

De la « dénormalisation » à la nationalisation de l'industrie du tabac ?

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

Afin de réduire le tabagisme, la lutte anti-tabac a débouché sur une fiscalité de plus en plus lourde et un encadrement de plus en plus strict de la vente de cigarettes et de leur consommation. Si les pouvoirs publics continuent sur cette voie visant à « dénormaliser » l'industrie du tabac, la question de sa prohibition¹ ou celle de sa nationalisation risquent de se retrouver tôt ou tard au centre du débat.

L'imposition d'un paquet « générique », en vigueur en Australie et ayant fait l'objet de propositions de loi notamment en France, correspond déjà ni plus ni moins à une « nationalisation » – qui cache son nom – de l'emballage des cigarettes. L'idée de nationaliser l'industrie du tabac paraîtra d'autant moins saugrenue que des groupes anti-tabac l'évoquent ouvertement et que c'est une vieille tradition en France.

Or, l'existence d'une industrie nationalisée du tabac n'est pas la solution aux problèmes de santé liés au tabagisme. Une telle mesure ne fera pas disparaître la consommation de tabac et elle est économiquement inefficace.

UN ARSENAL RÉGLEMENTAIRE FACILITANT LA NATIONALISATION

La lutte anti-tabac actuelle s'est considérablement durcie depuis 2005 et l'entrée en vigueur de la Convention-cadre pour la lutte anti-tabac de l'OMS². Au-delà d'une fiscalité très importante, elle consiste en un « arsenal » réglementaire qui vise désormais à rendre non-rentable l'offre légale de tabac. L'objectif, *dixit* Yves Bur, serait la « dénormalisation » de l'industrie du tabac. Cependant, une industrie ainsi « dénormalisée » serait une « proie » facile pour être nationalisée.

L'une des mesures de cet arsenal anti-tabac, à savoir l'imposition d'un paquet de cigarettes « générique », participe grandement à ce mouvement³. Pourquoi ?

La disparition du droit d'utiliser un logo, des couleurs, des images, un graphisme, etc., faisant référence à l'existence d'une marque de cigarettes aura très certainement un impact sur la rentabilité des compagnies de tabac. Cela risque de provoquer – mettant en difficulté les moins solides d'entre elles – une concentration encore plus importante dans le secteur. Or, il est moins difficile de nationaliser une industrie qui est fortement concentrée.

D'autre part, une industrie nationalisée pourrait d'autant plus facilement se charger de la fabrication et de la commercialisation des cigarettes que le paquet est « générique » et que les fabricants privés ne sont pas en mesure de la concurrencer en se différenciant les uns des autres et en différenciant leurs produits.

Enfin, plusieurs autres mesures pénalisent directement la rentabilité de l'industrie du tabac. C'est le cas par exemple de l'obligation de « vente sous le comptoir », préconisée par l'OMS, ou de la taxe sur son chiffre d'affaires, proposée en France⁴, alors que la fiscalité y dépasse déjà les 80 % du prix de détail.

D'ailleurs, c'est dans cette même optique d'élimination des profits des fabricants de cigarettes que des militants anti-tabac ont proposé de nationaliser l'industrie du tabac et d'imposer un monopole public plus ou moins étendu, chargé de la fabrication et de la commercialisation de ses produits⁵.

Selon eux le principal problème lié au tabac – le fait que des gens se mettent à fumer ou que les fumeurs n'arrivent pas à arrêter – résiderait dans l'existence des profits que réalisent les compagnies. L'idée serait donc, en nationalisant l'industrie, d'« éliminer l'incitation au profit des ventes de tabac »⁶.



1. Cette Note économique est la 2^{ème} d'une série d'études visant à analyser les conséquences de la lutte anti-tabac actuelle. La 1^{ère} Note, portant sur la prohibition et intitulée « Et si on interdisait tout simplement le tabac ? » (février 2012), est disponible à : <http://www.institutmolinari.org/et-si-on-interdisait-tout,1265.html>.

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

3. Il s'agit d'une mesure déjà en vigueur en Australie depuis 2012. Elle a déjà fait l'objet de propositions de loi, allant dans ce sens, notamment en France.

