

Et si on interdisait tout simplement le tabac ?

par Valentin Petkantchin, chercheur associé à l'Institut économique Molinari

Dans leur volonté de combattre le tabagisme, de nombreux États, dont la France, ont sans cesse alourdi la fiscalité et multiplié les réglementations. Au point que la question de la prohibition du tabac se trouve déjà ouvertement posée dans certains pays, des projets de loi allant en ce sens y ayant vu le jour.

Pourtant, les effets économiques et sociaux des politiques prohibitionnistes ont été analysés *in extenso*. Elles se sont avérées pire que le mal : consommation de produits de moindre qualité et plus dangereux pour la santé, trafic illicite et contrebande, des coûts pour faire respecter l'interdiction et une corruption qui finissent par peser sur les finances publiques et l'ensemble de la société.

LA « DÉNORMALISATION » DE L'OFFRE LÉGALE DE TABAC

En ces temps d'achats sur Internet et d'échanges mondialisés, l'idée de la prohibition de la vente d'un produit comme le tabac — dont l'histoire remonte pourtant à plusieurs milliers d'années¹ — pourrait sembler hors d'actualité.

Pourtant, sous l'impulsion notamment de la Convention-cadre de l'OMS, entrée en vigueur en 2005², les pouvoirs publics de nombreux pays se sont engagés dans une logique de durcissement des restrictions de la consommation, mais aussi — ce qui est un fait relativement nouveau — de l'offre même de tabac.

En effet, au-delà d'une fiscalité en constante augmentation — dépassant les 80 % du prix de détail d'un paquet en France³ — et des interdictions de fumer de plus en plus nombreuses⁴, cette Convention-cadre préconise une série de mesures limitant la commercialisation et la vente de tabac.

Dans cette liste, non exhaustive, figurent par exemple :

- l'obligation d'apposer sur les paquets des mises en garde sanitaires contenant notamment des images-choc visant à dissuader la population de fumer. Dix pays européens — dont la France — imposent de telles images.

- l'interdiction de l'étalage de cigarettes sur les lieux de vente (obligation de vente « sous le comptoir »). Une telle interdiction existe déjà en Islande, Irlande et Norvège, la Finlande devant leur emboîter le pas en 2012 ;

- l'interdiction faite au fabricant d'utiliser des représentations graphiques (logo, dessin, image de marque, etc.) pour différencier son paquet des autres marques. Il s'agit ainsi d'imposer un paquet dit « neutre » ou « générique »⁵. L'Australie est le premier pays à imposer cette mesure à partir de cette année (2012). Des propositions de loi, allant dans ce sens, sont en cours en France⁶.

L'objectif affiché d'un tel arsenal réglementaire est d'aboutir à une « dénormalisation » de l'industrie du tabac, *dixit* le député Yves Bur qui est à l'origine de l'une des propositions ci-dessus.

Or, face à une demande qui « refuse » de disparaître⁷, cette logique visant à « étouffer » de plus en plus l'offre légale de tabac risque fort de mener à terme soit à une nationalisation de l'industrie du tabac (un monopole public pouvant facilement fabriquer des produits du tabac « génériques »), soit à une prohibition *de jure* (en votant une interdiction légale) ou *de facto* (en rendant graduellement l'offre légale non rentable) de la vente de tabac. L'option néo-



1. Ainsi, la culture du tabac par les indigènes d'Amérique remonterait à l'an 6000 av. J.-C. — voir à ce sujet Omar Shafey *et al.*, *The Tobacco Atlas*, American Cancer Society, 2009, p. 90, disponible à : http://www.tobaccoatlas.org/downloads/TobaccoAtlas_sm.pdf.

2. « Convention-cadre pour la lutte anti-tabac », OMS, 2003, disponible à : <http://whqlibdoc.who.int/publications/2003/9242591017.pdf>. À la fin de 2011, elle a été adoptée par 174 pays dont la France.

