

La fiscalité comportementale en santé : stop ou encore ?

Elisabeth Doineau, rapporteure générale
Cathy Apourceau-Poly

Mercredi 29 mai 2024

Commission des
AFFAIRES SOCIALES



Mission d'évaluation et de contrôle de la sécurité sociale

Le coût social en France du tabagisme, de la consommation nocive d'alcool et de l'obésité

Nombre de morts prématurées par an



Tabac

2019 (OFDT)



Alcool

2019 (OFDT)



Obésité

Moyenne 2020-2050 (OCDE)

- Espérance de vie de la population générale : 83 ans
- Pour les personnes mourant prématurément :
 - tabac : 66 ans (- 17 ans)
 - alcool : 69 ans (- 14 ans)

Coût net pour les finances publiques



Tabac

2019 (OFDT)



Alcool

2019 (OFDT)



Obésité

2012 (Trésor-Eco)

- Dépenses de soins moins fiscalité et moindres dépenses de retraite
- Avec prise en compte de la perte de PIB : des chiffres à majorer de 10-15 Md€ dans chaque cas ?

Coût social total



Tabac

2019 (OFDT)



Alcool

2019 (OFDT)



Obésité

Moyenne 2020-2050 (OCDE)

- Coût net pour les finances publiques + monétarisation de la perte de bien-être des personnes concernées et du reste de la société
- Des chiffrages en partie conventionnels (valeur de la vie humaine...) mais qui montrent l'importance de l'enjeu

Une approche évaluative et pragmatique

- **Première règle** : comparer la fiscalité aux autres outils susceptibles d'être utilisés.
- **Deuxième règle** : être aussi objectif que possible, en s'appuyant sur les études disponibles.
Plus de 100 publications prises en compte.
- **Troisième règle** : entendre toutes les principales parties prenantes, soit une quarantaine d'entités.
Environ 15 auditions publiques et 25 auditions des rapporteures.
- **Quatrième règle** : se limiter à des propositions ne se heurtant pas à une impossibilité manifeste de mise en œuvre.

Respect des obligations de transparence de la convention-cadre de l'OMS pour la lutte antitabac (ratifiée par la France en 2004)

Article 5.3

« En définissant et en appliquant leurs politiques de santé publique en matière de lutte antitabac, les Parties veillent à ce que ces politiques ne soient pas influencées par les intérêts commerciaux et autres de l'industrie du tabac, conformément à la législation nationale ».

Directives pour l'application de l'article 5.3 (rappelées dans le guide de déontologie du Sénateur d'octobre 2023)

« 2.1 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.

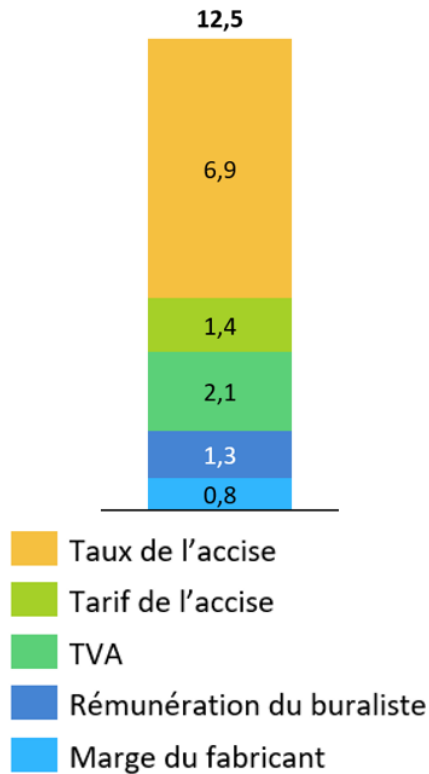
2.2 Lorsque les interactions avec l'industrie du tabac sont nécessaires, les Parties devraient veiller à ce qu'elles aient lieu dans la transparence. Dans toute la mesure possible, les interactions doivent avoir lieu en public, par exemple dans le cadre d'auditions publiques, d'avis publics ou en divulguant au public la documentation relative à ces interactions. »

**UN EFFORT CONTRASTÉ ET UN
CONSTAT D'ÉCHEC RELATIF DES
POLITIQUES DE PRÉVENTION MENÉES**

L'échec de la politique de lutte contre le tabagisme

1. Des moyens considérables

Prix d'un paquet de 20 cigarettes « premium » au 1^{er} janvier 2024 (en €)



