



**Rapport d'information
du Conseil communal au Conseil général
concernant la motion 04-302 du groupe
PopVertsSol, relative à la prévention du
tabagisme dans les écoles, bâtiments
publics et établissements publics de la
Ville de Neuchâtel**

(Du 5 novembre 2007)

Monsieur le Président,
Mesdames, Messieurs,

En date du 26 septembre 2005, votre Autorité a accepté une motion déposée le 2 février 2004 par le groupe PopVertsSol relative à la prévention du tabagisme dans les écoles, bâtiments et établissements publics de la Ville de Neuchâtel. La teneur de cette motion est la suivante :

"Le Conseil communal est prié d'étudier, en collaboration avec les instances concernées, la mise en œuvre rapide d'un programme ambitieux de prévention du tabagisme actif et passif dans les bâtiments scolaires et publics de la Ville de Neuchâtel, ainsi qu'à l'intention des propriétaires et gérant-es d'établissements publics.

Son rapport fera le tour du problème et formulera des propositions permettant de prévenir activement le tabagisme de façon adaptée aux diverses situations. Il définira les zones et conditions dans lesquelles la fumée peut rester autorisée".

Le but du présent rapport est de vous informer de la démarche suivie pour mener l'étude demandée par cette motion, des mesures proposées et de leur mise en œuvre.

1. Introduction

Comme vous pourrez le constater à la lecture du présent rapport, nous avons délibérément renoncé à dresser un panorama complet de la problématique du tabagisme comme suggéré dans le texte de la motion.

Depuis le dépôt et le traitement de cette demande, en effet, le Conseil fédéral a publié un volumineux rapport sur la protection contre le tabagisme passif en réponse à un postulat de la Commission fédérale de l'économie et des redevances du Conseil national. Ce document contient des renseignements relativement exhaustifs sur l'état des connaissances scientifiques dans le domaine, sur le contexte économique et social, la situation juridique dans les différents cantons et les pays qui nous entourent ainsi que les solutions législatives envisageables.

Estimant qu'il serait inutile et surtout prétentieux de refaire le travail déjà effectué par les soins de la plus haute autorité exécutive de notre pays, nous vous renvoyons à ce rapport publié dans la Feuille fédérale n° 14 2006 pages 3547 et suivantes et accessible sur Internet à l'adresse <http://www.admin.ch/ch/f/ff/2006/3547.pdf>.

2. Contexte juridique

Dans son rapport, le Conseil fédéral précise clairement la répartition des compétences entre la Confédération et les cantons et la nature, de droit public ou de droit privé, des bases légales nécessaires pour réglementer la consommation du tabac.

Pour ce qui est de notre Ville, et conformément au texte de la motion, nous avons examiné la possibilité et l'opportunité d'une réglementation aux niveaux suivants :

- dans les bâtiments communaux
 - pour le personnel administratif
 - pour le personnel enseignant
 - pour le public

- dans les établissements publics

La protection de notre personnel est régie par l'article 6 de la Loi sur le travail, mis en œuvre par l'article 19 de l'Ordonnance 3 relative à la même loi du 18 août 1993. Cette disposition impose à l'employeur de veiller à ce que les travailleurs non fumeurs ne soient pas incommodés par la fumée d'autres personnes. Un membre de notre personnel doit donc être protégé dès lors qu'il se sent subjectivement incommodé et qu'il en exprime le souhait.

Quant au personnel enseignant, sa situation est quelque peu particulière puisque son statut relève du droit cantonal, mais qu'il est nommé par une autorité communale, la commission scolaire, dont la décision est ensuite ratifiée par le Conseil d'État. Dans la mesure où les enseignants exercent leur activité dans des bâtiments communaux, on doit toutefois admettre que notre qualité de propriétaire nous autorise à y réglementer l'usage du tabac par toutes les personnes qui l'occupent, qu'il s'agisse des enfants, des enseignants, des concierges mais également des parents ou de toute autre personne appelée à les fréquenter. C'est sur la base du même raisonnement que notre Conseil s'estime habilité à réglementer la consommation de tabac par les administrés qui fréquentent les bâtiments communaux autres que les écoles.