3. Voir la fiche d'information de la Douane « La charge fiscale des tabacs, pour l'année 2010 », disponible à : <http://www.douane.gouv.fr/page.asp?id=3902> (site visité en janvier 2012).

4. Alors qu'en janvier 2004 aucun pays en Europe n'interdisait de fumer dans les bars et les restaurants, en janvier 2011 une telle interdiction est présente dans 16 pays européens, dont la France. Voir Luk Joossens et Martin Raw, « The Tobacco Control Scale 2010 in Europe », Association of European Cancer Leagues, mars 2011, p. 15, disponible à : <http://www.ensp.org/node/576>.

5. Voir la Directives pour l'application de l'article 11 (Conditionnement et étiquetage des produits du tabac) de la Convention-cadre de l'OMS pour la lutte antitabac, OMS, 2008, p. 11, disponible à : http://www.who.int/fctc/guidelines/article_11_fr.pdf.

6. Voir la Proposition de loi de M. Yves Bur visant à l'instauration d'un paquet de cigarettes neutre et standardisé, n° 3005, déposée le 7 décembre 2010. Une autre proposition similaire, relative à la neutralisation et à la standardisation des produits du tabac (n° 4048) a été déposée le 7 décembre 2011.

7. En France, le taux de prévalence des fumeurs est par exemple passé entre 2005 et 2010 de 32 % à 34 % de la population âgée de 15 à 75 ans — le *Rapport national ITC France* (2011), p. 7.

prohibitionniste a été discutée par plusieurs spécialistes de la lutte anti-tabac⁸. En France, selon Jacques Attali le sujet devrait être au centre des débats durant la campagne présidentielle⁹.

Dans certains pays, des projets de loi vont déjà dans ce sens. En Finlande un tel projet prévoit que le pays devienne « sans fumée » à l'horizon de 2040¹⁰. En Islande, un autre projet vise, quant à lui, à interdire la vente de cigarettes, sauf en pharmacie et — après un délai de 10 ans — sur ordonnance d'un médecin¹¹.

Un pays d'Asie du Sud, le Bhoutan, a même franchi le pas en procédant en 2004 à une interdiction totale de la vente de tabac. La consommation n'a pas disparu pour autant et un marché noir s'est substitué au marché officiel pour satisfaire la demande existante. Comme le souligne une étude, « à cause de l'interdiction du Bhoutan, la contrebande de tabac illégal et le marché noir restent solides »¹².

La théorie et l'expérience confirment les conséquences de telles politiques prohibitionnistes.

LA PROHIBITION NE FAIT PAS DISPARAÎTRE LA CONSOMMATION

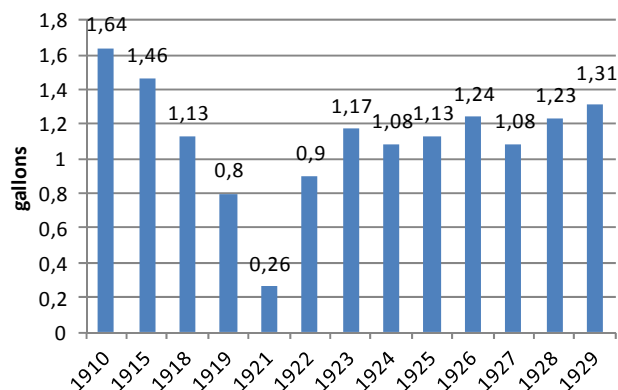
Ces politiques sont justifiées auprès de la population par l'idée qu'il suffirait de décréter l'interdiction d'un produit pour qu'il ne soit plus consommé. Or, un tel raisonnement — bien que tentant par sa simplicité — s'avère une illusion dans la réalité. Pourquoi ?

Premièrement, il est trompeur car la prohibition — si elle peut augmenter le coût financier de se procurer le produit interdit — ne fait pas disparaître les raisons ultimes qui expliquent pourquoi celui-ci est au fond désiré, recherché et demandé.

