

Le lobbying du tabac en France

FELITAF

François Topart
Pr. Karine Gallopel-Morvan
Emmanuelle Béguinot
Diane Geindreau
Ana Millot

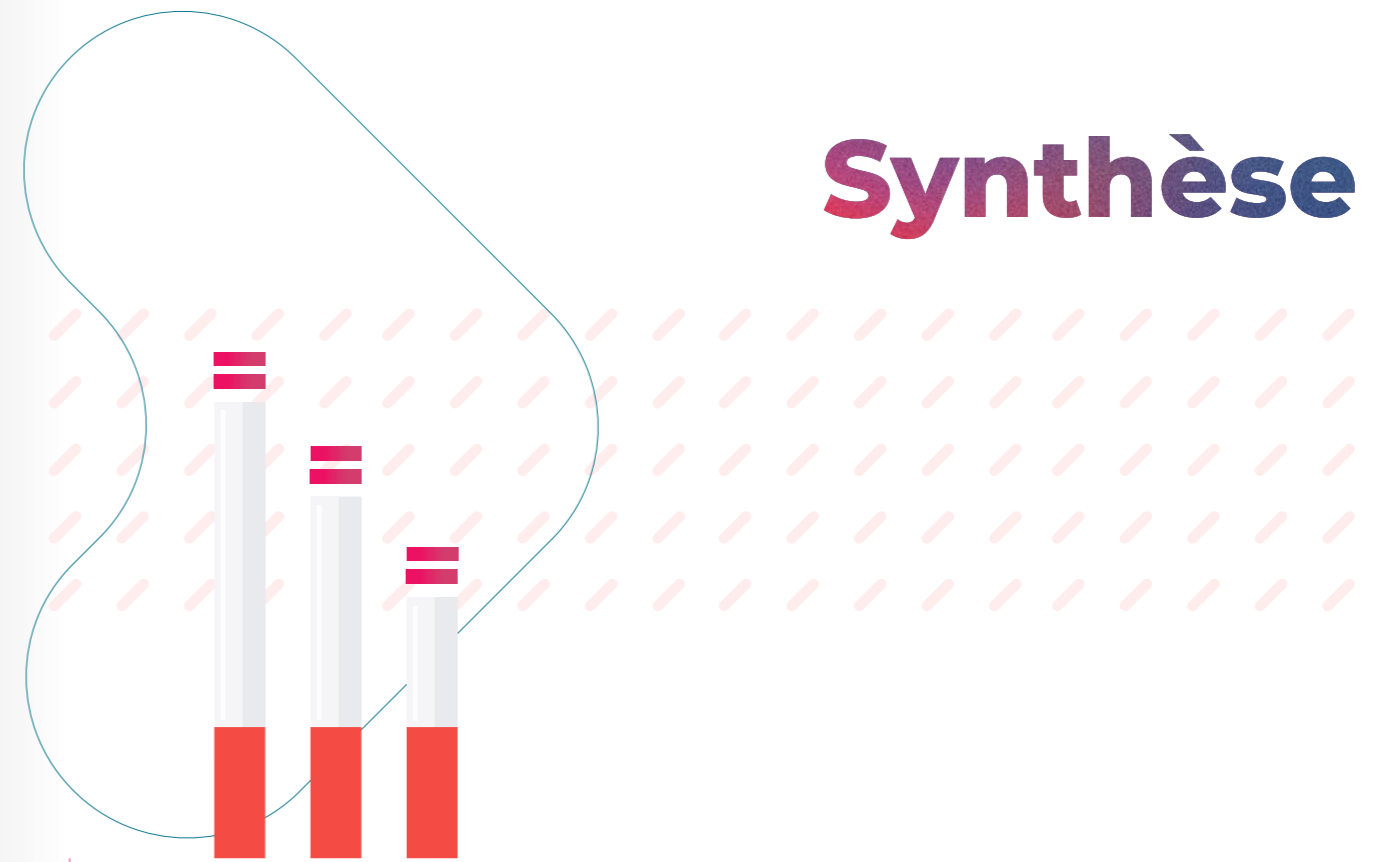


Soutenu par
LE FONDS DE LUTTE CONTRE LES ADDICTIONS

Sommaire

Synthèse	4	Entretiens avec les parlementaires	26	Recommandations	69
Contexte du projet de recherche	7	▶ Des sources information variées	27	▶ Renforcer la connaissance et le contrôle des pratiques de lobbying	69
▶ Le tabagisme en quelques chiffres	7	▶ Modalités de la prise de décision	27	▶ Proposer une acception élargie de la notion d'industrie du tabac	69
▶ Les hausses de taxes sont efficaces pour réduire la consommation tabagique	8	▶ Représentation du tabac et de la filière économique	29	▶ Poursuivre la transposition des directives d'application de l'article 5.3	70
▶ Les hausses de taxes sur le tabac diminuent les inégalités sociales	9	▶ Représentations des produits	29	▶ Clarifier le statut des buralistes	71
▶ Des marchés parallèles stables depuis au moins 2014	9	▶ Représentation des acteurs	32	▶ Développer un récit alternatif en santé publique	71
▶ Les revenus des buralistes en forte croissance	10	▶ Représentations des politiques publiques de lutte contre le tabagisme	34	▶ Restructurer l'économie et le marché du tabac	72
▶ Des recettes fiscales en hausse depuis les années 2000	11	▶ Perceptions des hausses de taxes sur le tabac	38	▶ Mettre en place une trajectoire fiscale sur les produits du tabac	72
▶ Une trajectoire fiscale erratique depuis les années 2000	12	Enquête auprès de l'opinion publique	41	▶ Réviser le mode de rémunération des buralistes	72
▶ Les stratégies de lobbying de l'industrie du tabac	13	▶ Présentation du panel	42	▶ Mettre fin au sur-approvisionnement des marchés frontaliers	73
Méthodologie	16	▶ Connaissances générales sur le tabac	42	▶ Conformer la directive européenne au Protocole sur le commerce illicite	73
▶ Une triple étude documentaire	16	▶ Perception de l'efficacité des mesures de lutte contre le tabagisme	45	Références bibliographiques	75
▶ Des entretiens qualitatifs avec les décideurs publics	17	▶ Perception des acteurs du tabac : opinion générale et crédibilité dans la lutte contre le tabagisme	48		
▶ Une étude quantitative auprès de l'opinion publique	17	▶ Opinion sur les hausses de taxes	53		
Résultats	18	Enquête quantitative auprès des décideurs publics	58		
▶ Études documentaires	18	▶ Présentation du panel	59		
▶ Une fréquence de publication renforcée lors des moments clés	18	▶ Connaissances générales sur le tabac	59		
▶ Un discours d'opposition aux taxes prépondérant	19	▶ Perception de l'efficacité des mesures de lutte contre le tabagisme	60		
▶ Les arguments d'opposition aux hausses de taxes	19	▶ Perception des acteurs du tabac : opinion générale et crédibilité dans la lutte contre le tabagisme	62		
▶ Arguments favorables aux hausses de taxes	23	▶ Échanges et implication des acteurs du tabac	64		
▶ Des stratégies de lobbying, notamment articulées autour des buralistes	23	▶ Opinion sur les hausses de taxes	65		

Synthèse



Introduction

Les hausses de taxes sont l'outil le plus coût-efficace pour réduire la consommation tabagique. Cette mesure est particulièrement efficace sur les jeunes et les consommateurs les plus précaires, davantage sensibles à l'argument du prix. L'augmentation significative et régulière des taxes sur les produits du tabac permet de résorber une partie du coût financier que représente la consommation de tabac en France. Les données publiques permettent par ailleurs de documenter que les niveaux de marchés parallèles demeurent stables depuis au moins 2014, tandis que le mode de rémunération des buralistes en fait des bénéficiaires directs des politiques fiscales.

En raison de leur efficacité, l'industrie du tabac développe un lobbying visant à bloquer ou minorer les politiques fiscales. Celle-ci passe en particulier par la diffusion d'un récit dystopique structuré autour d'arguments minimisant les bénéfices qu'une telle mesure engendrerait, tout en exagérant les coûts qu'elle entraînerait. Si la littérature scientifique a bien identifié ces stratégies et ces arguments, aucune étude sur le lobbying du tabac n'a été menée en France.

Méthodologie

Ce projet de recherche vise deux objectifs principaux. D'une part, déterminer quels sont les arguments et les stratégies développés par l'industrie du tabac pour s'opposer à la mise en place de politiques fiscales en France. D'autre part, évaluer dans quelle mesure ces arguments infusent dans le débat public et les représentations collectives.

Dans cette perspective, trois méthodologies différentes ont été mobilisées pour mener à bien ce projet de recherche :

- ▶ Une triple étude documentaire sur l'ensemble des articles de la presse professionnelle (Le Losange et la Revue des tabacs), de la presse généraliste, ainsi que sur les questions parlementaires de l'Assemblée nationale. L'ensemble des documents parus entre 2000 et 2020, et traitant de la question de la fiscalité du tabac ont été conservés.
- ▶ Une étude qualitative, via 25 entretiens semi-directifs auprès de parlementaires (réalisés au cours du premier semestre 2022, incluant 17 sénateurs et 8 députés en fonction à cette date).
- ▶ Une étude quantitative, à travers une enquête en ligne auto-administrée, menée auprès d'un échantillon de 2150 individus, représentatif de la population nationale âgée de 18 ans et plus.



“ En France, le lobbying de l'industrie du tabac est essentiellement réalisé grâce à l'influence du réseau des buralistes. ”

Résultats

Les trois études documentaires montrent une très forte circulation des arguments de l'industrie du tabac dans le débat public :

- ▶ 97,2% des arguments identifiés dans les articles de la presse professionnelle s'opposent à la mise en place de politiques fiscales sur les produits du tabac ;
- ▶ 64,3% des arguments de la presse généraliste sont défavorables aux hausses de taxes sur le tabac. Ce discours est en grande partie porté par les buralistes, dont la parole est la plus relayée par ce support sur les questions fiscales.
- ▶ 77,2% des arguments identifiés dans les documents parlementaires s'opposent aux politiques fiscales sur les produits du tabac.

Une partie des arguments mobilisés dans ces documents sont similaires à ceux identifiés dans la littérature internationale, mettant notamment en évidence le rôle des hausses de taxes dans l'augmentation des marchés parallèles, l'inefficacité des politiques fiscales, ou encore la dimension injuste et régressive de ces dernières. Toutefois, cette triple étude permet également d'identifier des arguments émergents, pointant tout particulièrement la responsabilité des politiques fiscales dans la fragilisation du réseau des buralistes, présenté comme jouant un rôle économique et social majeur en France, notamment dans les territoires.

L'étude qualitative auprès des élus et l'étude quantitative menée auprès de l'opinion publique et des décideurs permettent par ailleurs de souligner le fort degré d'imprégnation de ces arguments dans les représentations collectives. Si l'efficacité des hausses de taxes est contestée par une partie de l'opinion publique et des décideurs, le rôle des politiques fiscales dans les marchés parallèles et dans la précarisation du réseau des buralistes fait en revanche l'objet d'un

consensus. Les entretiens semi-directifs et l'étude quantitative mettent en outre en lumière la méconnaissance généralisée des élus du cadre réglementaire relatif à la protection des politiques publiques à l'égard de l'influence de l'industrie du tabac, se traduisant par un fort degré d'implication de la filière dans la décision publique, y compris en matière de santé, à commencer par le réseau des buralistes.

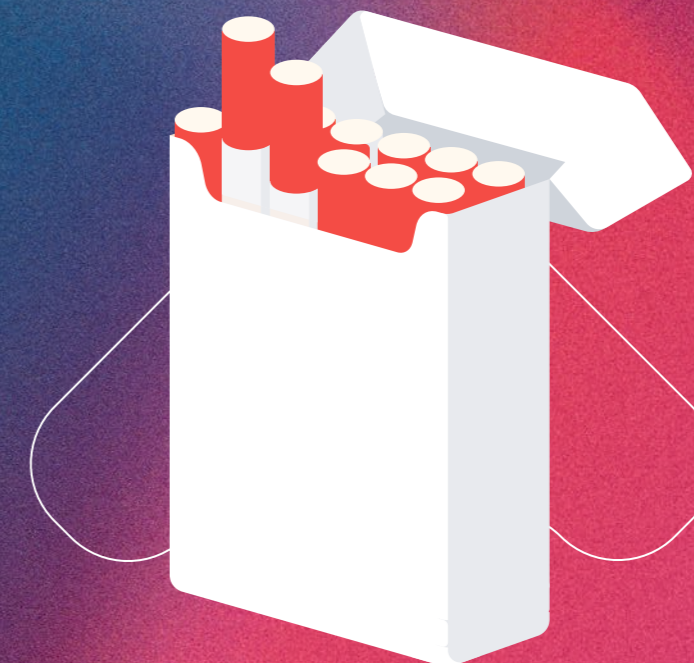
Conclusions & recommandations

Ce projet de recherche permet dans l'ensemble de documenter le rôle central des buralistes dans la structuration du lobbying de l'industrie du tabac en France pour bloquer les politiques de lutte contre le tabagisme, et tout particulièrement des politiques fiscales sur les produits du tabac.


À la lumière de ces éléments, plusieurs pistes de recommandations peuvent être formulées. D'abord, il apparaît indispensable de mieux faire connaître et mieux faire appliquer la réglementation relative à l'encadrement des pratiques de lobbying. Par ailleurs, ces dispositions peuvent être renforcées, en imposant la restriction des relations entre décideurs publics et acteurs du tabac au strict nécessaire, et en toute transparence, comme recommandé dans les directives d'application de l'article 5.3 de la Convention-cadre de l'OMS pour la lutte antitabac. Afin de neutraliser le rôle pivot des buralistes dans le lobbying de l'industrie du tabac, le statut de cette profession doit être clarifié. Enfin, ce projet de recherche pointe la nécessité d'une restructuration du marché du tabac, impliquant notamment la révision du mode de rémunération des buralistes, mais également la mise en place de quotas d'approvisionnement en tabac des pays de l'Union européenne, correspondant à leur consommation intérieure réelle, afin de limiter l'ampleur des marchés parallèles.

1

Contexte du projet de recherche




97,2%
des arguments identifiés dans les articles de la presse professionnelle s'opposent à la mise en place de politiques fiscales sur les produits du tabac ;



24,5%
de fumeurs quotidiens
en France en 2022

Le tabagisme en quelques chiffres

En dépit d'une forte réduction de la consommation de tabac observée entre 2016 et 2019, la prévalence tabagique en France demeure l'une des plus élevées de l'Union européenne, avec 24,5% de fumeurs quotidiens en 2022. Aucune évolution significative de la consommation n'a été enregistrée depuis 2020, en raison du contexte de la pandémie de COVID-19, mais également de l'absence de politiques ambitieuses de lutte contre le tabagisme.

► De fortes disparités sociales

Le tabagisme est un facteur déterminant des inégalités sociales face à la santé. Ainsi, la prévalence tabagique des personnes ayant un diplôme inférieur à celui du bac (30,8%) est presque deux fois plus élevée que celle des personnes diplômées du supérieur (16,8%). De la même manière, 42,3% des personnes en situation de chômage déclarent fumer quotidiennement, contre 26,1% des personnes ayant un emploi. En l'absence de trajectoire fiscale sur les produits du tabac, ces inégalités sociales ont tendance à se creuser depuis plusieurs années. Le tabagisme se caractérise par une persistance des inégalités territoriales en France métropolitaine : l'Île-de-France enregistre 21,9% de fumeurs quotidiens, contre 29,5% pour la région Provence-Alpes-Côte d'Azur (dont 33,2% chez les hommes).

► Le tabagisme des jeunes en forte diminution

En parallèle de la faiblesse des progrès obtenus auprès de la population adulte, les enquêtes ESCAPAD montrent que la forte diminution de la consommation de tabac chez les jeunes se confirme d'année en année. Ainsi, entre 2017 et 2022, le tabagisme quotidien des jeunes de 17 ans est passé de 25,1% à 15,6%. Le tabagisme au cours du dernier mois a également fortement diminué, passant de 34,1% à 25,1% dans le même intervalle de temps. Enfin, la part des jeunes de 17 ans s'étant initiés au tabac a reculé de plus de 25 points entre 2017 et 2022 (59% à 33%).

Les hausses de taxes sont efficaces pour réduire la consommation tabagique

Il existe aujourd'hui un consensus scientifique, largement documenté à l'échelle internationale et nationale, sur l'efficacité des hausses de taxes dans la réduction du tabagisme. Selon l'Organisation mondiale de la santé (OMS), celles-ci, lorsqu'elles conduisent à des augmentations

significatives des prix, sont l'un des outils les plus coûteux-éfficaces pour réduire la consommation de tabac, et ce, « quel que soit le contexte ». Un rapport de l'OMS fait par ailleurs état d'une multiplication d'études robustes dans les pays à hauts niveaux de revenus, dégagant un ensemble de résultats cohérents. Ainsi, la plupart des recherches menées sur le sujet évalue l'élasticité prix à court terme à -0,4, la majorité d'entre elles se situant entre -0,2 et -0,6. Une étude publiée par Santé publique France établit une élasticité-prix similaire, puisqu'elle l'évalue à -0,5 pour la période 1950-2015 et à -0,4 pour la période 2000-2015. Autrement dit, sur la base d'une élasticité de -0,4, une politique fiscale conduisant à une augmentation du prix au détail du tabac de 10% conduit à une diminution moyenne des ventes d'environ 4%.

► Une réduction du tabagisme obtenue grâce à deux trajectoires fiscales

En France, deux politiques de fortes hausses de taxes ont été mises en place depuis le début des années 2000 : en 2003/2004, lors du premier Plan cancer de Jacques Chirac, faisant passer le prix du paquet de 3,5 à 5 euros en un an, et entre 2018 et 2020, dans le cadre de la politique fiscale du paquet à 10 euros. Ces deux trajectoires fiscales se sont traduites par un net recul de l'épidémie tabagique.

En effet, les hausses de taxes du premier Plan cancer ont été suivies d'une chute des volumes de ventes de tabac de 32%. Au-delà d'une diminution des achats, cette politique fiscale a conduit à un repli de la prévalence tabagique. Ainsi, l'Observatoire français des drogues et des toxicomanies (OFDT) rappelle que « la consommation globale des fumeurs français a bel et bien reculé entre 2002 et 2005 », et souligne le rôle de la fiscalité dans cette baisse. En 2008, lors de l'évaluation du premier Plan cancer, le Haut Conseil de la santé publique estime que c'est « l'augmentation des prix de 2003/04 qui a entraîné une diminution de la prévalence du tabagisme ».

De la même manière, la politique du paquet à dix euros a contribué à abaisser la prévalence des fumeurs quotidiens de 29,4% en 2016 à 24% en 2019, soit une baisse de 5,4 points en seulement trois ans. L'efficacité de la trajectoire fiscale a été rappelée par François Braun, alors ministre de la Santé et de la Prévention, estimant que « deux millions de concitoyens ont arrêté de fumer depuis qu'on a augmenté le prix du paquet de cigarettes ».

“ En dépit des politiques fiscales mises en place, les niveaux de marchés parallèles sont stables depuis au moins 2014.”

Les hausses de taxes sur le tabac diminuent les inégalités sociales

Les études relatives à l'efficacité des hausses de taxes dans la réduction de l'épidémie tabagique précisent qu'elles se traduisent pour moitié par une diminution de la prévalence tabagique des jeunes, dissuadés de commencer à fumer, et pour moitié par un arrêt ou une réduction de la consommation par les fumeurs. Les politiques fiscales sur le tabac ont par ailleurs des effets différenciés selon les catégories de population, et voient leur efficacité majorée auprès des jeunes et des populations précaires, par définition plus sensibles aux variations de prix. Les données empiriques corroborent à ce titre l'idée que les politiques fiscales sur le tabac revêtent une dimension de justice sociale :

- Entre 2000 et 2008, la prévalence du tabagisme quotidien chez les jeunes de 17 ans est passé de 41,1% à 28,9% (soit 27% de diminution) ;
- Entre 2016 et 2019, le tercile de la population française ayant le plus faible revenu a vu sa prévalence tabagique passer de 38,8% à 29,8%.

Cette efficacité démultipliée des politiques fiscales sur le tabac auprès des jeunes et des catégories défavorisées en font un outil d'autant plus prioritaire que le tabagisme de ces populations constitue un enjeu majeur de santé publique. D'une part, dans la majorité des cas, les fumeurs commencent leur consommation tabagique avant 18 ans. Or, plus l'initiation tabagique commence tôt, plus les mécanismes d'addiction sont puissants. D'autre part, le tabagisme demeure un marqueur social, et un facteur déterminant d'inégalité face à la santé. Il est par ailleurs démontré qu'en incitant les populations précaires à diminuer ou stopper leur consommation, les hausses de taxes libèrent du pouvoir d'achat, pouvant être réalloué sur d'autres postes de dépenses (alimentation, culture, santé).

Des marchés parallèles stables depuis au moins 2014

Les données de Santé publique France montrent que les habitudes d'achat des Français en matière de tabac sont stables depuis au moins 2014, malgré les politiques fiscales adoptées depuis lors. La part des achats réalisés en bureau de tabac demeurent très majoritaires (environ 80%), suivie de celle des achats transfrontaliers (14-15%). La part du commerce illicite apparaît relativement circonscrite : par exemple, les achats de tabac dans la rue étaient limités à 0,8% lors de la dernière enquête (2022). Les données faisant état d'une « explosion » des marchés parallèles sont issues des fabricants eux-mêmes, à l'instar du rapport KPMG, financé par Philip Morris, et dont la méthodologie et les résultats sont invalidés par la recherche scientifique. En 2024, la Mission d'évaluation et de contrôle de la sécurité sociale (MECSS) de la Commission des affaires sociales rappelle le manque de fiabilité du rapport KPMG, et souligne la nécessité de « relativiser » l'argument selon lequel les hausses de taxes favoriseraient les marchés parallèles.

Une étude parue en 2020 dans *Nicotine & Tobacco Research* et consacrée à l'analyse des documents internes de l'industrie du tabac montre également que les hausses de taxes sur le tabac n'ont pas entraîné de report des consommateurs vers les achats de contrebande.