Enfin, comme déjà indiqué lors du débat devant votre Autorité, nous ne sommes pas compétents pour réglementer la consommation du tabac dans les établissements publics dans la mesure où la législation en la matière relève exclusivement du canton. En revanche, il va de soi que, sous l'angle du droit privé, nous avons la possibilité de faire inscrire, dans les baux que nous signerons avec les tenanciers des établissements dont la Ville est propriétaire, des clauses relatives à la consommation du tabac.

3. «Groupe de travail pour une administration sans fumée»

Afin d'examiner la suite à donner à la motion du groupe PopVertsSol, notre Conseil a décidé de mettre sur pied un « Groupe de travail pour une administration sans fumée ».

Composé aussi bien de fumeurs que de non-fumeurs (ainsi d'ailleurs que d'anciens fumeurs), ce groupe a réuni des représentant-e-s de l'employeur et du personnel ainsi que des membres de la Commission de Santé et de Sécurité au travail (CSST). Il s'est en outre attaché la collaboration d'un représentant de la Commission scolaire, du secrétaire général des Ecoles enfantines et primaires, d'un membre du Syndicat

autonome des enseignants et d'une responsable du Centre « Vivre sans fumer ». La liste exhaustive des membres du groupe de travail se présente ainsi :

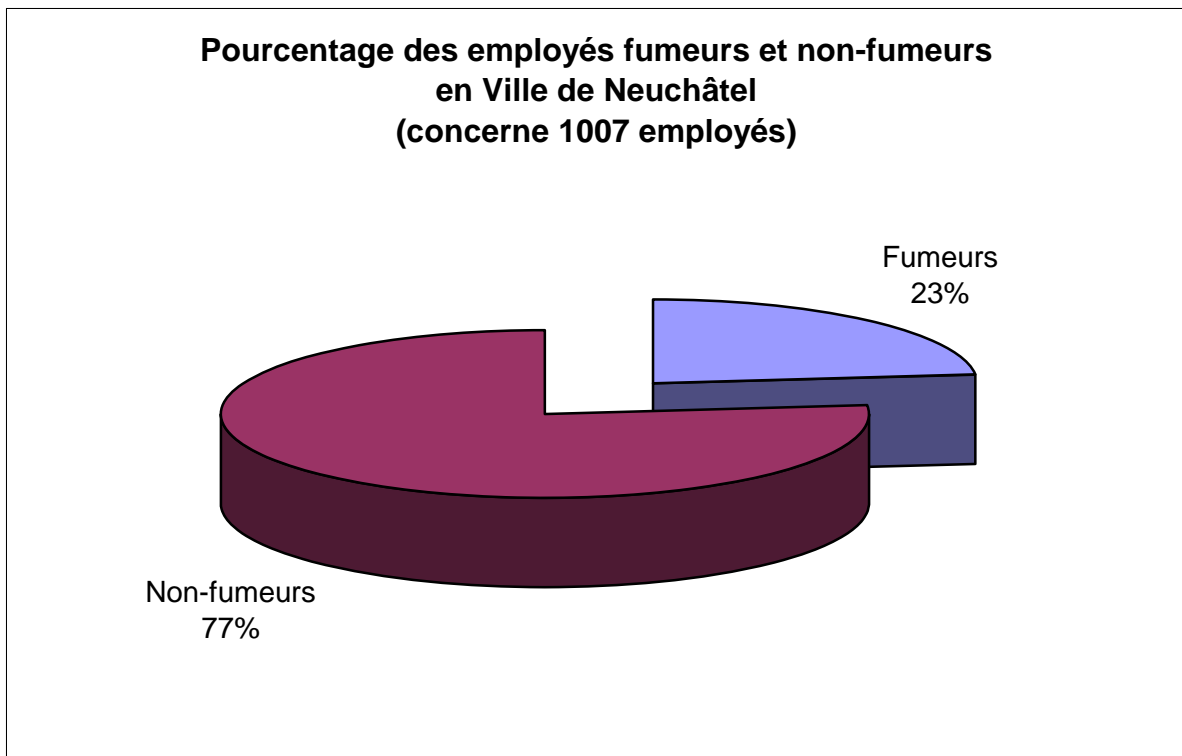
- M. Daniel Perdrizat, conseiller communal, président
- M. Marc Bernoulli, chef du personnel
- M. Marc-André Bugnon, représentant de la commission scolaire
- M. Christian Cuany, chef concierge
- M. Dominique Favre, représentant du personnel à la Commission de santé et sécurité au travail
- M. Sylvain Ghirardi, chef du service de la Jeunesse & de l'Intégration
- M. Florent Laubscher, représentant du personnel à la Commission de santé et sécurité au travail
- M. Eric Leuba, chef du service de salubrité et prévention incendie (SSPI) et spécialiste de la santé et sécurité au travail, chargé de sécurité MSST
- Mme Isabelle Ryser, coordinatrice de la santé et sécurité au travail
- M. André Staehli, secrétaire général des écoles enfantines et primaires, représentant de la direction des écoles
- Mme Rachel Stauffer Babel, responsable du Centre "Vivre sans fumer"
- M. Antoine Weber, instituteur, membre du syndicat autonome des enseignants neuchâtelois.

