

N° 399

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2013-2014

Enregistré à la Présidence du Sénat le 26 février 2014

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la mission d'évaluation et de contrôle de la sécurité sociale (1) de la commission des affaires sociales (2) sur la **fiscalité comportementale**,*

Par M. Yves DAUDIGNY et Mme Catherine DEROCHE,

Sénateurs.

(1) Cette mission est composée de : M. Yves Daudigny, *président* ; MM. Jacky Le Menn, Alain Milon, *vice-présidents* ; MM. Gilbert Barbier, Jean-Marie Vanlerenberghe, *secrétaires* ; Mme Jacqueline Alquier, M. Jean-Noël Cardoux, Mmes Annie David, Christiane Demontès, Catherine Deroche, MM. Jean Desessard, Jean-Pierre Godefroy, Ronan Kerdraon, Mme Isabelle Pasquet, M. René-Paul Savary.

(2) Cette commission est composée de : Mme Annie David, *présidente* ; M. Gilbert Barbier, Mmes Isabelle Debré, Catherine Deroche, Catherine Génisson, MM. Jean-Pierre Godefroy, Claude Jeannerot, Jacky Le Menn, Alain Milon, Jean-Marie Vanlerenberghe, *vice-présidents* ; Mmes Aline Archimbaud, Claire-Lise Campion, M. Jean-Noël Cardoux, Mme Chantal Jouanno, M. Marc Laménie, *secrétaires* ; M. Yves Daudigny, *rapporteur général* ; Mmes Jacqueline Alquier, Patricia Bordas, M. Jean-Paul Amoudry, Mmes Françoise Boog, Natacha Bouchart, Marie-Thérèse Bruguière, Caroline Cayeux, M. Bernard Cazeau, Mmes Karine Claireaux, Laurence Cohen, Christiane Demontès, MM. Gérard Dériot, Jean Desessard, Mme Muguette Dini, M. Claude Domeizel, Mme Anne Emery-Dumas, MM. Guy Fischer, Michel Fontaine, M. Bruno Gilles, Mmes Colette Giudicelli, Christiane Hummel, M. Jean-François Husson, Mme Christiane Kammermann, MM. Ronan Kerdraon, Georges Labazée, Jean-Claude Leroy, Gérard Longuet, Hervé Marseille, Mmes Michelle Meunier, Isabelle Pasquet, MM. Louis Pinton, Hervé Poher, Mmes Gisèle Printz, Catherine Procaccia, MM. Henri de Raincourt, Gérard Roche, René-Paul Savary, Mme Patricia Schillinger, MM. François Vendasi, Michel Vergoz, Dominique Watrin.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LISTE DES PROPOSITIONS.....	7
I. ETAT DES LIEUX DES TAXES COMPORTEMENTALES	11
A. LES TAXES COMPORTEMENTALES AUJOURD’HUI.....	11
1. <i>Une tentative de définition</i>	11
a) Une définition littérale	11
b) Une définition restrictive	12
2. <i>Un essai de recensement</i>	13
a) La faible prise en compte des problématiques de santé publique par la TVA	14
b) Combien de taxes comportementales ?	16
B. DES ACCISES AUX TAXES COMPORTEMENTALES : L’APPARITION D’UNE NOUVELLE CATÉGORIE FISCALE ?	20
1. <i>Un outil budgétaire</i>	20
a) Des taxes au produit facile.....	20
b) Des assiettes ancestrales.....	20
2. <i>Un outil permettant de peser sur la formation des prix</i>	22
3. <i>Un outil de santé publique ?</i>	23
a) Des considérations morales et hygiénistes.....	23
b) Des objectifs de santé publique affirmés.....	24
c) Une fiscalité comportementale assumée ?	26
C. DU BUDGET GÉNÉRAL AU FINANCEMENT DE LA PROTECTION SOCIALE	27
1. <i>Une place croissante dans le financement de la protection sociale</i>	27
a) Une affectation d’abord limitée au financement des dépenses agricoles	28
b) ... progressivement étendue à l’ensemble du champ social.....	28
2. <i>Des modalités d’affectation symbolisant l’instabilité et la complexité du financement de la protection sociale</i>	30
a) Des taxes qui participent à l’instabilité des modalités de financement de la protection sociale	30
b) Des taxes qui symbolisent le manque de lisibilité des modalités de financement de la protection sociale	32
3. <i>Une affectation longtemps sans lien avec les dépenses de santé publique</i>	33
II. LES TAXES COMPORTEMENTALES ? QUELLE LÉGITIMITÉ ? QUELLE EFFICACITÉ ?	35
A. MOBILISER LA POLITIQUE FISCALE POUR AGIR SUR LES COMPORTEMENTS : QUELLE LÉGITIMITÉ ?	35
1. <i>Les fondements théoriques de la fiscalité comportementale</i>	35
a) Un moyen de pallier l’absence de rationalité du consommateur	35
b) Un outil permettant d’internaliser les externalités.....	37
c) L’existence d’un double dividende ?	38
2. <i>Des conséquences sanitaires qui appellent une action résolue des pouvoirs publics</i>	39
a) 73 000 décès annuels attribuables au tabagisme.....	40
b) 49 000 morts par an liés à l’alcool.....	42
c) La progression inquiétante de l’épidémie d’obésité.....	45