Au-delà des questions d'addiction et de risques connus en matière de santé, il est difficile de ne pas admettre que les personnes qui — en toute connaissance de cause — décident néanmoins de fumer, retirent un « plaisir » subjectif sous une forme ou une autre (excitant, moyen de mieux gérer le stress, besoin d'imitation au sein de son entourage, etc.). La seule solution durable pour faire disparaître le tabac serait par conséquent que les fumeurs décident de leur propre chef de changer leur mode de vie et d'arrêter de fumer, ce qu'ils peuvent faire à tout moment en l'absence et indépendamment de toute prohibition, à l'image des nombreux ex-fumeurs actuels.

La prohibition se heurte inévitablement à cette « souveraineté » des consommateurs à décider des produits qu'ils veulent consommer et

Figure 1
Consommation d'alcool aux États-Unis entre 1910 et 1929
(en gallons de pur alcool per capita)



Source : Clark Warburton, *The Economic Results of Prohibition*, Columbia Univ. Press, 1932 ; in Mark Thornton, 1991, *Op. cit.*, p. 2¹⁴.

pour lesquels ils sont prêts à payer le prix. En faisant fi d'elle, les pouvoirs publics mettent la « charrue avant les bœufs ».

C'est pourquoi on observe que les politiques de prohibition ne sont pas à l'origine d'une disparition de la consommation. Et quand il y a une baisse de celle-ci, elle tend à ne pas être durable.

C'est ce qui s'est passé pendant ce qui a sans doute été l'une des expériences prohibitionnistes occidentales les plus sévères, à savoir celle du « régime sec » en vigueur aux États-Unis de 1920 à 1933. Selon les estimations, alors qu'on constatait une tendance à la baisse de la consommation d'alcool avant le « régime sec », avec le seuil le plus bas atteint en 1920-1921, celle-là est repartie à la hausse par la suite¹³. Par exemple, même si la consommation serait restée moins importante qu'avant la Grande Guerre, en 1929 elle serait néanmoins cinq fois plus importante qu'en 1921 et 16 % plus élevée qu'en 1918, i.e. avant l'imposition de la prohibition.

De même, des prohibitions de la cigarette¹⁵ ont été mises en place dans les années 1890 dans les États de Washington, du Dakota du Nord, de l'Iowa et du Tennessee. Cependant, comme le précise une étude, « l'usage de la cigarette a décliné entre 1896 et 1901 mais se mit à augmenter continuellement par la suite jusqu'à la levée des

8. Voir, entre autres, Wayne Hall et Robert West, « Thinking about the unthinkable: A *de facto* prohibition on smoked tobacco products », *Addiction*, 103, 2008, p. 873-874 et Richard Daynard, « Doing the unthinkable (and saving millions of lives) », *Tobacco Control*, 18, 2009, p. 2-3.

9. Voir Jacques Attali, « Il faut interdire le tabac », *L'Express*, 9 février 2011, disponible à : http://www.lexpress.fr/actualite/sciences/sante/il-faut-interdire-le-tabac_960741.html. À ses yeux, « [il] ne faut plus tergiverser. Tout est clair, désormais: il faut interdire la production, la distribution et la consommation de tabac ».

10. Voir « Finland embarks on plan that will ban all smoking », *National Business Review*, 15 janvier 2010, disponible à : <http://www.nbr.co.nz/article/finland-embarks-plan-will-ban-all-smoking-117181>.

11. Voir « Iceland to ban tobacco? », *IceNews*, 30 mai 2011, disponible à : <http://www.icenews.is/index.php/2011/05/30/iceland-to-ban-tobacco/>.

12. M. Givel, « History of Bhutan's prohibition of cigarettes: implications for neo-prohibitionists and their critics », *International Journal of Drug Policy*, juillet 2011, 22(4), p. 306-10.

13. Voir à ce sujet, Mark Thornton, « Alcohol Prohibition Was a Failure », *Cato Institute Policy Analysis* N°157, juillet 1991, disponible à : <http://www.cato.org/pubs/pas/pa157.pdf>.

