPTab jugée insuffisante par les initiateurs au niveau de la publicité pour les produits du tabac. Le développement de la problématique autour des méfaits du tabagisme sur les jeunes et les enfants ainsi que l'attrait tout particulier des nouveaux produits du tabac pour ces groupes cibles et leur présence accrue sur les nouveaux canaux de communication explique également l'orientation de l'initiative, qui répond volontairement au nouveau *framing* du problème soulevé dans la société, ainsi qu'aux actuels savoirs et craintes concernant les jeunes et les nouveaux produits du tabac.

Puis, le concept de transition progressive vers un changement de paradigme de Studlar et Cairney (2014) permet de faire ressortir non seulement une dénormalisation de la fumée dès l'introduction de mesures concernant la fumée passive, mais aussi un changement au niveau des mesures vues comme légitimes pour répondre à ce problème de santé publique. La transition au niveau de la façon de penser le tabac et les éventuelles régulations de la publicité en ce qui concerne les jeunes sont soutenues par les développements de normes internationales et européennes, et sont clairement visibles au travers des votations cantonales sur ce sujet, toutes acceptées, et de la couverture médiatique suisse très favorable à l'initiative fédérale. Les arguments passés servant à défendre une régulation faible, comme par exemple la liberté d'expression, ne font plus écho dans la population et sont dépassés par un souci de santé publique important.

La lente modification contextuelle observée de manière claire au travers des votations cantonales concernant les restrictions de la publicité pour les produits du tabac permet qu'une mesure jugée jusqu'ici disproportionnée au niveau fédéral devienne envisageable. Cependant, le contenu même de l'initiative, plus modéré que lors des initiatives populaires « Contre la publicité pour des produits qui engendrent la dépendance » ou « Pour la prévention des problèmes liés au tabac » explique également le succès de l'initiative « Enfants sans tabac ». Le projet est en effet intentionnellement un « compromis à la Suisse », et ne s'intéresse qu'au tabac, avec un contenu monothématique, en proposant de plus une interdiction partielle. Comme le dit Olivier, il y a en effet fort à parier que la question du tabac soit considérée comme mineure par rapport à celle de l'alcool (Olivier, 2019, p.214). La démocratie directe et le vote populaire permet quant à lui de contrecarrer le fort lobbying des industries du tabac au niveau du Parlement suisse, ainsi que les *veto-players*.

En somme le changement argumentaire, ou de façon de considérer le tabagisme, notamment concernant la consommation des jeunes, ainsi qu'une initiative plus modérée, facilitent le couplage des courants et l'action des entrepreneurs de politique publique et participent à rendre possible le choix d'une alternative politique jusqu'ici refusée au niveau fédéral. La politique du tabac en ce sens fonctionne toujours selon le principe de la politique des petits pas et la présence de diffusion des politiques publiques, ici du niveau cantonal au niveau fédéral, est importante (Stadter, 2015). Un changement considéré ici comme mineur permet de confirmer les développements au niveau cantonal concernant la politique du tabac et de se rapprocher des normes internationales. De bonnes conditions temporelles ainsi qu'un contenu répondant spécifiquement à la problématique du tabac chez les jeunes, tout en laissant la liberté individuelle aux adultes et en n'impliquant par la question de l'alcool, permettent un couplage des courants et l'acceptation populaire d'une nouvelle mesure fédérale de restriction de la publicité pour le tabac pouvant atteindre les enfants et les adolescents.

Tableau 14: Réponses aux sous-questions de recherche

Sous-question de recherche	Réponses
a. Comment expliquer le ***timing*** *du changement politique ?*	Pandémie Covid-19
	Scandale Philip Morris Dubaï
	Pression des pays voisins et européens
	Volonté de ratifier la CCLAT
	Composition de l'Assemblée fédérale
	Débats LPTab et faible loi votée
	Dénormalisation suite à la loi fédérale sur la protection contre le tabagisme passif
	Temporalité de la loi fédérale sur un train de mesures en faveur des médias
	Campagne courte
	Démocratie directe et vote populaire
b. Comment expliquer le **contenu** *de l'initiative ?*	Réponse à une LPTab jugée insuffisante sur l'aspect de la publicité
	Focale sur la consommation de tabac des jeunes et ses effets
	Focale sur les nouveaux produits du tabac et leurs effets
	Focale sur la publicité sur des canaux de communication très fréquentés par les jeunes (internet, réseaux sociaux)
	Débat sur le sponsoring international par l'industrie du tabac
	Changement argumentaire
	Alignement sur la politique cantonale
	Réponse aux inquiétudes de l'opinion publique
	Compromis monothématique et interdiction partielle

Source : Propre illustration

7. Discussion

La présente discussion apporte un regard critique sur les résultats de ce mémoire ainsi que sur les nouveaux savoirs acquis, les limites de la recherche ou encore les difficultés rencontrées.

Les résultats de ce travail de mémoire sont divisibles en deux catégories d'explications distinctes. Tout d'abord, l'utilisation de la théorie de Kingdon (1984; 1995) et l'ajout conceptuel de Herweg (2013) permettent de rendre compte de facteurs causaux **situationnels**. Cette théorie montre en effet comment un événement précis (*focusing event*) a mis en avant un problème à un moment donné, mais également comment une certaine solution a été acceptée par une constellation politique distincte. Le concept de transition progressive vers un changement de paradigme de Studlar et Cairney (2014) met quant à lui en lumière les développements à long terme et la mise en place d'un contexte propice à un changement politique. C'est ainsi un changement **contextuel** sur le long ou moyen terme, on parle de décennies, qui permet d'expliquer un changement ponctuel, ici un changement politique mineur (Sager et al., 2018, p.167). La deuxième catégorie d'explications distingue les causes du ***timing*** du changement politique et celles du **contenu**. Chaque élément de réponse à la question de recherche peut donc être classé séparément dans ces deux catégories d'explications. Les résultats tendent à indiquer l'importance tant des facteurs situationnels que contextuels, de timing ou de contenu. L'existence de ces conditions temporelles, contextuelles et situationnelles particulières, prouve la contingence et le caractère indéterminé de la prise de décision, ainsi que la présence d'une rationalité limitée (Simon, 1997), d'une prise de décisions sous le modèle de la « *science of muddling through* » (Lindblom, 1995) ou encore de logiques correspondantes au modèle de la poubelle de Cohen, March et Olsen (1972).