3. Un coût financier considérable pour la collectivité.....	47
a) Les coûts liés au tabagisme	48
b) Les conséquences financières attribuables à la consommation d'alcool.....	51
c) Les dépenses d'assurance maladie engendrées par les déséquilibres alimentaires.....	53
B. MOBILISER LA POLITIQUE FISCALE POUR AGIR SUR LES COMPORTEMENTS :	
QUELLE EFFICACITÉ ?	55
1. <i>Prix, consommations, santé : des liens complexes et incertains</i>	<i>56</i>
a) L'impact d'une augmentation des prix sur la consommation de tabac	57
b) L'effet d'une modification des prix sur la consommation d'alcool.....	58
c) L'impact d'une hausse des prix sur les comportements alimentaires	60
2. <i>Contournements, substitutions : une efficacité conditionnée par les stratégies des agents économiques</i>	<i>61</i>
a) Les réactions des entreprises	62
b) Les stratégies des consommateurs	63
3. <i>La nécessaire prise en compte de l'efficacité sociale de la fiscalité.....</i>	<i>64</i>
a) Une fiscalité régressive ?	64
b) Des politiques de taxation inéquitables ?.....	66
4. « L'effet signal », élément essentiel d'une politique par les prix	66
III. LA FISCALITÉ FRANÇAISE : UN INSTRUMENT DE POLITIQUE SANITAIRE ?	68
A. UNE FISCALITÉ SUR LE TABAC TROP LONGTEMPS TOURNÉE VERS LE RENDEMENT	68
1. <i>Une fiscalité encadrée par le droit européen.....</i>	<i>68</i>
2. <i>Une réglementation nationale récemment réformée.....</i>	<i>69</i>
a) Le prix de référence, clé de voute de la fiscalité du tabac.....	70
b) Une fiscalité hétérogène	71
3. <i>Le rôle déterminant de la fiscalité du tabac dans la définition des prix de vente et dans l'évolution de la structure du marché</i>	<i>74</i>
a) Un levier efficace sur la définition des prix de vente	74
b) Un rôle déterminant dans l'évolution de la structure du marché	75
4. <i>La fiscalité sur les tabacs : un instrument trop longtemps tourné vers le rendement</i>	<i>78</i>
5. <i>Vers l'utilisation de la fiscalité du tabac à des fins de santé publique ?</i>	<i>84</i>
a) Une politique de prix enfin efficace	84
b) Un environnement en mutation	85
B. UNE FISCALITÉ SUR LES BOISSONS ALCOOLISÉES SANS OBJECTIF	87
1. <i>Un cadre communautaire vieillissant</i>	<i>87</i>
2. <i>Un régime fiscal hybride</i>	<i>90</i>
3. <i>Une structure fiscale reposant sur des objectifs difficilement identifiables.....</i>	<i>93</i>
4. <i>Une fiscalité à la croisée des considérations sanitaires, économiques et culturelles</i>	<i>95</i>
C. LES PRÉMICES D'UNE FISCALITÉ NUTRITIONNELLE ?	101
1. <i>Les exemples étrangers.....</i>	<i>101</i>
2. <i>La taxe sur les boissons sucrées</i>	<i>102</i>
3. <i>La taxe sur les huiles.....</i>	<i>106</i>
4. <i>Une taxe sur les dépenses de promotion tombée en déshérence</i>	<i>109</i>