3.1. État des lieux

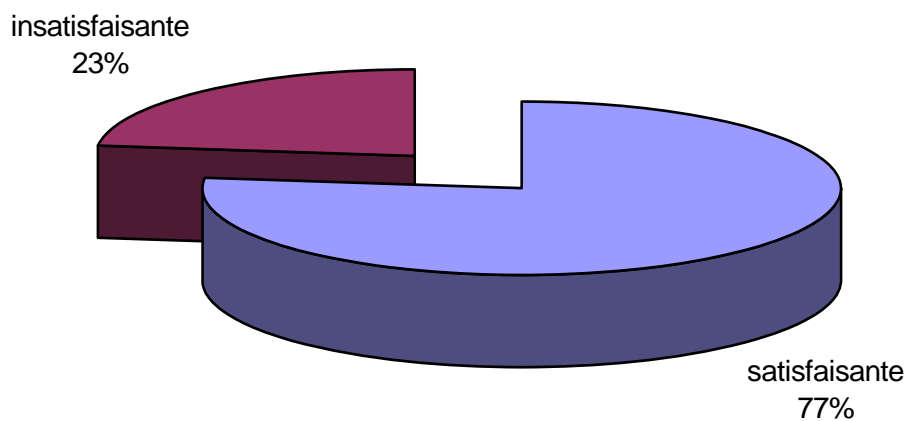
La première tâche du «Groupe de travail pour une administration sans fumée» a consisté à dresser un état des lieux de la situation au sein de l'administration. À l'aide d'un questionnaire transmis à tous les chefs et responsables de service, le groupe a réuni des informations sur les points suivants :

- nombre de personnes fumeuses ou non dans les services concernés
- existence éventuelle de directives
- mesures déjà appliquées
- degré de satisfaction du personnel

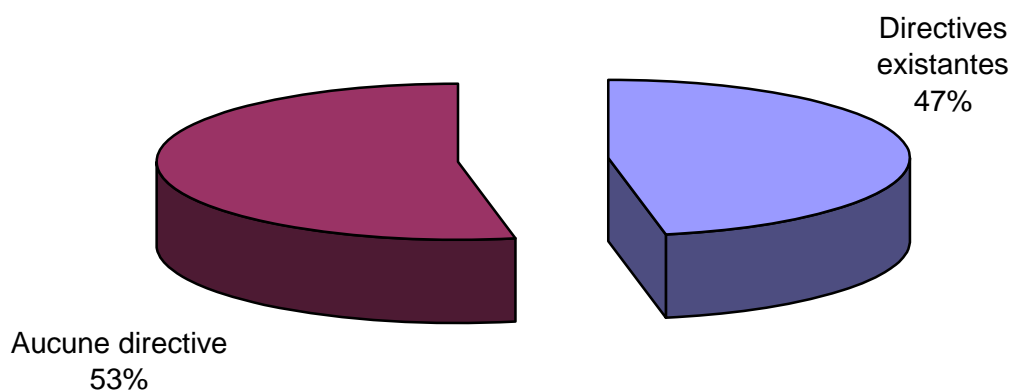
Menée auprès de 26 services de la Ville de Neuchâtel, dispersés dans plus de 16 bâtiments, ainsi que 8 collèges, cette étude a permis de constater que, sur 1007 collaborateurs et collaboratrices, 235 personnes fument et 772 ne fument pas.