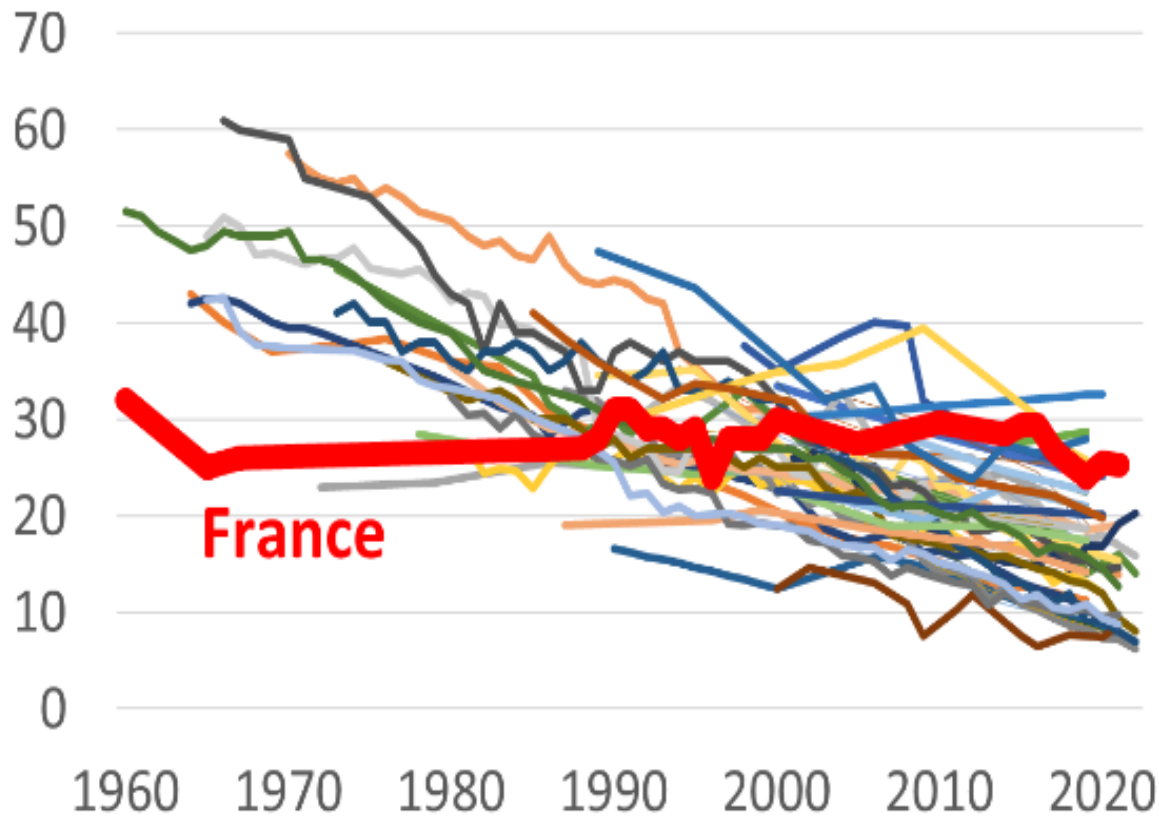
Source : DGDDI

- La fiscalité du tabac : 14 Md€ par an.
- La fiscalité représente plus de 80 % du prix d'un paquet de cigarettes.
- L'un des six Etats où le prix du paquet de cigarettes est le plus élevé.
- Des outils non fiscaux :
 - « loi Veil » de 1976
 - « loi Évin » de 1991
 - campagne « Mois sans tabac » (2016), paquet neutre (2017), meilleur remboursement des substituts nicotiques (2019).

L'échec de la politique de lutte contre le tabagisme

2. Un échec de la prévention, malgré la baisse de la prévalence permise par la hausse de la fiscalité de 2018-2020

Proportion de fumeurs quotidiens parmi la population de 15 ans et plus selon l'OCDE (1960-2022) (en %)



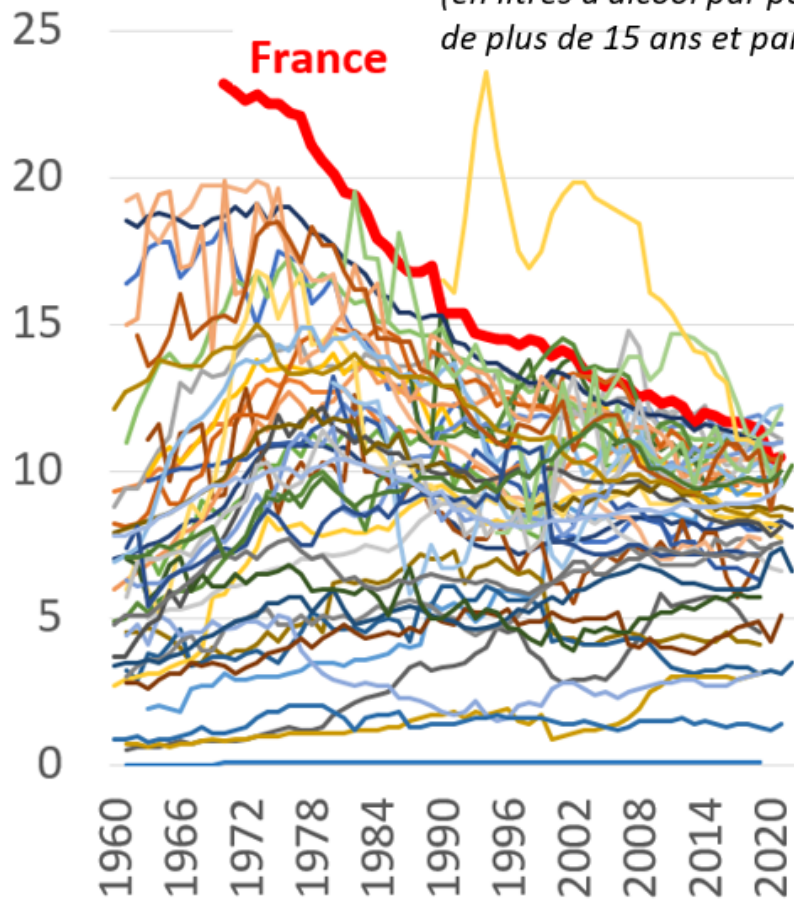
Champ : les 49 États suivis par l'OCDE (les 38 États membres, plus : Afrique du Sud, Argentine, Brésil, Bulgarie, Chine, Croatie, Inde, Indonésie, Pérou, Roumanie, Russie)