IV. GARANTIR L'EFFICACITÉ ET L'ACCEPTABILITÉ DES CONTRIBUTIONS DE SANTÉ PUBLIQUE	112
1. <i>Un préalable : abandonner le concept de fiscalité comportementale</i>	<i>112</i>
2. <i>Une nécessité : redéfinir les modalités de mise en œuvre des contributions de santé publique</i>	<i>113</i>
3. <i>Une ambition : mettre en cohérence le système fiscal en vigueur.....</i>	<i>114</i>
4. <i>Une gageure : harmoniser la fiscalité à l'échelle européenne.....</i>	<i>116</i>
 TRAVAUX DE LA MISSION.....	 117
 I. AUDITIONS DE LA MECSS.....	 117
• Audition de M. Christian Ben Lakhdar, enseignant-chercheur en économie des drogues et des addictions à la Faculté libre des sciences économiques et de gestion de Lille, membre du Haut Conseil de la santé publique (mercredi 3 avril 2013)	117
• Audition de Mme Catherine Hill, chef du service de biostatistiques et d'épidémiologie de l'Institut Gustave Roussy (mercredi 3 avril 2013)	123
• M. Joël Forgeau, président, et Mme Audrey Bourolleau, déléguée générale de Vin et société ; Mmes Sylvie Hénon-Badoinot, présidente, Myriam Decoeur-Michel, directeur général, et M. Gilles Rouvière, directeur général adjoint, de la Fédération française des spiritueux ; M. Pascal Chèvremont, délégué général des Brasseurs de France (jeudi 23 mai 2013)	128
• Audition de Mmes Sylvie Hénon-Badoinot, présidente, Myriam Decoeur-Michel, directeur général, et M. Gilles Rouvière, directeur général adjoint, de la Fédération française des spiritueux (jeudi 23 mai 2013).....	138
• Audition de MM. Philippe Vasseur, président, et Pascal Chèvremont, délégué général des Brasseurs de France (jeudi 23 mai 2013)	143
 II. PRÉSENTATION DU RAPPORT D'INFORMATION.....	 148
 III. LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LES RAPPORTEURS.....	 164

LISTE DES PROPOSITIONS

Un préalable : abandonner le concept de fiscalité comportementale
<ul style="list-style-type: none">• Recommandation n° 1 : substituer à l'expression « fiscalité comportementale » la notion de « contribution de santé publique »
Une nécessité : redéfinir les modalités de mise en œuvre des contributions de santé publique
<ul style="list-style-type: none">• Recommandation n° 2 : clarifier les objectifs poursuivis par de telles contributions en privilégiant les effets sanitaires au rendement financier
<ul style="list-style-type: none">• Recommandation n° 3 : insérer, lorsque c'est opportun, un volet fiscal dans chacune des stratégies pluriannuelles de santé publique définies par le Gouvernement
<ul style="list-style-type: none">• Recommandation n° 4 : prévoir, au sein du Programme national de réduction du tabagisme, une hausse de 10 % par an du prix des différents produits du tabac sur les cinq prochaines années
Une ambition : remédier aux incohérences du système fiscal en vigueur
<ul style="list-style-type: none">• Recommandation n° 5 : harmoniser les taux de taxe applicables aux huiles végétales
<ul style="list-style-type: none">• Recommandation n° 6 : aligner les taux de taxe applicables aux cigarettes au tabac à rouler
<ul style="list-style-type: none">• Recommandation n° 7 : mettre fin à l'avantage fiscal que constitue l'application du taux de TVA « réduit » aux produits faisant l'objet d'une « contribution de santé publique »
<ul style="list-style-type: none">• Recommandation n° 8 : actualiser la liste des aliments bénéficiant du taux de TVA « réduit » en tenant compte de leurs caractéristiques nutritionnelles.
<ul style="list-style-type: none">• Recommandation n° 9 : repenser les messages sanitaires accompagnant les publicités alimentaires pour garantir leur efficacité
<ul style="list-style-type: none">• Recommandation n° 10 : réexaminer la nécessité de maintenir les contributions de santé publique assises sur les produits dont l'innocuité est scientifiquement prouvée

Mesdames, Messieurs,

En avril 2013, la Mecss du Sénat a décidé de s'intéresser à la problématique de la « fiscalité comportementale », expression désignant communément les taxes et prélèvements poursuivant des fins de santé publique.