La forte divergence en termes d'opinion concernant les restrictions de la publicité pour le tabac au sein du Parlement national ou de la population suisse votante est un résultat important de cette recherche. Alors que le Parlement s'oppose majoritairement à des restrictions élevées de la publicité du tabac au nom de la liberté économique, le peuple est en majorité en faveur d'une limitation accrue de la publicité du tabac pour la protection de la jeunesse. Loin d'être seulement un clivage gauche-droite que l'on retrouverait à tous les niveaux politiques du fédéralisme ou encore un clivage social, les politiciens, même de droite, sont plus enclins à des restrictions fortes de la publicité au niveau des parlements cantonaux et communaux. Cette différence entre les autorités fédérales, cantonales et communales est à expliquer par l'importance du lobbying de l'industrie du tabac au niveau fédéral. L'institution de la démocratie directe, couplée à une initiative monothématique et une interdiction partielle permet de donner voix à la population lors

d'une fenêtre politique importante et de faire passer une mesure refusée activement au Parlement. Le résultat de la votation est en outre en phase avec les résultats des votations correspondantes dans les divers cantons suisses, et s'aligne avec les recommandations internationales et européennes.

Ce travail s'intègre dans l'analyse des politiques publiques et a pour but d'apporter une contribution sur les conditions et facteurs d'influence d'une politique publique, tout comme sur les acteurs participant à façonner une décision politique (Jann, 2002). Au travers de l'étude de l'initiative « Enfants sans tabac », les recherches concernant la politique suisse du tabac, la publicité et ses restrictions ont également été mises au goût du jour. Ce travail, notamment par son approche théorique originale, permet d'apporter une nouvelle contribution à la théorie du processus politique, en expliquant une décision et un changement politique tant par des explications situationnelles que contextuelles. En outre, ce travail présente un apport conceptuel à la théorie des courants multiples, en montrant comment le concept de transition progressive vers un changement de paradigme de Studlar et Cairney (2014) peut permettre d'intégrer une décision politique dans son contexte à moyen ou long terme. Finalement, l'ajout théorique de Herweg (2013) appliqué à un cas suisse permet de mettre en lumière l'importance de la démocratie directe, ici de l'initiative populaire fédérale, qui a conduit à l'acceptation de mesures refusées par le Parlement. Ce travail permet en dernier lieu de répondre à une critique adressée aux études reprenant une partie conceptuelle seulement de la théorie des courants multiples (Akrill et al., 2013, p.874), en s'appuyant ici sur tout le modèle théorique développé par Kingdon (1984; 1995).

7.1 Limites

La première critique qui peut être adressée à ce mémoire est sa faible capacité de généralisation. En effet, cette recherche s'appuie sur des documents et discours concernant uniquement la LPTab et l'initiative populaire « Enfants sans tabac » et ne peut donc pas être transposée à d'autres cas d'analyse, ou du moins pas dans une large mesure. Bien que l'approche des courants multiples soit adaptée à de nombreux cas d'études, les résultats d'une telle analyse restent très contextuels, et correspondent à un cas d'étude précis, dans un pays donné et à un moment fixe. *A contrario*, cette recherche présente l'avantage d'être une analyse intrinsèque approfondie d'une unité individuelle (Baškarada, 2014, p.3).

Une autre limite du présent mémoire est la prise en considération presque exclusive de discours (écrits et oraux) d'acteurs impliqués dans la campagne ou la contre-campagne de l'initiative « Enfants et jeunes sans publicité pour le tabac ». Ces discours étant des perceptions de *stake-holders* à un moment donné, et dans un contexte spécifique, ils ne sont pas forcément représentatifs de l'avis de la population votante sur le sujet. L'appui sur des entretiens qualitatifs soulève quelques questions également, comme celles de la crédibilité, de la fiabilité ou de l'authenticité des dires, éléments non-évaluables (Misoch, 2015). La triangulation des sources dans ce travail ainsi que le recours à plusieurs experts a été une réponse à ces risques méthodologiques.

Finalement, la chercheuse ayant été impliquée dans la campagne de l'initiative populaire « Enfants sans tabac » dans le cadre d'un stage universitaire, ce travail risque de manquer de neutralité, de présenter des conflits d'intérêt ou de s'appuyer plus fortement sur les discours et la documentation des comités en faveur de l'initiative (Maxim & Arnold, 2012). Ce biais a été évité au maximum en étant conscientisé, et un regard réflexif sur les propres attentes et conceptions de la chercheuse a été maintenu tout au long de l'étude. Une relecture attentive par plusieurs personnes externes a également permis de limiter ces risques.

7.2 Problèmes et défis rencontrés

Le principal problème rencontré durant la rédaction de ce mémoire a été l'accès aux documents officiels, tels que les prises de position, communiqués de presse ou argumentaires du comité d'opposition à l'initiative. Comme dit précédemment, le site officiel de la contre-campagne a été supprimé au lendemain de la votation et la difficulté d'accès aux groupes d'intérêts de l'industrie du tabac n'est pas nouvelle (Adam, 2020). Il n'a pas été non plus possible d'obtenir un entretien avec un membre de ce comité. Ceci a été compensé par la mise à disposition de documents non disponibles en ligne, notamment de la part de l'Association suisse pour la prévention du tabagisme et de l'OFSP.

Une inquiétude ayant accompagné la chercheuse était celle de la production d'un travail trop descriptif ou hypothétique. Puisque les différents éléments ne pouvaient pas être testés dans le cadre de ce travail par un sondage représentatif ou des entretiens à grande échelle, une importance toute particulière a été donnée aux entretiens d'experts. Une certaine rigueur a également été de mise, afin de n'évoquer que des éléments d'explications qui avaient été retrouvés plusieurs fois dans les discours.

8. Conclusion

Le présent mémoire a permis d'expliquer de façons situationnelles et contextuelles le choix d'une alternative de politique publique, à savoir l'acceptation de l'initiative populaire « Oui à la protection des jeunes et des enfants contre la publicité pour le tabac ». Ainsi, un changement mineur de politique publique au niveau fédéral a pu être analysé tant au niveau de son contenu que de son *timing*. Pour comprendre l'introduction d'une mesure jusqu'ici refusée aux urnes au niveau national, les évolutions successives et linéaires qui ont précédé la votation ont été considérées, en complétant la théorie des courants multiples de Kingdon (1984; 1995) avec le concept de transition progressive vers un changement de paradigme de Studlar et Cairney (2014). Cette analyse a permis de mettre en lumière des mécanismes et perceptions propres au Parlement national ainsi qu'une large différence d'opinion sur les mesures de restriction de la publicité pour le tabac entre la population et les autorités fédérales. L'opinion publique favorable à une régulation plus stricte de la publicité constatée lors des votations cantonales a pu être confirmée au niveau national. Finalement, ce travail a montré l'importance des institutions politiques, ici de la démocratie directe, institutions qui sont normalement peu prises en compte dans le modèle original de Kingdon (1984; 1995).