Source : D'après l'OCDE

Une consommation d'alcool très élevée et très concentrée

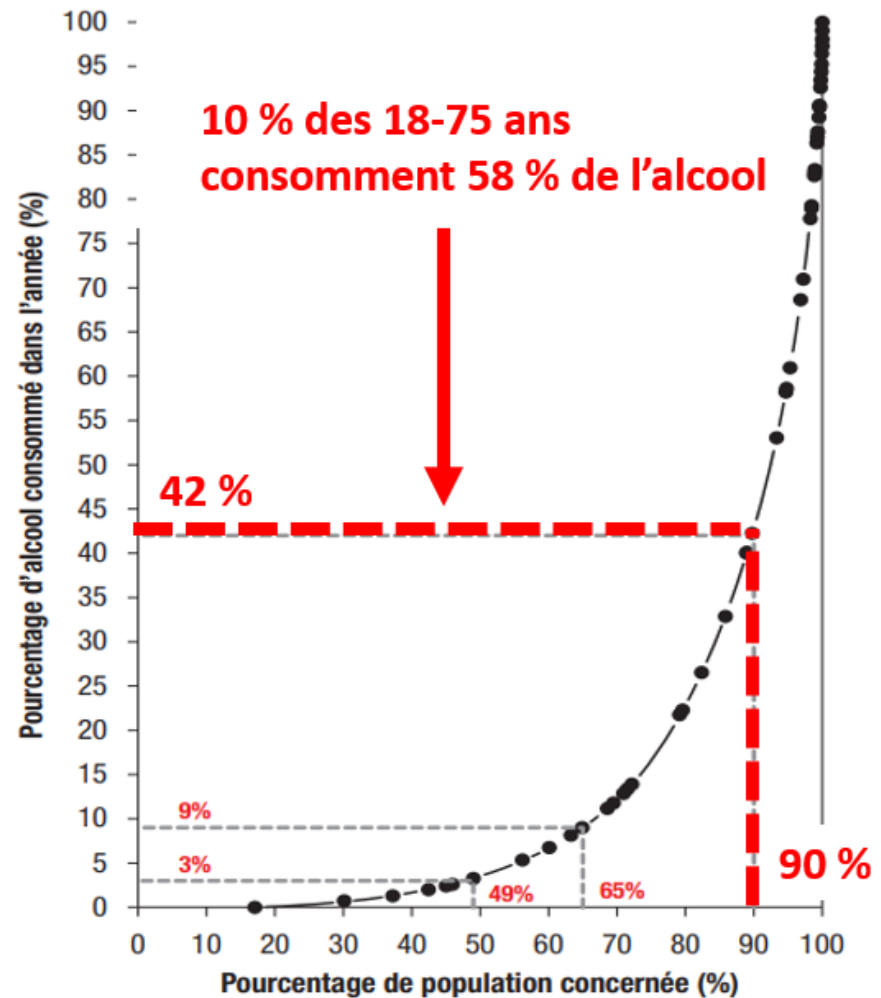
La consommation d'alcool par habitant (données de l'OCDE)

(en litres d'alcool par personne de plus de 15 ans et par an)



Champ : les 49 États suivis par l'OCDE (les 38 États membres, plus : Afrique du Sud, Argentine, Brésil, Bulgarie, Chine, Croatie, Inde, Indonésie, Pérou, Roumanie, Russie)

Distribution de la quantité d'alcool consommée en 2017 parmi les 18-75 ans



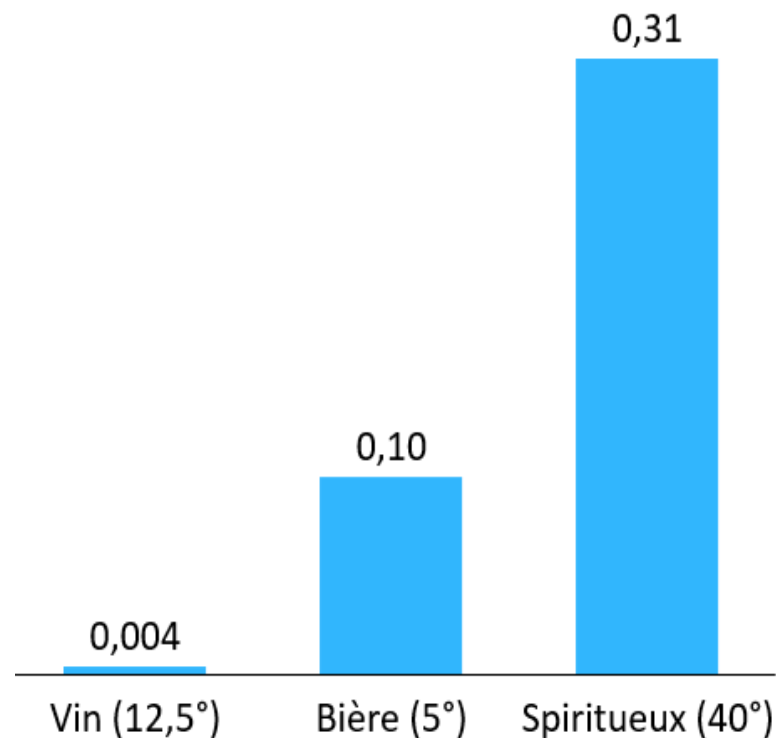
Source : Bulletin épidémiologique hebdomadaire n°5-6, Santé publique France, 19 février 2019

L'absence de réelle politique, notamment fiscale, de lutte contre la consommation nocive d'alcool

- Selon la Cour des comptes (2021), si les pouvoirs publics mènent une politique résolue de réduction de la consommation de tabac, aucun « *effort notable* » n'a été engagé dans le cas de l'alcool.
- La « loi Évin » de 1991 : des règles moins strictes que pour le tabac en matière de publicité.
- Des recettes fiscales de seulement 4 Md€ par an.
- La taxation d'un verre standard d'alcool (10 g d'alcool pur), forte pour les spiritueux et moyenne pour la bière, est négligeable dans le cas du vin (cf. graphique).

Taxation de 10 g d'alcool pur (2024)