4. Tel est par exemple le cas du Rapport au Ministre du Travail, de l'Emploi et de la Santé d'Yves Bur, « Proposition pour une nouvelle politique de lutte contre le tabac », février 2012, disponible à : http://www.sante.gouv.fr/IMG/pdf/rapport_Y_Bur_nouvelle_politique_de_lutte_contre_le_tabac.pdf (voir la recommandation n°2).

5. Voir Cynthia Callard, Neil Collishaw et Dave Thompson, *Curing the Addiction to Profits*, Centre Canadien de politiques alternatives (Médecins pour une Canada sans fumée), 2005, Ottawa. Voir aussi, entre autres, Peter Fowler, « Nationalizing Big Tobacco », *Newsroom America*, 21 juin 2010, disponible à : http://www.newsroomamerica.com/story/25488/opinion:_nationalizing_big_tobacco.html.

6. Voir le Communiqué de presse, « Take tobacco out of the hands of business corporations-report », Centre canadien de politiques alternatives, 20 juin 2005, disponible à : <http://www.policyalternatives.ca/newsroom/news-releases/take-tobacco-out-hands-business-corporations%E2%80%994report>.

UNE CAUSALITÉ ENTRE PROFIT ET CONSOMMATION DE TABAC MAL COMPRISE

Peut-on raisonnablement penser que les profits des fabricants de cigarettes sont la cause de la consommation de tabac comme le prétendent les partisans de la nationalisation du secteur ?

Contrairement à cette croyance, la recherche de profit n'explique pas la consommation de tabac, ou de tout autre bien sur le marché d'ailleurs. La causalité va en réalité en sens inverse : c'est la consommation, déterminée par les préférences des consommateurs et leur évaluation subjective des produits et des services offerts, qui expliquent qu'il existe, ou non, des opportunités de profit.

Ainsi, quel que soit le secteur, et celui du tabac n'est pas une exception, ce sont les consommateurs qui sont les décideurs ultimes en matière de consommation. La seule solution durable pour faire disparaître le tabac serait par conséquent qu'ils décident de leur propre chef de changer leur mode de vie et d'arrêter de fumer, ce qu'ils ont la possibilité de faire à tout moment, peu importe la forme, publique ou privée, de l'industrie.

Une industrie publique du tabac permettrait-elle une baisse, voire même une disparition à terme, de la consommation de tabac ? La théorie, comme l'expérience, montrent que cet argument principal des partisans de la néo-nationalisation n'a pas plus de fondement réel.

UNE NON-SOLUTION POUR FAIRE CESSER LA CONSOMMATION DE TABAC

Sur le plan du raisonnement, deux cas de figure sont envisageables, aboutissant au même résultat en matière de consommation.

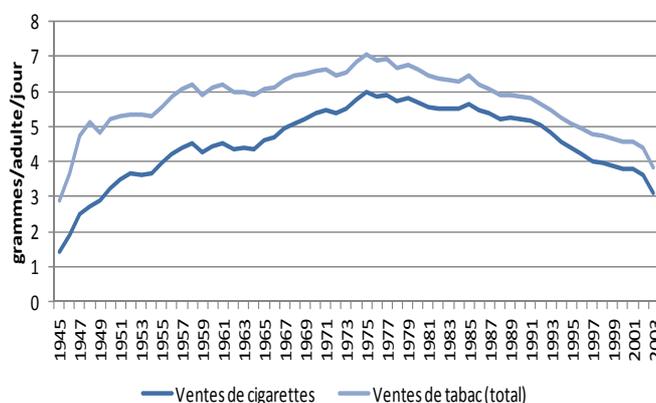
D'une part, une pression politique forte pourrait être exercée sur l'industrie nationalisée – sous l'influence notamment des lobbies anti-tabac – avec l'objectif affiché de réduire artificiellement l'offre légale de cigarettes. Il se peut aussi que l'industrie nationalisée n'arrive tout simplement pas à satisfaire la demande ou se révèle incapable de s'adapter aux préférences des consommateurs de tabac.

Or, que la baisse de l'offre légale auprès des fumeurs soit le résultat d'une politique ou d'une incompétence de l'entreprise publique, cela créera autant de nouvelles opportunités que les trafiquants n'hésiteront pas à saisir sur le marché noir, au demeurant déjà fort dynamique en raison de la fiscalité et des réglementations actuelles.