La littérature scientifique consacrée à ce sujet montre qu'il n'existe pas de corrélation entre les niveaux de taxation du tabac et les niveaux de commerce illicite. Par ailleurs, en 2022, une étude publiée dans la revue *Tobacco Control* montre que la part du commerce illicite dans le marché mondial du tabac est demeurée stable entre 2007 et 2018, en dépit de la multiplication de politiques fiscales mises en œuvre. Dans le même temps, la prévalence tabagique a reculé de près de quatre points, passant de 27,3% à 23,6%. Autrement dit, le commerce illicite représente une part stable dans un marché en déclin.



-27%

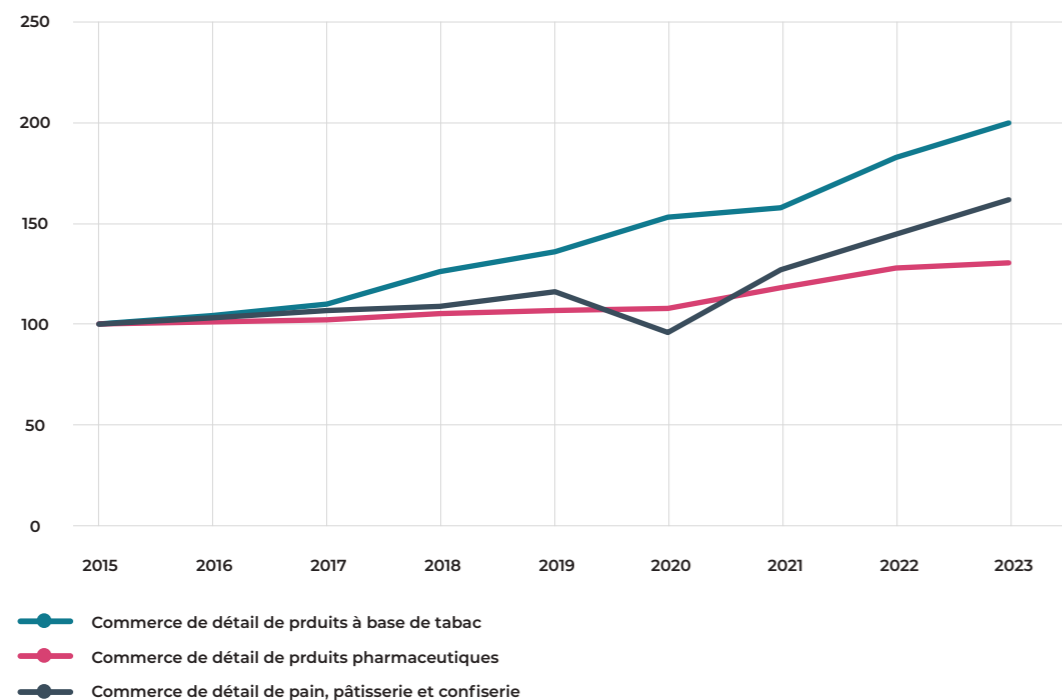
la prévalence du tabagisme quotidien chez les jeunes de 17 ans Entre 2000 et 2008

Les revenus des buralistes en forte croissance

Dans le cadre de la seconde trajectoire fiscale sur les produits du tabac, le prix moyen du paquet le plus vendu est passé de 7,05 à 9,95 euros entre 2017 et 2020. Durant cette période, la rémunération brute des buralistes sur la vente d'un paquet de cigarettes a été réévaluée à la hausse par les pouvoirs publics, afin de soutenir la profession, passant de 9,44% à 9,94% du prix de vente au détail. En tenant compte de ces deux éléments, la rémunération brute des buralistes

sur la vente d'un paquet de cigarettes a augmenté de 48,6% entre 2017 et 2020. Si la hausse des taxes sur le tabac entraîne indubitablement un recul de ventes dans les bureaux de tabac, l'augmentation régulière de la rémunération compense largement les pertes induites par les politiques de santé. En effet, les volumes de vente de vente légaux sont passés de 54 525 tonnes en 2017 à 46 041 tonnes en 2020, correspondant à une diminution de 15,6%. S'appuyant sur les données de l'INSEE, l'OFDT formule le même constat : l'indice de chiffre d'affaires des buralistes sur le commerce des produits du tabac a doublé entre 2015 et 2023, soit bien davantage que d'autres commerces de proximité, comme les pharmacies ou les boulangeries et pâtisseries (Figure 1).

FIGURE 1. ÉVOLUTION DE L'INDICE DE CHIFFRE D'AFFAIRES SUR LA VENTE DE TABAC, DE PRODUITS PHARMACEUTIQUES ET DE PAIN, PÂTISSERIE ET CONFISERIE EN MAGASIN SPÉCIALISÉ



Des recettes fiscales en hausse depuis les années 2000

En dépit d'un léger recul récemment observé, les données disponibles font état d'une augmentation constante des rentrées fiscales depuis plus de 20 ans. Entre 2003 et 2022, les rentrées fiscales associées à la vente de produits du tabac ont augmenté de plus de 50%. Toutefois, ces

rentrées ne permettent pas de compenser les coûts sanitaires et environnementaux associés au tabagisme. Une étude de l'Observatoire français des drogues et des tendances addictives (OFDT) estime que les budgets publics sont déficitaires de deux milliards d'euros par an en raison du tabagisme tandis qu'elle évalue le coût social net du tabagisme à 156 milliards d'euros par an en France.

Une trajectoire fiscale erratique depuis les années 2000

Ainsi, les politiques fiscales sur le tabac s'accompagnent de multiples bénéfices sanitaires, sociaux, économiques et fiscaux qui y sont associés. Dans cette perspective, la Convention-cadre de l'OMS pour la lutte antitabac (CCLAT), premier traité international de santé publique ratifié par plus de 180 Parties, dont la France, l'Union européenne l'ensemble de ses Etats membres, reconnaît dans son article 6 que les hausses de taxes sont un « moyen efficace et important de réduire la consommation de tabac pour diverses catégories de la population, en particulier les jeunes », et encourage les Parties à mobiliser l'outil fiscal « afin de contribuer aux objectifs de santé ». Toutefois, comme le souligne un rapport de l'Organisation mondiale de la santé, pour être efficaces, ces hausses de taxes doivent être régulières, significatives, continues dans le temps et supérieures à l'inflation ainsi qu'à la croissance des revenus.

La faiblesse des progrès obtenus par la France en matière de lutte contre le tabagisme, en comparaison à d'autres pays de l'Union européenne, trouve de nombreuses explications, comme les infractions répétées des acteurs du tabac à la réglementation en vigueur (interdiction de la publicité, interdiction de vente de tabac aux mineurs, etc.), les pratiques de sur-approvisionnement des marchés frontaliers par les fabricants visant à alimenter les marchés parallèles, ou encore la persistance de l'acceptabilité sociale du tabagisme, notamment portée par le monde culturel, à travers la mode ou la production cinématographique).

Surtout, la France se caractérise par un manque global de cohérence dans ses politiques fiscales de lutte contre le tabagisme depuis le début des années 2000. En effet, suite au premier Plan cancer, l'objectif de mettre en place des hausses de taxes « régulières » sur le tabac a été abandonné à la demande de la Confédération des buralistes, qui a par ailleurs obtenu l'instauration d'un moratoire fiscal sur les produits du tabac pour une durée de quatre ans. Toutefois, à l'issue de cette politique de statu quo, aucune politique fiscale n'a été introduite dans le cadre du deuxième Plan cancer de Nicolas Sarkozy en 2009. De ce fait, entre 2004 et 2012, le prix du paquet n'a que faiblement augmenté, passant de 5 à 6,30 euros. Dans le même temps, la prévalence tabagique est repartie à la hausse,

neutralisant les progrès obtenus par la politique fiscale du premier Plan cancer. Comme le souligne la Cour des comptes, cette politique de faibles hausses du prix du paquet, insuffisante pour faire reculer la consommation de tabac, a eu pour seul effet d'optimiser la croissance du chiffre d'affaire du secteur tabac (fabricants, fournisseurs, buralistes), et les ressources fiscales de l'État.

De la même manière, la politique fiscale conduisant au paquet à 10 euros a été immédiatement suivie d'un moratoire fiscal, obtenu par les buralistes et sans concertation des acteurs de la santé publique. L'absence de trajectoire fiscale a été confirmée par le Plan national de lutte contre le tabagisme (2023-2027), prévoyant uniquement le maintien de l'indexation du prix du tabac à l'inflation. Bien que d'autres facteurs puissent expliquer la difficulté de la France à endiguer l'épidémie tabagique, l'absence de trajectoire fiscale depuis 2020 contribue à la stagnation de la situation sanitaire, voire à sa dégradation, pour certaines catégories de population.

Les stratégies de lobbying de l'industrie du tabac

Compte tenu de l'efficacité des hausses de taxes dans la réduction du tabagisme, les politiques fiscales constituent une menace majeure pour la rentabilité des fabricants de tabac. De ce fait, l'industrie du tabac développe des stratégies de lobbying visant à bloquer la mise en place de politiques fiscales, ou à minorer les hausses de taxes, afin d'en neutraliser l'efficacité.

Bien que la littérature scientifique consacrée soit principalement focalisée dans des pays anglo-saxons, les études disponibles montrent que les fabricants mettent en œuvre deux grandes catégories de stratégies de lobbying. D'une part, l'industrie du tabac développe des stratégies instrumentales, c'est-à-dire des stratégies de lobbying basées sur l'action. Ces stratégies renvoient notamment à :

- ▶ La gestion de coalitions (recrutement ou création d'alliés, fragmentation des adversaires) ;
- ▶ La gestion de l'information (production de recherches, amplification et diffusion d'informations inexacts ou trompeuses, réhabilitation de la réputation de l'industrie du tabac, discrédit de la réputation des acteurs de santé publique, etc.) ;

- Intervention et influence directe dans l'action politique (accès aux pouvoirs publics, intervention dans le processus législatif ou auprès du gouvernement, etc.).

D'autre part, l'industrie du tabac met en place des stratégies discursives, c'est-à-dire basées sur l'argumentation, visant à « construire un récit complet et crédible du caractère indésirable » des hausses de taxes sur les produits du tabac. Dans l'ensemble, cette stratégie consiste donc à élaborer un récit dystopique cohérent sur les conséquences d'une hausse de taxes sur le tabac, exagérant à la fois les coûts potentiels qu'une telle politique entraînerait, tout en minimisant -voire en niant entièrement- les avantages qui lui seraient associés. Cette stratégie discursive se traduit par la génération d'un corpus d'arguments couvrant de nombreux domaines, donnant l'impression que les hausses de taxes sur le tabac seront préjudiciables à la santé, à l'économie, et à la société dans son ensemble. Par ailleurs, la reprise de ce récit dystopique par une pluralité d'acteurs tiers (médecins, économistes, forces de police, etc.) est l'un des objectifs de cette stratégie discursive. En effet, de cette façon, l'opposition à la politique de hausses de taxes semble refléter les véritables préoccupations de la population, davantage que celles des fabricants de tabac. Cette stratégie discursive s'articule autour de plusieurs arguments, qui, comme il l'a été montré plus haut, sont infirmés par la littérature scientifique :

- « Les hausses de taxes encouragent le commerce illicite, et par conséquent, le crime organisé » ;
- « Les hausses de taxes sont une mesure régressive, injuste pour les plus pauvres » ;
- « Les hausses de taxes sont punitives pour les fumeurs » ;
- « Les hausses de taxes sont inefficaces pour réduire la consommation de tabac » ;

- « Les hausses de taxes se traduisent par des conséquences économiques négatives ».

La Convention-cadre de l'Organisation mondiale de la santé pour la lutte antitabac (CCLAT) contraint la France, comme l'ensemble des Parties de ce traité international de santé publique, à se garantir de l'influence de l'industrie du tabac, c'est-à-dire de l'ensembles des acteurs économiques liés au secteur tabac (producteurs, distributeurs, détaillants). En effet, l'Article 5.3 de la CCLAT exige que l'élaboration des politiques publiques ne soit pas influencée par les « intérêts commerciaux et autres de l'industrie du tabac ». Plus précisément, les directives d'application de cet article 5.3, après avoir rappelé l'existence d'un « conflit fondamental et inconciliable entre les intérêts de l'industrie du tabac et ceux de la santé publique », recommandent aux pouvoirs publics de limiter les interactions avec ce secteur au strict nécessaire, et en toute transparence.

Malgré cet impératif de garantir l'indépendance des pouvoirs publics à l'égard de l'influence de l'industrie du tabac, celle-ci déploie un effort de lobbying considérable. Ainsi, un rapport de 2023, compilant les données de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique, estime qu'a minima, entre 1,15 et 1,7 million d'euros sont dépensés dans des activités de lobbying par l'industrie du tabac (comprenant Philip Morris, British American Tobacco, Japan Tobacco, Seita-Imperial Tobacco, mais également la Confédération des buralistes, l'Association française des industriels du tabac, etc.).

Cette activité d'influence de l'industrie du tabac prend des formes différentes, que l'on peut illustrer par deux exemples :

- Chaque année, le cabinet KPMG publie une étude consacrée aux marchés parallèles dans les pays de l'Union européenne. Cette étude est exclusivement financée par le cigarettier Philip Morris International, et est régulièrement pointée du doigt pour son opacité et son

“ Il existe un « conflit fondamental et inconciliable entre les intérêts de l'industrie du tabac et ceux de la santé publique ».”

manque de fiabilité. Dans l'ensemble, la littérature scientifique avance que le rapport KPMG surestime volontairement l'ampleur du phénomène des marchés parallèles. L'amplification des niveaux d'achats effectués hors-réseau vise notamment à dissuader les pouvoirs publics de mettre en place des hausses de taxes sur les produits du tabac.

- En 2022, un rapport du déontologue de l'Assemblée nationale a analysé l'activité parlementaire relatif à l'Article 8 du Projet de loi de financement de la Sécurité sociale (PLFSS), prévoyant un renforcement de la fiscalité sur les produits du tabac. Sur les 61 amendements déposés par les parlementaires, 53 visaient à supprimer ou minorer la hausse de fiscalité prévue. Sur ces 53 amendements, seuls cinq faisaient mention d'une source (la Confédération des buralistes). Le déontologue note par ailleurs qu'un amendement identique a été déposé vingt fois dans les mêmes termes par des parlementaires différents.

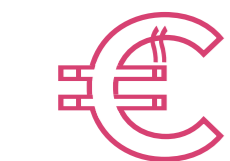
En France, la vente de tabac au détail demeure un monopole d'Etat, confié au réseau des buralistes, sous l'autorité de l'administration des douanes et des droits indirects. De ce fait, la profession de débitant de tabac présente un double statut, inédit dans le monde.

Ainsi, d'une part, les buralistes sont des préposés de l'administration, placés sous l'autorité de tutelle de la direction générale des Douanes et Droits indirects (DGDDI). De ce fait, une autorisation de la part de l'administration des douanes est requise pour gérer un débit de tabac. Par ailleurs, notamment dans le cadre du soutien des pouvoirs publics en faveur de la diversification, les buralistes se sont vu confier un nombre croissant de missions de services publics (vente de timbres postaux et fiscaux, règlement de factures, etc.). Ce statut particulier des buralistes en fait des interlocuteurs réguliers des pouvoirs publics.

D'autre part, les buralistes sont des commerçants et des acteurs économiques de l'industrie du tabac. La rémunération des buralistes sur le tabac étant fonction d'une fraction du prix de vente au détail du paquet, les débitants sont de fait structurellement incités à la maximisation des ventes des produits du tabac. Par ailleurs, la Confédération des buralistes entretient des liens très étroits avec l'industrie du tabac, y compris financiers. Bénéficiant d'une meilleure image publique que les fabricants, la Confédération des buralistes joue en France le rôle de vitrine et de porte-parole de l'industrie du tabac. Les fabricants et la Confédération des buralistes ont à ce titre recours aux mêmes stratégies de lobbying et aux mêmes agences de communication et d'influence (Image 7, Havas, etc.), illustrant la relation partenariale de ces deux acteurs économiques.

Dans cette perspective, ce travail cherche à répondre à deux problématiques principales :

- Quels sont les arguments et les stratégies développés par l'industrie du tabac pour s'opposer à la mise en place de politiques fiscales sur le tabac ?
- Dans quelle mesure ces arguments infusent-ils dans le débat public (espace médiatique et débat politique) et les représentations collectives ?



1.7 M€

sont dépensés dans des activités de lobbying par l'industrie du tabac

2

Méthodologie



Une triple étude documentaire

- *De la presse professionnelle.* L'ensemble des articles de deux revues professionnelles liées à l'industrie du tabac (Le Losange, La Revue des Tabacs) publiés entre 2000 et 2020 ont été lus. Tous les documents mentionnant la problématique de la hausse de taxes sur les produits du tabac ont été sélectionnés, soit 3398 articles de presse. Cette base documentaire a fait l'objet d'une analyse quantitative et qualitative pour déterminer la fréquence de publication des articles, identifier les stratégies de lobbying mobilisés par les acteurs du tabac, ainsi que les arguments relatifs à la taxation de ces produits.
- *De la presse généraliste.* L'ensemble des articles publiés dans la presse généraliste entre 2000 et 2020 et traitant de la hausse des taxes sur le tabac ont été collectés, soit 5409 articles. De la même manière, une analyse quantitative et qualitative a été menée pour déterminer la fréquence de parution de ces articles, la nature des arguments identifiés, et les principaux émetteurs de ces arguments (professionnels de santé, buralistes, etc.).
- *Des documents parlementaires.* Enfin, l'ensemble des questions écrites et orales des députés relatives à la hausse des taxes et publiées entre 2000 et 2020 ont été collectées. Les réponses du gouvernement à ces questions mentionnant la problématique de la fiscalité des produits du tabac ont été également sélectionnées. Au total, 1106 documents ont été retenus (645 questions parlementaires, 461 réponses gouvernementales). Une analyse quantitative et qualitative de ces documents a été menée pour déterminer la fréquence de ces questions, l'origine géographique des parlementaires à l'origine des questions, l'affiliation politique de ces députés, les principaux ministères auxquels s'adressent ces questions, ou encore la nature des arguments mobilisés sur les hausses de taxes.

Ces trois études ont respectivement fait l'objet d'une publication dans trois revues scientifiques :

- Millot A, Béguinot E, Petticrew M, Gallopel-Morvan K. Lobbying against tobacco tax increases in France: arguments and strategies of the tobacco industry and tobaccoconists analysed through their trade press. *Tob Control.* 2024 Mar 29;tc-2023-058254. doi: 10.1136/tc-2023-058254. Epub ahead of print. PMID: 38553048.

- Geindreau D, Guillou-Landréat M, Gallopel-Morvan K. Tobacco Tax Increases: A Discourse Analysis of the French Print and Web News Media from 2000 to 2020. *Int J Environ Res Public Health.* 2022 Nov 17;19(22):15152. doi: 10.3390/ijerph192215152. PMID: 36429873; PMCID: PMC9691216.
- Topart F, Béguinot E, Gallopel-Morvan K. Analyzing arguments on tobacco tax increases. Focus on French parliamentary questions and responses, 2000-2020. *Tob Induc Dis.* 2024 Jan 8;22. doi: 10.18332/tid/175618. PMID: 38196511; PMCID: PMC10774864.

Des entretiens qualitatifs avec les décideurs publics

480 parlementaires (sénateurs et députés) ont été contactés par mail pour participer à un entretien semi-directif d'environ 45 minutes. Au total, 25 entretiens ont été réalisés au cours du premier semestre 2022 (17 sénateurs et 8 députés en fonction au moment de la réalisation des interviews). Ces entretiens, enregistrés et anonymisés visaient trois objectifs principaux : (1) comprendre les représentations et les croyances des décideurs en matière de tabac, de politiques de lutte contre le tabagisme, et des principaux acteurs du tabac ; (2) mieux comprendre comment les décideurs politiques construisent leur position sur la thématique de la hausse des taxes sur le tabac ; (3) évaluer dans quelle mesure les croyances et les représentations des décideurs en matière de fiscalité du tabac sont similaires aux arguments développés par les acteurs économiques.

Une étude quantitative auprès de l'opinion publique

Une enquête en ligne auto-administrée a été menée entre le 29 mai et le 12 juin 2024 auprès d'un échantillon de 2100 individus, représentatif de la population nationale âgée de 18 ans et plus. L'objectif de cette étude est triple : d'abord, connaître la perception des Français à l'égard du tabac et de ses acteurs (économiques et de la santé publique) ; ensuite, déterminer la perception qu'ont les Français des principales mesures de lutte contre le tabagisme ; enfin, évaluer dans quelle mesure les croyances et les représentations de l'opinion publique à l'égard des hausses de taxes sont similaires aux arguments diffusés par l'industrie du tabac.

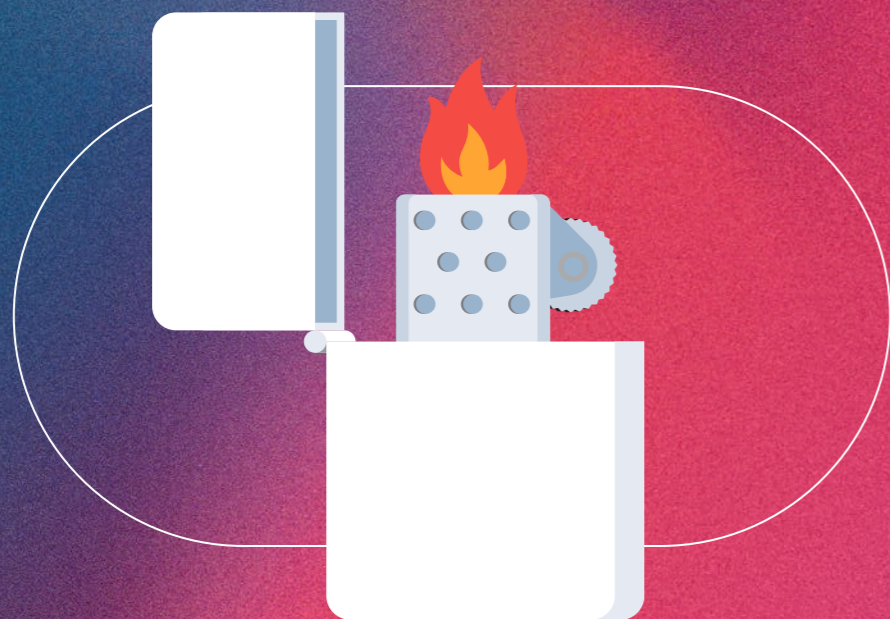


5 409

articles ont été publiés dans la presse généraliste entre 2000 et 2020 et traitant de la hausse des taxes sur le tabac ont été collectés.