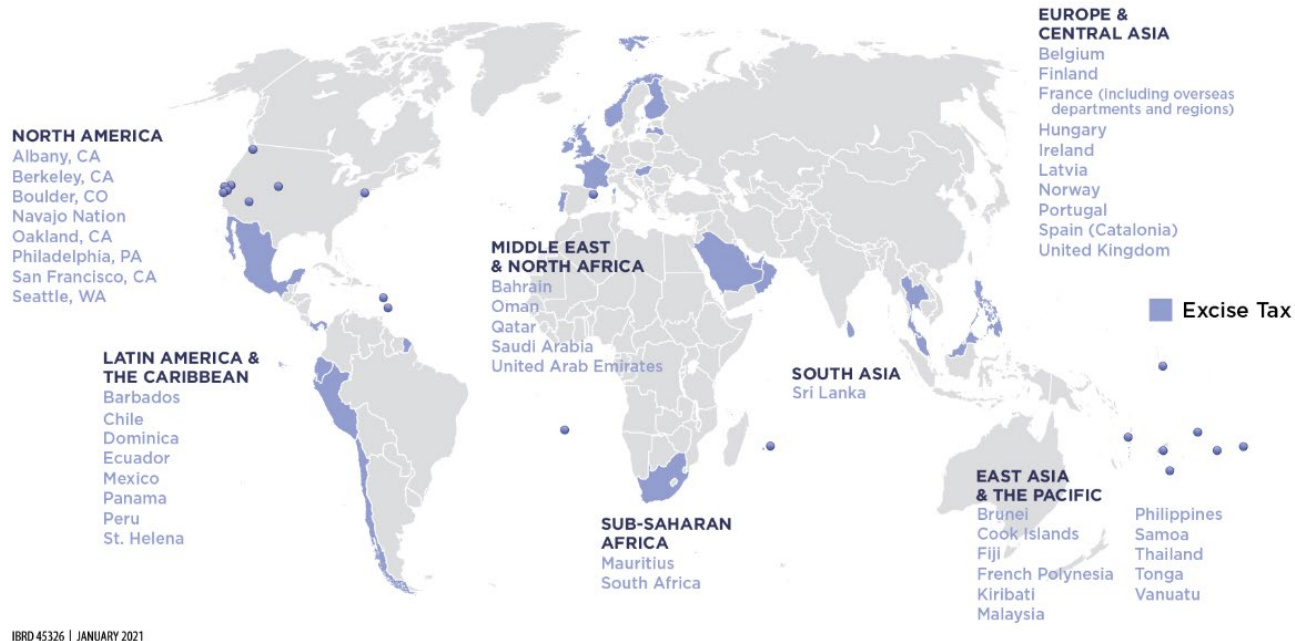
(en €)



Source : Mecss du Sénat

Une fiscalité nutritionnelle encore balbutiante

- Création de la **taxe soda** : 2012 (taxe sur les boissons sucrées + taxe sur les boissons édulcorées).



Carte des pays dans le monde appliquant une taxe d'accise sur les boissons sucrées, 2020

Une fiscalité nutritionnelle encore balbutiante

- Révision en 2018 de la **taxe sur les boissons sucrées**, dans une visée comportementale (barème progressif).
- **486 millions € de recettes en 2023** (soit + 16,5% depuis 2018).
- Impact : faible sur les prix et le niveau de consommation ; marginal sur la reformulation des compositions des produits par les industriels.
 - Un dispositif fiscal complexe, avec 15 paliers et des effets de seuil limités.
- **Bilan : décevant.** L'objectif comportemental n'est pas atteint.
 - Tant que les recettes fiscales augmentent, le taux de taxation optimal n'est pas atteint.
- D'autres mesures sont mises en œuvre pour tenter de structurer une politique nutritionnelle plus globale : Nutri-Score ; démarches d'engagement volontaires des producteurs (PNA) ; loi Gattolin sur le marketing alimentaire...

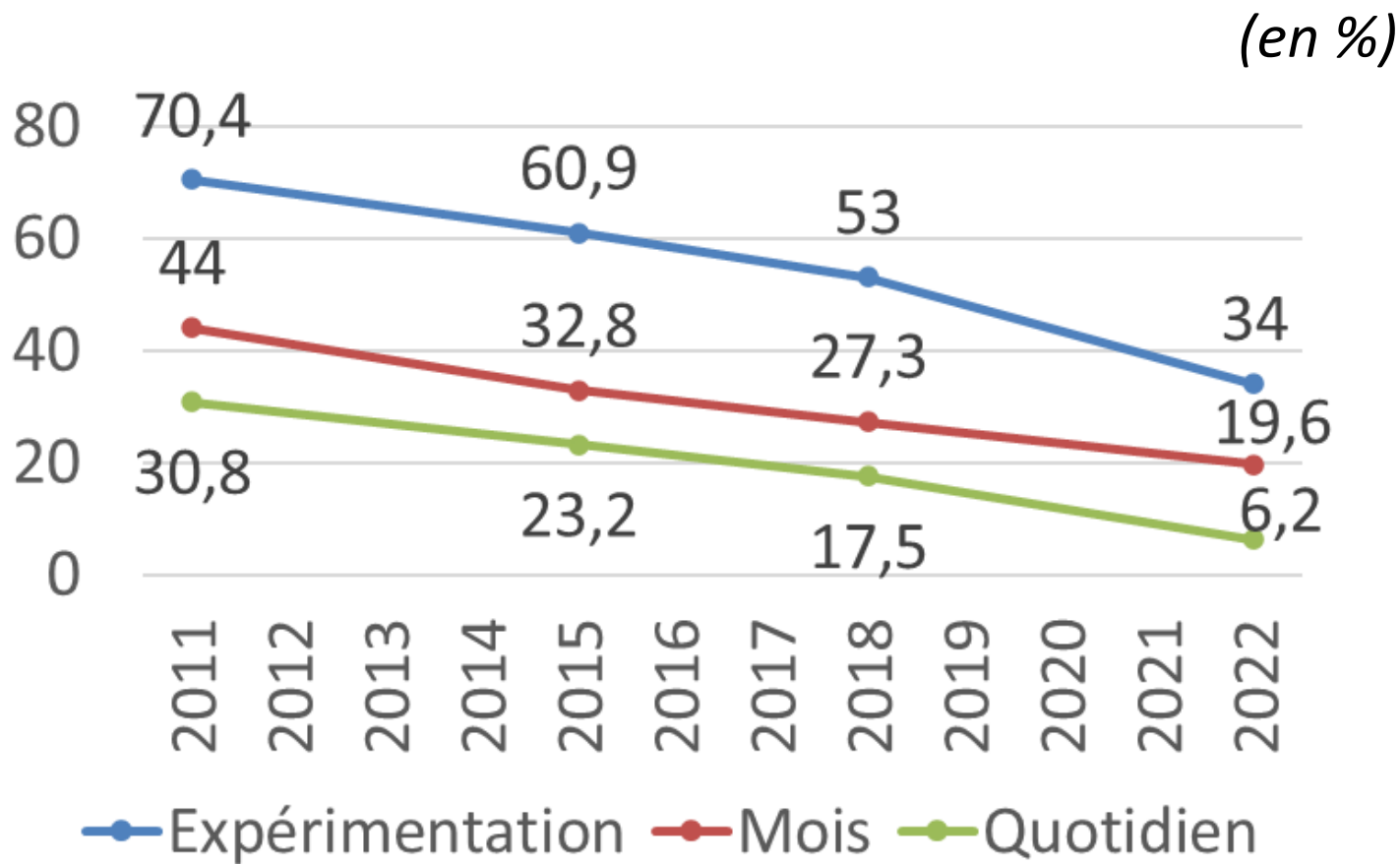
SE DONNER LES MOYENS DE LA PRÉVENTION : PROPOSITIONS POUR UNE ACTION VOLONTARISTE