Ce travail fait écho à l'indéniable intérêt des pouvoirs publics pour ce sujet au cours des dernières années, intérêt illustré par la multiplication des initiatives parlementaires et gouvernementales visant à instaurer de nouvelles taxes (taxes sur les boissons sucrées, contribution sur les boissons énergisantes ...) ou à augmenter le taux des droits existants (droits de consommation sur les produits du tabac, droit sur les spiritueux et les bières...).

La situation dégradée des finances publiques, qui appelle la multiplication des bases taxables, le niveau élevé des prélèvements pesant sur les facteurs de production traditionnels, qui conduit à explorer des assiettes alternatives et le lien fréquemment établi entre consommation et dépenses de santé, qui appelle la participation des consommateurs au financement des dépenses sociales qu'ils engendrent sont régulièrement évoqués pour justifier un tel foisonnement.

Ce travail répond surtout au nombre limité de travaux d'ensemble réalisés à ce jour sur la question. Jusqu'à la publication du rapport d'étape du Haut Conseil du financement de la protection sociale du 7 juin dernier, abordant le sujet sous l'angle exclusif du financement de la sécurité sociale, le seul document de référence en ce domaine était le rapport IGS/IGF daté de septembre 2008 et limité à la pertinence et la faisabilité d'une taxation nutritionnelle.

C'est dans ce contexte que la Mecss entend dresser un état des lieux objectif d'une « fiscalité » mal connue, mal comprise et mal nommée, afin d'en faire ressortir les enjeux, d'en souligner l'intérêt et d'en établir les limites.

I. ETAT DES LIEUX DES TAXES COMPORTEMENTALES

Fréquemment employé dans le discours politique, abondamment utilisé au niveau médiatique, le concept de fiscalité comportementale - ou de taxe comportementale - demeure un parfait inconnu en matière juridique et fiscale. Le Conseil constitutionnel lui préfère la notion de fiscalité incitative quand les manuels se contentent d'énumérer des droits indirects ou des impôts sur la consommation.

La fiscalité comportementale se situe ainsi dans une zone grise qui requiert un certain pragmatisme et appelle une tentative de définition. Elle donne à voir comment des taxes de rendement ancestrales sont désormais mobilisées à des fins de santé publique.

Elle illustre surtout les évolutions d'un système fiscal marquées par l'interventionnisme des pouvoirs publics et les besoins de financement grandissants de notre système de protection sociale.

A. LES TAXES COMPORTEMENTALES AUJOURD'HUI

1. Une tentative de définition

En dépit d'une popularité désormais bien établie parmi les parlementaires et d'un intérêt grandissant de la part des médias, les contours de la notion de « fiscalité comportementale » restent difficiles à cerner. Ni la doctrine, ni la jurisprudence ne se sont en effet expressément prononcées à ce jour sur le contenu d'une expression qui transcende les catégories fiscales établies.

Ce constat n'est pas surprenant dans un domaine - la fiscalité - qui s'est longtemps montré réticent aux définitions juridiques et repose encore largement sur des concepts établis au cours de la première moitié du XIX^e siècle. Il paraît pourtant nécessaire de procéder à cet exercice de définition afin de garantir la clarté du propos et la précision de l'analyse.

a) Une définition littérale

Dans son acception littérale, la fiscalité comportementale définit l'ensemble des outils fiscaux utilisés par les pouvoirs publics pour influencer le comportement des agents économiques (entreprises, ménages ...). Elle se confond avec la notion de **fiscalité incitative** pour reprendre la terminologie employée par le juge constitutionnel¹ désignant l'ensemble des dispositifs fiscaux