Une telle nationalisation de l'industrie contribuera alors directement à l'expansion de l'offre illicite et n'aura que peu d'impact *in fine* sur la consommation de tabac qui se rabattra sur cette dernière. Cela causerait au passage des effets pervers en matière

Figure 1

Évolution des ventes de cigarettes et de tabac par personne (15 ans et plus) et par jour en France, 1945-2003



Source : Catherine Hill et Agnès Laplanche, « Le tabac en France : les vrais chiffres », *La Documentation française*, Paris, 2003, p. 17-18.

de santé (les cigarettes de contrebande étant généralement plus nocives) et de finances publiques (recettes fiscales en baisse)⁷.

Si par contre les pressions politiques se font moins fortes à l'égard d'une réduction drastique du tabagisme, l'industrie nationalisée – génératrice de recettes fiscales importantes – imitera les compagnies privées pour satisfaire la demande et les préférences des consommateurs. À l'évidence, dans ce cas aussi, l'impact de la nationalisation sur le tabagisme serait négligeable ou inexistant, l'offre publique de cigarettes se substituant à l'offre privée.

L'expérience montre que, généralement, ce 2^{ème} cas de figure a largement prévalu.

L'EXPÉRIENCE FRANÇAISE ET INTERNATIONALE

L'idée de nationaliser l'industrie du tabac n'est pas nouvelle. La culture, la manufacture et la commercialisation ont souvent relevé dans le passé du monopole public. En réalité, la montée en flèche du tabagisme au cours du XX^e siècle – notamment après la II^{ème} guerre mondiale – a paradoxalement eu lieu alors que les industries du tabac dans de nombreux pays dépendaient d'un tel monopole.

Ainsi, en France, la main mise de l'État sur la fabrication et la commercialisation des tabacs a été exercée pendant cette période par l'intermédiaire du Service d'exploitation industrielle des tabacs et des allumettes (SEITA) dont les origines remontaient à 1926⁸. Une partie de son monopole sur le tabac a été remis en cause par les dispositions de la Communauté économique européenne, notamment en 1976⁹, le fabricant public français n'étant en réalité privatisé qu'en 1995.

7. Voir à ce sujet Valentin Petkantchin, « Et si on interdisait tout simplement le tabac ? », Institut économique Molinari, Note économique, février 2012, disponible à : <http://www.institutmolinari.org/et-si-on-interdisait-tout,1265.html>.

8. Voir, entre autres, Nicole Lusson-Lerousseau, « La S.E.I.T.A. depuis la loi du 2 juillet 1980 », *Politiques et management public*, vol. 1, n°4, 1983, p. 55-88. Le Service a été renommé en Société d'exploitation industrielle des tabacs et des allumettes en 1980. La monopolisation du marché du tabac par l'État remonte en réalité à 1674 quand « la vente et la distribution du tabac deviennent un monopole réservé à l'État monarchique » – voir à ce sujet le Ministère de l'Économie, de l'Industrie et de l'Emploi, « Les monopoles : SEITA », disponible à : http://www.finances.gouv.fr/directions_services/cedef/monopoles/2-1.html.

9. Voir Nicole Lusson-Lerousseau, 2003, Op. cit., p. 57.

Or, alors que de nombreux facteurs, comme cela a été souligné ci-dessus, expliquent la consommation de tabac, il est intéressant de remarquer que la montée du tabagisme a coïncidé avec la période pendant laquelle l'industrie était justement publique. Le record absolu de ventes de cigarette et de tabac par adulte en France a ainsi été atteint en 1975, soit l'année précédant l'ouverture partielle à la concurrence du marché de tabac (voir Figure 1).

Des entreprises publiques de tabac existent d'ailleurs toujours. La Chine, par exemple, compte le nombre de fumeurs le plus important au monde. Selon l'OMS, ils seraient environ 350 millions¹⁰, soit plus que la population des 17 pays de la zone euro réunis (environ 330 millions d'habitants¹¹).