Propositions transversales

- **Proposition n° 1** : Orienter davantage les recettes de la fiscalité comportementale vers des actions de prévention et communiquer clairement à ce sujet.
- **Proposition n° 2** : Concevoir et structurer une politique de prévention globale impliquant les structures scolaires et les collectivités territoriales, et intensifier les efforts en faveur de l'information et de la sensibilisation des consommateurs.
- **Proposition n° 3** : Assurer le respect des interdictions de vente de tabac et d'alcool aux mineurs, par le renforcement des contrôles et des sanctions et la mise en place d'outils permettant la vérification de l'âge lors du paiement.

Renforcer la lutte contre le tabagisme

Un contexte historiquement favorable : l'usage du tabac au lycée



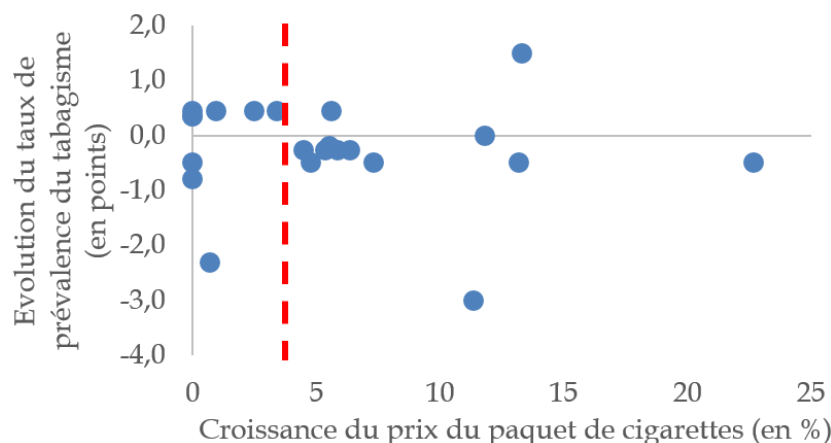
Source : Observatoire français des drogues et des tendances addictives (OFDT)

Reprendre l'augmentation de la fiscalité du tabac

1. La mesure la plus efficace

- Un apparent paradoxe : pourquoi poursuivre une politique qui semble avoir échoué ?
- Selon l'OMS (2021), « l'augmentation des taxes sur les produits du tabac est la mesure de lutte antitabac la plus efficace ».

- En France, il faut que le prix des cigarettes augmente de 4 % par an pour que la prévalence du tabagisme diminue. L'échec de la politique passée vient de son caractère erratique.



Source :
Mecss du
Sénat,
d'après des
données de
l'OFDT

- La reprise de l'augmentation du prix des produits du tabac permettrait de conforter l'éloignement des jeunes du tabagisme, et de ne pas manquer l'occasion historique qui se présente à nous.

Reprendre l'augmentation de la fiscalité du tabac

2. Des effets négatifs à relativiser

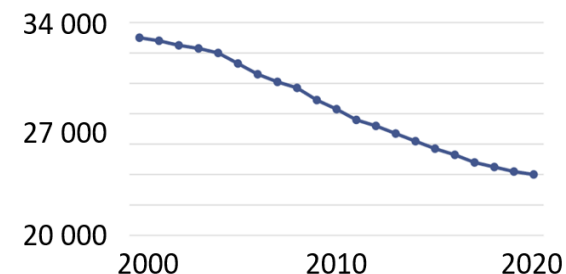
Un effet moins évident qu'il y paraît pour les buralistes

- La hausse du prix des cigarettes entraîne en moyenne un moindre taux de baisse des quantités vendues, et donc une augmentation de la rémunération des buralistes (ou « remise »), définie réglementairement en proportion du prix de vente.

Une hausse de 1 % du prix des cigarettes entraîne en moyenne une baisse de 0,4 % des quantités vendues, et donc une augmentation de $(0,96 \times 1,1 - 1) \times 100 = 5,6$ % de la rémunération des buralistes.

- Une baisse continue du nombre de buralistes, sans lien visible avec les hausses de la fiscalité (cf. graphique).
- Les produits du tabac représentent moins de la moitié des ventes des buralistes et une part bien plus faible de leurs marges.
- Le tabac est avant tout un produit d'appel.

Évolution du nombre de buralistes



Source : confédération des buralistes

Reprendre l'augmentation de la fiscalité du tabac

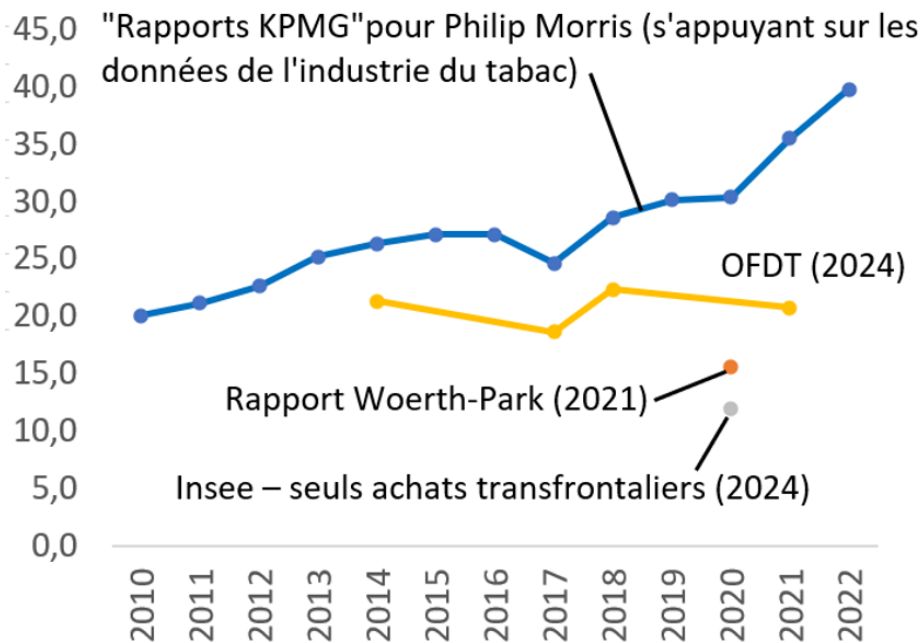
2. Des effets négatifs à relativiser

Quelle évolution du marché parallèle ?