14. Voir aussi Jeffrey Miron et Jeffrey Zwiebel, « Alcohol consumption during prohibition », *American Economic Review*, vol. 81, n°2, mai 1991, p. 242-247. Les auteurs présentent des estimations allant dans le même sens que celles de Clark Warburton.

15. Sur l'histoire et l'inefficacité des prohibitions de la cigarette aux États-Unis, voir Gordon L. Dillow, « Thank You For Not Smoking: The Hundred-year War Against the Cigarette », *American Heritage Magazine*, Vol. 32, num. 2, février-mars 1981, disponible à : <http://www.americanheritage.com/content/thank-you-not-smoking>.

prohibitions entre 1911 et 1922 »¹⁶.

UNE « BOUFFÉE D'OXYGÈNE » POUR LE MARCHÉ NOIR

Si la politique prohibitionniste s'avère inefficace à faire disparaître la demande d'un bien de consommation, des opportunités de profit continuent donc d'exister. Et s'il est devenu illégal pour la filière traditionnelle de la satisfaire, la prohibition laisse automatiquement ces opportunités aux acteurs du marché illicite qui ne manquent jamais de les saisir.

À cet égard, une néo-prohibition du tabac serait d'autant plus contre-productive qu'il existe d'ores et déjà un marché noir de cigarettes bien organisé. Que ce soit en grandes quantités par conteneurs entiers ou en petites quantités par Internet et voie postale, la contrebande est présente non seulement en Europe et en France, mais aussi au niveau mondial, nourrie par des années de forte fiscalité et de réglementations pénalisant les achats sur le marché légal. Le trafic illicite est ainsi estimé à 11 % du marché mondial¹⁷. Le « manque à gagner » en termes de recettes fiscales non-collectées pour les États européens se monterait à environ 10 milliards d'euros¹⁸.

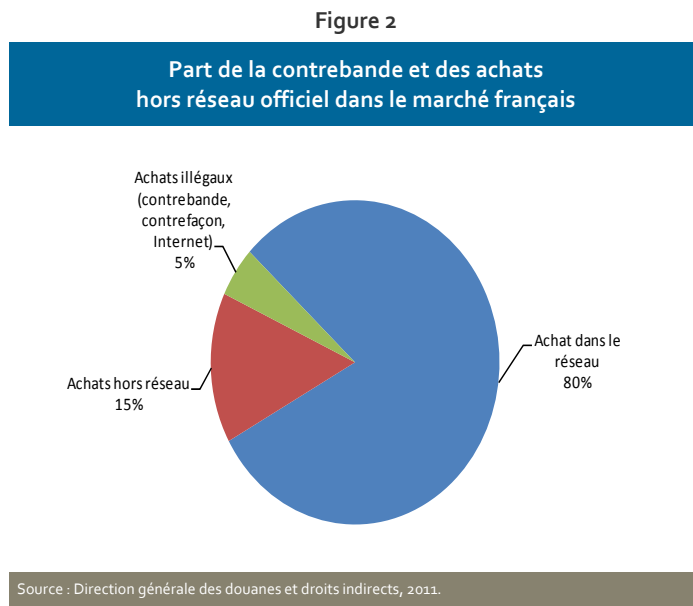
En France, selon les estimations, 20 % des achats — effectués en dehors du réseau officiel — échappent à la fiscalité et à la réglementation françaises en 2011, dont 5 % proviendrait du marché noir (contrebande, contrefaçon et ventes sur Internet — voir Figure 2)¹⁹.

Il serait illusoire de penser que la présence de ce marché noir déjà bien en place ne prendrait pas le relais de l'offre légale, si jamais cette dernière disparaissait pour une raison ou une autre du fait des actions toujours plus prohibitives des pouvoirs publics. Or, la croissance d'un tel marché illicite présente des effets pervers qu'il ne faut pas sous-estimer.