Or, le marché du tabac chinois est sous le contrôle d'un monopole d'État, la China National Tobacco Corporation (CNTC)¹², et il continue son expansion (le volume des ventes de cigarettes devant croître de 14 % par an entre 2010 et 2015), même si la Chine est aussi signataire de la Convention-cadre sur la lutte anti-tabac de l'OMS. En 2010, la CNTC a réalisé un profit supérieur à ceux des trois plus importantes compagnies privées de tabac – Philip Morris International, British American Tobacco et Altria – réunis (voir Figure 2)¹³.

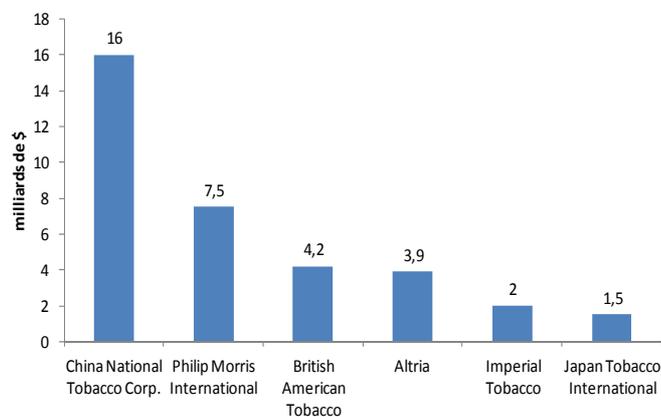
Alors qu'en Occident les pouvoirs publics poursuivent des politiques drastiques qui pourraient donner naissance à de nouvelles entités publiques dans le secteur du tabac, un rapport chinois indique, au contraire, qu'en Chine la première priorité devrait être de « casser le monopole du tabac »¹⁴.

Le marché de l'alcool – où des considérations de santé publique similaires ont été mises en avant notamment en Amérique du Nord – fournit une preuve supplémentaire de ce qui se passerait en cas de nationalisation, même quand l'objectif visé est explicitement celui de la santé publique.



Figure 2

Profits de la CNTC et des 5 plus grandes compagnies de tabac en 2010



Source : Michael Eriksen et al., *The Tobacco Atlas*, 4^e édition, 2012, p. 58.

L'exemple du Québec et du Canada est particulièrement instructif à cet égard¹⁵. Alors qu'on a essayé de mettre un terme à la consommation d'alcool par la prohibition pure et simple aux États-Unis – qui fut un échec et source de nombreux effets pernicieux –, au Canada, les pouvoirs publics ont eu recours à la nationalisation du commerce d'alcool afin d'en contrôler la consommation.

Par exemple, la Société des alcools du Québec a été mise en place en 1921 dans un objectif de promotion de la tempérance et de contrôle sur le commerce d'alcool. L'existence du monopole et la nationalisation n'ont évidemment pas mis fin à la consommation d'alcool. Paradoxalement, celle-ci a même davantage augmenté au Québec que dans une autre province canadienne, l'Alberta, où le commerce au détail a pourtant été privatisé en 1993. Selon Statistique Canada, les ventes d'alcool par adulte ont ainsi augmenté entre 1993 et 2011 de près de 21,7 % au Québec, et de seulement 8,3 % en Alberta¹⁶.

À l'évidence, ce n'est pas parce qu'une industrie est nationalisée que la consommation du bien en question diminue ou y est plus faible qu'ailleurs.

UNE MESURE INEFFICACE ET RISQUÉE

Les industries nationalisées sont, cependant, source de gaspillages de ressources rares car les entrepreneurs privés n'y remplissent plus correctement leurs fonctions de coordination économique.

10. Voir WHO, « 10 facts on Tobacco and Gender in China », disponible à : http://www2.wpro.who.int/china/sites/tfi/wntd2010_facts.htm.

11. Source : Eurostat.

12. Voir la présentation sur le site du gouvernement chinois, « State Tobacco Monopoly Administration », disponible à : http://english.gov.cn/2005-10/03/content_74295.htm.

13. Voir, entre autres, « China's Tobacco Monopoly Bigger by Profit Than HSBC », Bloomberg, le 6 mars 2012, disponible à :

<http://www.bloomberg.com/news/2012-03-06/china-s-tobacco-monopoly-bigger-by-profit-than-hsbc.html>.