**Appréciation de la situation actuelle
(26 services interrogés, sans les écoles)**



**Existence de directives concernant la fumée
sur le lieu de travail
(34 services interrogés)**



3.2. Constat

Malgré un état des lieux plutôt satisfaisant (la proportion de non-fumeurs est plus faible parmi les fonctionnaires qu'au sein de la population en général et le degré de satisfaction du personnel par rapport à la situation est plutôt élevé), le groupe de travail a acquis la conviction qu'il est du devoir de la Ville de Neuchâtel de protéger le personnel et les usagers de l'administration des dangers du tabagisme, tant il est vrai qu'il est aujourd'hui clairement établi, sur des bases scientifiques, que l'exposition à la fumée de tabac entraîne la maladie, l'incapacité et la mort (Convention cadre de l'OMS pour la lutte anti-tabac, Art. 8, al. 1).

Par ailleurs, le groupe de travail a constaté que la prise de conscience de la problématique du tabagisme passif est aujourd'hui générale, tant du point de vue de la population (plus de trois personnes sur quatre sont favorables à une interdiction générale de fumer dans tous les lieux publics fermés selon les résultats d'une enquête sur la perception de l'interdiction de fumer dans les lieux publics fermés, F. Lévi, IUMSP Lausanne, octobre 2005), que des employeurs et du pouvoir politique. On en veut pour preuve, le projet de loi fédérale sur la protection contre le tabagisme passif de la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national ainsi que la récente décision du Conseil d'Etat d'interdire la fumée dans tous les locaux de l'administration cantonale et des établissements cantonaux d'enseignement public. Enfin, on constate que les entreprises qui interdisent la fumée sur les lieux de travail, pour protéger efficacement la santé de leurs collaborateurs et collaboratrices, sont de plus en plus nombreuses.

3.3. Proposition

Ayant admis la nécessité de prendre des mesures de protection contre le tabagisme passif, le groupe de travail a planché sur les solutions à mettre en œuvre dans le cas particulier du personnel et des usagers de l'administration.

Sur la base de l'importante documentation fournie par le Centre « Vivre sans fumer », le groupe de travail a pu se convaincre du fait que la seule solution véritablement efficace consiste à bannir totalement la fumée de l'intérieur des bâtiments de l'administration. Le temps de vie de certaines des substances parmi les plus toxiques produites par la combustion du tabac est en effet de plusieurs heures, voire de plusieurs jours, de sorte qu'il n'est pas envisageable, par exemple, de laisser continuer à fumer les personnes qui sont seules à occuper un bureau. Quant à la mise à

disposition de lieux réservés aux fumeuses et fumeurs à l'intérieur des bâtiments, il s'agit d'une solution coûteuse et peu fiable du point de vue sanitaire. En effet l'exigence que ces fumeurs soient totalement hermétiques n'est tout simplement pas réaliste. De plus, ces endroits sont peu appréciés des fumeurs eux-mêmes, si bien que cette solution est en général abandonnée après un certain temps. Actuellement, la quasi-totalité des entreprises du canton choisit d'ailleurs une solution sans fumeur.

Au vu de ce qui précède, la seule solution consiste à trouver des lieux, à l'extérieur des bâtiments, qui, dans la mesure du possible permettent aux personnes qui fument de le faire à l'abri des intempéries ainsi que des regards du public, de manière à ne pas nuire à l'image de l'administration. Par ailleurs, il s'agit évidemment d'éviter que les endroits en question se trouvent à proximité des fenêtres ou d'éventuelles bouches d'aération des bâtiments.

Le « Groupe de travail pour une Administration sans fumée » a procédé à un recensement des bâtiments et locaux de l'Administration ainsi que du nombre de personnes employé-es. Chaque fois que cela est possible, il propose un emplacement extérieur équipé, tenant compte des contingences évoquées ci-dessus et destiné au personnel qui fume.