Le présent mémoire de master apporte quelques contributions importantes dans l'études des politiques publiques, du changement politique, de la prise de décision ou encore de la politique du tabac en Suisse. Cependant, il ouvre également la voie à des recherches plus approfondies sur le sujet. Tout d'abord, la mise en œuvre des mesures dictées par l'initiative dans la LPTab s'annonce être un chantier important et conflictuel. Cette mise en œuvre sera effectuée par le Parlement, qui comme explicité dans ce travail, était majoritairement contre l'initiative « Enfants sans tabac ». Elle devrait également permettre de ratifier à terme la CCLAT. Ce sont des développements législatifs qui pourront, et devront être suivi de près, afin de poursuivre les recherches et renforcer les premières intuitions développées tout au long de ce travail. L'analyse de la politique du tabac en Suisse n'a de toute évidence pas fini d'occuper les politologues.

Bibliographie

Littérature académique

Ackrill, R., Kay, A. & Zahariadis, N. (2013). Ambiguity, multiple streams, and EU policy. *Journal of European Public Policy*, 20, 871–887.

Adam, S. (2020). *Politique de lutte contre le tabagisme : stratégie et tactiques utilisées par l'industrie du tabac en Suisse*. [Mémoire, Université de Lausanne, IDHEAP].

Assunta, M. (2021). *Global Tobacco Industry Interference Index 2021*. Global Center for Good Governance in Tobacco Control (GGTC). Bangkok, Thailand.

Ball, W. J. (1994). Using Virgil to Analyze Public Policy Arguments: A System Based on Toulmin's Informal Logic. *Social Science Computer Review*, 12(1), 26-37.

Baškarada, S. (2014). Qualitative case studies guidelines. *The Qualitative Report,* 19(40), 1-25.

Baumgartner, F. & Jones, B. (1993). *Agendas and instability in American politics*. Chicago. The University of Chicago Press.

Bendor, J. Moe, T. M. & Shotts, K. W. (2001). Recycling the Garbage Can: An Assessment of the Research Program. *The American Political Science Review*, 95(1), 169–190.

Birkner, K. (2009). Die Arbeit mit Transkripten in Fortbildung*, Lehre und Forschung*, 2.

Bowen, G. (2009). Document Analysis as a Qualitative Research Method. *Qualitative Research Journal,* 9(2), 27-40.

Cohen, M. D., March, J. G. & Olsen, J. P. (1972). A Garbage Can Model of Organizational Choice. *Administrative Science Quarterly*, *17*(1), 1–25.

Cohen, N. & Arieli, T. (2011). Field research in conflict environments: Methodological challenges and snowball sampling. *Journal of Peace Research*, *48*(4), 423–435.

Cranmer, M., Petit, R., & Sager, F. (2011). Die argumentative Logik der Tabakmandate des Alten Bern: Eine historische Policy-Analyse. *Swiss Political Science Review*, 17(4), 432–446.

Davis, RM et al. (2009). *The role of the media in promoting and reducing tobacco use. Tobacco control monograph.* US Department of Health and Human Services, National Institutes of Health.

De Bruijn, J. & Heuvelhof, E. F. (2000). Networks and Governance. In Weimer, D.L. (Hg.), *Institutional Design*. Boston : Kluwer Academic Publischers. 161-179.

De Maillard, J. & Kübler, D. (2016). *Analyser les politiques publiques*. FONTAINE, Evidemment : Presses universitaires de Grenoble.

Dunn, W.M. (1981). *Public Policy Analysis*. New Jersey: Pearson Prentice Hall.

Dunn, W. N. (2018). *Public policy analysis: An integrated approach* (Sixth edition). New York, London: Routledge Taylor & Francis Group. 349-378.

Fischer, F. & Forester, J. (1993). *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning.* Durham: Duke University Press.

Flick, U. (2008). *Triangulation – Eine Einführung* (2. Aufl.). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Fueglister-Dousse, S. et al. (2009). *Coûts et bénéfices des mesures de prévention de la santé : Tabagisme et consommation excessive d'alcool.* IRENE, Université de Neuchâtel.

Garraud, Ph. (1990). Politiques nationales : élaboration de l'agenda. *L'année sociologique*, 40, 17-41.

Gläser, J. & Laudel, G. (2010). *Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse*, 4. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Goldberg, F. & Hildebrandt, A. (2018). *Experteninterviews: Anwendung, Durchführung und Auswertung in der Politikwissenschaft*.

Greer. S. (2015). *John W. Kingdon, Agendas, Alternatives, and Public Policies.* The Oxford Handbook of Classics in Public Policy and Administration.

Hall, P. (1993). Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policy-making in Britain. *Comparative Politics,* 25 (2), 275-296.

Herweg, N. (2013). Der Multiple-Streams-Ansatz – ein Ansatz, dessen Zeit gekommen ist? *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft,* 7(4), 321-345.

Herweg, N. (2015). Multiple Streams Ansatz. In Wenzelburger G. & Zohlnhöfer, R. (eds). *Handbuch Policy-Forschung*. Springer VS, Wiesbaden.

Hildebrandt, A. (2015). Experteninterviews. In *Methodologie, Methoden, Forschungsdesign*, Hrsg. Hildebrandt, A., Jäckle, S., Wolf, F. & Heindl, A. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Howlett, M., McConnell, A. & Perl, A. (2015). Streams and stages: Reconciling Kingdon and policy process theory. *European Journal of Political Research*, 54, 419-434.

Jann, W. (2002). Politikfeldanalyse. In Nohlen, D. & Schultze, R. O. (Hg.). *Lexikon der Politikwissenschaft,* München, C.H.Beck, 665-669.

Jones, B.D. (2002). Bounded rationality and public policy: Herbert A. Simon and the decisional foundation of collective choice. *Policy Sciences*, 35, 269–284.

Jones, M., Peterson, H.L., Pierce, J.J., Herweg, N., Bernal, A., Raney, H.L., & Zahariadis, N. (2016*).* A River Runs Through It: A Multiple Streams Meta-Review. *Policy Studies Journal,* 44, 13-36.

Joossens, L., Feliu, A. & Fernandez, E. (2020). *The Tobacco Control Scale 2019 in Europe.* Brussels: Association of European Cancer Leagues, Catalan Institute of Oncology.

Kaiser, R. (2020). *Offene Interviews – Von Semistrukturiert bis Narrativ*. In: Wagemann, C., Goerres A., Siewert M.B. (eds) Handbuch Methoden der Politikwissenschaft. Springer VS, Wiesbaden.

Kingdon, J. W. (1984). *Agendas, Alternatives and Public Policies*. 1. Aufl. Boston: Little, Brown.

Kingdon J. W. (1995). *Agenda, Alternatives and Public Policies.* New York. Harper Collins.

Knaggård, Å. (2015). The Multiple Streams Framework and the problem broker. *Eur J Polit Res*, 54: 450-465.