14. Voir l'étude du China Research Center for Public Policy, « Tobacco Control under the Influence of Tobacco Monopoly in China », novembre 2011, disponible à :

<http://www.changce.org/index.php/en/enproject/583-tobacco-control-under-the-influence-of-tobacco-monopoly-in-china.html>.

15. Sur ce sujet, voir Valentin Petkantchin, « Le monopole de la Société des alcools du Québec est-il toujours justifié ? », Institut économique de Montréal, Cahier de recherche, octobre 2005, disponible à :

http://www.iedm.org/files/octo5_fr.pdf.

16. Source : Statistiques Canada, « Volume en litres d'alcool absolu des ventes de boissons alcoolisées et par habitant 15 ans et plus » ; calculs par l'auteur.

Il ne faut pas oublier, en effet, que l'industrie du tabac recouvre un ensemble d'activités diverses et variées : culture du tabac, son entreposage et traitement, fabrication de cigarettes et autres produits, leur transport et commercialisation. Il faut donc pouvoir effectuer de nombreux choix économiques concernant les effectifs, les salaires, les statuts (fonctionnaires ou pas), les prix d'achat du tabac, les frais de stockage, les équipements, les gammes de produits et leurs prix, etc.

Or, il s'agit d'autant de domaines où la concurrence et l'enregistrement de pertes ou de profits privés sont indispensables, jouant un rôle informationnel et incitatif important. En leur absence, le monopole public ne peut être géré efficacement, même s'il venait à faire des bénéfices. Ces derniers seraient réalisés aux dépens de consommateurs qui n'ont pas le choix et doivent se contenter d'une gamme de produits et de prix réduite.

L'ensemble de ces décisions de gestion représente également un risque opérationnel supporté par l'État, et *in fine*, par les contribuables, qui est d'autant plus important qu'une industrie nationalisée subit la concurrence car on y autorise en parallèle des acteurs privés.

Le cas de la SEITA illustre bien ce risque. Elle a réalisé plusieurs exercices déficitaires au cours des années 1970-80. L'ouverture à la concurrence en 1976 a notamment « provoqué une dégradation rapide » de sa situation, une perte de 20 % de ses parts sur le marché des cigarettes (sa production essentielle)¹⁷, et des déficits « particulièrement élevés entre 1976 et 1987 », atteignant en 1980 l'équivalent de plus de 220 millions d'euros¹⁸.

Un tel risque d'exploitation serait indiscutablement malvenu de nos jours alors que les pouvoirs publics affichent leur volonté de stopper le dérapage des finances publiques.

CONCLUSION

La nationalisation de l'industrie du tabac n'est pas une solution aux problèmes de santé, causés par le tabagisme.

« Peut-on raisonnablement penser que les profits des fabricants de cigarettes sont la cause de la consommation de tabac comme le prétendent les partisans de la nationalisation du secteur ? »

Car soit les pouvoirs publics décident de lui imposer une diminution artificielle de l'offre légale de tabac, auquel cas cela ouvre grande la porte au marché noir et à son lot d'effets pervers pour la santé des fumeurs et pour les finances publiques. Soit, en l'absence de contraintes politiques sur l'industrie nationalisée, celle-ci aura un comportement commercial similaire à celui des fabricants privés de tabac. L'objectif de réduction de la consommation de tabac serait là aussi compromis.

Les industries nationalisées sont aussi une solution inefficace d'un point de vue économique car elles pénalisent les consommateurs en leur proposant une gamme réduite de produits et font supporter aux contribuables ses propres risques d'exploitation.

porter aux contribuables ses propres risques d'exploitation.

Ces conséquences néfastes ne doivent pas être ignorées si jamais, sous l'impact grandissant des lobbies anti-tabac, le thème de la nationalisation de l'industrie du tabac sera plus ouvertement discuté. De fait, la question d'imposer un « paquet générique », devrait déjà alerter les pouvoirs publics sur la dérive, pouvant mener à terme vers une telle nationalisation.

17. Voir Nicole Lusson-Lerousseau, 2003, *Op. cit.*, p. 58.

18. Voir Eric Godeau, *Le tabac en France de 1940 à nos jours: Histoire d'un marché*, Presse Paris Sorbonne, 2008, p. 311. La perte en 1980 de 550 millions de francs qui y est indiquée pour 1980 a été convertie en équivalent d'euros de 2011.



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