DES EFFETS PERVERS EN MATIÈRE DE SANTÉ

L'effet de réputation, l'existence de marques, voire la possibilité d'être informé sur les caractéristiques d'un produit permettent sur un marché libre de mieux satisfaire les consommateurs. En leur absence, ceux-ci risquent de faire face sur le marché illicite à un choix de produits de moindre qualité et de produits de substitution généralement plus dangereux pour la santé.

Par exemple, avec le « régime sec » aux États-Unis, la consommation d'alcool s'est reportée quasi-exclusivement sur des spiritueux et des boissons ayant une teneur en alcool environ 2,5 fois (+150 %) plus élevée que celle consommée avant et après la prohibition²⁰. L'alcool



vendu au « noir » pouvait contenir des substances dangereuses pour la santé des buveurs, étant dans certains cas produit à partir d'alcool industriel.

Cette situation affecte déjà les cigarettes de contrebande, produites dans l'illégalité. Une étude à partir d'échantillons sur le marché illicite américain révèle que les niveaux, par exemple, de cadmium et de plomb — des métaux potentiellement nocifs pour la santé des fumeurs — peuvent être 6,5 et 13,8 fois plus importants dans les cigarettes contrefaites que dans les cigarettes originales de marque²¹. Des résultats similaires ont été trouvés au Royaume-Uni²² et aux Pays-Bas²³.

Contrairement à l'objectif affiché, les politiques de « dénormalisation » du tabac condamnent donc les fumeurs à se fournir sur le marché noir en tabac potentiellement plus nocif pour leur santé. Une prohibition ne pourrait qu'aggraver une telle situation.

DES COÛTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS PLOMBANT LES FINANCES PUBLIQUES

La prohibition déboucherait, d'une part, sur une disparition de la filière légale représentant en France plus de 16,6 milliards d'euros en 2010²⁴. Elle priverait ainsi l'ensemble des acteurs économiques des revenus de leur activité (environ 3,4 milliards d'euros)²⁵ —, i.e. fabricants de

16. Dwight Filley, « Forbidden Fruit: When Prohibition Increases the Harm It Is Supposed to Reduce », *Independent Review: Journal of Political Economy*, hiver 1999, p. 442, disponible à : <http://www.independent.org/publications/tir/article.asp?a=335>.

17. Voir Elizabeth Allen, « The Illicit Trade in Tobacco Products and How to Tackle It », International Tax and Investment Center, avril 2011, p. 3, disponible à : http://www.iticnet.org/Public/other_publications.aspx.

18. Voir Rapport annuel 2011, Office européen de lutte anti-fraude, 2011, p. 20, disponible à : http://ec.europa.eu/anti_fraud/reports/olaf/2010/OLAF-REPORT.pdf.

19. Voir le Rapport de la Direction générale des douanes et droits indirects, « Modalités d'approvisionnement du tabac en France — Évaluation des achats hors du réseau des buralistes », août 2011, p. 24, disponible à : <http://www.douane.gouv.fr/data/file/7114.pdf>.

20. Mark Thornton, 1991, *Op. cit.*, p. 3.

21. R. Pappas *et al.*, « Cadmium, lead, and thallium in smoke particulate from counterfeit cigarettes compared to authentic US brands », *Food and Chemical Toxicology* 45, 2007, p. 205.

22. W. Stephens et A. Calder, « Source and Health Implications of High Toxic Metal Concentrations in Illicit Tobacco Products », *Environmental Science & Technology*, Vol. 39, n°2, 2005, p. 479-488.

23. Voir le Communiqué du gouvernement hollandais, « Cigarette seizures », disponible à : <http://www.government.nl/issues/export-import-and-costums/cigarette-seizures>.

24. Voir « La vente des produits du tabac en France », Observatoire français des drogues et des toxicomanies, disponible à : http://www.ofdt.fr/ofdtdev/live/produits/tabac/offre-1.html#aff_rech.

25. Voir « Les livraisons de tabac sur quinze ans », *Revue des tabacs*, n°583, février 2011, p. 11.

produits du tabac, mais aussi distributeurs ou vendeurs au détail à l'image des 28 000 buralistes en France. La prohibition ferait également disparaître des recettes fiscales d'environ 13,2 milliards d'euros²⁶. À ce montant, il faudra rajouter la disparition des recettes, liées à la fiscalité des entreprises (impôt sur les sociétés, etc.).