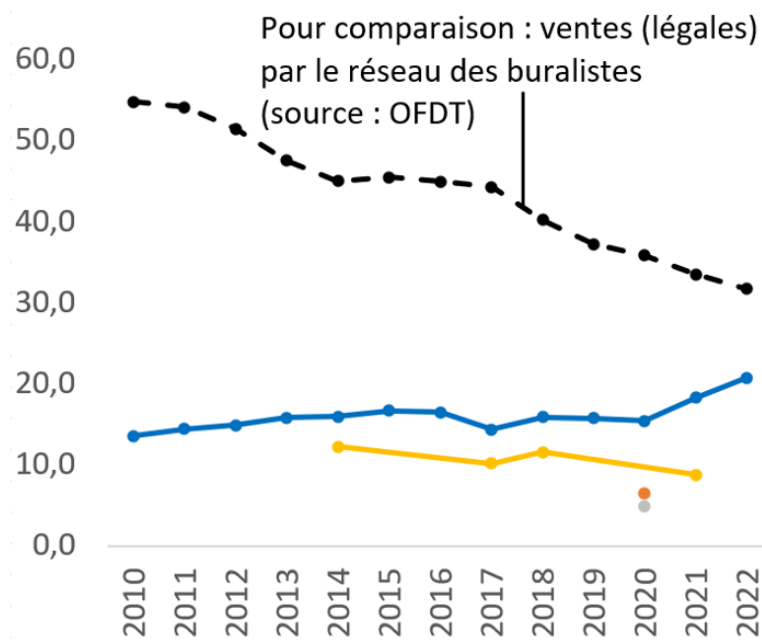
- Les estimations de l'industrie du tabac reposent sur une méthodologie peu transparente et sont explicitement contestées, notamment, par la DGFIP, la DGDDI et l'OFDT.

Principales estimations du marché parallèle

En % du nombre total de cigarettes



En milliards de cigarettes



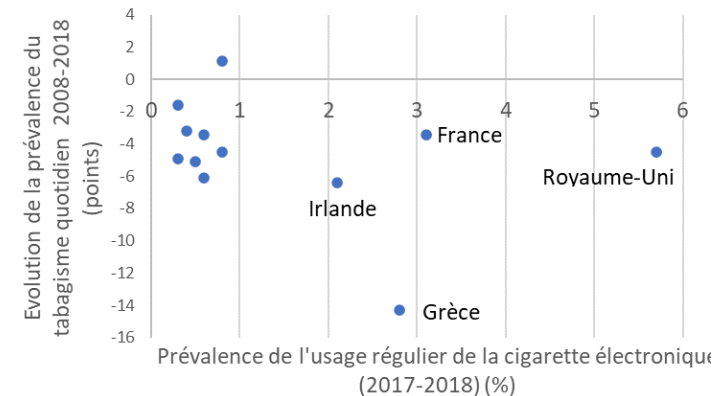
Source : Mécès du Sénat, d'après les sources indiquées

Quel rôle pour la cigarette électronique et le tabac à chauffer ?

La e-cigarette : un rôle modeste dans la baisse du tabagisme ?

- Avec un encadrement par un professionnel de santé, un taux de succès de 6 % avec les substituts nicotiques et de 8-10 % avec une cigarette électronique utilisant de la nicotine (source : « revue Cochrane » de 2024).
- Mais le HCSP a publié en 2021 un avis défavorable au recours à la cigarette électronique comme moyen de sortir du tabagisme (absence d'innocuité...).
- Un impact modeste sur l'évolution de la prévalence (le taux de succès restant faible) ?
- Une absence de lien entre usage de la cigarette électronique dans une population donnée et recul du tabagisme (cf. graphique).

Prévalence de l'usage régulier de la cigarette électronique et évolution de la prévalence du tabagisme quotidien



Source : Mecss du Sénat, d'après des données de Gallus et al. (2023) (cigarette électronique) et de l'OCDE (tabagisme)

Le tabac à chauffer : un risque important pour la santé publique

- L'article 15 de la LFSS 2023 prévoit d'aligner d'ici le 1^{er} janvier 2026 la fiscalité du tabac à chauffer sur celle des cigarettes.
- Cette augmentation doit être effectivement menée à terme.
- Contrairement à ce que le suggèrent les industriels du tabac, le tabac à chauffer étant plus nocif que la cigarette électronique (Znyk et al., 2021), son usage ne saurait être encouragé comme substitut à la cigarette.

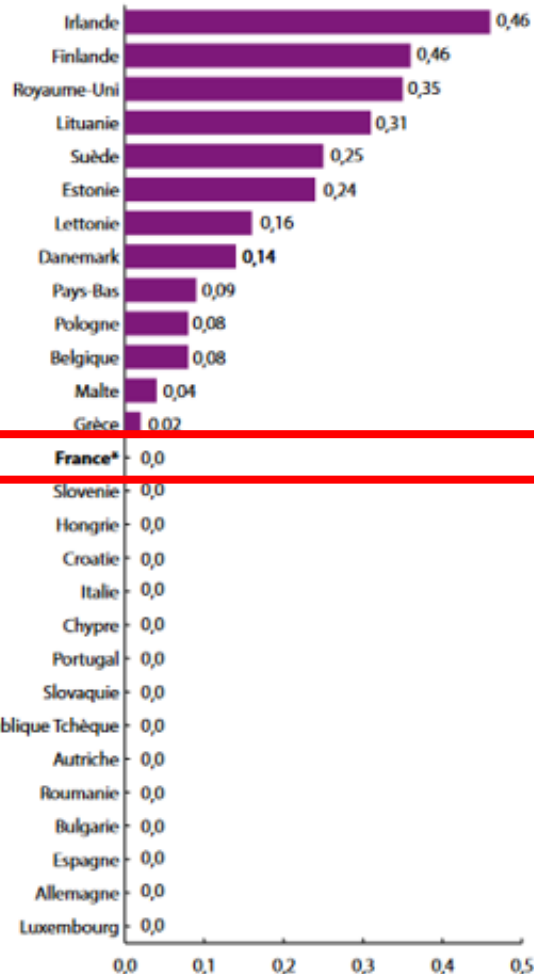
Propositions pour renforcer la lutte contre le tabagisme et encadrer la vente de produits nicotiques