En ce qui concerne les écoles, crèches et structures d'accueil parascolaires, la tâche sera d'autant plus ardue que l'interdiction de fumer ne vise pas seulement la protection de la santé, mais également un but pédagogique, de sorte qu'il s'agira de trouver des lieux qui soient à l'abri des regards du public en général et des enfants en particulier.

4. Plan d'action

4.1. Règlement du Conseil communal

Le « Groupe de travail pour une administration sans fumée » propose l'adoption par le Conseil communal d'un règlement interdisant la fumée au sein de l'administration communale et ce aussi bien pour les employés que pour les administrés. Cette interdiction sera valable à l'intérieur de l'ensemble des locaux appartenant à l'administration par exemple les bureaux, les véhicules de service, les bibliothèques, les salles de réunions, les locaux d'agrément comme les cafétérias ainsi que tout autre type de local, notamment les toilettes, les escaliers, les couloirs, les ascenseurs, les caves, les hangars et les combles.

4.2. Information au personnel et au public

Le groupe de travail recommande d'assortir cette mesure d'interdiction d'un plan d'action en matière d'information.

La plupart des bâtiments et services de la Ville étant par définition destinés à être fréquentés par le public, l'information sur les nouvelles mesures prises concernera aussi bien le personnel que les administrés.

Information à l'intention du personnel :

- Information générale par le biais du courrier électronique
- Feuillet d'information avec la fiche de salaire
- Les chefs de service recevront une documentation plus fournie, leur permettant de répondre aux éventuelles questions et de soutenir la mise sur pied des mesures
- Stands d'information avec des spécialistes qui seront à disposition pour répondre aux questions et proposer, par exemple, des mesures du monoxyde de carbone (mesure de l'exposition à la fumée du tabac dans l'air expiré). Assurées par le Centre « Vivre sans fumer », ces différentes prestations ont pour but d'informer :
 - Sur les risques liés au tabagisme actif et passif
 - Sur les bénéfices des mesures de protection contre la fumée passive.
 - Sur les bénéfices d'un arrêt de la consommation de tabac.

Ces stands se tiendront dans les neuf principaux sites de l'administration. Là où le personnel est trop peu nombreux, il aura la possibilité de se déplacer au Centre « Vivre sans fumer », où des permanences seront assurées.

Le personnel aura l'occasion de se rendre à ces stands sur son temps de travail. La bonne marche des services sera cependant garantie.

Le rôle de l'Administration communale devant se limiter à l'information, d'éventuelles prestations supplémentaires de soutien aux personnes qui fument, telles que des consultations individuelles ou des substituts à la nicotine ne seront pas financées.

Informations à l'intention du public :

- Articles dans l'hebdomadaire officiel d'information de la Ville
- Informations sur le site Internet de la Ville
- Communiqué aux médias
- Signalisation claire à l'entrée des bâtiments.

4.3. Entrée en vigueur

Idéalement, le « Groupe de travail pour une administration sans fumée » aurait souhaité faire coïncider l'entrée en vigueur des mesures proposées ci-dessus avec la Journée mondiale sans tabac, le 31 mai 2007. Le calendrier en a toutefois décidé autrement et notre Conseil, qui fait siennes les recommandations du groupe de travail, a estimé opportun, quand bien même les mesures envisagées sont de sa seule compétence, que votre Autorité puisse en être informée et en débattre avant leur entrée en vigueur. Dès lors, nous envisageons de mener la campagne d'information durant les semaines qui précéderont l'entrée en vigueur de ces mesures le 1^{er} janvier 2008.

4.4. Responsabilités

Les cadres sont responsables du respect des nouvelles dispositions relatives à l'interdiction de fumer ainsi que de la mise en place des espaces extérieurs pour les fumeuses et fumeurs. Pendant une phase de mise en place du dispositif, le « Groupe de travail pour une Administration sans fumée » demeurera en fonction et sera à disposition des différents services pour les aider dans la mise en œuvre du dispositif.

Même si cela va de soi, le règlement rappelle à des fins didactiques que toute personne fréquentant l'administration aura la possibilité d'exiger le respect de l'interdiction de fumer à quiconque l'enfreindrait.