Knoepfel, P., Larrue, C., Varone, F. & Hill, M. (2007). *Public Policy Analysis*. Bristol: The Policy Press.

Künzler, J. (2018). The Hard Case for Learning: Explaining the Diversity of Swiss Tobacco Advertisement Bans. In Dunlop, C.A., Radaelli, C. M. & Trein, P. (éds.). *Learning in Public Policy. Analysis, Modes and Outcomes*. International Series on Public Policy (p. 267-294). Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Lindblom, C. (1959). The science of muddling through. *Public Administration Review*, 19(2), 59-78.

Lovato, C., Watts, A. & Stead, LF. (2011). Impact of tobacco advertising and promotion on increasing adolescent smoking behaviours. *Cochrane Database of Systematic Reviews*, 10.

Mack, N., Woodsong, C., Macqueen, K., Guest, G., & Namey, E. (2005). *Qualitative Research Methods: A Data Collector's Field Guide.* In Fam Health Int.

Maxim, L. & Arnold, G. (2012). Comment les conflits d'intérêts peuvent influencer la recherche et l'expertise. *Hermès, La Revue*, 64, 48-59.

Mayer, N. (2010). Sociologie des comportements politiques. Paris: Armand Colin.

Mayring, P. (2010). *Qualitative Inhaltsanalyse. Grundlagen und Techniken* (10. Aufl.). Weinheim: Beltz.

Mayring, P. (2020). Qualitative Inhaltsanalyse. In G. Mey & K. Mruck (Eds.), *Handbuch Qualitative Forschung in der Psychologie: Band 2: Designs und Verfahren.* Springer Fachmedien.

Meuser, M. & Nagel, U. (2009a). Das Experteninterview – konzeptionelle Grundlagen und methodische Anlage. In *Methoden der vergleichenden Politik- und Sozialwissenschaft*. Neue Entwicklungen und Anwendungen, Hrsg. Pickel, S., Jahn, D., Lauth, H. J. & Pickel, G. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Meuser, M. & Nagel, U. (2009b). Experteninterview und der Wandel der Wissensproduktion. In *Experteninterviews. Theorien, Methoden, Anwendungsfelder*, Hrsg. Bogner, A., Littig, B., & Menz, V. 3., grundlegend überarb. Aufl., 35–60. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Misoch, S. (2019). Qualitative Interviews (2., erweiterte und aktualisierte Auflage). De Gruyter Oldenbourg,

Olivier, J. (2019). *Les fabricants de cigarettes face à la question tabac et santé en Suisse (1962-2003).* [Thèse de doctorat, Université de Lausanne].

Pieth, M. (2016). Das nächste Schweizer Regulierungsfiasko. Rückweisung des Tabakproduktegesetzes. Jusletter.

Pires, A. (1997). *Échantillonnage et recherche qualitative : essai théorique et méthodologique*. La recherche qualitative. Enjeux épistémologiques et méthodologiques. 113-169.

Pleger, L. E.; Lutz, P. & Sager, F. (2018). Public acceptance of incentive-based spatial planning policies: A framing experiment. *Land Use Policy*, 73, 225-238.

Rennefahrt, H. (1968). Die Rechtsquellen des Kantons Bern. (Erster Teil. Zehnter Band). Aarau: Sauerländer. 437–452.

Ritsert, J. (1972). *Inhaltsanalyse und Ideologiekritik. Ein Versuch über kritische Sozialforschung.* Frankfurt/M.: Athenäum.

Rüb, F. (2016). *Decision Making under Ambiguity and Time Constraints. Assessing the Multiple-Streams Framework*. European Policy Analysis, 2, 218-218.

Rühli, L. & Adler, T. (2015). *L'initiative populaire. Réformer l'indispensable trublion de la politique suisse*. Avenir Suisse, Zurich.

Sabatier, P. A. & Jenkins-Smith, H. C. (1999). The advocacy coalition framework: an assessment. In Sabatier, P. A. (Ed.). *Theories of the policy process.* Boulder (Co.), Westview Press.

Sager, F. und Hinterleitner, M. (2014). Evaluation. In: Schubert, K. und Bandelow, N. (Hrsg.). *Lehrbuch der Politikfeldanalyse*. München: De Gruyter Oldenbourg.

Sager, F., Ingold, K., & Balthasar, A. (2017). Policy-Analyse in der Schweiz- Besonderheiten, Theorien, Beispiele: Bd. 4. Zürich: NZZ Libro.

Sager, F., Ingold, K. & Balthasar, A. (2018). *Policy-Analyse in der Schweiz –Besonderheiten, Theorien, Beispiele.* Politik und Gesellschaft in der Schweiz. Zürich: NZZ Libro.

Schneider, V. & Janning, F. (2006). *Politikfeldanalyse. Akteure, Diskurse und Netzwerke in der öffentliche. Politik. Lehrbuch. Grundwissen Politik.* Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Simon, H. (1997). *Administrative behavior*. New York. The Free Press (4th ed.)
Stadter, C. (2015). *Policy Design, Innovation and Diffusion: Evidence from Cantonal Public Health Policies in Switzerland*. University of Zurich, Faculty of Arts.
Studlar, D. & Cairney, P. (2014). Conceptualisation de l'évolution ponctuée et non ponctuée des politiques : Le contrôle du tabac dans une perspective comparative. *Revue Internationale des Sciences Administratives*, 80, 535-555.
Toshkov, D. (2013). Policy-making beyond Political Ideology: The Adoption of Smoking Bans in Europe. *Public Administration,* 91(2), 448-468.
Vatter, A. & Rüefli, C. (2014). Gesundheitspolitik. In Knoepfel, P., Papadopoulos, Y.,Sciarini, P., Vatter, A. & Häusermann, S. *Handbuch der Schweizer Politik*. (5.Aufl.) (p. 82-853). Zürich: NZZ Libro.
Wenger, J., Surber, M., Lanzi, N., Gantenbein, F. & Kübler. D. (2014). *Politikfeldanalyse Sucht: Advocacy-Koalitionen in der Schweizer Alkohol-, Tabak- und Drogenpolitik.* Zürich: Institut für Politikwissenschaft, Forschungsbereich Policy-Analyse & Evaluation.
Yin, R. K. (1994). *Case study research: Design and methods* (2nd ed.). Thousand Oaks, CA: Sage.
Yin, R. K. (2009). Case study research: Design and methods (4 ed.). Los Angeles, CA: Sage.
Zahariadis, N. (1992). To sell or not to sell? Telecommunications policy in Britain and France. *Journal of Public Policy, 12*(4), 355–376.
Zahariadis, N. (2008). Ambiguity and choice in European public policy. *Journal of European Public Policy*, 15(4), 514-530.
Zahariadis, N. (2014). Ambiguity and multiple steams. In Sabatier, P. et Weible, C. (eds). *Theories of the policy process*. Boulder (col.), Westview Press, 25-58.
Zahariadis, N. (2016). Delphic oracles: ambiguity, institutions, and multiple streams. *Policy Sci*, 49, 3–12.
Zohlnhöfer, R., Herweg, N., & Rüb, F. W. (2015). Theoretically refining the multiple streams framework: An introduction. *European Journal of Political Research*, 54(3), 412–418.