- **Proposition n° 4** : Augmenter le prix des produits du tabac d'au moins 3,25 % par an hors inflation jusqu'en 2040, par la fiscalité et par une augmentation du taux de rémunération des buralistes.
- **Proposition n° 5** : Chiffrer selon une méthodologie fiable et transparente le nombre de cigarettes vendues dans le cadre du marché parallèle, et réduire ce nombre, par un renforcement de la lutte contre le commerce illicite, par des actions de prévention ciblées dans le cas du commerce transfrontalier licite, et en promouvant une révision en ce sens des directives tabac (harmonisation des prix à la hausse, application obligatoire des règles sur l'approvisionnement proportionné des marchés prévues par le protocole de 2012 à la convention de l'OMS sur la lutte antitabac).
- **Proposition n° 6** : Mieux encadrer la vente de produits contenant de la nicotine, en la limitant aux bureaux de tabac et aux magasins spécialisés et en interdisant leur vente aux mineurs, voire en instaurant une licence pour les magasins spécialisés.
- **Proposition n° 7** : Mener à bien, comme prévu par la loi, l'alignement de la fiscalité du tabac à chauffer sur celle des cigarettes.

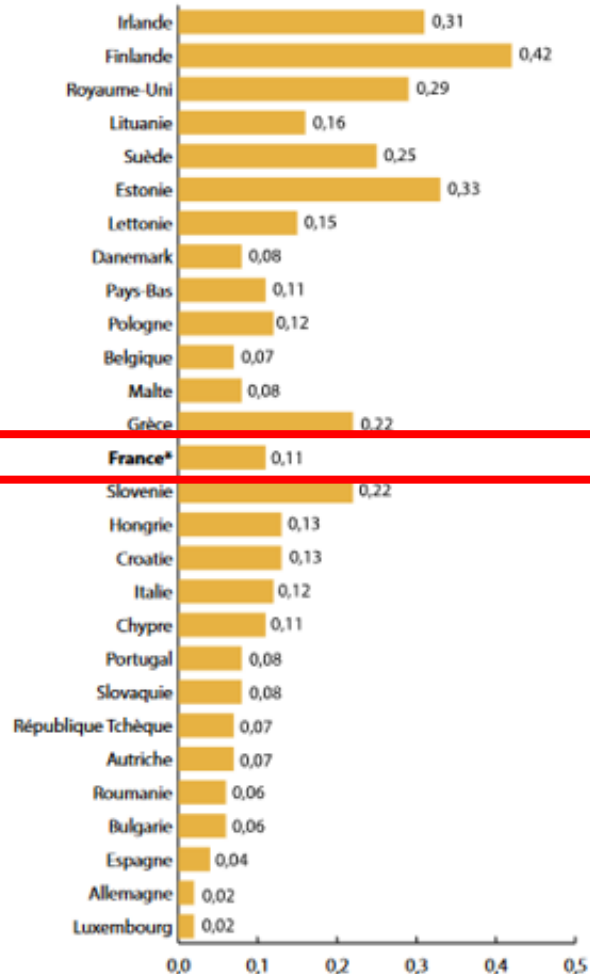
Définir une politique de lutte contre la consommation nocive d'alcool

Droits d'accise par verre standard d'alcool (2019) (en euros)

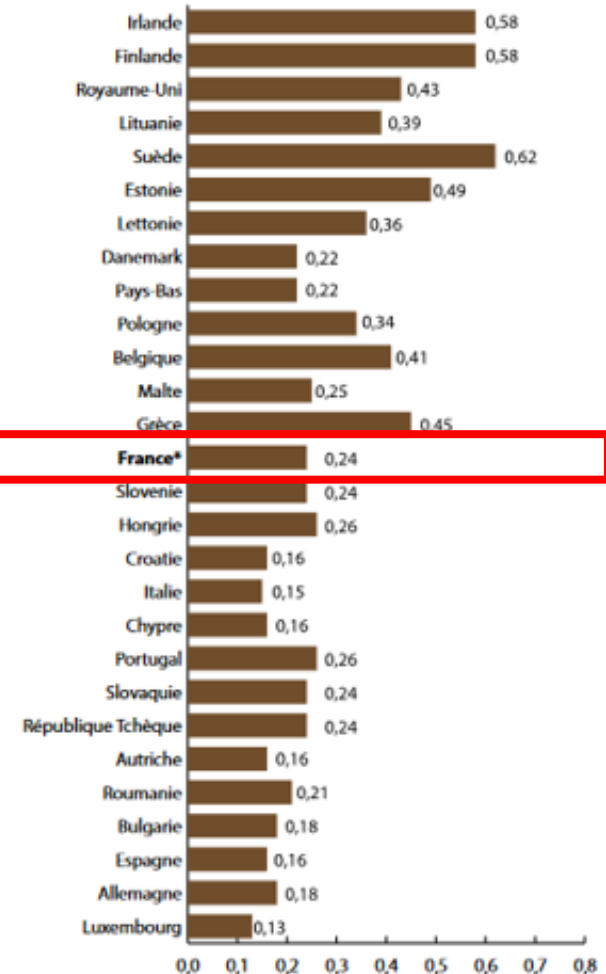
Unité d'alcool standard contenant du vin à 12,5°



Unité d'alcool standard contenant de la bière à 5°



Unité d'alcool standard contenant des spiritueux à 40°



Source : OFDT, d'après Angus et al., 2019

Définir une politique de lutte contre la consommation nocive d'alcool

Plutôt qu'une hausse de taxe, un prix minimum par unité d'alcool ?