¹ Voir notamment les décisions du Conseil constitutionnel numéro 2000-441 DC, 28 décembre 2000, Loi de finances rectificative pour 2000, cons. 34, 2003-488 DC, 29 décembre 2003, Loi de finances rectificative pour 2003, cons. 9, 2009-599 DC du 29 décembre 2009, Loi de finances pour 2010, cons. 80 aux termes desquelles « le principe d'égalité ne fait pas obstacle à ce que soient établies des impositions spécifiques ayant pour objet d'inciter les redevables à adopter des comportements conformes à des objectifs d'intérêt général, pourvu que les règles qu'il fixe à cet effet soient justifiées au regard desdits objectifs ».

(impôts et taxes mais aussi exonérations, crédits d'impôts voire modulations de cotisations ...) utilisés par les pouvoirs publics pour **inciter les redevables à adopter des comportements conformes à des objectifs d'intérêt général**.

Cette définition se heurte au nombre et à la diversité des missions assignées à la fiscalité par les pouvoirs publics. Depuis l'apparition de l'Etat moderne, l'outil fiscal est en effet utilisé bien au-delà de la traditionnelle couverture des charges publiques. Il est désormais ouvertement mobilisé pour atteindre des objectifs aussi divers que la réduction des dommages causés à l'environnement par certaines activités (taxe générale sur les activités polluantes, « bonus-malus » automobile), la lutte contre le bruit engendré par le trafic aérien (taxe sur les nuisances sonores aériennes) ou la régulation des comportements des entreprises en matière d'emploi des travailleurs âgés.

Valérie Pécresse, alors ministre du budget, rangeait d'ailleurs parmi les taxes comportementales la taxe sur les loyers abusifs des micro-logements à l'occasion des débats sur le projet de loi de finances pour 2012. Elle précisait à cet égard : *« Une autre taxe comportementale qui figure dans ce projet de loi de finances est celle relative aux loyers abusifs des toutes petites surfaces. Nous considérons que certains propriétaires abusent et font payer trop cher ces petites surfaces. »*

b) Une définition restrictive

Dans les faits, le champ de la fiscalité comportementale semble cependant plus restreint que celui de la fiscalité incitative retenu par la jurisprudence du Conseil constitutionnel.

Loin de concerner l'ensemble des mesures fiscales destinées à inciter les redevables à adopter des comportements conformes à des objectifs d'intérêt général, l'expression paraît désigner plus particulièrement les taxes et impositions poursuivant des objectifs de santé publique.

Lors de la présentation du plan de réduction des déficits publics, le 24 août 2011, le Premier ministre de l'époque, François Fillon, proposait d'ailleurs de recourir aux taxes comportementales afin *« de freiner la consommation de produits dont une consommation excessive est fortement facteur de risques pour la santé »*.

Dans le même esprit, l'analyse des débats entourant l'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2014 permet de constater que cette expression a été utilisée par les parlementaires à l'appui d'amendements principalement motivés par des problématiques de santé publique.

Ces propositions visaient, selon leurs auteurs :

- à lutter contre le tabagisme des jeunes et des femmes par l'augmentation des droits sur les tabacs ;

- à limiter l'utilisation des huiles riches en acide palmitique favorisant les maladies cardiovasculaires par la création d'une contribution additionnelle à la taxe spéciale sur les huiles de palme, de palmiste et de coprah ;

- à diminuer l'émission de particules fines à l'origine de cancers, de maladies respiratoires et dégénératives par la mise en place d'une taxe sur les immatriculations de voitures neuves fonctionnant au gazole ;

- à réduire la consommation des boissons réputées favoriser les accidents cardiaques graves chez les consommateurs porteurs de prédispositions génétiques par l'adoption d'une taxe sur les boissons énergisantes.

Dans ces conditions, la fiscalité comportementale se définirait aujourd'hui comme **un sous-ensemble de la fiscalité incitative visant à conduire les redevables à adopter des comportements conformes aux objectifs de santé publique poursuivis par les pouvoirs publics.**

Cette définition diffère de celle proposée par le Haut Conseil du financement de la protection sociale pour les « prélèvements à visée comportementale ». Le rapport d'étape sur la clarification et la diversification du financement de la protection sociale¹ propose en effet de définir ces prélèvements comme « *les mesures fiscales et sociales dont l'objectif est de limiter une consommation ou une activité dont un usage ou une pratique abusifs représentent un risque pour la société* ».