Rapports scientifiques

Ronald, M.D. (2008). *The Role of the Media in Promoting and Reducing Tobacco Use*. Tobacco Control Monograph No. 19. Bethesda, MD: U.S. Department of Health and Human Services, National Institutes of Health.
Keller, T. (2022). *VOX-Analyse zur Abstimmung vom 13. Februar 2022. Gfs bern.*
Office Fédéral de la Santé Publique. (2018). Enquête Omnibus « Santé et Lifestyle ». Office Fédéral de la statistique
Office Fédéral de la Santé Publique. (2019). *Politique de la santé : stratégie du Conseil fédéral 2020-2030.* Division État-major de la direction. Section Bases scientifiques.
Office Fédéral de la Santé Publique. (2021a). *Dépenses de publicité pour les produits du tabac.* Division Prévention des maladies non transmissibles. Section Bases scientifiques.
Office Fédéral de la Santé Publique. (2021b). *Publicité pour le tabac : comparaison entre la réglementation en vigueur, l'initiative et le contre-projet indirect.* Unité de direction Santé publique.
Plan d'action pour une Europe sans tabac (1987). Document EUR/RC37/7 du Comité Régional de l'OMS pour l'Europe, Copenhague.

Conseil de l'Europe (1973). *Recommandation 716 relative à la réglementation de la publicité concernant et tabac et l'alcool, et aux mesures visant à freiner la consommation de ces produits.*

SECO. (2019). *Gesamtwirtschaftliche Bedeutung des Tabaksektors in der Schweiz.*

Articles de lois

Arrêt du Tribunal Fédéral 110 Ia 176. Récupéré de https ://www.bger.ch/fr/index/juridiction.htm, le 27.03.2022

Constitution fédérale de la Confédération suisse ; RS 101. Récupéré de https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1999/404/fr, le 22.02.2022

Convention-cadre de l'OMS pour la lutte antitabac. Récupéré de https ://www.who.int/fctc/text_download/fr/, le 22.02.2022

Loi fédérale sur les denrées alimentaires et les objets usuels ; RS 817. Récupéré de https ://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2017/62/fr, le 22.02.2022.

Loi fédérale sur la radio et la télévision ; RS 784.40. Récupéré de https ://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2007/150/fr, le 22.02.2022.

Loi fédérale sur la protection contre le tabagisme passif ; RS 813.31. Récupéré de https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2009/766/fr

Ordonnance sur les produits du tabac et les produits contenant des succédanés de tabac destinés à être fumés : RS 817.06. Récupéré de https ://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2004/688/fr, le 22.02.2022.

Initiatives populaires fédérales

Initiative populaire fédérale « Contre la publicité pour des produits qui engendrent la dépendance », *Confédération suisse. Chancellerie fédérale*, https ://www.bk.admin.ch/ch/f/pore/vi/vis124.html, consulté le 27.03.2022

Initiative populaire fédérale « Pour la prévention des problèmes liés au tabac », *Confédération suisse. Chancellerie fédérale, https ://www.bk.admin.ch/ch/f/pore/vi/vis202.html,* consulté le 27.03.2022

Initiative populaire fédérale « Oui à la protection des enfants et des jeunes contre la publicité pour le tabac », *Confédération suisse. Chancellerie fédérale*, https://www.bk.admin.ch/ch/f/pore/va/20220213/can652.html , consulté le 27.03.2022

Selbstständigkeitserklärung

Ich erkläre hiermit, dass ich diese Arbeit selbstständig verfasst und keine anderen als die angegebenen Hilfsmittel benutzt habe. Alle Stellen, die wörtlich oder sinngemäss aus Quellen entnommen wurden, habe ich als solche kenntlich gemacht. Mir ist bekannt, dass andernfalls der Senat gemäss dem Gesetz über die Universität zum Entzug des auf Grund dieser Arbeit verliehenen Titels berechtigt ist.

Bern, den 25. Mai 2022

Menétrey Ysatis

Einverständniserklärung zur Veröffentlichung der Masterarbeit

Ich erkläre hiermit, dass ich der Veröffentlichung der von mir verfassten Masterarbeit im Falle einer Benotung von 5.0 oder höher auf der Homepage des KPM zustimme. Die Arbeit ist öffentlich zugänglich.

Bern, den 25. Mai 2022

Menétrey Ysatis

Annexes

Annexe 1: Schéma d'analyse de contenu des documents et des entretiens

Règles générales pour la sélection des documents			
Le document se classe dans l'une des catégories suivantes : - Prises de position officielles des principaux partis nationaux suisses - Interventions lors des débats parlementaires autour de l'initiative « Oui à la protection des enfants et des jeunes contre la publicité pour le tabac » - Prises de position des organisations pour ou contre l'initiative « Enfants sans tabac » - Procès-verbaux et notes du comité d'initiative ou de l'assemblée de membres « Oui à la protection des enfants et des jeunes contre la publicité pour le tabac » Le document concerne : - L'initiative populaire « Oui à la protection des jeunes et des enfants contre la publicité pour le tabac » et/ou - La régulation de la publicité pour le tabac en Suisse et/ou - La protection jeunes et des enfants contre le tabagisme Le document provient de la période comprise entre septembre 2014 et février 2022.			
Règles générales pour la sélection des experts			
L'expert doit répondre à plusieurs critères pour être sélectionné : - L'expert fait partie du système politico-administratif ; - L'expert dispose de connaissances approfondies sur la question de la régulation de la publicité du tabac en Suisse ; - L'expert accepte de s'entretenir avec la chercheuse de façon anonyme ou non, en face-à-face ou en vidéo conférence.			
Catégories			
VI de l'approche des courants multiples	Indicateurs VI[23]	Règle d'analyse	Contenu
Courant des problèmes	Survenue d'une crise/ catastrophe	Une crise ou une catastrophe attirant l'attention sur le problème du tabagisme est-elle mentionnée ?	Si oui, laquelle ?
	Détérioration d'indicateurs de mesure	La détérioration d'indicateurs de mesure attirant l'attention sur le problème du tabagisme est-elle mentionnée ?	Si oui, lesquels ?
	Apprentissage	Un nouvel apprentissage attirant l'attention sur le problème du tabagisme est-il mentionné ?	Si oui, lequel ?
	Modification des critères d'évaluation	Une modification de critères d'évaluation attirant l'attention sur le problème du tabagisme est-elle mentionnée ?	Si oui, laquelle ?
Courant politique	Rapports de pouvoirs	Le rapport de pouvoir au niveau politique est-il mentionné pour expliquer le penchant en faveur d'une régulation plus stricte de la publicité du tabac ?	Si oui, comment ?
	Influence des groupes d'intérêts	L'influence des groupes d'intérêts en faveur de l'initiative est-il mentionné pour expliquer le penchant en faveur d'une régulation plus stricte de la publicité du tabac ?	Si oui, comment ?
	National mood	Le climat en cours et la façon de penser des décideurs sont-ils mentionnés pour expliquer le penchant en faveur d'une régulation plus stricte de la publicité du tabac ?	Si oui, comment ?