- Une mesure préconisée par l'OMS (2010), la Cour des comptes (2016), des travaux de simulation de l'économiste Fabrice Etilé (2022), la commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale (2023).
- Une mesure mise en œuvre dans plusieurs pays ces dernières années (cf. tableau).
- Une mesure ciblant les consommations les plus pathologiques.
- Selon les simulations de Fabrice Etilé (2022), en France un prix minimum de 0,5 €/10 g d'alcool réduirait la mortalité imputable à la consommation d'alcool de 22 % et augmenterait les marges et les profits des producteurs indépendants de vin.

Expériences étrangères

État ou entité	Date d'instauration	Montant pour 10 g d'alcool
Ecosse	2012 (entrée en vigueur en 2018, pérennisation en 2024)	0,5 £ puis 0,65 £ (2024)
Territoire du Nord australien	2018	1,30 \$ australien
Pays de Galles	2018	0,5 £
Irlande	2018 (entrée en vigueur en 2022)	1 €

Source : Mecss du Sénat

Le rapport d'évaluation de *Public Health Scotland* (2023)

- Une réduction du nombre de décès directement imputables à l'alcool de 13,4 %.
- « *Il n'existe aucune preuve cohérente que le [prix minimum] ait eu un impact positif ou négatif sur l'industrie des boissons alcoolisées dans son ensemble* ».

Définir une politique de lutte contre la consommation nocive d'alcool

Propositions

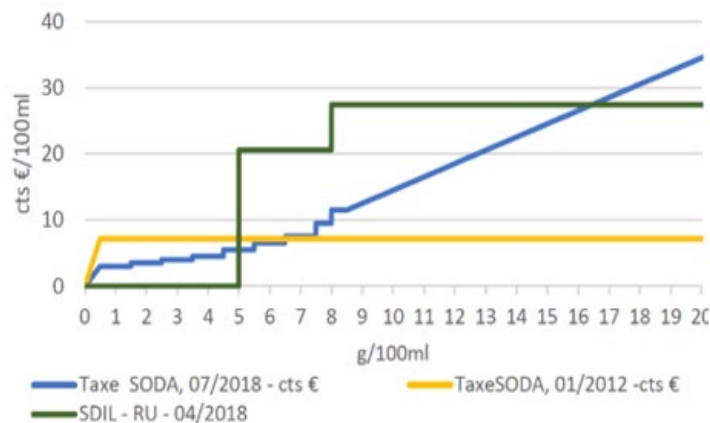
- **Proposition n° 8** : Poursuivre, en associant les producteurs, la réflexion sur l'instauration éventuelle d'un prix minimum par unité d'alcool, afin notamment d'éviter que les augmentations de marge soient captées par les distributeurs.
- **Proposition n° 9** : Mieux encadrer la publicité pour l'alcool, en inscrivant à l'article L. 3351-7 du code de la santé publique des peines plus dissuasives et adaptées et en interdisant la publicité pour l'alcool sur internet.
- **Proposition n° 10** : Élaborer et rendre public un programme national de réduction des consommations nocives d'alcool.

Créer les conditions d'un environnement nutritionnel favorable à la santé

- L'expérience du **Royaume-Uni** prouve qu'une taxe à visée comportementale sur les boissons sucrées peut produire des résultats significatifs.

Comparaison des taxes française et britannique :

- Une taxe progressive à 15 paliers (France)
- Une taxe à effet de seuils à 2 paliers (RU) → favorise le repositionnement des industriels.



- **Proposition n° 11** : Réformer le barème de la taxe sur les boissons sucrées en augmentant ses taux et en limitant le nombre de tranches d'imposition afin de renforcer son efficacité et d'accentuer sa visée comportementale.
- **Proposition n° 12** : Accompagner la réforme de la taxe sur les boissons sucrées d'une communication adaptée, explicitant les objectifs poursuivis en termes de santé publique et valorisant le financement d'actions de prévention.

Créer les conditions d'un environnement nutritionnel favorable à la santé

- Les outils actuels pour inciter à la reformulation de la composition des aliments n'ont pas fait leurs preuves.
- Action recommandée par le HCSP. L'Anses pourrait définir des standards de composition nutritionnelle.
- **Proposition n° 13** : Fixer des quantités maximales de sucre, de sel ou de matières grasses pour certaines catégories d'aliments.
- Le soutien ciblé à la consommation de fruits et légumes est essentiel pour réduire les inégalités de santé nutritionnelle.
- **Proposition n° 14** : Produire et transmettre au Parlement dans les meilleurs délais le rapport sur les modalités de mise en œuvre d'un chèque alimentaire prévu par la loi « Climat et résilience » de 2021, puis expérimenter un dispositif de soutien à l'achat de fruits et légumes par les ménages disposant de ressources inférieures à un seuil à déterminer.

Créer les conditions d'un environnement nutritionnel favorable à la santé

- Loi Gattolin du 20 décembre 2016 relative à la régulation du marketing alimentaire. Le cadre législatif actuel, minimaliste et désormais dépassé, doit être renforcé. Les travaux réalisés par Santé Publique France conduisent à formuler une recommandation ambitieuse.
- **Proposition n° 15** : Interdire à la télévision et sur internet les publicités pour des aliments de faible qualité nutritionnelle ciblant les enfants de moins de 17 ans.
- 57% des consommateurs déclarent avoir modifié au moins une de leurs habitudes de consommation grâce au Nutri-Score.
- **Proposition n° 16** : Plaider pour un Nutri-Score obligatoire à l'échelle européenne grâce à une révision du règlement EU n° 1169/2011.

La fiscalité comportementale en santé : stop ou encore ?

Elisabeth Doineau, rapporteure générale
Cathy Apourceau-Poly

Mercredi 29 mai 2024

Commission des
AFFAIRES SOCIALES



Mission d'évaluation et de contrôle de la sécurité sociale