La prohibition se fait, d'autre part, aux dépens de l'ensemble des contribuables, qu'ils soient fumeurs ou non fumeurs. En effet, la prohibition est une politique qui nécessite le déploiement de moyens supplémentaires pour appliquer et faire respecter l'interdiction. Face à l'essor du marché illicite, si la prohibition n'est pas abandonnée, elle « consommera » des ressources policières, judiciaires, etc., sans cesse croissantes. Il s'agit de ressources rares qui ne peuvent du coup pas être utilisées pour protéger la population contre de vraies agressions.

Le budget par exemple du Bureau de la prohibition a plus que triplé au cours des années 1920 aux États-Unis. Juger et enfermer les contrevenants absorbaient une part croissante des moyens judiciaires et pénitentiaires. Comme le souligne l'économiste Mark Thornton « les tribunaux et les prisons furent chargés jusqu'au point de rupture; et la corruption des officiers publics devint généralisée ».

La prohibition entraîne ainsi une hausse des dépenses de l'État et une dégradation des finances publiques. La population dans son ensemble

risque aussi de souffrir de l'augmentation du crime organisé avec son lot de violence et de corruption qui l'accompagnent. Au lieu de mettre un terme à la consommation de produits jugés néfastes pour la santé, la lutte anti-tabac risque ainsi de s'enliser et de devenir une lutte, permanente et sans fin, contre le *trafic* de tabac.

« La prohibition — qu'elle soit inscrite dans la loi ou qu'elle soit le résultat d'un « étouffement » réglementaire de l'offre légale — fournit une « bouffée d'air frais » au trafic illicite qui se charge de satisfaire la demande, non *en dépit*, mais *à cause* de l'interdiction. »

CONCLUSION

Aussi bien la théorie que l'expérience montrent que l'interdiction réglementaire d'un bien de consommation ne fait pas pour autant disparaître les raisons pour lesquelles il est consommé. La prohibition rate systématiquement l'objectif visé quand elle se dresse contre le libre choix du consommateur.

Reste que la prohibition — qu'elle soit inscrite dans la loi ou qu'elle soit le résultat d'un « étouffement » réglementaire de l'offre légale — fournit une « bouffée d'air frais » au trafic illicite qui se charge de satisfaire la demande, non *en dépit*, mais *à cause* de l'interdiction. Les fumeurs devront alors se contenter de produits de moindre qualité et plus dangereux pour leur santé, à propos desquels ils disposent de moins d'information.

Alors que les déficits et la dette publique sont à la dérive dans de nombreux pays à l'image de la France, de telles politiques de prohibition seraient également une source malvenue de hausse des dépenses de l'État pour « combattre » le marché noir et la corruption qu'elles-mêmes auraient pourtant causés.

26. *Idem*.



Valentin Petkantchin

M. Petkantchin détient un doctorat ès sciences économiques et est diplômé du Magistère média et formation économique de l'Université d'Aix-Marseille III. Entre 1996 et 2003, il a été chercheur au Centre d'analyse économique et a enseigné l'économie à la Faculté d'économie appliquée, ainsi qu'à la Faculté de droit, au sein de cette même université. Il compte à son actif plusieurs publications scientifiques et travaux de recherche portant sur divers sujets. De janvier 2004 à mai 2006, il a été directeur de la recherche à l'Institut économique de Montréal. Il a rejoint l'IEM en juin 2006.

L'Institut économique Molinari (IEM) est un organisme de recherche et d'éducation indépendant et sans but lucratif.

Il s'est fixé comme mission de proposer des solutions alternatives et innovantes favorables à la prospérité de l'ensemble des individus composant la société.

Reproduction autorisée à condition de mentionner la source

Directrice générale : Cécile Philippe
Maquette et montage : Gilles Guénette

www.institutmolinari.org