[23] Les indicateurs méritant une définition plus explicite sont développés dans la partie théorique de ce travail. Bien que le codage de ce travail soit fait par une seule personne, il est important que les règles de codage soient uniformes. Aucun test de variabilité entre les codages n'a été entrepris.

Courant des solutions	Accumulation de nouveaux savoirs	L'accumulation de nouveaux savoirs participant à faire préférer la solution prônée par l'initiative populaire est-elle mentionnée ?	Si oui, lesquels ?
	Consensus partagé par les experts	Un consensus partagé par les experts participant à faire préférer la solution prônée par l'initiative populaire est-il mentionné ?	Si oui, lequel ?
	Faisabilité technique	La faisabilité technique participant à faire préférer la solution prônée par l'initiative populaire de l'initiative populaire est-elle mentionnée ?	Si oui, pourquoi ?
	Acceptation normative	L'acceptation normative participant à faire préférer la solution prônée par l'initiative populaire de l'initiative populaire est-elle mentionnée ?	Si oui, comment ?
	Faisabilité financière	La faisabilité financière participant à faire préférer la solution prônée par l'initiative populaire de l'initiative populaire est-elle mentionnée ?	Si oui, pourquoi ?
	Approbation anticipée du public	L'approbation anticipée du public participant à faire préférer la solution prônée par l'initiative populaire de l'initiative populaire est-elle mentionnée ?	Si oui, comment ?
	Réceptivité des décideurs	La réceptivité des décideurs participant à faire préférer la solution prônée par l'initiative populaire de l'initiative populaire est-elle mentionnée ?	Si oui, comment ?
Entrepreneurs de politique publique	Connexions	L'utilisation des fortes connexions des entrepreneurs de politique publique en faveur de l'initiative est-elle mentionnée pour expliquer comment ils ont su imposer leur vision du problème ?	Si oui, comment ?
	Capacité de faire entendre leur voix	La capacité de faire entendre leur voix des entrepreneurs de politique publique en faveur de l'initiative est-elle mentionnée pour expliquer comment ils ont su imposer leur vision du problème ?	Si oui, pourquoi ?
	Capacité de négociation	La capacité de négociation des entrepreneurs de politique publique en faveur de l'initiative est-elle mentionnée pour expliquer comment ils ont su imposer leur vision du problème ?	Si oui, comment ?
	Inscription dans la durée	L'inscription dans la durée des entrepreneurs de politique publique en faveur de l'initiative est-elle mentionnée pour expliquer comment ils ont su imposer leur vision du problème ?	Si oui, comment ?
	Capacité d'imposition des arguments	La capacité d'imposition des arguments des entrepreneurs de politique publique en faveur de l'initiative est-elle mentionnée pour expliquer comment ils ont su imposer leur vision du problème ?	Si oui, pourquoi ?

Source : Propre illustration

Annexe 2: Inventaire des sources documentaires

2.1 Prises de position officielles des principaux partis nationaux suisses[24]

n°	Parti	Date	Titre	Type
1.	UDC	28.01.2022	NON à l'initiative « Enfants sans tabac », en toute bonne conscience	Éditorial
2.	UDC	02.02.2022	Non à une nouvelle initiative extrême de la gauche le 13 février	Éditorial
3.	UDC	20.01.2022	NON à une initiative extrême, dangereuse et superflue	Article
4.	PLR	21.03.2018	Loi fédérale sur les produits du tabac et les cigarettes électroniques (LPTab), Prise de position du PLR	Consultation LPTab
5.	PLR	25.01.2022	La menace d'une interdiction de facto de la publicité	Article
6.	PLR	02.12.2021	Non à la loi sur les médias et à l'initiative sur le tabac	Mot d'ordre
7.	Les Vert'libéraux	22.01.2022	Publicité pour le tabac : oui à une protection efficace des enfants et des jeunes	Mot d'ordre
8.	Les Vert'libéraux	21.03.2018	Bundesgesetz über Tabakprodukte und elektronische Zigaretten: Vernehmlassungsverfahren	Consultation LPTab
9.	Le Centre	Inconnue	Non à l'interdiction de la publicité pour le tabac	Mot d'ordre
10.	PEV	13.02.2022	OUI à une vraie protection de la jeunesse	Communiqué
11.	PEV	27.11.2021	OUI à l'initiative « Enfants sans tabac »	Mot d'ordre
12.	PEV	22.03.2018	Bundesgesetz über Tabakprodukte und elektronische Zigaretten: Vernehmlassungsverfahren	Consultation LPTab
13.	Les Verts	12.09.2014	Avant-projet loi sur les produits du tabac (LPTab) : procédure de consultation	Consultation avant-projet LPTab
14.	Les Verts	22.03.2018	Loi sur les produits du tabac et les cigarettes électroniques : procédure de consultation	Consultation LPTab
15.	PS	17.09.2014	Avant-projet loi sur les produits du tabac (LPTab) : procédure de consultation	Consultation avant-projet LPTab
16.	PS	29.03.2018	Loi sur les produits du tabac et les cigarettes électroniques : procédure de consultation	Consultation LPTab

Source : Propre illustration

[24] Toutes ces sources sont publiques et accessibles sur les sites internet officiels des partis.