3

Résultats



Études documentaires

Points essentiels à retenir

- ▶ Trois pics de fréquence de publication sont observés pour ces trois études documentaires, correspondant systématiquement à des périodes clés dans les politiques fiscales conduites en France (premier Plan cancer, PNRT, politique du paquet à 10 euros) ;
- ▶ Dans leur grande majorité, les arguments identifiés s'opposent à la mise en place de hausses de taxes sur les produits du tabac ;
- ▶ Une partie de ces arguments mobilisés pour contrer les politiques fiscales sont similaires aux arguments développés et diffusés par l'industrie du tabac, et identifiés dans la littérature scientifique (commerce illicite, pénalisation des plus modestes, inefficacité, etc.) ;
- ▶ Des arguments spécifiques ont été identifiés, pointant notamment l'importance économique et sociale des buralistes, et la menace que constituent les politiques fiscales pour ceux-ci.

Une fréquence de publication renforcée lors des moments clés

Pour les articles des revues professionnelles, les articles de la presse généraliste ou les questions écrites de l'Assemblée nationale, les données collectées permettent de montrer que leur fréquence de publication apparaît être fonction de la politique fiscale menée en France. En effet, les trois études documentaires permettent d'identifier trois pics de publication entre 2000 et 2020, correspondant à trois périodes clés dans les politiques fiscales de lutte contre le tabagisme.

- ▶ Entre 2003 et 2005, à l'occasion des fortes hausses de taxes sur les produits du tabac mises en place dans le cadre du premier Plan cancer ;
- ▶ En 2013, correspondant aux discussions relatives au Programme national de lutte contre le tabagisme, où la mobilisation de l'outil fiscal a été envisagé ;
- ▶ En 2017 et 2018, correspondant à la mise en place d'une trajectoire fiscale sur les produits du tabac (paquet à 10 euros).

Un discours d'opposition aux taxes prépondérant

Quel que soit le support analysé, les résultats de cette triple étude montrent que la grande majorité des arguments identifiés dans les documents sont opposés à la mise en place de politiques fiscales sur les produits du tabac.

- ▶ Articles des revues professionnelles : 97,2% des 5966 arguments relevés dans ces documents s'opposent aux hausses de taxes sur le tabac ;
- ▶ Articles de la presse professionnelle : 64,3% des 8015 arguments identifiés dans ces documents s'opposent aux politiques fiscales sur le tabac ;
- ▶ Questions parlementaires et réponses gouvernementales : 77,2% des 3176 arguments relevés dans ces documents s'opposent aux hausses de taxes.

Compte tenu de l'efficacité des hausses de taxes pour réduire la consommation tabagique, la prépondérance des arguments opposés aux politiques fiscales dans la presse professionnelle ne constitue pas en soi un élément de surprise. Toutefois, les données relatives à la presse généraliste et aux questions parlementaires laissent supposer que le discours de santé publique apparaît minoritaire dans le débat public en général, qu'il s'agisse de l'espace médiatique ou du débat politique.

Les arguments d'opposition aux hausses de taxes

- ▶ Des coûts amplifiés pour l'économie, la société, et les acteurs du tabac

Hausse des taxes, commerce illicite et commerce transfrontalier

L'argument selon lequel les hausses de taxes favorisent le commerce illicite, les achats transfrontaliers et le crime organisé est une composante structurante de la stratégie discursive d'opposition aux politiques fiscales en France. Ce lien de causalité entre hausses des taxes et marchés parallèles a déjà été identifié par la littérature scientifique comme un argument récurrent de l'industrie du tabac. L'analyse des articles de la presse professionnelle montrent que cette idée est également structurante dans l'articulation du discours d'opposition aux hausses de taxes de la filière, puisqu'elle représente 46% des arguments identifiés.



92,2 %

des 5 966 arguments relevés dans ces documents s'opposent aux hausses de taxes sur le tabac

“ Nombre de buralistes français s'interrogent [...], après les difficultés engendrées par la hausse du tabac depuis 2003, entraînant une explosion du marché parallèle. ”

Alain Suguenot – 2011

Les résultats de l'étude montrent par ailleurs une très forte pénétration de cet argument dans le débat public. En effet, l'association entre hausses des taxes et augmentation du marché parallèle représente 25% de l'ensemble des arguments identifiés dans les articles de la presse généraliste entre 2000 et 2020, et 19,5% des arguments relevés dans les documents parlementaires.

Une politique jugée défavorable aux buralistes

Cette catégorie d'argument souligne notamment la situation de distorsion de concurrence entraînée par les politiques fiscales sur le tabac. Ces dernières, en accroissant les différences tarifaires des prix entre la France et les pays limitrophes, et en favorisant les marchés parallèles, participent à fragiliser la santé économique des buralistes, à commencer par ceux situés en régions frontalières. De ce fait, les politiques fiscales sont pointées pour conduire à des pertes d'emplois dans la filière tabac, et donc présentées comme inopportunes du point de vue économique. L'analyse documentaire met également en lumière un argument complémentaire, soulignant le risque sécuritaire que constituent les politiques fiscales sur le tabac, les rendant sujets à des agressions ou à des cambriolages.

Si l'amplification des conséquences économiques négatives est une stratégie régulièrement mobilisée par l'industrie du tabac, la cristallisation de cet argument sur le réseau des buralistes

“ Avec la hausse du prix des paquets, le commerce illicite de tabac ne cesse de prendre de l'ampleur un peu partout en France. Depuis le début de l'année, les douaniers ont déjà réalisé 35 saisies en Bretagne ”

Article presse généraliste – 2017

constitue une spécificité française, soulignant la nécessité pour l'industrie du tabac d'adapter sa stratégie discursive aux contextes nationaux. Les conséquences négatives attendues des hausses de taxes sur les buralistes représentent ainsi 21,2% de l'ensemble des arguments identifiés dans la presse professionnelle, 17,1% des arguments relevés dans la presse généraliste, et 19,6% de ceux identifiés dans les documents parlementaires. Toutefois, cet argument du coût engendré par les hausses de taxes est davantage avancé dans les questions des députés (86%) que dans les réponses gouvernementales (14).

“ Dans la France entière, que ce soit dans les quartiers ou dans les zones rurales comme en centre-ville, le bar-tabac-journaux est un lieu essentiel de convivialité, d'échange et de dialogue. Parfois, il est même le dernier « service public » ! ”

Philippe Foliot – 2016

Les buralistes, un acteur économique et social de premier ordre

Le coût engendré par les hausses de taxes sur les buralistes apparaît d'autant plus inopportun que les débiteurs de tabac sont considérés comme des acteurs de premier plan pour l'économie et la société française. En effet, un ensemble d'arguments soulignent le rôle central joué par les buralistes, présentés comme un commerce de proximité indispensable au maillage du territoire, particulièrement dans les territoires ruraux. L'utilité sociale des buralistes est par ailleurs soulignée par les missions de service public assurées par cette profession, dont l'activité ne se limite pas à la vente de produits du tabac. Les bureaux de tabac sont également dépeints comme des lieux de convivialité, incarnant une certaine forme de tradition française, et des acteurs essentiels au contrôle de la vente des produits. Cette thèse de l'utilité économique et sociale des buralistes semble être solidement ancrée dans les représentations des décideurs publics, puisqu'elle représente 22,6% des arguments identifiés dans les documents parlementaires.

“ [Il serait] beaucoup plus judicieux de réfléchir à une véritable politique de santé publique qui expliquerait les dangers potentiels de la cigarette que de prendre des mesures à l'emporte-pièce qui ont un impact très faible sur la consommation réelle des jeunes notamment. Ces derniers, comme beaucoup de fumeurs, consomment tout autant, mais se fournissent différemment, par des réseaux alternatifs ”

Eric Strauman – 2014

L'inefficacité des hausses de taxes pour la santé publique

L'analyse des données permet de documenter que l'argument pointant l'inefficacité des hausses de taxes pour réduire la consommation de tabac est mobilisé de manière récurrente dans les articles des revues professionnelles (279 occurrences), bien que celui-ci occupe une place relativement limitée dans l'ensemble des arguments identifiés (4,7%). La dénegation de l'effet des politiques fiscales sur la réduction de la consommation tabagique est notamment justifiée par le fait que le développement rapide des marchés parallèles masque une partie de l'ampleur de la consommation, ou encore que ces hausses ont pour seul effet d'inciter les consommateurs à se tourner vers des produits moins chers.

Cette thèse de l'inefficacité des politiques fiscales, centrale dans la stratégie discursive de l'industrie du tabac, semble fortement infuser dans le débat médiatique, puisqu'elle correspond à 12,8% de l'ensemble des arguments identifiés dans les articles de la presse généraliste. Cette même idée semble toutefois peu relayée par les décideurs publics, puisqu'elle ne représente que 5,9% des arguments identifiés dans les documents parlementaires.

Des bénéfices pour des groupes non-méritants

Comme le montre l'analyse des articles de la revue professionnelle, une stratégie visant à disqualifier l'opportunité des hausses de taxes sur le tabac consiste à avancer que ces dernières profiteront à des acteurs considérés comme « non-méritants ». Cette catégorie renvoie par exemple aux pays frontaliers, accusés de profiter d'une situation de concurrence déloyale avec les buralistes français. De la même manière, l'État français est lui-même considéré comme étant un acteur non-méritant, cherchant à mettre en place des politiques de hausses de taxes dans l'unique souci de maximiser ses rentrées fiscales. Bien qu'un tel argument paraisse contradictoire avec celui avançant le manque à gagner fiscal pour l'Etat qu'engendreraient les politiques de hausses de taxes, les documents font état d'une cohabitation de ces deux éléments discursifs.

L'argument selon lequel les hausses de taxes engendreraient des bénéfices pour des groupes non-méritants, identifié dans la littérature scientifique internationale, demeure toutefois à des niveaux relativement marginaux dans la presse professionnelle (2,8%), la presse généraliste (1,4%), et les documents parlementaires (1,1%).

“ Les buralistes redoutent la prochaine hausse des taxes. Tant pour leur chiffre d'affaires que pour leur sécurité. Ils craignent une recrudescence des braquages et de la contrebande ”

Article presse généraliste – 2002

“ D'une part, le développement des ventes transfrontalières, devenues très intéressantes au vu du différentiel de prix du paquet entre la France, l'Allemagne et le Luxembourg ; d'autre part, la contrebande de cigarettes, pratiquée par des réseaux mafieux qui y voient une activité lucrative et moins risquée que le trafic de drogue ”

Christian Estrosi – 2003

► **Une mesure punitive et injuste**

Pour s'opposer à la mise en place de hausses de taxes sur les produits du tabac, l'industrie diffuse l'argument avançant le caractère régressif et injuste d'une telle mesure. Bien que cette argumentation soit identifiée dans les trois études documentaires, elle demeure également à des niveaux résiduels dans les articles des revues professionnelles (2,7%), la presse généraliste (1,8%) ou encore les documents parlementaires (1,6%).

Arguments favorables aux hausses de taxes

► **Une mesure efficace pour réduire la consommation**

L'argument selon lequel les hausses de taxes sont efficaces pour réduire le tabagisme ne fait pas partie du corpus mobilisé par l'industrie du tabac, et n'est pas identifié dans les articles de la presse professionnelle. Toutefois, cet argument, issu des acteurs de la santé publique, semble infuser dans l'espace public, puisqu'il correspond à 27,9% des arguments identifiés dans la presse généraliste, et à 23,6% de ceux relevés dans les documents parlementaires. soulignée par les missions de service public assurées par cette profession, dont l'activité ne se limite pas à la vente de produits du tabac. Les bureaux de tabac sont également dépeints comme des lieux de convivialité, incarnant une certaine forme de tradition française, et des acteurs essentiels au contrôle de la vente des produits. Cette thèse de l'utilité économique et sociale des buralistes semble être solidement ancrée dans les représentations des décideurs publics, puisqu'elle représente 22,6% des arguments identifiés dans les documents parlementaires.

► **Des bénéfices pour l'économie et la société**

De la même manière, la mise en lumière des bénéfices attendus par les hausses de taxes ne fait pas partie des arguments développés par l'industrie du tabac. Cependant, bien que mobilisé à de très faibles niveaux, cet argument est identifié dans les articles de la presse professionnelle (1,5% de l'ensemble des arguments), de la presse professionnelle (3,7%) et des documents parlementaires (2,7%).

Des stratégies de lobbying, notamment articulées autour des buralistes

L'analyse des articles de la presse professionnelle permet d'identifier différentes stratégies de lobbying, mobilisées par les acteurs du tabac, dans l'objectif de s'opposer à la mise en place de hausses de taxes sur leurs produits (Figure 2). Ces stratégies peuvent être regroupées en quatre grandes catégories :

► **Des stratégies de lobbying indirect**

Cette stratégie de lobbying consiste pour l'industrie du tabac à mobiliser des tierces-parties pour porter et crédibiliser ses messages. La presse professionnelle permet de mettre en lumière deux techniques indirectes de lobbying principales. D'une part, l'opposition aux hausses de taxes peut passer par la mobilisation des débiteurs de tabac, à travers des pétitions ou des manifestations publiques afin de faire pression sur les décideurs publiques. D'autre part, l'industrie du tabac va chercher à identifier et à mobiliser des décideurs publics potentiellement en soutien à ses positions, comme des parlementaires issus de régions frontalières.



“ Ces hausses régulières sont injustes, puisqu'elles frappent d'abord les plus modestes, qui sont parmi les gros fumeurs. Et ils en ont marre d'être pris en otage ”

Interview d'un buraliste dans la presse généraliste – 2012

L'analyse des documents parlementaires appuie cette idée : entre 2000 et 2020, les députés issus de régions frontalières avec le Luxembourg ou la Belgique ont en moyenne posé plus de trois fois plus de questions écrites et orales au gouvernement que les autres.

► **Des stratégies de gestion de l'information**

L'analyse des documents montre que les acteurs économiques du tabac cherchent à produire des informations trompeuses ou inexactes sur les conséquences qu'entraîneraient la mise en place de hausses de taxes. Cette stratégie peut également se traduire par des campagnes médiatiques, ou par le discrédit des acteurs de santé publique, associés à une « secte anti-tabac » ou à des « ayatollahs ».

Cette idée est également corroborée par l'analyse des articles de la presse généraliste. En effet, 2368 citations de buralistes ont été relevées dans les 3501 articles de la presse généraliste traitant de la question de la hausse des taxes. De ce fait, l'étude montre que les débiteurs de tabac sont la catégorie d'acteurs les plus relayés par la presse généraliste, devant les acteurs de la santé publique, les décideurs publics, etc.

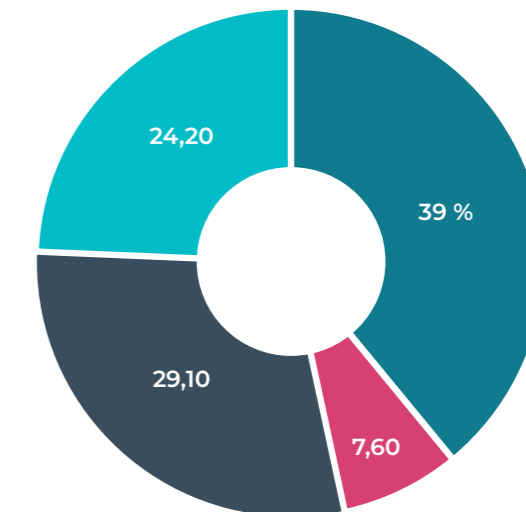
► **Des stratégies de lobbying indirect**

Ces stratégies traditionnelles d'influence consistent pour les acteurs économiques du tabac à rencontrer les décideurs publics, afin de poursuivre deux objectifs distincts : d'une part, faire valoir leur opposition à la mise en place d'une politique fiscale, et, d'autre part, encourager une relation partenariale avec les pouvoirs publics. L'analyse des documents montre que ces rencontres avec les décideurs publics sont très majoritairement du fait du réseau des buralistes.

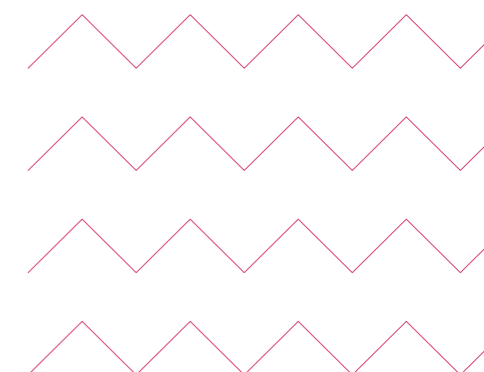
► **Des stratégies de gestion des coalitions**

L'analyse de la revue professionnelle souligne notamment la création de coalitions internes de débiteurs de tabac frontaliers, pour protester contre les hausses de taxes, mais également externes, comme des décideurs publics locaux.

FIGURE 2. STRATÉGIES DE LOBBYING IDENTIFIÉES DANS LA PRESSE PROFESSIONNELLE (2000-2020)



- Lobbying indirect
- Gestion de coalitions
- Gestion de l'information
- Lobbying direct



4

Entretiens avec les parlementaires



Points essentiels à retenir

- ▶ Bien que l'ensemble des parlementaires soulignent les dangers du tabac pour la santé, une partie d'entre eux en minimisent le risque, le caractère addictif, et peuvent en avoir une représentation positive (plaisir, liberté, etc.).
- ▶ Si l'image des fabricants de tabac apparaît globalement dégradée, les parlementaires semblent avoir une opinion particulièrement positive des buralistes, considérés comme des acteurs économiques et sociaux de premier plan :
- ▶ La concertation des acteurs économiques du tabac -et plus particulièrement des buralistes- est considérée comme allant de soi pour une grande majorité des parlementaires interrogés, justifiant notamment cette implication par des principes démocratiques (non-exclusion) ou la nécessité de prendre des décisions éclairées et consensuelles :
- ▶ Les parlementaires n'ont pas connaissance de l'existence de la CCLAT et de son article 5.3 :
- ▶ Les hausses de taxes et les politiques de prévention (campagnes d'information et de sensibilisation) sont considérées spontanément par les parlementaires comme les mesures les plus efficaces pour réduire la consommation de tabac. Toutefois, une partie des parlementaires considère que les hausses de taxes connaissent un plafond d'efficacité, et que d'autres mesures doivent être privilégiées :
- ▶ Par ailleurs, les représentations des décideurs à l'égard des politiques fiscales sur le tabac semblent en partie influencées par l'industrie du tabac, en particulier sur la question des marchés parallèles et de la fragilisation du réseau des buralistes.

Des sources information variées

Les parlementaires indiquent que leur prise de décision en santé publique est étayée et documentée par un travail de recherche d'information, émanant de nombreuses sources : acteurs de la santé et de la santé publique, médias, acteurs économiques, littérature grise, etc.

- ▶ Ainsi, sur les 25 parlementaires interrogés, 12 indiquent spontanément s'informer auprès de professionnels de la santé (médecins, infirmiers, membres de l'entourage travaillant dans le secteur médical, etc.).

- ▶ 13 parlementaires déclarent par ailleurs s'informer auprès d'acteurs de la santé publique, qu'il s'agisse des hôpitaux, des directeurs d'hôpitaux, des agences régionales de santé, ou encore des ONG de santé publique.
- ▶ Les médias sont également cités par 11 parlementaires comme une source d'information. Les parlementaires indiquent majoritairement consulter la presse écrite, tandis que d'autres canaux d'informations sont relativement peu évoqués (internet, radio, télévision).
- ▶ 12 parlementaires déclarent s'informer auprès des acteurs économiques pour motiver une décision en santé publique. Ces acteurs peuvent successivement renvoyer aux industriels et lobbys, aux syndicats professionnels, aux cliniques privées ou encore aux groupes pharmaceutiques et laboratoires.
- ▶ La littérature grise et les experts sont cités par 7 parlementaires comme source d'information. Cette catégorie regroupe par exemple les articles, rapports et revues scientifiques.
- ▶ 3 parlementaires mentionnent également s'informer auprès des administrations des ministères ou auprès d'autres décideurs publics (ministre concerné, ou ministre de la santé d'un autre pays).
- ▶ Enfin, 10 parlementaires évoquent d'autres sources d'information, généralement peu spécifiques et donc difficiles à catégoriser ("un peu de tout", toute personne qualifiée ou concernée, etc.).

Modalités de la prise de décision

▶ Sur quels principes ?

En premier lieu, 9 parlementaires évoquent spontanément la nécessité de poursuivre l'intérêt général et les objectifs de santé publique. D'autres parlementaires mettent en avant le souci d'une prise de décision réaliste, soucieuse des équilibres économiques et sanitaires (4). Deux parlementaires déclarent faire correspondre leur décision à l'évidence scientifique. D'autres principes peuvent être évoqués, comme la nécessité d'une action concrète et efficace, en dehors de toute idéologie, ou encore le souci d'éviter l'inflation réglementaire ou la création d'un déficit budgétaire.



► **Le rôle central et collégial du parlement**

L'ensemble des parlementaires souligne l'importance du travail parlementaire dans la construction de leur décision. En particulier, 19 parlementaires rappellent l'importance des échanges avec différents acteurs dans le cadre d'auditions parlementaires. La construction du positionnement est également nourrie par le travail des collaborateurs des parlementaires (8), les rapports et les différents travaux parlementaires (6), le travail de la commission parlementaire et du rapporteur (7), ou encore par le travail des experts (5) et des administrateurs (2).

De nombreux parlementaires soulignent la dimension collégiale de leur prise de décision, qui doit tenir compte de la position du groupe parlementaire auquel ils appartiennent (10), des acteurs locaux (4), ou des débats parlementaires.

► **L'importance du rôle individuel dans la construction du vote**

Plusieurs parlementaires mettent en avant l'importance du rôle individuel dans la construction d'une décision. Ainsi, l'idéologie et les opinions du parlementaire peuvent influencer sa décision (4), tout comme son expérience personnelle (2). Deux parlementaires évoquent leur capacité à aller à l'encontre de l'avis du groupe parlementaire.