A l'issue de ses auditions, la mission a toutefois estimé que l'utilisation du terme « abusif » introduisait un biais subjectif susceptible de susciter, dans un certain nombre de cas, d'inutiles controverses. Elle a par conséquent fait le choix de s'en référer aux objectifs de santé publique fixés par les pouvoirs publics pour définir la fiscalité comportementale, étant entendu que si la pertinence de ceux-ci peut être discutée, leurs contours font rarement débats.

2. Un essai de recensement

Le nombre d'outils fiscaux répondant à la définition retenue ci-dessus doit à son tour faire l'objet d'un travail de recensement afin de dévoiler l'existence – ou non – d'une politique fiscale incitative en matière de santé publique.

L'examen du système fiscal français permet de douter de la définition d'une véritable stratégie en ce domaine. En effet, la fiscalité comportementale française se résume pour l'heure à quelques taxes aux assiettes étroites et au rendement limité majoritairement issues des anciennes accises. Elle laisse en revanche ostensiblement de côté les marges de manœuvre offertes par le principal impôt pesant sur la consommation.

¹ Haut Conseil du financement de la protection sociale. Rapport d'étape sur la clarification et la diversification du financement de la protection sociale. Juin 2013.

a) La faible prise en compte des problématiques de santé publique par la TVA

Une politique fiscale visant à influencer les habitudes de consommation devrait logiquement s'appuyer sur une modulation des taux du principal impôt assis sur les dépenses – la TVA.

Pour mémoire, la réglementation communautaire¹ autorise les Etats membres à appliquer des taux de TVA différenciés entre les différents produits : les articles 97 et 99 de la directive 2006/112/CE prévoient ainsi un taux « normal » qui ne peut être inférieur à 15 % et un ou deux taux « réduits » qui ne peuvent être inférieurs à 5 %. Cet écart de taux, à condition qu'il soit suffisant et intégralement répercuté sur le prix payé par le consommateur, pourrait par conséquent être utilisé par les pouvoirs publics pour « signaler » les produits dont ils souhaitent encourager la consommation.

Si la France utilise désormais ces trois taux², fixés respectivement, depuis le 1^{er} janvier dernier à 20 %, 10 % et 5,5 %, il convient pourtant de remarquer que **leur application aux différents biens de consommation ne semble procéder d'aucune logique de santé publique particulière.**

Cette remarque est particulièrement fondée s'agissant de la **TVA applicable aux produits alimentaires** dont les taux diffèrent selon la nature et les modalités de consommation.

Aux termes de l'article 278-0 *bis* du code général des impôts, l'ensemble des produits alimentaires destinés à la consommation humaine bénéficient du taux « réduit » de 5,5 %. Seules quatre catégories d'entre eux échappent à cette règle : les produits de confiserie, les chocolats et tous les produits composés contenant du chocolat ou du cacao³, les margarines et graisses végétales et le caviar qui sont imposés au taux de 20 %.

Le sort particulier réservé à ces quatre catégories de produits, s'il peut rejoindre incidemment certains objectifs de santé publique poursuivis par les autorités, ne résulte pourtant d'aucune considération sanitaire.

Le taux « majoré » appliqué aux confiseries, aux produits chocolatés et au caviar est en effet lié aux notions de plaisir et de luxe (par opposition à celui de « première nécessité ») traditionnellement attachées à la consommation de ces produits.

¹ Directive 2006/112/CE du Conseil du 28 novembre 2006 relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée.

² Le taux intermédiaire de 7 %, fixé à 10 % depuis le 1^{er} janvier 2014, a été introduit le 1^{er} janvier 2012.

³ Toutefois le chocolat, le chocolat de ménage au lait, les bonbons de chocolat, les fèves de cacao et le beurre de cacao sont admis au taux réduit de 5,5 %.

La « majoration » imposée aux margarines et aux graisses végétales tient quant à elle à des considérations de politique agricole, à savoir la volonté constante du législateur¹ de soutenir la filière laitière nationale en favorisant, par le biais fiscal, la consommation et, par voie de conséquence, la production des graisses d'origine animale en général et du beurre en particulier².