2.2 Interventions des débats parlementaires autours de l'initiative « Oui à la protection des enfants et des jeunes contre la publicité pour le tabac » (objet 20.068)

n°	Porte-parole	Parti	Date	Source BO
17.	Roduit Benjamin (CN, VS)	Le Centre	17.03.2021	N 541-542
18.	Hess Lorenz (CN, BE)	Le Centre	17.03.2021	N 542
19.	Feri Yvonne (CN, AG)	PS	17.03.2021	N 542 – 543
20.	Rutz Gregor (CN, ZH)	UDC	17.03.2021	N 543
21.	Feri Yvonne (CN, AG)	PS	17.03.2021	N 543
22.	Glarner Andreas (CN, AG)	UDC	17.03.2021	N 543
23.	Wasserfallen Flavia (CN, BE)	PS	17.03.2021	N 543 – 544
24.	Fehlmann Rielle Laurence (CN, GE)	PS	17.03.2021	N 544
25.	Lohr Christian (CN, TG)	Le Centre	17.03.2021	N 544 – 545
26.	Porchet Léonore (CN, VD)	Les Verts	17.03.2021	N 545 – 546
27.	Weichelt-Picard Manuela (CN, ZG)	Alternative Verte	17.03.2021	N 546
28.	Sauter Regine (CN, ZH)	PLR	17.03.2021	N 546
29.	Feller Olivier (CN, VD)	PLR	17.03.2021	N 546 – 547
30.	Porchet Léonore (CN, VD)	Les Verts	17.03.2021	N 547
31.	Feller Olivier (CN, VD)	PLR	17.03.2021	N 547
32.	Matter Michel (CN, GE)	Les Vert'libéraux	17.03.2021	N 547
33.	Mäder Jörg (CN, ZH)	Les Vert'libéraux	17.03.2021	N 547 – 548
34.	Clivaz Christophe (CN, VS)	Les Verts	17.03.2021	N 549
35.	Burgherr Thomas (CN, AG)	UDC	17.03.2021	N 549 – 550
36.	Kutter Philipp (CN, ZH)	Le Centre	17.03.2021	N 550
37.	Moret Isabelle (CN, VD)	PLR	17.03.2021	N 550
38.	Locher Benguerel Sandra (CN, GR)	PS	17.03.2021	N 550 – 551
39.	Wettstein Felix (CN, SO)	Les Verts	17.03.2021	N 551
40.	Quadri Lorenzo (CN, TI)	Ligue des Tessinois	17.03.2021	N 551 – 552
41.	Gysi Barbara (CN, SG)	PS	17.03.2021	N 552
42.	Klopfenstein Broggini Delphine (CN, GE)	Les Verts	17.03.2021	N 552 – 553
43.	Reimann Lukas (CN, SG)	UDC	17.03.2021	N 553
44.	Fridez Pierre-Alain (CN, JU)	PS	17.03.2021	N 553 – 554
45.	Herzog Verena (CN, TG)	UDC	17.03.2021	N 554
46.	Prelicz-Huber Katharina (CN, ZH)	Les Verts	17.03.2021	N 554
47.	Kamerzin Sidney (CN, VS)	Le Centre	17.03.2021	N 554 – 555
48.	Rutz Gregor (CN, ZH)	UDC	17.03.2021	N 555
49.	Friedl Claudia (CN, SG)	PS	17.03.2021	N 555 – 556
50.	Marchesi Piero (CN, TI)	UDC	17.03.2021	N 556
51.	Schneider Schüttel Ursula (CN, FR)	PS	17.03.2021	N 556 – 557
52.	Michaud Gigon Sophie (CN, VD)	Les Verts	17.03.2021	N 557
53.	Rösti Albert (CN, BE)	UDC	17.03.2021	N 557
54.	Jauslin Matthias Samuel (CN, AG	PLR	17.03.2021	N 557 – 558
55.	Suter Gabriella (CN, AG)	PS	17.03.2021	N 558
56.	Pasquier-Eichenberger Isabelle (CN, GE)	Les Verts	17.03.2021	N 558 – 559
57.	Schläpfer Therese (CN, ZH)	UDC	17.03.2021	N 559
58.	Pult Jon (CN, GR)	PS	17.03.2021	N 559
59.	Glättli Balthasar (CN, ZH)	Les Verts	17.03.2021	N 559 – 560
60.	Walliser Bruno (CN, ZH)	UDC	17.03.2021	N 560
61.	Dandrès Christian (CN, GE)	PS	17.03.2021	N 560 – 561
62.	Gugger Niklaus-Samuel (CN, ZH)	PES	17.03.2021	N 561
63.	De Courten Thomas (CN, BL)	UDC	17.03.2021	N 561 – 562
64.	Wyss Sarah (CN, BS)	PS	17.03.2021	N 562
65.	Seiler Graf Priska (CN, ZH)	PS	17.03.2021	N 562
66.	Berset Alain (CF)	PS	17.03.2021	N 562 – 563
67.	Roduit Benjamin (CN, VS)	Le Centre	17.03.2021	N 563
68.	Hess Lorenz (CN, BE)	Le Centre	17.03.2021	N 563 – 564
69.	Dittli Josef (CE, UR)	PLR	20.09.2021	E 880 – 881
70.	Stöckli Hans (CE, BE)	PS	20.09.2021	E 881
71.	Berset Alain (CF)	PS	20.09.2021	E 881 – 882

Source : Propre illustration

2.3 Positions des organisations en faveur ou contre l'initiative « Oui à la protection des enfants et des jeunes contre la publicité pour le tabac »[25]

n°	Organisation	Titre	Date	Type
72.	Alliance pour la santé en Suisse	Position – Produits du tabac et cigarettes électroniques	Inconnue	Prise de position
73.	FMH	La FMH s'engage pour la protection de la jeunesse	06.01.2022	Communiqué de presse
74.	Ligue contre le cancer	Protéger les jeunes contre la publicité du tabac	27.05.2019	Communiqué de presse
75.	Ligue pulmonaire	La publicité pour le tabac est omniprésente – pourquoi les adultes la perçoivent-ils moins que les enfants et les adolescents	20.01.2022	Communiqué de presse
76.	mfe	Volksinitiative Kinder ohne Tabak: Kinder und Jugendliche müssen endlich vor der Tabakwerbung geschützt werden	06.01.2022	Communiqué de presse
77.	Pharmasuisse	pharmaSuisse soutient l'initiative « Enfants sans tabac » mais rejette celle sur l'expérimentation animale	20.01.2022	Communiqué de presse
78.	SAJV	La publicité du tabac vise les jeunes	Inconnue	Prise de position
79.	frc	Pub pour le tabac : réguler, aussi en ligne	11.01.2022	Article
80.	Swiss olympic	Swiss Olympic soutient une initiative populaire	31.10.2018	Communiqué de presse
81.	unisanté	Les enfants sont assaillis de publicité pour les produits du tabac : aidons-les à s'en prémunir	12.01.2022	Communiqué de presse
82.	comité d'initiative	Argumentaire Initiative populaire « Enfants sans tabac »	Inconnue	Argumentaire
83.	Association suisse pour la prévention du tabagisme	Parce que la protection de nos enfants est prioritaire – oui à l'initiative Enfants sans tabac le 13 février 2022	13.10.2021	Communiqué de presse
84.	economiesuisse	Réglementer avec précision au lieu de tout interdire	17.01.2022	Actualité
85.	Centre patronal	13 février : Les initiatives contre l'expérimentation animale et la publicité contre le tabac et leurs conséquences pour l'agriculture suisse	26.01.2022	Actualité
86.	usam	Mots d'ordre de la Chambre suisse des arts et métiers : deux OUI et quatre NON pour les prochaines votations	27.10.2021	Mot d'ordre
87.	ks/cs Communication suisse	KS/CS Communication Suisse rejette l'initiative « Oui à la protection des enfants et adolescents face à la publicité pour le tabac »	21.03.2018	Communiqué de presse
88.	CNCI	La CNCI et l'UNAM disent NON à l'initiative extrême contre la publicité	20.01.2022	Actualité
89.	IAA Swiss Chapter, IAB Switzerland Association Promarca, Union Suisse de l'Article de Marque, SDV, ASA, VSM	Les associations du marketing et de la communication rejettent l'initiative sur le tabac du 13 février 2022	11.01.2022	Prise de position
90.	comité contre l'initiative	Argumentaire bref NON à l'initiative populaire « Oui à la protection des enfants et des jeunes contre la publicité pour le tabac (enfants et jeunes sans publicité pour le tabac) »	08.12.2021	Argumentaire