REPRÉSENTATION DU TABAC ET DE LA FILIÈRE ÉCONOMIQUE

Représentations des produits

► **Consommation de tabac déclarée par les parlementaires**

Parmi les 25 parlementaires interrogés, six ont déclaré être fumeurs (dont quatre fumeurs occasionnels), et huit être des anciens fumeurs. Sur les onze parlementaires restants, sept ont affirmé être non-fumeurs, et quatre n'ont pas précisé leur statut tabagique.

► **Représentations des dynamiques de consommation**

Les entretiens font état de perceptions variées de la part des parlementaires concernant la dynamique de consommation de tabac en France. Ainsi, 11 parlementaires estiment que la consommation de tabac diminue en France, dont 3 qui considèrent que la perspective d'une génération sans tabac est un objectif réaliste. Toutefois, 9 considèrent que la baisse de la consommation est incertaine, notamment en raison de l'existence des marchés parallèles, qui faussent les données de consommation (5 parlementaires). Cinq parlementaires font le constat d'une forte prévalence tabagique chez certaines catégories fragiles de population, comme les jeunes (5), ou les femmes enceintes, les personnes précaires, ou présentant un handicap mental (4).

1. Des représentations négatives des produits du tabac

L'ensemble des 25 parlementaires interrogés associent les produits du tabac à une représentation négative, pour des raisons diverses (impact sanitaire, économique, social, etc.).

a) La consommation de tabac associée à des dégâts sanitaires majeurs

► **Cancer du poumon et maladies cardiaques**

Ainsi, la totalité des parlementaires interrogés estiment que la consommation de tabac se traduit par un risque pour la santé du fumeur, évoquant différentes pathologies associées. En particulier, si les parlementaires semblent avoir unanimement connaissance de l'impact du tabac dans le développement du cancer du poumon ou de pathologies cardiaques, le reste des risques sanitaires reste très peu évoqué (diabète, autres localisations de cancers, risque de cécité, etc.).

“ Moi, j'ai un collègue de travail qui fumait le tabac mais, qui était un, un météorologue brillant et un jour qu'il toussait, toussait et je lui ai demandé de venir vers moi, puis je lui ai dit : « Écoute [...], on est en mois de septembre, tu tousses, c'est pas normal. » Il a fait un examen et en fait [...] il avait déclenché un cancer des poumons. Donc on l'a accompagné pendant six mois. C'est, c'est... (Silence) ben, je vais dire c'est, c'est traumatisant ”

Sénateur

► **Tabagisme passif**

Le tabagisme n'est pas seulement perçu comme un risque sanitaire circonscrit au seul fumeur, puisque neuf parlementaires font état du tabagisme passif, constituant un enjeu de santé publique, notamment pour l'entourage direct des fumeurs, à commencer par les enfants de ceux-ci. Dans l'ensemble, la problématique de la protection des jeunes à l'égard du tabagisme est régulièrement soulevée par les parlementaires.

► **Une addiction puissante**

La plupart des parlementaires associent spontanément les produits du tabac à une drogue (17), provoquant un mécanisme puissant d'addiction. La dépendance créée par le tabagisme est généralement illustrée par les parlementaires par l'observation de comportements dans leur entourage, ou encore par leur propre expérience tabagique.

► **L'expérience personnelle déterminante du parlementaire**

Dans l'ensemble, l'expérience des parlementaires apparaît comme structurante dans leur représentation du tabagisme, puisque neuf d'entre eux rapportent spontanément un épisode personnel lié au tabac, qu'il s'agisse de problèmes de santé ou du décès d'un proche.

“ Les dégâts du tabac sont absolument terribles, terribles sur la santé humaine ”

Députée

b) Un coût social élevé

Au-delà du coût sanitaire, 12 parlementaires estiment que la consommation de tabac est à l'origine d'un coût social élevé. Le tabac peut ainsi se traduire par une forte pression sur les finances publiques et le système de santé, mais également être perçu comme un révélateur et un amplificateur d'inégalités sociales. De ce fait, trois parlementaires associent les produits du tabac à un marqueur social, frappant prioritairement les catégories populaires.

“ J'ai toujours détesté la cigarette parce que l'odeur du tabac dans les cheveux de ma mère, j'ai qu'à fermer les yeux pour encore à 60 ans, le sentir encore ”

Députée

c) Autres représentations négatives

La consommation de tabac est associée par les parlementaires à d'autres représentations négatives. Ainsi, pour certains parlementaires, le tabac est le symptôme d'un malaise social. Là encore, les entretiens permettent de révéler l'importance de l'expérience personnelle des parlementaires dans leur représentation du tabac, puisque trois parlementaires associent le tabac à un élément sensoriel désagréable (odeur, gêne occasionnée par la fumée, etc.), tandis que cinq parlementaires se déclarent spontanément « anti-tabac ».

2. Des représentations positives du tabac

Bien que les parlementaires associent le tabagisme à un impact sanitaire, économique et social, ces perceptions peuvent toutefois cohabiter avec une représentation positive des produits du tabac.

a) Minimisation des risques

De nombreux parlementaires tendent à minimiser les risques pour la consommation de tabac (7). En particulier, cinq parlementaires associent une faible consommation de tabac à de faibles risques pour la santé, et quatre minimisent le caractère addictif du tabac.

“ Le fond du sujet, c’est pas quelqu’un qui va fumer une cigarette après son dîner du soir une fois par jour [...]. Le problème, c’est la surconsommation ”

Députée

b) Responsabilité individuelle et fatalité anthropologique

Bien que le tabac soit perçu comme un produit addictif et dangereux, plusieurs parlementaires (5) considèrent précisément que la consommation de drogue, de produits à risques, ou encore le besoin de franchir les « interdits » (notamment pour les plus jeunes) constitue une constante anthropologique. Une partie de la consommation est ainsi perçue comme le symptôme d’un fait social, et donc comme potentiellement incompressible.

“ Il [...] faut aussi à un moment [...] avoir des petites marges, des petites soupapes, parce qu’on reste des humains et des animaux ”

Sénatrice

c) Plaisir et liberté

Sur les 25 parlementaires interrogés, six associent spontanément le tabac à une expérience ou à des symboles positifs. Ainsi, cinq parlementaires considèrent que le tabac est un plaisir personnel, tandis qu’un parlementaire estime qu’il est un « déstressant ». Par ailleurs, un autre parlementaire associe le tabagisme à une liberté individuelle.

“ Je ne participe pas moi, à ceux qui disent que il n’y a pas de notion de plaisir lorsqu’on fume. Je [...] trouve que c’est plaisant de fumer ”

Sénateur

REPRÉSENTATION DES ACTEURS

1. Importance économique et sociale

a) Fabricants et buralistes : une perception différenciée de puissance économique

L’industrie du tabac est perçue par les parlementaires comme un secteur économique puissant (15). Cinq parlementaires soulignent spontanément que la vente de tabac permet de générer d’importants revenus fiscaux. Toutefois, la représentation des parlementaires apparaît très différente entre les différents acteurs de cette filière. Ainsi, bien que le tabac soit considéré comme un secteur économique en déclin, les fabricants de tabac sont associés à de hauts niveaux de profits leur conférant une forte puissance économique. Toutefois, cette puissance n’est pas nécessairement associée à une représentation positive, puisque 10 parlementaires estiment que les fabricants de tabac, structurés en quelques compagnies internationales oligopolistiques, ne sont pas créateurs de richesse ou d’emplois pour la France.

“ [...] vous avez les vignobles à peu près partout dans le territoire hormis dans le nord de la France : vous en avez en Alsace, vous en avez à Bordeaux, vous en avez dans la Loire, vous en avez également en Savoie [...]. Alors qu’[...] il y a peu d’acteurs sur le tabac en France, il y a les groupes internationaux ”

Sénatrice

À l’inverse, 15 parlementaires évoquent spontanément les difficultés économiques rencontrées par les buralistes, notamment en raison du recul des ventes et des politiques de santé publique. Pour deux parlementaires, les buralistes sont perçus comme les boucs-émissaires de la santé publique. Un seul parlementaire fait le constat de la forte rentabilité des débits de tabac.

b) Le rôle clé des buralistes en France

La grande majorité des parlementaires (18) perçoivent les buralistes comme des acteurs jouant un rôle économique et social clé en France. Les parlementaires estiment notamment que les buralistes constituent un commerce de proximité indispensable au maillage territorial, qu’ils réalisent des missions de services publics, ou qu’ils ne sont pas uniquement des vendeurs de produits du tabac. Cette perception d’une dimension sociale n’a pas été rapportée pour d’autres acteurs du tabac.

“ Aujourd’hui, le buraliste [...] le dit très bien hein, le buraliste est dans un moment difficile ”

Députée

2. Un secteur influent

Les parlementaires perçoivent le lobby de la filière tabac comme puissant et structuré, notamment sur la question des hausses de taxes, y compris à l’échelle locale via les buralistes (9). Plusieurs parlementaires (5) estiment toutefois que le lobby du tabac tend à diminuer, notamment en raison de la dénormalisation de certaines pratiques (invitations, etc.).

“ Il faut aussi voir [...] le rôle que joue cette corporation en termes d’aménagement du territoire. Il y a tout un tas d’endroits où quand il reste un point d’activité économique, [...] c’est souvent un buraliste ”

Sénatrice

3. Légitimité et responsabilité en santé publique

La perception de la légitimité de la filière tabac en santé publique est très différente selon les acteurs. Bien que deux parlementaires considèrent les fabricants de tabac comme des acteurs impliqués en santé publique, 10 évoquent des pratiques jugées problématiques de la part de l’industrie du tabac (désinformation, commerce illicite, etc.), faisant reposer une partie de la responsabilité des conséquences du tabagisme sur les fabricants. La perception des buralistes est plus ambivalente : si six parlementaires considèrent que les objectifs des débiteurs de tabac

“ C’est un lobby important [qu’on voit à] chaque fois qu’il y a [...] l’augmentation du prix du tabac ”

Sénateur

peuvent être en contradiction avec les objectifs de santé publique, quatre parlementaires estiment que cette profession est engagée vers une sortie du tabac, et peut constituer un appui pour les pouvoirs publics dans la conduction de mesures de santé publique.

“ Ce n’est pas comme pour les buralistes, c’est différent. Mais parce qu’il ne faut pas être naïf avec les buralistes, ce sont de vrais partenaires, il faut les [aider]. L’industrie du tabac, il y a beaucoup de cynisme [...] tout un tas de choses plus ou moins mensongères qui en tout cas, n’ont pas changé de grand-chose à la mortalité du tabac. Et donc il faut comprendre que ce sont des adversaires ”

Sénateur

“ La mesure que je trouve pas très... j'ai pas l'impression que ça joue beaucoup sur l'esprit des gens, c'est les photos sur les paquets. Ou le paquet uni ”

Députée

REPRÉSENTATIONS DES POLITIQUES PUBLIQUES DE LUTTE CONTRE LE TABAGISME

1. Représentations de l'efficacité et de l'opportunité des mesures

a) Les mesures jugées efficaces et souhaitables

Les campagnes d'information et de prévention sont les mesures les plus citées par les parlementaires pour lutter contre la consommation de tabac (14 parlementaires). Les hausses de taxes sur les produits du tabac (14) sont la deuxième mesure la plus évoquée par les parlementaires, tandis que les parlementaires sont également nombreux à estimer que les restrictions de consommation sont efficaces pour réduire la consommation de tabac (6), comme les espaces sans tabac. Plusieurs parlementaires estiment nécessaire de développer l'accompagnement des personnes malades et l'aide au sevrage (5). Enfin, 10 parlementaires soulignent la nécessité d'un développement d'alternatives à risque réduit.

b) Les mesures jugées inefficaces ou non souhaitables

Près d'un tiers des parlementaires interrogés (9) se sont spontanément déclarés opposés à la mise en place de mesures prohibitives et au « tout interdit », considéré comme contre-productif et non souhaitable. Dans la même idée, trois parlementaires désapprouvent la « culpabilisation des fumeurs ».

La mise en place du paquet neutre et des avertissements sanitaires est considérée comme une mesure inefficace pour lutter contre le tabagisme par six parlementaires. Enfin, trois parlementaires associent spontanément les hausses de taxes à un outil de santé publique inefficace.

“ J'invite chacun, les cigarettiers, l'État, les buralistes, les ONG, je les invite à préparer la nouvelle politique publique en matière de protection de la santé vis-à-vis du tabac. On est à la fin d'un cycle, et il y a des choses à inventer. C'est ça. Il faut inventer autre chose ”

Député

2. Implication des acteurs économiques dans l'élaboration des politiques publiques

a) Les parlementaires impliqués sur le tabac

Bien que l'ensemble des parlementaires soient annuellement amenés à voter le Projet de loi de financement de la Sécurité sociale (PLFSS), lequel comporte un volet sur la fiscalisation du tabac, la majorité des députés et des sénateurs ont indiqué ne jamais avoir été impliqué sur le sujet des produits du tabac (15). Parmi les dix parlementaires restants, un a indiqué avoir été impliqué sur la réglementation du tabac à l'échelle locale, dans le cadre de ses anciennes fonctions de maire.

b) Quels acteurs impliquer dans le processus de décision ?

L'étude permet de souligner que le secteur tabac est considéré comme un partenaire dans l'élaboration de politiques publiques, y compris lorsqu'elles portent sur des mesures de lutte contre le tabagisme. En effet, onze parlementaires estiment spontanément que l'ensemble des acteurs du tabac doivent être impliqués dans le processus de décision concernant une réglementation sur le tabagisme, qu'il s'agisse des acteurs de la filière économique que des

acteurs de santé. Par ailleurs, les buralistes sont les acteurs à impliquer les plus cités par les parlementaires (10), soit plus que les associations et les ONG de santé (9). De la même manière, les fabricants de tabac sont davantage cités que les acteurs de la santé publique.

c) Périodicité et contexte des rencontres avec la filière tabac

Bien qu'une minorité des élus interrogés indiquent avoir été impliqués dans l'élaboration ou la discussion relative à une réglementation sur les produits du tabac, la plupart d'entre eux rapportent avoir rencontré des représentants de la filière tabac dans le cadre de leurs fonctions de parlementaires (18). Pour le tabac, ces rencontres ont davantage lieu avec les buralistes (15 parlementaires), qu'avec les fabricants de tabac (4 parlementaires).

“ Quand on a augmenté le prix du tabac, les buralistes sont montés au créneau et on leur a [...] donné si vous voulez, une compensation, je sais plus si on leur a permis de vendre, [...] des timbres, [...] ou des amendes [...] Moi, j'ai eu des remontées de chez moi de buralistes se plaignant justement des trafics, des trafics avec l'Andorre ou avec l'Espagne ”

Députée

Seuls deux parlementaires ont précisé que ces contacts avec l'industrie du tabac pouvaient être réguliers. Lorsqu'ils sont interrogés sur ce point, la majorité des parlementaires évoquent un nombre limité de rencontres (8), voire une rencontre unique (3).

La fiscalité semble être un sujet central dans les thématiques évoquées dans le cadre de ces rencontres. En effet, six parlementaires ont précisé que ces contacts portaient sur les hausses de taxes sur le tabac. Cinq parlementaires ont également indiqué que la question des marchés parallèles avait été abordée, laissant supposer que l'enjeu fiscal ait été abordé. D'autres mesures sont évoquées, comme l'accompagnement des buralistes, le paquet neutre ou encore l'interdiction des étalages de produits du tabac dans les débits (display ban).

d) L'implication de la filière tabac jugée nécessaire par les parlementaires

► Une composante du processus démocratique

Pour de nombreux parlementaires, la concertation des filières économiques dans le cadre d'une réglementation sur les produits du tabac renvoie à un principe démocratique et au rôle des élus (11). Les parlementaires évoquent notamment la nécessité de ne pas exclure les acteurs, particulièrement quand leur activité est potentiellement affectée par le projet de réglementation.

► Une aide à la décision, éclairée et consensuelle

La filière tabac peut être considérée par certains élus comme une aide à la décision en permettant un éclairage sur une problématique, ou à trouver un point d'équilibre entre des intérêts contradictoires (10).

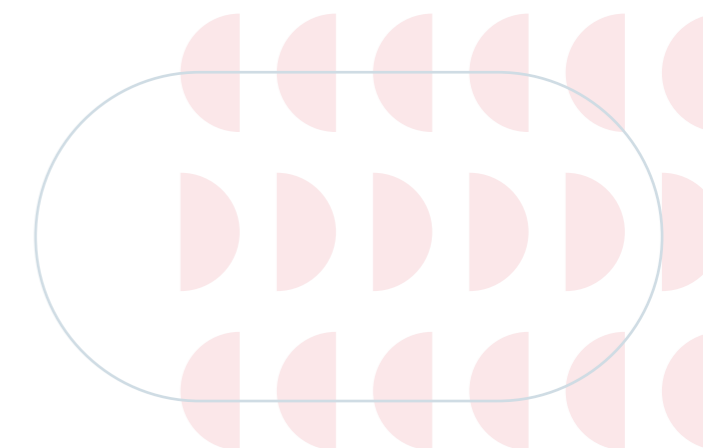
“ Quand on est sur l'élaboration d'un texte qui concerne le tabac, je pense qu'on se doit, à la limite, je dirais presque par courtoisie républicaine, entendre [...] les difficultés économiques qu'une mesure pourrait entraîner ”

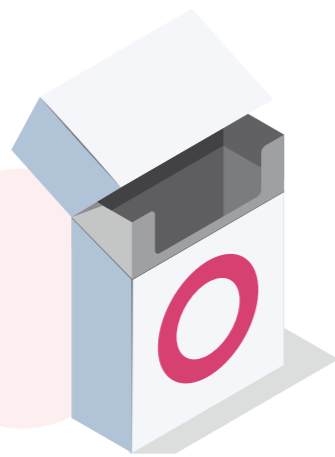
Sénateur

Au-delà de l'appui que peuvent fournir les représentants du tabac dans la construction d'un positionnement, le lobby de la filière n'est pas systématiquement perçu comme problématique par plusieurs parlementaires, du fait qu'ils s'estiment peu perméables à l'influence de ces acteurs, mettant notamment en exergue leur capacité à distinguer l'intérêt général de l'intérêt particulier.

“ Qu'on ait besoin d'être éclairés par des professionnels, ça... je trouve ça normal quoi. Nous, on est, on est des représentants du peuple, on est des élus du peuple, mais en même temps, on n'est pas omniscients et on ne connaît pas tout ”

Sénateur





► **Un secteur professionnel et légal**

Pour sept parlementaires, la concertation avec la filière tabac est également justifiée par le fait qu'il s'agit d'un secteur professionnel légal, commercialisant des produits autorisés sur le marché. La légitimité des buralistes est particulièrement soulignée par deux parlementaires, rappelant qu'ils opèrent sous l'autorité des douanes françaises.

“ Je rencontre tout le monde, ça me pose aucun problème à partir du moment [...] où ce ne sont pas des tueurs à gages (rire) [...] et des personnes qui sont [...] poursuivies par la loi, je rencontre absolument tout le monde ”

Députée

► **Un lobby utile à la santé publique**

Au-delà d'être légitime, la concertation avec la filière tabac peut même être considérée comme étant utile à la santé publique par neuf parlementaires. Ceux-ci évoquent notamment la nécessité de sensibiliser les acteurs économiques aux enjeux de santé publique, et les encourager à développer des produits moins dangereux. D'autres plébiscitent une relation partenariale avec les fabricants ou les buralistes, dans un objectif de santé publique.

“ L'élaboration d'un texte ou l'élaboration d'une stratégie de santé publique, c'est pas pointer du doigt un soi-disant responsable, non, c'est l'amener à être le partenaire de la prévention de consommation de tabac ”

Sénateur

e) **La mise à distance de la filière jugée nécessaire**

De nombreux parlementaires estiment nécessaire d'adopter une posture vigilante à l'égard du lobbying en général : cette vigilance se traduit notamment par le souci de parlementaires de refuser les cadeaux ou les invitations (2), de sourcer (2) ou retravailler les amendements (2), ou d'être systématiquement accompagné par un collaborateur lors des rencontres (1).

Toutefois, pour la filière tabac, 11 parlementaires estiment nécessaire d'adopter une posture renforcée de vigilance, notamment en raison de la spécificité de ce secteur. Ainsi, certains parlementaires estiment que toute concertation avec l'industrie du tabac est inutile au regard des dégâts occasionnés par ce secteur (6), du caractère attendu de son argumentaire (6), ou de l'objectif national de réduction du tabagisme (5).

“ De toutes façons, l'industrie du tabac, si c'est pour restreindre la consommation de tabac, ça va être un lobby qui va essayer de démontrer [...] que c'est une mauvaise orientation ”

Sénateur

Pour autant, cette mise à distance de l'industrie du tabac dans la prise de décision tend davantage à répondre à des choix déontologiques individuels qu'à l'application de la réglementation en la matière. En effet, seuls trois parlementaires interrogés rapportent avoir déjà « entendu parler » de la Convention-cadre de l'OMS pour la lutte antitabac, et aucun ne connaît les dispositions de l'article 5.3, relatif à la protection des politiques publiques à l'égard du lobbying de l'industrie du tabac.

PERCEPTIONS DES HAUSSES DE TAXES SUR LE TABAC

Un des objectifs de ce projet de recherche était de déterminer dans quelle mesure les stratégies discursives de l'industrie du tabac influencent les perceptions des décideurs politiques. Dans cette perspective, les entretiens ont permis de confronter les 25 parlementaires à une série d'arguments développés et diffusés par l'industrie du tabac pour s'opposer à la mise en place de politiques fiscales.

► **Hausses de taxes et commerce illicite**

La totalité des parlementaires considèrent que la mise en place de hausses de taxes sur le tabac entraîne une augmentation du commerce illicite. De la même manière, l'ensemble des 19 parlementaires confrontés à cet argument estiment que les politiques fiscales encouragent le commerce transfrontalier. Toutefois, six parlementaires estiment que le développement des marchés parallèles ne constitue pas un motif suffisant pour empêcher la mise en place de politiques de hausses fiscales, et que des mesures visant à juguler les achats hors-réseau peuvent être prises (renforcement des contrôles, des sanctions, etc.).