5. Aspects financiers**5.1. Coûts des mesures de protection**

L'essentiel des prestations fournies par le Centre « Vivre sans fumer » en vue de l'élaboration de la politique de l'administration (participation au groupe de travail en tant qu'expert, support rédactionnel, etc.) sont gratuites. En revanche, la mise sur pied des neuf stands d'information constitue une prestation payante dont le coût, frais de déplacements et matériel compris, se monte à 2'750 francs.

La pose de cendriers fixes aux entrées des bâtiments de l'Administration communale et aux emplacements prévus pour les fumeurs et les fumeuses, ainsi que les frais engendrés par la suppression des cendriers actuellement présents à l'intérieur des bâtiments et la pose de la signalétique représentent un montant de 6'000 francs.

5.2. Économies résultant des mesures de protection

Nous ne disposons que de peu d'études suisses sur la question des économies qui peuvent être réalisées grâce à l'interdiction de fumer sur le lieu de travail. Dans son rapport du 10 mars 2006 mentionné plus haut, le Conseil fédéral admet toutefois que le tabagisme passif entraîne des coûts élevés, de l'ordre de 500 millions de francs par année. Parmi les effets positifs d'une interdiction de fumer dans les lieux clos, il mentionne en particulier la diminution des cas de maladie, de perte de productivité, des dégâts au mobilier, des frais de nettoyage ou encore des risques d'incendie.

Les quelques données chiffrées mentionnées ci-dessous sont tirées d'une revue de la littérature internationale à ce sujet et intitulée « Lifting the smokescreen : 10 reasons for going smoke free », Smoke Free Partnership, 2006 :

- 25% : Augmentation du risque d'un accident coronarien chez une personne exposée au tabagisme passif.
- 26% : Augmentation du risque d'un cancer du poumon chez une personne exposée au tabagisme passif.
- 5 à 25 % : Diminution de la consommation de tabac liée à une interdiction de fumer sur le lieu de travail.
- 33% Diminution du taux d'absentéisme du collaborateur non-fumeur par rapport à celui du fumeur.
- 3,8 points : Diminution de la prévalence du tabagisme liée à une interdiction de fumer sur le lieu de travail.

Le *Congressional Office of Technology in Assessment* américain a calculé l'impact financier des mesures de protection contre la fumée passive au travail : les quelque 15 millions d'employés fumeurs aux États-unis occasionnent un coût supplémentaire de 2'000 à 5'000 dollars par personne ; en appliquant le taux de 3,8 points de diminution de la prévalence du tabagisme, il obtient un total d'économies de 1'140 à 2'850 millions de dollars par an. Rapporté au nombre de collaborateurs de la Ville de Neuchâtel (235 salariés qui fument sur un total de 1007),

ce calcul donnerait une économie annuelle estimée entre 32'000 et 68'000 francs.

6. Conclusion

Depuis l'adoption de la motion 04-302 par votre Autorité, la situation a considérablement évolué sur le front de la prévention du tabagisme. Ce qui semblait impossible il y a encore trois ans, comme l'interdiction de la fumée dans les trains, correspond aujourd'hui à une réalité et, qui plus est, à une réalité globalement bien vécue, y compris par une majorité de fumeurs.

Compte tenu de cette évolution, de nos obligations en tant qu'employeur ainsi que des économies à réaliser pour la ville, notre Conseil a décidé de faire siennes les conclusions du « Groupe de travail pour une administration sans fumée » et de bannir désormais totalement la fumée de notre administration. Par égard pour nos collaboratrices et collaborateurs fumeurs, cette interdiction sera toutefois accompagnée de mesures visant à informer celles et ceux qui le souhaitent des dangers de la cigarette et à leur permettre, dans la mesure du possible, de continuer à fumer à l'extérieur des bâtiments.

Nous attendons de ces diverses mesures une amélioration de la santé et, plus généralement, de la qualité de vie des fumeurs et des non-fumeurs au sein de l'administration, une diminution de l'absentéisme ainsi que quelques économies non négligeables en termes d'assurances et d'entretien de nos bâtiments.

C'est dans cet esprit que nous vous prions de prendre acte du présent rapport d'information et de classer la motion no 04-302.

Neuchâtel, le 5 novembre 2007

AU NOM DU CONSEIL COMMUNAL:

La présidente,

Le chancelier,

Valérie Garbani

Rémy Voirol