Source : Propre illustration

[25] Toutes ces sources sont publiques et accessibles sur les sites internet des organisations.

2.4 Procès-verbaux et notes du comité d'initiative et de l'assemblée des membres « Oui à la protection des enfants et des jeunes contre la publicité pour le tabac »[26]

n°	Type	Date
91.	Notes de discussion	20.02.2017
92.	Notes de discussion	29.03.2017
93.	Notes de discussion	01.05.2017
94.	PV assemblée constituante	04.07.2017
95.	PV séance constitutive comité	16.07.2017
96.	PV comité	12.09.2017
97.	PV rencontre associations	27.11.2017
98.	PV comité	20.12.2017
99.	PV comité	26.04.2018
100.	PV comité	05.06.2018
101.	PV comité	04.07.2018
102.	PV assemblée membres	14.08.2018
103.	PV comité	06.11.2018
104.	PV comité	10.12.2018
105.	PV assemblée membres	30.01.2019
106.	PV assemblée membres	19.06.2019
107.	PV comité	08.04.2019
108.	PV comité	16.01.2020
109.	PV comité	26.04.2020
110.	PV assemblée membres	11.11.2020
111.	PV comité	18.12.2020
112.	PV comité	21.01.2021
113.	PV assemblée membres	31.03.2021
114.	PV comité	02.07.2021
115.	PV comité	12.08.2021
116.	Présentation comité	12.08.2021
117.	Présentation assemblée membres	10.09.2021
118.	Présentation comité	21.09.2021
119.	PV comité	24.11.2021
120.	Présentation comité	24.11.2021
121.	Présentation comité	13.01.2022

Source : Propre illustration

2.5 Messages du Conseil fédéral relatifs aux trois initiatives populaires concernant la limitation de la publicité pour le tabac

n°	Titre	Date	Numéro	Source
122.	Message concernant l'initiative populaire « Contre la publicité pour des produits qui engendrent la dépendance »	22.03.1978	78.018	Feuille fédérale, 130ème année, vol. I, p.1105
123.	Message concernant les initiatives populaires « Pour la prévention des problèmes liés au tabac » et « Pour la prévention des problèmes liés à l'alcool » (initiatives jumelles)	09.03.1992	92.031	Feuille fédérale, 144ème année, vol. II, p.1141
124.	Message concernant l'initiative populaire « Oui à la protection des enfants et des jeunes contre la publicité pour le tabac » (enfants et jeunes sans publicité pour le tabac)	26.08.2020	20.068	Feuille fédérale, 2020, p.6837

Source : Propre illustration

[26] Ces sources ne sont pas publiquement accessibles et ont été généreusement mises à disposition de la chercheuse par le comité d'initiative.

Annexe 3: Calendrier des entretiens

let.	Nom	Fonction	Durée	Date	Lieu	Langue
a.	Maja Baumann	Secrétariat général DFI, Conseillère spécialiste	1h	07.04.2022	Berne	Allemand
b.	Wolfgang Kweitel	Responsable *Public Affairs*, Association suisse pour la prévention du tabagisme	1h20	13.04.2022	En ligne	Allemand
c.	Flavia Wasserfallen	Députée au Conseil national, CSSS-N	45’	25.04.2022	Berne	Allemand
d.	Michael Anderegg	Chef de projet LPTab, OFSP	40’	27.04.2022	Berne	Allemand
e.	Grégoire Vittoz	Directeur Addiction Suisse, Président Ligue Pulmonaire vaudoise	40’	29.04.2022	En ligne	Français

Source : Propre illustration

Annexe 4: Protocole des entretiens

Méthode

- Le choix des entretiens d’experts et sa justification dans le contexte méthodologique du mémoire sont disponibles dans la partie « Méthodologie » du travail, sous « Entretiens d’experts ».
- L’analyse des données se fait à l’aide d’une analyse de contenu. De plus ample informations sont à retrouver dans la partie « Méthode d’analyse des données ».

Recrutement des experts et durée des entretiens

- Les cinq entretiens sont menés auprès d’acteurs du système politico-administratif suisse, qui disposent de connaissances approfondies sur la question de la régulation de la publicité du tabac en Suisse (voir annexe 1).
- Les participants ont été défini par un contact préalable avec la Division Prévention des maladies non transmissibles de l’OFSP, ainsi que grâce à plusieurs acteurs clés ayant œuvré pour l’initiative « Oui à la protection des enfants et des jeunes contre la publicité pour le tabac ». Par la suite, la méthode du *snowball sampling* a été appliquée (voir chapitre « Choix des participants »).
- Le premier contact avec les experts se fait à l’aide d’un courriel contenant des informations sur la recherche, les raisons du choix de la personne, des explications sur l’entretien et sur l’utilisation des données (voir chapitre « Prise de contact »).
- En cas de réponse positive, les experts reçoivent un formulaire de consentement de participation à l’étude. Le formulaire est signé par l’expert et leur revient ensuite en copie avec la signature de la chercheuse.
- Les entretiens durent environ 1 heure et sont conduits par un canevas de 17 questions (2 questions descriptives, 15 questions directrices).
- L’entretien peut avoir lieu en présentiel ou en vidéo-conférence.
- L’entretien peut être anonyme ou non, selon la volonté de l’expert.
- L’entretien se déroule en allemand ou en français, selon la volonté de l’expert.

Déroulement de l’entretien

- Les experts reçoivent les questions à l’avance.
- Matériel : Un téléphone est prévu pour l’enregistrement des entretiens ainsi que du matériel de prise de note.
- Avant l’entretien : Des renseignements sont pris sur l’expert ou l’experte.
- Après l’entretien : Envoi des remerciements, retranscription (verbatim non-complet) et envoi des citations pour corrections aux experts