L'augmentation du commerce illicite est régulièrement associée par les parlementaires à l'apparition sur le marché de produits du tabac plus dangereux pour la santé que les produits vendus via le circuit des buralistes. Ces produits sont généralement identifiés par les parlementaires comme issus de la contrefaçon. De la même manière, la plupart des parlementaires interrogés sur le sujet (11 sur 13) estiment que les hausses de taxes, en encourageant le commerce illicite, tendent à favoriser la délinquance et l'insécurité.

“ C'est souvent la population la plus pauvre qui va aller acheter les cigarettes les moins chères et qui sont celles qui sont les plus trafiquées et qui derrière, justement, n'ont plus quasiment rien à voir avec une cigarette ”

Députée

“ Il y a un effet de forme de shopping pour échapper au prix du marché et trouver le prix d'un autre marché qui est le marché noir et donc, finalement, alimenter les mafias, les réseaux [...] de grande délinquance ”

Sénatrice

► **Conséquences négatives pour la filière**

La quasi-totalité des parlementaires interrogés (21 sur 25) souscrivent à l'argument selon lequel les hausses de taxes entraînent des conséquences économiques négatives pour la filière tabac, à commencer par le réseau des buralistes. Les parlementaires évoquent notamment des fermetures de bureaux de tabac, et les difficultés économiques dans lesquelles se trouvent les buralistes frontaliers. Toutefois, ces conséquences négatives sont uniquement perçues comme un paramètre dont il faut tenir compte dans l'élaboration des politiques de santé, estimant d'une part que les buralistes doivent être soutenus par les pouvoirs publics (6), et d'autre part que ces répercussions économiques négatives ne sont pas un motif pour ne pas mettre en place cette politique de santé publique. Toutefois, seuls quatre parlementaires estiment que les hausses de taxes ne pénalisent pas le réseau des buralistes, dont un unique parlementaire soulignant que les politiques fiscales se sont traduites par une augmentation de la rémunération des débitants de tabac.

“ À chaque fois que l'on augmente le prix du tabac [...], c'est sûr que ça a un impact sur le commerçant ”

Sénateur

► **Inefficacité pour réduire la consommation**

Les parlementaires interrogés semblent majoritairement enclins à considérer que les hausses de taxes sont inefficaces pour réduire la consommation tabagique (14 sur 25). En particulier, plusieurs parlementaires (5) estiment que si les hausses de taxes ont pu avoir une incidence dans la réduction du tabagisme, cet outil a désormais atteint un plafond d'efficacité, et que la mise en place d'autres augmentations serait inefficace, voire contreproductive. Les hausses de taxes sont également perçues comme inefficaces sur les personnes dépendantes (4) et en ce qu'elles se traduisent par un transfert de consommation vers des produits moins chers, légaux ou non (5).

“ Quand je vois que des personnes à très faible pouvoir d'achat brûlent 300, 400 € par mois de tabac, [...] je pense qu'on est un peu arrivé au bout du système ”

Député

► **Pénalisation des plus modestes**

L'ensemble des 18 parlementaires confrontés à cet argument estiment que les hausses de taxes pénalisent les fumeurs en général, et les fumeurs les plus pauvres en particulier. Toutefois, plusieurs parlementaires (7) considèrent que ces augmentations, poursuivant des objectifs de santé bénéfiques, les pénalisent à court terme sur le plan financier, mais leur sont bénéfiques à long terme sur le plan sanitaire. De la même manière, sur 12 parlementaires interrogés sur le sujet, la moitié seulement estime que les hausses de taxes protègent les jeunes et les populations précaires.

“ Ça veut dire [...] que quelqu'un qui a les moyens peut continuer à fumer [...] son cigare dans son boudoir, [...] et puis quelqu'un qui n'a pas les moyens, eh bien [...] on lui interdit tous les plaisirs [...] Donc ça fait un peu politique de classe ”

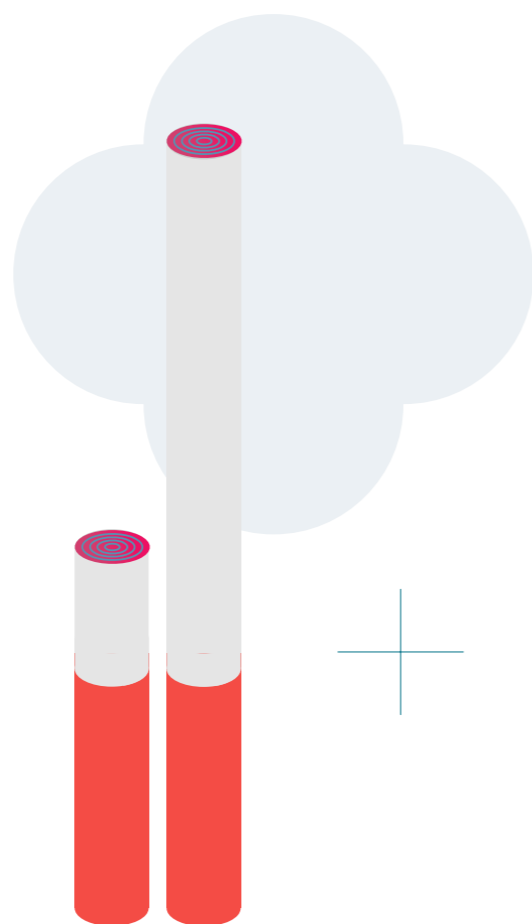
Sénateur

► **Un objectif de remplir les caisses de l'État**

Sur vingt parlementaires confrontés à cet argument, neuf considèrent que les hausses de taxes ont pour objectif de remplir les caisses de l'Etat. La visée sanitaire de cette mesure n'est toutefois pas systématiquement déniée, puisque deux parlementaires estiment que la génération de rentrées fiscales n'est pas le premier objectif de ces hausses de taxes.

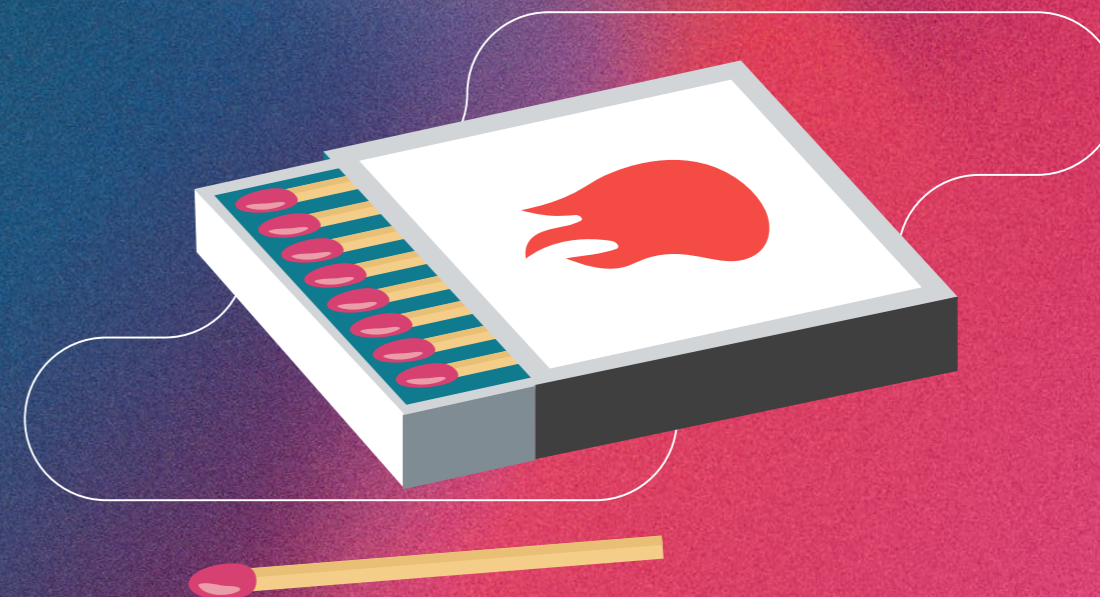
“ Je pense qu'il y a le double prétexte sous couvert de protection sanitaire, on n'est pas fâchés de rentrer des recettes fiscales, [...] c'est pas anormal ”

Sénatrice



5

Enquête auprès de l'opinion publique



Points essentiels à retenir

- Les hausses de taxes et les différentes interdictions de fumer sont les mesures les plus citées par les répondants comme étant les plus efficaces pour réduire la consommation de tabac. À l'inverse, le paquet neutre est la mesure la plus perçue comme inefficace ;
- Les associations de lutte contre le tabagisme bénéficient d'une opinion très favorable de la part d'une grande majorité de la population (71% et 65%). Bien que la défiance à l'égard de ces structures soit plus marquée auprès des fumeurs, ces derniers ont toutefois en grande majorité une opinion favorable de ces acteurs (67% et 62%) ;
- La majorité des répondants ont une bonne opinion des buralistes, et deux-tiers des fumeurs les considèrent même comme des acteurs crédibles pour proposer des mesures pertinentes pour lutter contre le tabagisme ;
- Les répondants souscrivent massivement aux arguments développés par l'industrie du tabac pour s'opposer aux hausses de taxes, qu'il s'agisse du développement des marchés parallèles, de leur caractère régressif, ou des conséquences économiques et sociales associées.

Présentation du panel

L'enquête a été menée auprès d'un échantillon de 2150 personnes, représentatif de la population française âgée de 18 ans et plus. L'échantillon est composé de 30% de fumeurs (24% de fumeurs quotidiens et 6% de fumeurs occasionnels), de 18% de vapoteurs (dont 8% quotidiens). Le genre, l'âge, la région d'habitation, la situation socio-professionnelle, le niveau de revenus et de diplôme ou encore la situation familiale ont également été pris en compte dans cet échantillon.

Connaissances générales sur le tabac

Les résultats de l'enquête permettent de souligner un manque global de connaissance de la population française à l'égard du tabagisme. En effet, au moins 20% des répondants a indiqué ne pas être en mesure de donner une estimation de la prévalence tabagique en France, de son impact sur la santé publique, du poids économique de la filière, ou de la part des achats hors-réseau dans la consommation nationale.

Les résultats semblent par ailleurs montrer que les Français tendent à sous-évaluer l'impact sanitaire associé au tabagisme. En effet, à l'exclusion des personnes ayant répondu ne pas connaître le nombre de décès prématurés associés au tabac, 69% des Français sous-estiment le bilan humain du tabagisme, l'évaluant à 35 000 morts par an (26%), ou à 55 000 morts (43%) (Figure 3).

À l'inverse, l'importance économique de la filière tabac semble être surestimée, puisqu'à l'exclusion des personnes ayant répondu ne pas être en mesure de répondre, 63% des Français surestiment le nombre d'emplois associés à la filière tabac, (40% l'évaluant à 110 000 et 23% à 130 000) (Figure 4). Enfin, l'ampleur du marché parallèle est également surévaluée par 57% des personnes ayant fourni une estimation : 33% l'évaluent entre 25 et 35% de la consommation nationale, et 24% l'estiment à plus de 35% (Figure 5). La perception de l'ampleur des marchés parallèles ne varie toutefois pas significativement selon la région d'habitation des répondants.

FIGURE 3. ESTIMATION DU NOMBRE ANNUEL DE DÉCÈS EN FRANCE ATTRIBUABLES AU TABAGISME

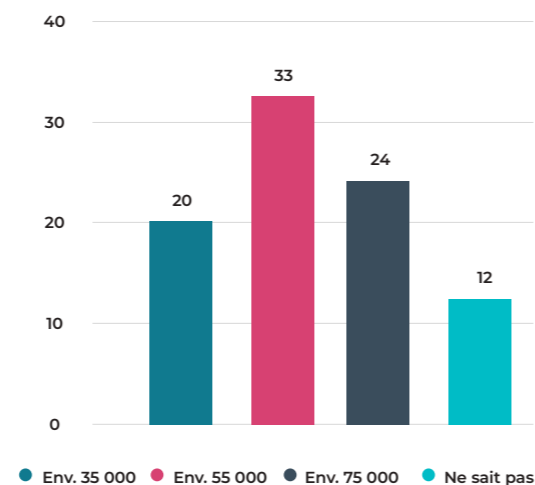


FIGURE 4. ESTIMATION DU NOMBRE D'EMPLOIS LIÉS AU SECTEUR TABAC EN FRANCE

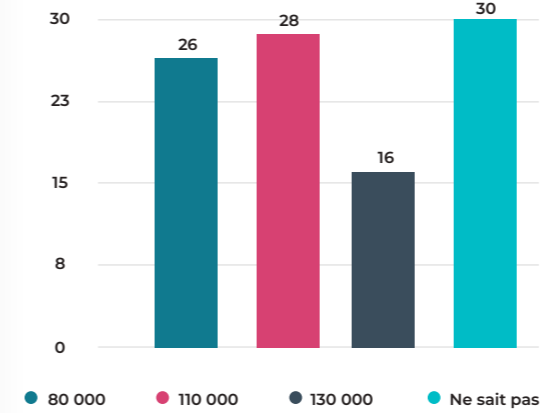
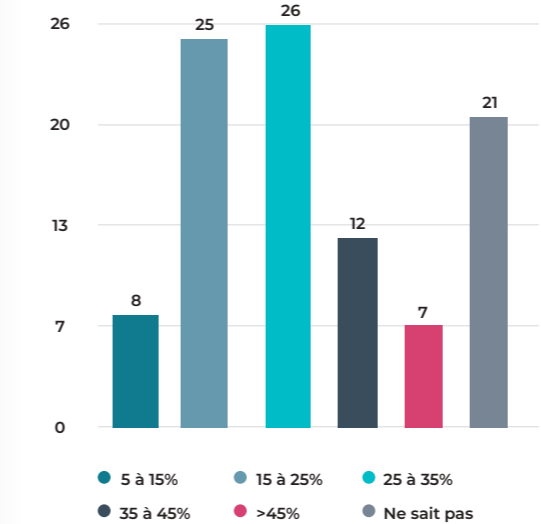


FIGURE 5. ESTIMATION DE LA PART DES MARCHÉS PARALLÈLES DANS LA CONSOMMATION DE TABAC EN FRANCE



Perception de l'efficacité des mesures de lutte contre le tabagisme

► Hausses de taxes sur le tabac

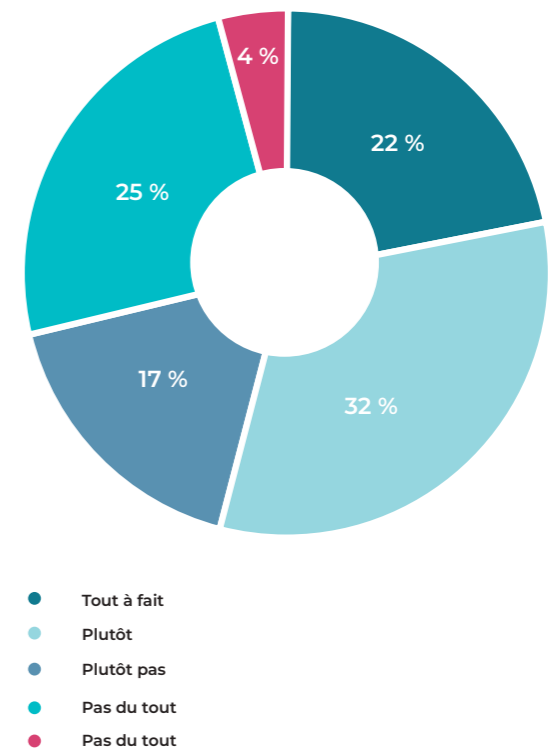
Selon les résultats de l'étude, les hausses de taxes sont la mesure la plus citée comme étant la mesure la plus efficace pour réduire la consommation de tabac (Figure 7). L'efficacité des politiques fiscales tend à être plus particulièrement soulignée auprès des personnes les plus aisées et les plus diplômées (42% des cadres et des professions libérales, 40% des personnes ayant un Master 2 ou plus). Le statut tabagique

des individus apparaît par ailleurs déterminant dans l'appréciation de la pertinence de cette mesure, puisque seuls 28% des fumeurs quotidiens considèrent les hausses de taxes comme l'outil le plus efficace, contre 40% des fumeurs occasionnels, et 37% des non-fumeurs.

Parmi les 21% des répondants qui estiment que les politiques fiscales sont la mesure la moins efficace pour réduire la consommation de tabac (Figure 8), cet avis est particulièrement souligné auprès des répondants déclarant un plus faible niveau de revenus (30% des personnes gagnant moins de 600 euros par mois) et un plus faible niveau de diplôme (33% des personnes sans diplôme).

Toutefois, 54% des fumeurs interrogés estiment que les hausses de taxes sur le tabac est un facteur incitatif à l'arrêt (50% des fumeurs quotidiens et 70% des fumeurs occasionnels) (Figure 6). Le caractère incitatif des hausses de taxes dans l'arrêt du tabac apparaît particulièrement souligné auprès des jeunes fumeurs (57% des 18-24 ans et 69% des 25-34 ans).

FIGURE 6. INCITATION DES HAUSSES DE PRIX À L'ARRÊT DU TABAC



54%

des fumeurs interrogés estiment que les hausses de taxes sur le tabac est un facteur incitatif à l'arrêt



69%

des Français sous-estiment le bilan humain du tabagisme

► Interdictions de fumer (lieu de travail, transports, restaurant, etc.).

Près d'un tiers des répondants (32%) considèrent que les interdictions de fumer dans certains lieux (transports, travail, restaurant, etc.), sont la mesure la plus efficace pour lutter contre le tabagisme. Cette perception d'efficacité tend à augmenter légèrement avec l'âge (28% des 18-24 ans contre 35% des 65 ans et plus), mais apparaît relativement homogène selon le profil des répondants, y compris au regard de leur statut tabagique (34% des fumeurs quotidiens et 32% des fumeurs occasionnels).

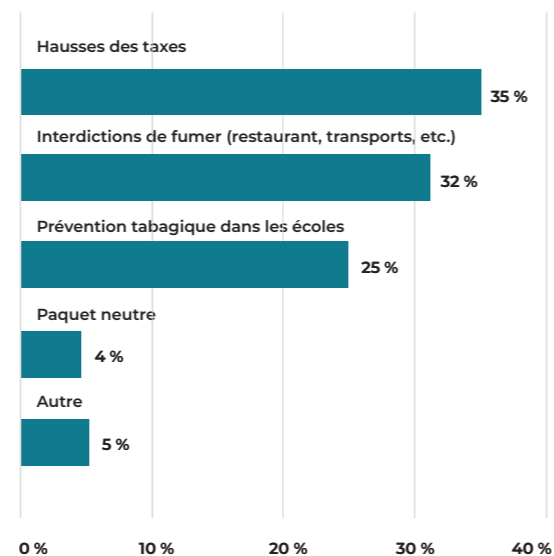
► Interventions de prévention dans les écoles

Bien que la littérature scientifique tende à montrer que ces opérations semblent inefficaces pour changer les comportements tabagiques sur le long terme, un quart des répondants (25%) estiment que les interventions de prévention dans les écoles sont la mesure la plus pertinente pour réduire la consommation tabagique. Comme pour les interdictions de fumer, la perception de l'efficacité de la mesure tend à augmenter avec l'âge (21% des 18-24 ans contre 28% des 65 ans et plus), mais n'évolue pas de manière significative selon les profils des répondants. Cette mesure est citée par 26% des fumeurs (27% des quotidiens et 18% des occasionnels).

► Le paquet neutre

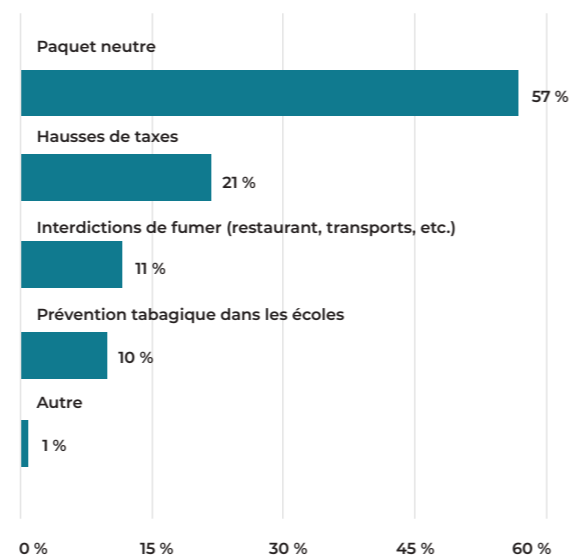
Le paquet neutre apparaît de loin comme la mesure la moins citée par les répondants comme la plus efficace pour réduire le tabagisme (4%). Près de six répondants sur dix estiment même que cette disposition est la moins susceptible de réduire la consommation de tabac. Cette perception d'inefficacité est significativement plus élevée chez les personnes les plus âgées (39% des 18-24 ans contre 64% des 50-64 ans), celles déclarant un haut niveau de diplômes (38% des personnes sans diplôme contre 63% des répondants ayant un bac ou plus) ou un haut niveau de revenus (62% des CSP+ contre 52% des CSP-). Les non-fumeurs ont par ailleurs davantage tendance à considérer le paquet neutre comme inefficace que les fumeurs (59% contre 51%).

FIGURE 7. PERCEPTION DES MESURES LES PLUS EFFICACES POUR RÉDUIRE LE TABAGISME



Perception des acteurs du tabac : opinion générale et crédibilité dans la lutte contre le tabagisme

FIGURE 8. PERCEPTION DES MESURES LES MOINS EFFICACES POUR RÉDUIRE LE TABAGISME



► Les associations de lutte contre le tabagisme

Les associations de lutte contre le tabagisme bénéficient d'une opinion générale très positive auprès de l'échantillon (Figure 9). En effet, 71% des répondants ont indiqué avoir une opinion favorable à l'égard de ces acteurs. Cette appréciation positive des associations de lutte contre le tabagisme tend à se renforcer auprès des personnes plus âgées (65% d'opinion favorable chez les 18-24 ans, contre 75% chez les plus de 65 ans). Les résultats montrent que les femmes (74%) semblent partager une opinion plus positive à l'égard de ces structures que les hommes (68%). Le niveau d'études apparaît également comme un facteur déterminant, puisque seuls 56% des répondants non diplômés considèrent favorablement les associations de lutte contre le tabagisme, contre 76% chez les personnes ayant au moins un baccalauréat. Bien qu'elle soit plus marquée chez les non-fumeurs (73%), les consommateurs de tabac mentionnent avoir une opinion favorable de ces structures (66%, dont 64% auprès des fumeurs quotidiens, et 74% auprès des fumeurs occasionnels). Seuls 23% des fumeurs estiment avoir une opinion défavorable des associations de lutte contre le tabagisme.

En conséquence, une proportion similaire de répondants considère que ces structures sont des acteurs crédibles pour proposer des solutions pertinentes visant à réduire la consommation de tabac (Figure 10). Les résultats varient toutefois fortement selon le niveau de diplôme des répondants, puisque 77% des personnes ayant un diplôme supérieur au baccalauréat souscrivent à la crédibilité des associations de lutte contre le tabagisme, contre seulement 55% auprès des personnes non diplômées. Le statut tabagique des répondants semble là encore relativement peu déterminant, puisque 67% des fumeurs et 71% des non-fumeurs estiment ces structures crédibles.

► Les agences publiques de santé

Près des deux tiers des répondants rapportent avoir une opinion favorable à l'égard des agences publiques de santé (65%). Cette proportion varie toutefois légèrement selon le genre des personnes (67% des femmes contre 64% des hommes), ou de leur catégorie socio-professionnelle (67% des CSP+ contre 64% des CSP-). Le niveau de diplôme des répondants apparaît toutefois beaucoup plus déterminant dans l'ap-

préciation de ces structures, puisque seuls 52% des personnes non diplômées mentionnent avoir une opinion favorable des agences de santé, contre 70% des répondants titulaires d'un baccalauréat. Peu de différences de perception sont observées selon le statut tabagique des individus, puisque 62% des fumeurs déclarent percevoir positivement les agences publiques de santé, contre 66% des non-fumeurs. Dans des proportions similaires près de deux répondants sur trois considèrent que les agences publiques de santé sont crédibles pour proposer des solutions pertinentes de lutte contre le tabagisme. De fortes variations sont toutefois observées selon le profil des répondants. En effet, la crédibilité de ces structures est particulièrement soulignée par les jeunes générations (74% des 18-24 ans), en comparaison des personnes plus âgées (61% des plus de 65 ans). Les répondants issus de catégories socio-professionnelles élevées sont également davantage enclins à considérer les agences publiques comme des acteurs crédibles que les répondants issus de CSP moins élevées (69% contre 64%). Chez les ouvriers, cette crédibilité est majoritaire mais n'est rapportée que par 59% des répondants. De manière plus significative encore, le niveau de diplôme apparaît déterminant, puisque seuls 49% des personnes sans diplômes estiment les agences publiques de santé comme crédibles, contre 71% des répondants titulaires d'un diplôme supérieur au baccalauréat. Enfin, la confiance des non-fumeurs à l'égard de ces structures est davantage marquée qu'auprès des fumeurs (66% contre 61%).

► Les buralistes

Plus de la moitié des répondants déclarent avoir une opinion positive des buralistes (54%). Cette perception tend essentiellement à varier en fonction du niveau d'éducation des individus, puisque 40% des répondants sans diplômes mentionnent avoir une opinion favorable des buralistes, soit significativement moins que les personnes titulaires d'un diplôme supérieur au baccalauréat (57%). Le statut tabagique est également déterminant : 65% des fumeurs ont une opinion favorable des buralistes, contre seulement 49% des non-fumeurs. À l'inverse, 28% des répondants considèrent défavorablement les débitants de tabac. Cette opinion négative est par ailleurs particulièrement marquée auprès des jeunes générations (40% des 18-24 ans), et des personnes ayant un diplôme équivalent ou supérieur à un Master 2 (39%).



65 %

des fumeurs ont une opinion favorable des buralistes, contre seulement 49% des non-fumeurs.

Bien que les débiteurs de tabac bénéficient d'une image relativement positive auprès de l'opinion publique, ceux-ci ne sont toutefois pas considérés comme des acteurs crédibles par une large majorité des répondants (62%). Cette absence de crédibilité est davantage rapportée par les personnes âgées (69% des plus de 65 ans) que par les jeunes (52% des 18-24 ans), par les répondants issus de catégories socio-professionnelles élevées (64% des CSP+ contre 56% des CSP-), par les personnes ayant un haut niveau de diplôme (66% d'un diplôme supérieur au baccalauréat) que par les personnes les moins diplômées (41% des non diplômés). Le statut tabagique est enfin déterminant, puisque seuls 54% des fumeurs considèrent que les buralistes ne sont pas des acteurs crédibles pour lutter contre le tabagisme, contre 65% des non-fumeurs.

► Les fabricants de tabac

Près des deux-tiers des répondants déclarent avoir une opinion défavorable des fabricants de tabac (63%), dont 33% qui mentionnent une opinion « très défavorable ». Cette opinion négative des fabricants de tabac est davantage marquée auprès des personnes âgées que chez les jeunes : 71% des plus de 65 ans contre 56% des 18-24 ans. Parmi cette dernière tranche d'âge, 16% estiment au contraire avoir une opinion très favorable des cigarettiers, contre seulement 3% des personnes de plus de 65 ans. Les répondants issus de catégories socio-professionnelles élevées ont davantage tendance à avoir une opinion défavorable des fabricants de tabac (69%) que ceux issus de CSP les moins élevées (55%). Là encore, les différences de perception selon le niveau de diplômes sont très marquées : moins de la moitié des répondants non diplômés estiment avoir une opinion défavorable à l'égard des fabricants de tabac (45%), contre 71% des personnes titulaires d'un diplôme supérieur au baccalauréat. Bien que les non-fumeurs soient proportionnellement plus enclins à avoir une opinion défavorable des cigarettiers (68%), la majorité des fumeurs ont également une perception négative de ces acteurs (52%), tandis que 20% mentionnent même en avoir une opinion « très défavorable ».

Une très large majorité des répondants estime que l'industrie du tabac n'est pas un acteur crédible pour proposer des solutions pertinentes pour faire reculer la consommation (73%). Un répondant sur deux considère même que ces acteurs ne sont « pas du tout crédibles » en la

matière. Les personnes les plus jeunes ont davantage tendance à considérer ces acteurs crédibles que les personnes plus âgées (40% des 18-24 ans, contre 7% des 65 ans et plus). La catégorie socioprofessionnelle apparaît également comme une variable déterminante dans l'appréciation des cigarettiers (76% des CSP+ estiment ces acteurs non crédibles, contre 65% des CSP-). De manière générale, plus une personne est diplômée, plus son niveau de défiance à l'égard des cigarettiers tend à croître : 51% des répondants non-diplômés voient dans les fabricants de tabac des acteurs non crédibles, contre 77% des titulaires d'un diplôme supérieur au baccalauréat. Enfin, bien que les non-fumeurs rapportent davantage de défiance que les fumeurs (77% contre 64%), près de quatre consommateurs de tabac sur 10 estiment que les fabricants ne sont « pas du tout crédibles » pour proposer des solutions pertinentes pour réduire le tabagisme.

FIGURE 9. OPINION GÉNÉRALE SUR LES ACTEURS DU TABAC

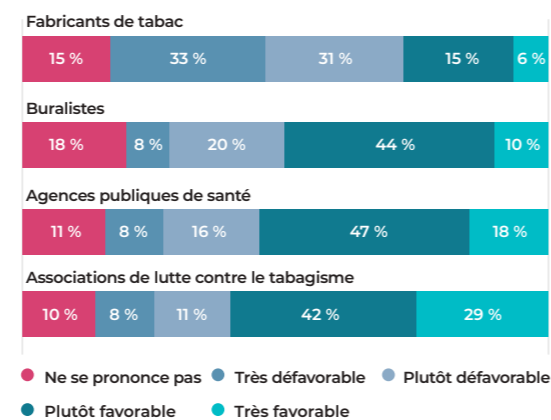
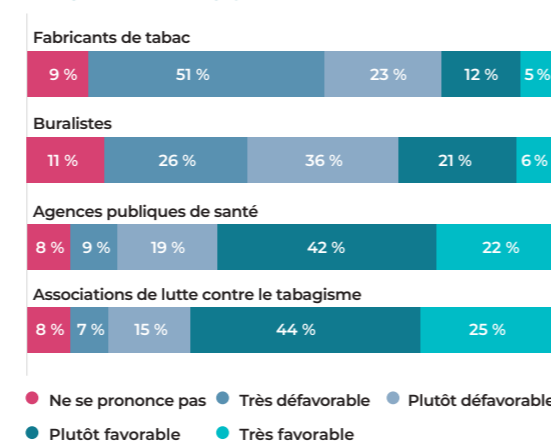


FIGURE 10. CRÉDIBILITÉ DES ACTEURS DANS LA PROPOSITION DE MESURES PERTINENTES POUR RÉDUIRE LE TABAGISME



Opinion sur les hausses de taxes

Les répondants ont été amenés à donner leur opinion à l'égard d'un certain nombre d'arguments, favorables comme défavorables aux hausses de taxes sur le tabac. Les arguments défavorables aux hausses de taxes sont issus du corpus discursif de l'industrie du tabac, identifié dans la littérature internationale, ainsi que dans les trois études documentaires présentées plus haut. L'objectif de cette confrontation aux arguments vise ainsi à déterminer dans quelle mesure l'opinion publique souscrit aux arguments développés et diffusés par l'industrie du tabac pour s'opposer aux hausses de taxes. Dans l'ensemble, les résultats montrent une très forte adhésion des répondants aux arguments de l'industrie du tabac, c'est-à-dire à un récit dystopique exagérant les conséquences économiques et sociales qu'une hausse de taxes sur le tabac entraînerait, tout en minimisant les bénéfices qu'une telle politique engendrerait. (Figure 11).

1. Une politique associée à des conséquences économiques négatives pour l'ensemble de la société

► Hausse des taxes et marchés parallèles

Parmi l'ensemble des arguments, celui selon lequel les hausses de taxes sur le tabac favoriseraient les marchés parallèles est l'idée la plus partagée par l'opinion publique. En effet, 88% des répondants associent les politiques fiscales à une augmentation du commerce transfrontalier, et 82% considèrent que les hausses de taxes conduisent à une explosion du commerce illicite. Cette croyance a tendance à être davantage ancrée chez les personnes les plus âgées (jusqu'à 94% chez les plus de 65 ans), chez les plus diplômés, les catégories sociales élevées et les fumeurs. Ces proportions n'évoluent pas significativement selon la région d'habitation des individus.

► Une politique pénalisant le réseau des buralistes

En France, la figure des buralistes structure une grande partie de la stratégie discursive de l'industrie du tabac pour s'opposer à la mise en place de hausses de taxes sur les produits du tabac. Les résultats montrent que l'idée selon laquelle les politiques fiscales pénaliseraient les débiteurs de tabac est également très partagée par les répondants. Ainsi, une majorité de ces derniers considère que les hausses de taxes se traduisent par des coûts économiques supportés

par les buralistes, qui doivent faire face à des pertes de revenus, à des faillites (69%), ou encore à des pertes d'emplois (62%). En parallèle, plus de deux-tiers des répondants souscrivent à l'idée d'une augmentation de l'insécurité des buralistes dues à la hausse des prix du tabac (68%).

► Des conséquences pour la société dans son ensemble

Une majorité de répondant (54%) estime par ailleurs que les conséquences économiques des hausses de taxes ne sont pas supportées uniquement par la filière tabac, mais par la société tout entière, confrontée à un enjeu de désertification rurale entraîné par la précarisation du réseau des buralistes. Le degré de souscription à cet argument varie toutefois beaucoup selon le statut tabagique des répondants, puisque 66% des fumeurs associent hausse des taxes et désertification rurale, contre moins de la moitié des non-fumeurs (49%).

2. Une mesure injuste, bénéficiant principalement à des acteurs non-méritants

► Des bénéfices pour la délinquance et l'État

L'argument développé par l'industrie du tabac et selon lequel les hausses de taxes bénéficient d'abord à des acteurs dits « non-méritants » est fortement plébiscité par les répondants. En effet, 80% de ces derniers estiment qu'en favorisant le commerce illicite, les politiques fiscales bénéficient à la délinquance et à la criminalité organisée. Le degré de souscription à cet argument tend à se renforcer avec l'âge (67% des 18-24 ans contre 84% des plus de 65 ans), et est davantage marqué chez les fumeurs (84%) que chez les non-fumeurs (78%). De la même manière, les trois-quarts des répondants estiment que les hausses de taxes ont un objectif de maximisation des rentrées fiscales (75%). Ces résultats tendent également à se renforcer chez les personnes les plus âgées (65% des 18-24 ans contre 79% des 50-64 ans), et auprès des personnes appartenant aux catégories socio-professionnelles basses (77% contre 72%). Enfin, les fumeurs sont davantage enclins à souscrire à cet argument (83%) que les non-fumeurs (71%). Paradoxalement, plus de quatre Français sur dix (43%) considèrent que les hausses de taxes sur le tabac entraînent un manque à gagner fiscal, montrant une forte imprégnation des arguments de l'industrie du tabac dans la perception de l'opinion publique.



73 %

des répondants estime que l'industrie du tabac n'est pas un acteur crédible pour proposer des solutions pertinentes pour faire reculer la consommation



54 %

des répondants estime que les conséquences économiques des hausses de taxes ne sont pas supportées uniquement par la filière tabac, mais par la société tout entière.

► **Le caractère injuste des politiques fiscales pour les plus précaires**

Le sentiment que les politiques fiscales sont régressives et pénalisantes pour les fumeurs pauvres est partagé par plus de la moitié des répondants (54%). La situation sociale et le statut tabagique des répondants apparaît ici déterminant dans le degré de souscription à cet argument, puisque 49% des CSP+ estiment que les hausses de taxes sont régressives, contre 59% des CSP-, pouvant aller jusqu'à 74% pour les ouvriers. De la même manière, 81% des fumeurs quotidiens considèrent que les politiques fiscales sont injustes pour les plus pauvres, contre seulement 49% des non-fumeurs.

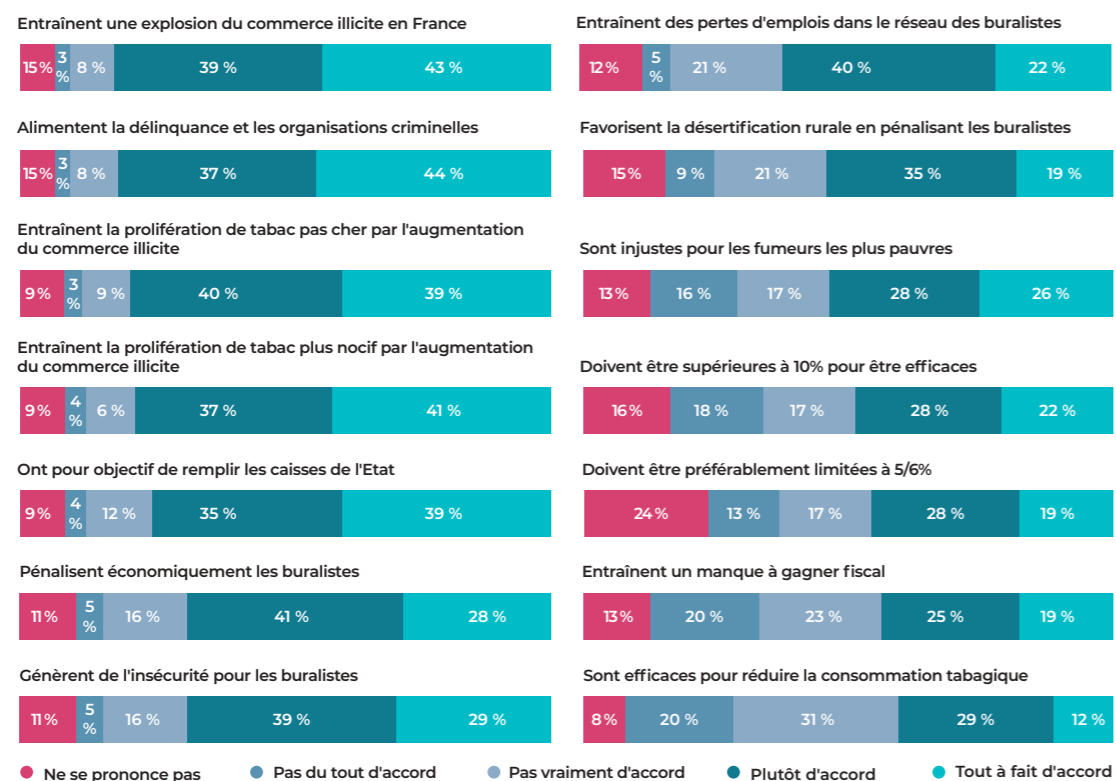
3. L'efficacité de la mesure contestée

L'idée selon laquelle les hausses de taxes sont un outil efficace pour réduire la consommation de tabac est l'argument ayant suscité le moins d'adhésion auprès des répondants (41%). Les personnes les plus jeunes ont davantage tendance à estimer les hausses de taxes efficaces pour lutter contre le tabagisme que les personnes plus âgées (50% des 18-24 ans contre 34% des plus de 65 ans). La situation sociale apparaît également déterminante dans le degré d'adhésion à cet argument (35% des non-diplômés et 41% des CSP-, contre 49% des personnes ayant un diplôme supérieur à celui du baccalauréat et 48% des CSP+). Moins d'un fumeur quotidien sur trois considère que les augmentations de prix sont efficaces (32%), contre 43% des non-fu-

meurs. Par ailleurs, les réponses varient fortement selon le lieu d'habitation des répondants, puisque près de la moitié des personnes déclarant habiter dans la région parisienne estiment que les hausses de taxes sont efficaces pour réduire la consommation, contre seulement 35% des personnes du Nord-Est de la France, vivant à proximité d'une frontière avec un pays où le niveau des taxes est moindre.

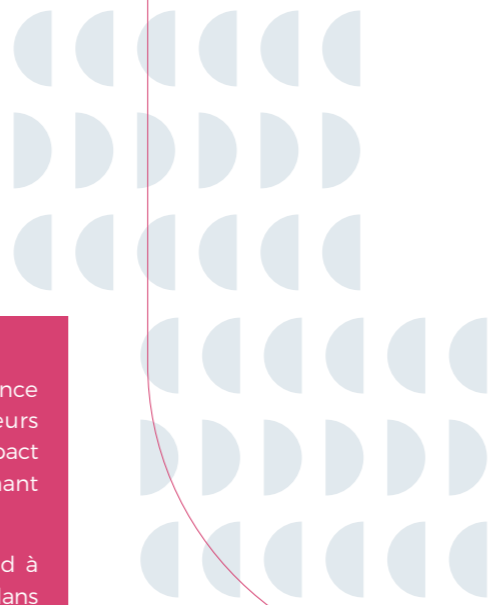
Les résultats de l'enquête quantitative montrent que les hausses de taxes sur le tabac sont insuffisamment perçues par les Français comme étant un outil efficace pour réduire la consommation tabagique. L'étude souligne par ailleurs la forte imprégnation d'arguments développés par l'industrie du tabac, comme celui faisant état d'un lien de causalité entre augmentation de la fiscalité et augmentation des marchés parallèles, légaux comme illégaux, ou encore sur la fragilisation de la santé économique du réseau des buralistes à cause des politiques fiscales entreprises. Comme il a été rappelé dans l'introduction, ces arguments sont aujourd'hui réfutés par la littérature scientifique et les données publiques disponibles. Ainsi, les études menées par Santé publique France estiment que la part des marchés parallèles dans la consommation est stable depuis au moins 2014, tandis que l'INSEE fait état d'une augmentation de 100% du chiffre d'affaires des buralistes sur la vente de tabac entre 2015 et 2023.

FIGURE 11. ADHÉSION DE L'ÉCHANTILLON AUX ARGUMENTS SUR LES HAUSSES DE TAXES



Enquête quantitative auprès des décideurs publics





Points essentiels à retenir

- ▶ Cette enquête souligne une méconnaissance générale du tabac de la part des décideurs publics, tendant à la fois à sous-estimer l'impact sanitaire du tabagisme tout en surestimant l'impact économique ;
- ▶ Alors que la littérature scientifique tend à montrer que les campagnes d'information dans les écoles ont une efficacité très limitée pour réduire la consommation de tabac, cette mesure est la plus plébiscitée par les décideurs comme étant la plus efficace ;
- ▶ Les associations de lutte contre le tabagisme et les agences publiques de santé bénéficient d'une bonne image auprès des décideurs publics (86% et 69%) d'opinions positives, et sont considérés comme des acteurs crédibles pour lutter contre la consommation de tabac (83% et 73%) ;
- ▶ Les buralistes sont également très bien perçus par les décideurs (69%) d'opinion positive, bien que seulement 13% des répondants les jugent crédibles pour lutter contre le tabagisme ;
- ▶ Bien que les acteurs de santé publique soient davantage considérés comme des sources de référence pour prendre une décision en matière de hausse de taxes, les décideurs rapportent avoir davantage de relations avec le secteur tabac, et notamment avec les buralistes ;
- ▶ L'enquête montre enfin une forte méconnaissance de la part des décideurs à l'égard des conséquences sanitaires, économiques et sociales des hausses de taxes sur le tabac. Les répondants tendent très majoritairement à souscrire aux arguments de l'industrie du tabac, notamment au lien entre hausses de taxes et commerce transfrontalier (95%) ou commerce illicite (73%). Les hausses de taxes sont davantage considérées comme un outil de maximisation de rentrées fiscales (60%) que comme un outil efficace de lutte contre le tabagisme (51%) ;
- ▶ Les résultats font état d'une méconnaissance généralisée du cadre réglementaire lié au tabac : 94% des répondants mentionnent ne pas connaître la CCLAT, et 92% ne connaissent pas l'article 5.3 de la Convention-cadre.

Présentation du panel

Cette étude repose sur un échantillon de 163 responsables politiques : 56 responsables issus de l'Assemblée nationale (six députés et 50 collaborateurs parlementaires) ; 33 responsables issus du Sénat (sept sénateurs et 26 collaborateurs parlementaires), 68 maires et six élus locaux. Pour maximiser le nombre de répondants, un double mode de recueil a été mis en place : une enquête en ligne via l'envoi d'un questionnaire auto-administré et une enquête téléphonique avec interrogation par enquêteur. Les questionnaires, d'une durée moyenne de quinze minutes, ont été réalisés du 3 au 27 octobre 2024. Comme pour l'étude menée auprès du grand public, l'échantillon est composé de 30% de fumeurs (quotidiens et occasionnels) et de 18% de vapoteurs.

Connaissances générales sur le tabac

À l'instar de l'étude menée auprès du grand public, les résultats font état d'une méconnaissance globale à l'égard du tabagisme, tendant à sous-estimer la prévalence et l'impact sanitaire de la consommation de tabac, tout en gonflant l'impact économique de ce secteur. Ainsi, seulement près de la moitié des répondants (45%) n'ont pas été en mesure de quantifier la prévalence du tabagisme, tandis que près de deux répondants sur trois sous-estiment le nombre de décès annuels attribuables à la consommation de tabac (63%). Par ailleurs, parmi les répondants ayant fourni une estimation du nombre d'emplois liés à la vente de produits du tabac en France, 55% en ont surévalué l'ampleur. De la même manière, 58% des décideurs ayant fourni une estimation du marché parallèle en France en ont exagéré l'ampleur réelle.

Perception de l'efficacité des mesures de lutte contre le tabagisme

La perception de l'efficacité et de l'inefficacité des mesures de lutte contre le tabagisme par les décideurs publics est comparable à celle exprimée par l'enquête menée auprès du grand public. En effet, deux mesures semblent particulièrement plébiscitées par les décideurs publics : les interventions de prévention du tabagisme dans les écoles, et les interdictions de fumer dans certains lieux (restaurant, travail, etc). En effet, respectivement 34% et 33% des décideurs considèrent ces deux mesures comme les plus efficaces pour lutter contre le tabagisme, et seulement 7% des répondants estiment que ces dispositions sont les moins efficaces pour réduire la consommation. Les enseignements de la littérature scientifique indiquent que si les interdictions de fumer sont des dispositions essentielles pour dénormaliser le tabagisme et en réduire la consommation, les campagnes d'informations dans les écoles n'ont en revanche que peu d'impact à long terme sur les comportements de consommation. Si près d'un tiers des répondants estime que les hausses de taxes et donc de prix du tabac sont la mesure la plus efficace, 20% d'entre eux considèrent à l'inverse que cette disposition est la moins à même de se traduire par une diminution de la consommation tabagique. Le paquet neutre apparaît enfin de loin comme la mesure considérée comme la moins opportune : 63% des répondants estiment que cette disposition est la moins efficace, et seulement 1% comme la mesure la plus efficace.

FIGURE 12. PERCEPTION DES MESURES LES PLUS EFFICACES POUR RÉDUIRE LE TABAGISME

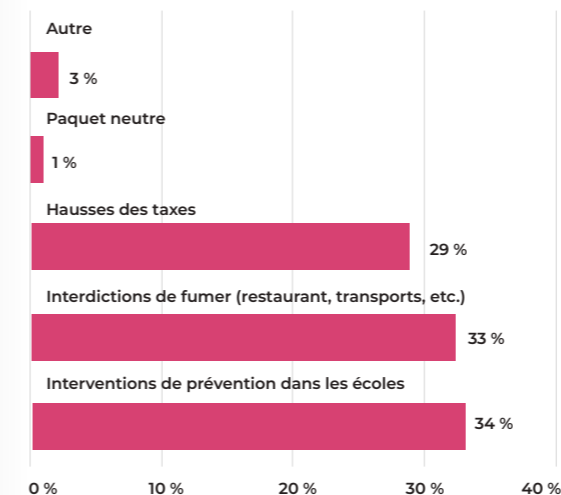
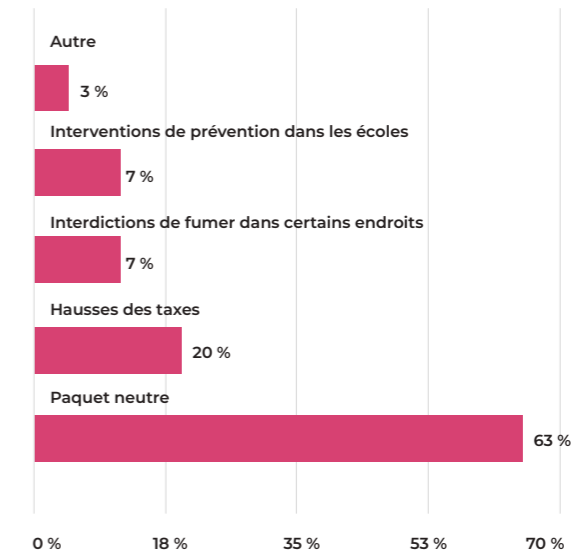


FIGURE 13. PERCEPTION DES MESURES LES MOINS EFFICACES POUR RÉDUIRE LE TABAGISME



Perception des acteurs du tabac : opinion générale et crédibilité dans la lutte contre le tabagisme

Les résultats de l'enquête montrent que les associations de lutte contre le tabagisme font l'objet d'une opinion particulièrement positive (86% d'opinions favorables) de la part des décideurs publics, qui considèrent massivement que ces acteurs sont crédibles pour réduire la consommation de tabac (83%, soit 16 points de plus que l'opinion publique). À égalité avec les agences publiques de santé (Santé publique France), les buralistes recueillent 69% d'opinion favorables de la part des décideurs publics. Toutefois, si près de trois décideurs publics sur quatre voient dans les agences publiques des acteurs crédibles pour lutter contre le tabagisme (73%), ils ne sont que 13% pour les buralistes. Les fabricants de tabac se démarquent par une image particulièrement négative, puisque seuls 19% des répondants mentionnent avoir une opinion favorable de ces acteurs, et 71% une opinion défavorable (dont 40% de très défavorables). Par ailleurs, les résultats indiquent que 2% des décideurs interrogés seulement considèrent que les fabricants sont des acteurs crédibles pour lutter contre le tabagisme.



69 %

d'opinion favorables pour les buralistes de la part des décideurs publics.

Dans l'ensemble, ces résultats sont comparables à ceux obtenus dans l'étude menée auprès du grand public. La présente enquête tend toutefois à montrer que les décideurs publics sont davantage à avoir une opinion favorable des buralistes et des associations de lutte contre le tabagisme (+15 points). Toutefois, cette meilleure image va de pair avec une plus faible propension à considérer les buralistes (-14 points) comme des acteurs crédibles pour lutter contre le tabagisme.

FIGURE 14. OPINION GÉNÉRALE SUR LES ACTEURS DU TABAC

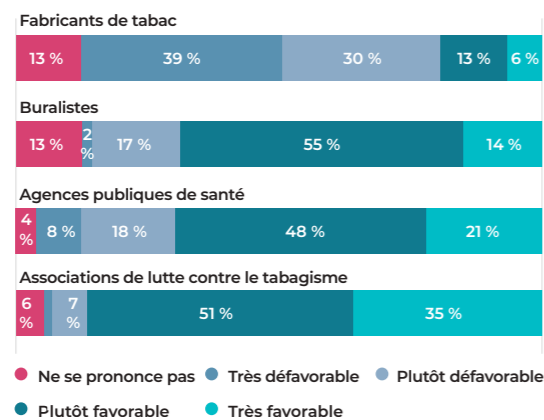
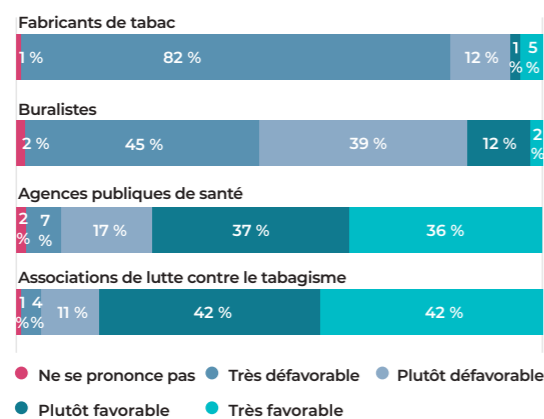


FIGURE 15. CRÉDIBILITÉ DES ACTEURS DANS LA PROPOSITION DE MESURES PERTINENTES POUR RÉDUIRE LE TABAGISME



Échanges et implication des acteurs du tabac

La grande majorité des répondants ont indiqué ne jamais avoir été en contact avec des acteurs liés au tabagisme ou à la lutte contre le tabagisme. Selon les résultats de l'enquête, les buralistes sont les acteurs avec qui les répon-

dants ont le plus indiqué avoir des échanges (14%), suivi des associations de lutte contre le tabagisme (12%), des agences publiques de santé (8%) et des fabricants de tabac (6%). Toutefois, la faible proportion de répondants mentionnant être ou avoir été en contact avec ces acteurs peut en partie s'expliquer par le fait que près de la moitié de l'échantillon est constitué de maires et d'élus locaux, dont les prérogatives les rendent moins susceptibles de rencontres avec de tels acteurs. De fait, les résultats montrent que les maires indiquent n'avoir aucun contact ou presque avec les acteurs du tabac (entre 0% et 3% selon les acteurs). À l'inverse, les chiffres indiquent que les responsables parlementaires, et notamment les responsables issus de l'Assemblée nationale, sont davantage susceptibles de rencontrer les acteurs du tabac. Ici encore, les buralistes sont les acteurs les plus cités par ces répondants (27%), suivi des associations de lutte contre le tabagisme (21%), des agences publiques de santé (18%) et des fabricants de tabac (13%).

► La fiscalité et les marchés parallèles, principale thématique abordée par le secteur tabac

Différentes thématiques sont abordées en fonction des acteurs. Ainsi, les répondants ayant mentionné avoir été en contact avec des acteurs de la santé publique (associations et agences publiques) indiquent que ces rencontres avaient pour objet de souligner l'efficacité des politiques de lutte contre le tabagisme, en particulier des hausses de taxes sur le tabac. Selon les répondants ayant mentionné avoir été en contact avec le secteur économique, les réponses montrent que l'impact de la hausse des taxes sur les marchés parallèles, y compris la contrefaçon, est la thématique centrale des échanges, pouvant traduire un fort effort de lobbying de la part de ces acteurs.

Pour près de la moitié des répondants (42%), la rencontre avec ces acteurs fait partie d'une des étapes nécessaires pour prendre une décision en matière de politique fiscale. Les acteurs du tabac, économiques ou sanitaires, font ainsi partie des sources de référence en situation de prise de décision pour une politique fiscale, au même titre que la consultation de rapports et de notes de synthèse (48%), des données des ministères concernés (économie, santé, etc.), ou la consul-

tation des médias (42%). Il est par ailleurs intéressant de noter que la littérature scientifique est considérée comme une source de référence pour seulement 39% des répondants, tandis que 14% des décideurs interrogés considèrent qu'aucune de ces références ne soit importante pour faire évoluer leur opinion en matière de politique fiscale sur le tabac.

Plus précisément, les répondants ont davantage tendance à considérer les acteurs de santé publique comme des interlocuteurs à privilégier en condition de prise de décision sur les politiques fiscales. En effet, 56% des décideurs perçoivent les agences publiques de santé et les associations de lutte contre le tabagisme comme des acteurs de référence à consulter pour prendre une décision en matière de hausses de taxes sur les produits du tabac. Bien que les acteurs économiques soient moins cités, les résultats montrent toutefois la forte importance de la consultation des buralistes, qui sont considérés par près d'un répondant sur trois (32%) comme des acteurs de référence sur la fiscalité du tabac. Enfin, il est utile de mentionner que les fabricants de tabac sont vus par 15% des répondants comme une référence en matière de politique fiscale.

► Une méconnaissance généralisée de la CCLAT et de l'article 5.3

Ces réponses sont à mettre en perspective avec l'absence généralisée de connaissances des répondants relatives au cadre réglementaire sur le tabac et le lobbying du tabac. En effet, 6% des répondants seulement indiquent avoir connaissance de la Convention-cadre de l'OMS pour la lutte antitabac. Paradoxalement, davantage de répondants mentionnent connaître l'article 5.3 de la CCLAT que la CCLAT elle-même (8%). Toutefois, ces niveaux demeurent extrêmement insuffisants, a fortiori de la part de décideurs publics, manifestement confrontés au lobbying de l'industrie du tabac et des buralistes. Une fois expliqué aux répondants le principe de l'article 5.3, une majorité d'entre eux mentionner juger cette disposition légitime (60%). Les niveaux d'adhésion constatés apparaissent plus marqués pour les décideurs issus du Parlement, qu'il s'agisse du Sénat (76%) ou de l'Assemblée nationale (77%). Toutefois, près d'un tiers des répondants indiquent ne pas souhaiter se prononcer sur la problématique. Dans l'ensemble, seuls 8% des personnes interrogées considèrent

cette disposition illégitime. La perception de l'application de l'article 5.3 est très partagée en fonction des répondants, puisqu'un tiers d'entre eux indique ne pas souhaiter se prononcer (32%),

Opinion sur les hausses de taxes ► Hausses des taxes et marchés parallèles

Les résultats montrent une très forte adhésion des décideurs publics à l'égard des arguments selon lesquels les hausses de taxes entraînent des coûts pour l'économie et la société, et bénéficient à des acteurs non-méritants. Ainsi, 73% des répondants estiment que les hausses de taxes sur les produits du tabac favorisent l'explosion du commerce illicite en France (contre 82% de l'opinion publique), et la quasi-totalité d'entre eux estiment que la mesure se traduit par une hausse du commerce transfrontalier (95%, soit sept points de plus que pour le grand public). Ce lien entre politique fiscale et explosion du commerce illicite est toutefois moins soutenu par les répondants issus du Parlement (54% au Sénat, 55% à l'Assemblée nationale). Près des trois-quarts des répondants considèrent que les hausses de taxes, en favorisant le commerce illicite, favorisent la délinquance et les organisations criminelles (73%, soit sept points de moins que pour le grand public). De la même manière, 75% des décideurs estiment que ces politiques fiscales, en conduisant à l'augmentation du commerce illicite, encouragent la prolifération de produits du tabac dangereux pour la santé (78% pour le grand public). Enfin, près de quatre répondants sur cinq (78%) considèrent que ce même phénomène favorise l'émergence de produits bon marché, sans différence significative avec les résultats obtenus auprès du grand public (79%).

► Des conséquences économiques, en particulier pour les buralistes

Dans des proportions similaires à celles observées auprès du grand public, les décideurs tendent à souscrire en nombre à l'argument selon lequel les buralistes sont pénalisés par les politiques fiscales sur le tabac. Ainsi, 57% d'entre eux considèrent que les politiques fiscales génèrent de l'insécurité pour les débiteurs de tabac (contre 68% pour le grand public). Plus généralement, les deux-tiers des décideurs estiment que les hausses de taxes fragilisent économiquement les



73%

des répondants estiment que les hausses de taxes sur les produits du tabac favorisent l'explosion du commerce illicite en France (contre 82% de l'opinion publique).



56%

des décideurs perçoivent les agences publiques de santé et les associations de lutte contre le tabagisme comme des acteurs de référence à consulter pour prendre une décision en matière de hausses de taxes sur les produits du tabac.

buralistes (66%, contre 68% pour le grand public), et 60% d'entre eux à attribuer des pertes d'emplois dans ce réseau professionnel aux politiques fiscales (62% pour le grand public). L'idée selon laquelle les hausses de taxes pénalisent plus largement l'économie et la société en favorisant la désertification rurale, bien que moins plébiscitée, est toutefois soutenue par près d'un décideur sur deux (48%, contre 54% pour le grand public).

► **Des bénéfices aux acteurs non-méritants (délinquance, Etat)**

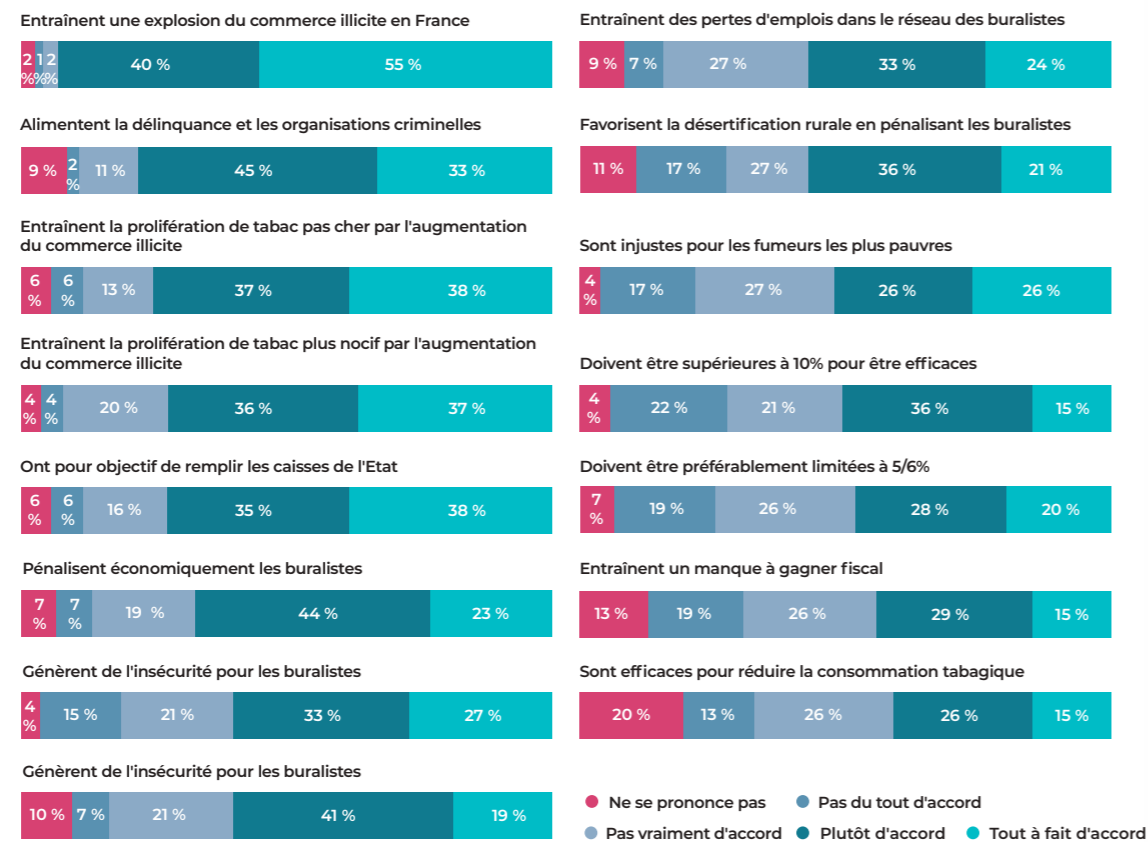
En parallèle, 60% des répondants considèrent que les politiques fiscales de lutte contre le tabagisme ont pour objectif de remplir les caisses de l'Etat. Bien que les niveaux d'adhésion soient inférieurs à ceux constatés pour le grand public (75%), ces résultats montrent toutefois que l'argument développé par l'industrie du tabac selon lequel l'objectif sanitaire des politiques fiscales est d'abord un prétexte à la maximisation des recettes est majoritairement partagé par les décideurs publics. À la lumière de ces résultats, il est également possible de formuler l'hypothèse que les décideurs politiques eux-mêmes voient davantage dans les hausses de taxes un moyen de générer des recettes fiscales qu'un outil de lutte contre le tabagisme. Autrement dit, à la différence de l'argument budgétaire, l'argument

de l'efficacité des hausses de taxes en santé publique est insuffisant, voire inopérant pour motiver les décideurs à mettre en place des hausses de taxes sur les produits du tabac. Paradoxalement, près d'un répondant sur deux estime dans le même temps que les politiques fiscales entraînent des pertes de recettes pour l'Etat (44%).

► **L'efficacité des hausses de taxes contestée par les décideurs**

L'efficacité des hausses de taxes pour réduire la consommation de tabac est loin de faire l'unanimité auprès des décideurs publics, qui sont seulement 51% à voir dans cette mesure un outil à même de réduire la prévalence tabagique (contre 41% pour le grand public). Il est par ailleurs intéressant de noter que sur ces 51%, 36% affirment être « plutôt d'accord » avec l'argument de l'efficacité des hausses de taxes, et seulement 15% de l'ensemble des répondants mentionnent être tout à fait d'accord avec cette proposition. Les modalités concrètes de l'application des politiques fiscales ne trouvent pas non plus de consensus auprès des décideurs interrogés, puisque 57% d'entre eux considèrent que pour être efficaces, les hausses de taxes doivent être supérieures à 10%, tandis que 42% estiment préférable que celles-ci n'excèdent pas 5 à 6%.

FIGURE 11. ADHÉSION DE L'ÉCHANTILLON AUX ARGUMENTS SUR LES HAUSSES DE TAXES



Recommandations



La forte influence de l'industrie du tabac et des buralistes sur les perceptions des décideurs et du grand public se traduisent par des conséquences directes pour la santé publique, pouvant expliquer en partie le caractère erratique des politiques fiscales entreprises depuis le début des années 2000. D'autres pays, comme le Royaume-Uni, font de la lutte contre le lobbying de l'industrie du tabac une partie intégrante de leur politique de lutte contre le tabagisme. Associés à une politique fiscale ambitieuse sur l'ensemble des produits du tabac, le Royaume-Uni enregistre une prévalence tabagique nettement inférieure à celle de la France (11,9%).

Renforcer la connaissance et le contrôle des pratiques de lobbying

► Proposer une acception élargie de la notion d'industrie du tabac

En ratifiant la Convention-cadre de l'OMS pour la lutte antitabac (CCLAT), les pouvoirs publics s'engagent à garantir l'indépendance des politiques à l'égard de l'influence et des intérêts commerciaux de l'industrie du tabac (article 5.3). La notion d'industrie du tabac renvoie ici aux « entreprises de fabrication et de distribution en gros de produits du tabac et les importateurs de ces produits ». Toutefois, au regard du rôle joué en France par le réseau des buralistes dans la structuration du lobbying et la diffusion des arguments des fabricants, il apparaît nécessaire que la Convention-cadre de l'OMS pour la lutte antitabac adopte une définition élargie de la définition de l'industrie du tabac, renvoyant à :

- 1. L'ensemble des entreprises de fabrication, distribution, importation, vente des produits du tabac, ainsi que tout acteur économique dont plus de 5% de l'activité relève de la production, de la distribution ou de la vente de tabac ou de produits contenant du tabac ;**
- 2. L'ensemble des organisations et des individus attachés à la promotion des intérêts de l'industrie du tabac.**

► Poursuivre la transposition des directives d'application de l'article 5.3

En 2008, la France a joué un rôle prépondérant dans les négociations relatives aux directives d'application de l'article 5.3 de la CCLAT, relatif à la protection des politiques publiques de l'influence de l'industrie du tabac. Toutefois, à la différence du protocole de l'OMS pour la lutte antitabac, une partie des dispositions prévues dans les directives d'application de l'article 5.3 ne sont à ce jour pas transposées dans le droit interne français, et renvoient de ce fait au « droit souple », c'est-à-dire à un texte sans portée normative, prescrivant un ensemble de recommandations non contraignantes.

Afin de rendre expressément obligatoires les dispositions prévues dans les directives d'application de l'article 5.3, il apparaît ainsi indispensable de poursuivre la transposition de ces dernières dans le droit interne. En particulier, ces directives d'application recommandent aux Parties d'adopter des mesures pour « limiter les interactions avec l'industrie du tabac et garantir la transparence de celles qui ont lieu », considérant que :

- 1. « Les Parties ne devraient avoir d'interaction avec l'industrie du tabac que lorsque cela est nécessaire et en se limitant strictement à ce qui est nécessaire pour leur permettre de réglementer efficacement l'industrie du tabac et les produits du tabac » [2.1].**
- 2. « Lorsque les interactions avec l'industrie du tabac sont nécessaires, les Parties devraient veiller à ce qu'elles aient lieu dans la transparence. Dans toute la mesure possible, les interactions doivent avoir lieu en public, par exemple dans le cadre d'auditions publiques, d'avis publics ou en divulguant au public la documentation relative à ces interactions » [2.2].**

La transposition de cette seconde disposition permettrait ainsi d'adopter plusieurs mesures indispensables à la protection de l'indépendance des pouvoirs publics :

a) Systématiser la publicisation des échanges entre les décideurs publics (publication des agendas, diffusion des échanges filmés ou mise à disposition des comptes-rendus). Cet impératif doit concerner l'ensemble des décideurs, à l'échelle internationale, nationale, mais également locale.

b) Sourcer les amendements et les questions parlementaires émanant de l'industrie du tabac ou de leurs représentants.

c) Systématiser l'obligation de déclaration de conflits d'intérêt pour tout acteur intervenant dans le cadre de travaux notamment parlementaires liés aux produits du tabac ou de la nicotine.

Clarifier le statut des buralistes

À la fois préposés de l'administration et acteurs d'influence de l'industrie du tabac, le double statut des buralistes constitue un obstacle majeur pour la santé publique. Dans cette perspective, deux possibilités existent. Si l'on considère les buralistes comme des acteurs de l'industrie du tabac, les restrictions relatives à leurs relations avec les décideurs publics, prévues par la Convention-cadre, doivent s'appliquer. Si l'on considère que les buralistes sont des partenaires des pouvoirs publics, leurs relations avec l'industrie du tabac doivent être redéfinies. Cette option impliquerait un désengagement du réseau des buralistes sur les questions de réglementation sur les produits du tabac et de la nicotine, l'interdiction de tout lien de financement par l'industrie du tabac, ainsi qu'une révision du mode de rémunération des buralistes sur les produits du tabac et de la nicotine.

Développer un récit alternatif en santé publique

Cette recherche montre la place centrale que jouent les buralistes dans la structuration du lobbying de l'industrie du tabac pour bloquer la mise en place de politiques de santé publique. Au-delà des puissants moyens financiers de la Confédération des buralistes, appuyés par ceux des fabricants de tabac, l'influence de cette profession dans la décision publique s'explique

notamment par la densité de son maillage territorial, ainsi que par une stratégie de communication efficace présentant les débitants de tabac comme des acteurs jouant un rôle clé dans l'économie et la société française. Les buralistes sont ainsi dépeints comme des commerces de proximités précarisés et essentiels aux territoires et à la lutte contre la désertification rurale, et comme les garants d'une tradition et d'une convivialité à la française. Dans cette perspective, il apparaît indispensable pour les acteurs de la santé publique de contrebalancer ce narratif en proposant un récit alternatif mettant en lumière la réalité de la situation et des pratiques des débitants de tabac. Ce narratif pourrait s'articuler autour de quelques thèmes principaux :

- En France, le lobbying de la Confédération des buralistes est le principal obstacle à l'amélioration de la situation sanitaire ;
- Les buralistes bénéficient très largement des hausses de taxes sur les produits du tabac. Depuis 2015, l'indice de leur chiffre d'affaires sur la vente des produits du tabac a doublé.
- Les buralistes sont une profession massivement soutenue par les pouvoirs publics : en 20 ans, 4,4 milliards d'euros leur a été distribué, notamment dans le cadre de la diversification de leurs activités.
- Cette profession se caractérise par des niveaux d'infraction généralisés, qu'il s'agisse de l'interdiction de vente de produits du tabac et de la nicotine aux mineurs, ou de l'interdiction de publicité en faveur du tabac sur le lieu de vente.

Face au maillage territorial du réseau des buralistes, permettant une large diffusion des messages de l'industrie du tabac auprès des décideurs, il est par ailleurs nécessaire que les acteurs de la santé publique se structurent davantage à l'échelle nationale, tout en s'appuyant sur l'ensemble des acteurs locaux.

Le narratif des acteurs de la santé publique doit par ailleurs impérativement faire état de l'ensemble des bénéfices associés à la mise en place de trajectoires fiscales sur le tabac, qu'ils soient de nature sanitaires, humains, mais également environnementaux, fiscaux, économiques ou sécuritaires.



4,4 Mds€

été distribué aux buralistes dans le cadre de la diversification de leurs activités.

La mise en place d'une forte trajectoire fiscale sur l'ensemble des produits du tabac ne constitue toutefois pas à elle seule une politique de santé publique, mais doit être accompagné de mesures de prises en charge de la dépendance, ainsi que d'un renforcement des mesures de lutte contre le tabagisme (généralisation du paquet neutre, élargissement des espaces sans tabac, etc.).

Restructurer l'économie et le marché du tabac

Mettre en place une trajectoire fiscale sur les produits du tabac

Compte tenu de l'efficacité des hausses de taxes pour faire reculer la consommation tabagique, la mise en place d'une trajectoire fiscale est le prérequis pour une politique de lutte contre le tabagisme. Cette trajectoire doit être pensée sur le long terme, et faire l'objet de pédagogie de la part des pouvoirs publics. Par ailleurs, les hausses de taxes, pour avoir un effet sur la consommation, doivent être significatives, c'est-à-dire fixées à 10% d'augmentation par an (hors inflation). Il est essentiel de mettre en place une politique fiscale cohérente sur le long terme, au regard de l'inefficacité des politiques de stop and go, se traduisant systématiquement par une stagnation voire une reprise de la consommation lors des moratoires. Cette trajectoire de hausse fiscale, première mesure citée comme efficace par les Français, doit intégrer l'ensemble des produits du tabac, afin d'éviter tout transfert de consommation vers d'autres produits moins chers (tabac à rouler, cigarillos, tabac à chauffer, etc.).

Réviser le mode de rémunération des buralistes

La rémunération des buralistes, consistant en une remise proportionnelle du prix de vente au détail du paquet de tabac, constitue de fait une incitation structurelle à la maximisation des ventes. Cette logique de profit sur la vente de produits du tabac est incompatible avec l'objectif de parvenir à une génération sans tabac, et de manière plus générale, à une décommercialisation progressive du tabac. Dans cette optique, deux mesures apparaissent essentielles :

- Réviser le dispositif de rémunération des buralistes en plafonnant leur rémunération liée à la vente des produits du tabac.
- Préparer l'évaluation de l'opportunité et de la faisabilité de la mesure d'interdiction de vente de tabac aux générations nées à partir de 2014, dès 2032.

Mettre fin au sur-approvisionnement des marchés frontaliers

La lutte contre les marchés parallèles, qu'il s'agisse du commerce transfrontalier ou du commerce illicite, constitue un enjeu sanitaire, fiscal et sécuritaire majeur. Au regard des pratiques de contournement de l'industrie du tabac, il apparaît indispensable de faire connaître ces pratiques en rendant publiques les données sur le sur-approvisionnement des marchés frontaliers par les fabricants de tabac. En parallèle, il est nécessaire de mettre en place des quotas d'approvisionnement en tabac par pays, correspondant à la consommation intérieure réelle. Une telle mesure participera à empêcher les stratégies de surapprovisionnement des marchés transfrontaliers par l'industrie du tabac, qui affaiblissent aujourd'hui une partie des politiques de santé publiques en France. Une telle disposition fait partie du Protocole contre le commerce illicite, ratifié par la France et l'Union européenne, et a fait l'objet d'une proposition de loi de la part du député et de l'ancien ministre de la Santé Frédéric Valletoux.

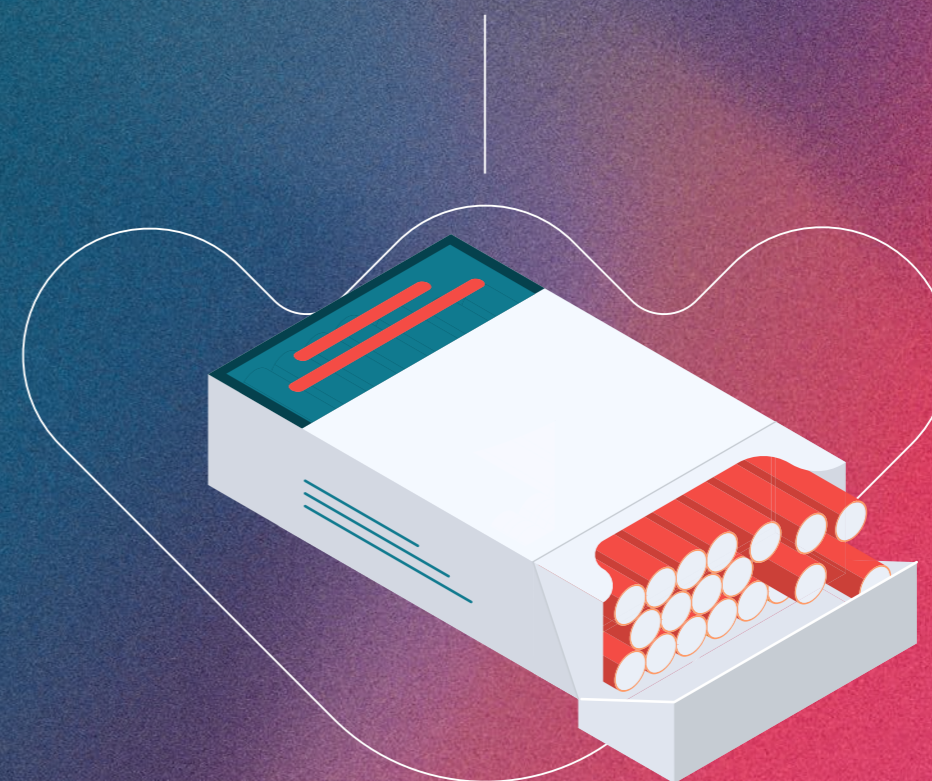
Conformer la directive européenne au Protocole sur le commerce illicite

Le Protocole de l'OMS pour éliminer le commerce illicite des produits du tabac, ratifié par la France et par l'Union européenne est entré en vigueur à l'échelle internationale en septembre 2018. Il impose la mise en place d'un système de suivi et de traçabilité efficace. Celui-ci implique nécessairement un contrôle indépendant de l'ensemble de la chaîne logistique, depuis la production à la vente au détail. Or :

- La Directive européenne des produits du tabac (DPT), par son article 15, enfreint les exigences du Protocole de l'OMS, en ce qu'il permet à l'industrie de choisir elle-même les entreprises destinées à recueillir les données sur le stockage et les mouvements des produits du tabac. Or, celles-ci ont été identifiées comme étant liées aux cigarettiers. De ce fait, ces mandataires doivent être pleinement indépendants, et choisis par une instance indépendante, les critères d'indépendance devant être non seulement juridiques et financiers mais également organisationnels, y compris dans le choix des logiciels liés au marquage des produits.
- L'article 15 de la DPT permet également aux fabricants de choisir les auditeurs externes mandatés pour les contrôler. Sur cette base, ces auditeurs externes soumettent ensuite un rapport annuel à la Commission européenne. Pour satisfaire aux exigences du Protocole de l'OMS, ces auditeurs doivent être pleinement indépendants, choisis par une instance indépendante, et rendre publics leurs rapports annuels.



Références bibliographiques



Alliance contre le tabac, Ressources et stratégies d'influence des buralistes en France, 03/10/2024

► <https://alliancecontretabac.org/2024/10/01/44-milliards-daides-publiques-pour-les-activites-lucratives-des-buralistes/>

Alliance contre le tabac, Industrie du tabac : plus de 1 million d'euros dépensés en lobbying pour freiner les politiques de santé publique, 04/12/2023

► <https://alliancecontretabac.org/2023/12/04/industrie-du-tabac-plus-de-1-million-deuros-depenses-en-lobbying-pour-freiner-les-politiques-de-sante-publique/>

Dorie E Apollonio, Stanton A Glantz, Tobacco Industry Promotions and Pricing After Tax Increases: An Analysis of Internal Industry Documents, Nicotine & Tobacco Research, Volume 22, Issue 6, June 2020, Pages 967-974,

► <https://doi.org/10.1093/ntr/ntz068>

Assemblée nationale, La déontologie à l'Assemblée nationale d'une législature à l'autre, Christophe Pallez, 15/05/2023

► https://www2.assemblee-nationale.fr/static/deontologie/Rapport_deontologie-2022.pdf

Assemblée nationale, Proposition de loi visant à appliquer le protocole de l'Organisation mondiale de la santé définissant des quotas de livraison de tabac pour empêcher les cigarettiers d'aliéner le commerce parallèle, 07/11/2023

► https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/textes/l16b1834_proposition-loi#:~:text=Proposition%20de%20loi%20visant%20%C3%A0%20le%20mardi%207%20novembre%202023.&text=Enregistrement%20%C3%A0%20la%20Pr%C3%A9sidence%20de%20l'Assemblée%20nationale%20le%207%20novembre%202023.

Comité national contre le tabagisme (CNCT), Dossier de presse, Deux-tiers des buralistes vendent du tabac aux mineurs en France, un constat accablant, mars 2022, (consulté le 13 mars 2024)

► <https://cnct.fr/wp-content/uploads/2022/03/Dossier-de-presse-Interdiction-de-vente-aux-mineurs-CNCT-1.pdf>

Comité national contre le tabagisme (CNCT), Baromètres de la publicité sur les lieux de vente des produits du tabac et de la nicotine, décembre 2023, (consulté le 13 mars 2024)

► <https://cnct.fr/actualites/barometres-de-la-publicite-des-produits-du-tabac-et-de-la-nicotine-sur-les-lieux-de-vente/>

Cour des Comptes, Rapport public thématique « la mise en œuvre du Plan cancer », 11/06/2008

► <https://www.ccomptes.fr/fr/documents/691>

Cour des Comptes, Rapport public thématique « la mise en œuvre du Plan cancer », 11/08/2008

► <https://www.ccomptes.fr/fr/documents/691>

Eker, Béguinot, Martinet, Ingérence de l'industrie du tabac dans les politiques de santé publique: Etat de lieux et recommandations, 24/09/2014, 418p.

Goodchild M, Paul J, Iglesias R, et al, Potential impact of eliminating illicit trade in cigarettes: a demand-side perspective, Tobacco Control 2022;31:57-64.

► <https://tobaccocontrol.bmj.com/content/31/1/57>

Haut Conseil de la santé publique, Evaluation du Plan cancer, note d'étape, 26/03/2008

► https://www.hcsp.fr/explore.cgi/hcsp20080402_PlanCancer.pdf

Hill Catherine, Legoupil Clémence, Bulletin Epidémiologique Hebdomadaire, 2018, n°. 14-15, p. 309-316

► <https://www.santepubliquefrance.fr/content/download/186658/2319684?version=1>

INSEE, Indice de chiffre d'affaires - Commerce de détail de produits à base de tabac en magasin spécialisé, 29/02/2024

► <https://www.insee.fr/fr/statistiques/serie/010542615>

INSEE, Indice de chiffre d'affaires - Commerce de détail de produits pharmaceutiques en magasin spécialisé, 29/02/2024

► <https://www.insee.fr/fr/statistiques/serie/010542683>

INSEE, Indice de chiffre d'affaires - Commerce de détail de pain, pâtisserie et confiserie en magasin spécialisé, 29/02/2024

► <https://www.insee.fr/fr/statistiques/serie/010542610>

Jartoux C, Guignard R, Quatremère G, Andler R, Pasquereau A, Nguyen Thanh V. Attitudes des fumeurs en période de crise sanitaire liée à la Covid-19 : synthèse d'études qualitatives et quantitatives. Saint-Maurice: Santé publique France; 2022. 29 p.

► <https://www.santepubliquefrance.fr/determinants-de-sante/tabac/documents/enquetes-etudes/attitudes-des-fumeurs-en-periode-de-crise-sanitaire-liee-ala-covid-19-synthese-d-etudes-qualitatives-et-quantitatives>

Mission d'évaluation et de contrôle de la sécurité sociale (MECSS), La fiscalité comportementale en santé : stop ou encore ?, 29/05/2024

► <https://www.senat.fr/rap/r23-638/r23-6387.html>

La revue des tabacs, L'évolution des taux de remise tabac, 22/10/2022

► <https://revuestabacs.com/blog/remise-tabac-010-point-en-net-en-2021-et-en-2022/>

Tobacco Tactics, KPMG, 15/08/2023

► <https://tobaccotactics.org/article/kpmg/>

Observatoire français des drogues et des consommations addictives (OFDT), Les drogues à 17 ans. Analyse de l'enquête ESCAPAD 2022, 01/03/2023

► <https://www.ofdt.fr/publication/2023/les-drogues-17-ans-analyse-de-l-enquete-escapad-2022-562>

Observatoire français des drogues et des tendances addictives, Le coût social des drogues : estimation en France en 2019, 07/2023

► <https://www.ofdt.fr/BDD/publications/docs/eisxpk2d7.pdf>

Observatoire français des drogues et des toxicomanies (OFDT), Le tabac en France : un bilan des années 2004-2014, Aurélie Lermenier-Jeannet, 05/2014

► <https://www.ofdt.fr/BDD/publications/docs/efxalu5.pdf>

OCDE, Évaluation du programme national de lutte contre le tabagisme en France, 16/06/2023

► https://www.oecd.org/fr/publications/evaluation-du-programme-national-de-lutte-contre-le-tabagisme-en-france_b656e9ac-fr.html

Organisation mondiale de la santé (OMS), Manuel technique de l'OMS sur la politique et l'administration des taxes prélevées sur le tabac, 12/04/2021

► <https://iris.who.int/bitstream/handle/10665/354567/9789240041967-fre.pdf?sequence=1>

Organisation mondiale de la santé (OMS), Convention-cadre pour la lutte antitabac (CCLAT), 25/03/2003,

► <https://fctc.who.int/fr/publications/i/item/9241591013>

Santé publique France, Bulletin épidémiologique hebdomadaire, Journée mondiale sans tabac, 31/05/2023

► <https://www.santepubliquefrance.fr/determinants-de-sante/tabac/documents/magazines-revues/bulletin-epidemiologique-hebdomadaire-31-mai-2023-n-9-10-journee-mondiale-sans-tabac-31-mai-2023>

Santé publique France, Prévalence nationale et régionale du tabagisme en France en 2021 parmi les 18-75 ans, 29/08/2022

► <https://www.santepubliquefrance.fr/determinants-de-sante/tabac/documents/article/prevalence-nationale-et-regionale-du-tabagisme-en-france-en-2021-parmi-les-18-75-ans-d-apres-le-barometre-de-sante-publique-france>

Santé publique France, Lieux d'achat du tabac en France en 2021: résultats du Baromètre de Santé publique France, 25/11/2022

► <https://www.santepubliquefrance.fr/determinants-de-sante/tabac/documents/poster/lieux-d-achat-du-tabac-en-france-en-2021-resultats-du-barometre-de-sante-publique-france>

Smith KE, Savell E, Gilmore AB. What is known about tobacco industry efforts to influence tobacco tax? A systematic review of empirical studies. Tob Control. 2013 Mar;22(2):144-53. doi: 10.1136/tobaccocontrol-2011-050098. Epub 2012 Aug 12. PMID: 22887175; PMCID: PMC3701860.

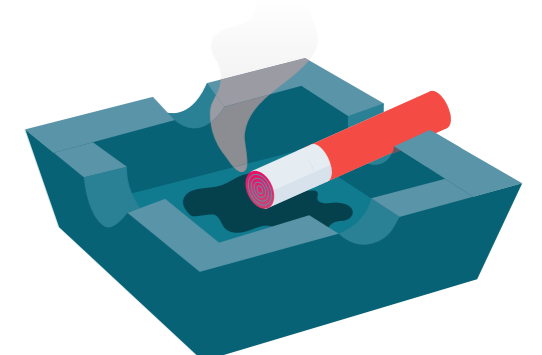
► <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC3701860/>

Ulucanlar S, Fooks GJ, Gilmore AB. The Policy Dystopia Model: An Interpretive Analysis of Tobacco Industry Political Activity. PLoS Med. 2016 Sep 20;13(9):e1002125. doi: 10.1371/journal.pmed.1002125. PMID: 27649386; PMCID: PMC5029800.

► <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC5029800/>

U.S. National Cancer Institute and World Health Organization. The Economics of Tobacco and Tobacco Control. National Cancer Institute Tobacco Control Monograph 21. NIH Publication No. 16-CA-8029A. Bethesda, MD: U.S. Department of Health and Human Services, National Institutes of Health, National Cancer Institute; and Geneva, CH: World Health Organization; 2016.

► https://cancercontrol.cancer.gov/sites/default/files/2020-08/m21_complete.pdf



Le lobbying du tabac en France

FELITAF

COMITÉ NATIONAL
CONTRE LE TABAGISME
13 rue d'Uzès 75002 Paris
01 55 78 85 10 – cnct@cnct.fr
www.cnct.fr



Conception/création : Cithéa. , Crédit illustratif : iStock