Ces logiques disparates entraînent, **du point de vue de la santé publique**, des situations susceptibles de nuire à la cohérence de cet impôt et, plus généralement de notre système fiscal.

L'écart de taux constaté entre les différentes graisses mais aussi entre les différents produits chocolatés est ainsi évidemment contestable d'un point de vue strictement nutritionnel.

Par ailleurs, le régime particulier appliqué aux produits de « seconde nécessité » comme les confiseries ou le caviar pourrait être étendu à de nombreux autres produits alimentaires bénéficiant à ce jour d'un taux réduit.

Plus largement, **il est remarquable que des produits faisant par ailleurs l'objet d'une taxation pour des raisons de santé publique comme les boissons sucrées, les boissons édulcorées et les boissons énergisantes bénéficient néanmoins d'un taux de TVA « réduit ».**

Dans le même ordre d'idée, **les questions de santé publique sont restées largement étrangères aux distinctions établies en matière de taux de TVA applicables aux produits de restauration.**

D'une part, le choix d'appliquer pendant tant d'années le taux « normal » de 19,6 % à la vente à consommer sur place dans l'ensemble des restaurants et de faire bénéficier du taux « réduit » de 5,5 % la vente à emporter a sans doute contribué à l'accélération du développement de nouvelles pratiques alimentaires comme le « *snacking* »³ aux dépens des repas traditionnels pourtant recommandés d'un point de vue nutritionnel.

D'autre part, le passage du taux « normal » de 19,6 % au taux « réduit » de 5,5 % à compter du 1^{er} juillet 2009 pour les restaurateurs ne s'est accompagné d'aucune considération relative à l'impact potentiellement positif d'une telle mesure en terme de santé publique.

Si l'on peut regretter que la TVA applicable aux produits alimentaires ne soit pas mobilisée par les pouvoirs publics à des fins sanitaires, on peut – faute de mieux – souligner **l'homogénéité des taux**

¹ La différence originelle de taux entre la margarine et le beurre résulte de l'article 16 de la loi n°60-1384 du 23 décembre 1960 portant loi de finances pour 1961 : « Le taux réduit de la taxe sur la valeur ajoutée est porté de 6 % à 10 % en ce qui concerne la margarine et la graisse végétale alimentaire. »

² Cf. Décision n° 2011-121 QPC du 29 avril 2011 Société Unilever France.

³ Le « *snacking* » désigne une consommation de plats préparés et standardisés en dehors ou en substitution des repas classiques

appliqués à l'ensemble des boissons alcoolisées (à consommer sur place, à emporter et à livrer) **et aux produits du tabac**. Ceux-ci sont en effet imposés au taux « normal »¹ et le produit qui en est issu est affecté au financement de la protection sociale.

b) Combien de taxes comportementales ?

Le nombre de taxes répondant à la définition proposée – à savoir celles destinées à inciter les redevables à adopter des comportements conformes aux objectifs de santé publique poursuivis par les pouvoirs publics – et leur poids dans le système fiscal français sont dans les faits inversement proportionnels à l'importance qui leur est accordée dans le débat public au cours des dernières années.

En tenant compte de l'adoption de la nouvelle taxe sur les boissons énergisantes créée par l'article 18 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2014² à l'article 1613 *bis* A du CGI, **la mission a dénombré onze prélèvements répondant à la définition retenue, correspondant à un produit fiscal estimé à 15,3 milliards d'euros pour 2014** par les annexes du projet de loi de financement.

Ce produit représente à peine plus 3 % **des recettes de l'ensemble des régimes obligatoires de sécurité sociale** - estimées à 464,7 milliards d'euros par le projet de loi de financement pour 2014. Il correspond en revanche à près de 30 % du montant total des impôts et taxes affectés au financement de ces régimes et à 40 % de ceux et celles affectés au financement du régime général.

¹ Ce taux est calculé « en dedans » en matière de tabac.

² Loi n° 2013-1203 du 23 décembre 2013 de financement de la sécurité sociale pour 2014.

Vue d'ensemble des taxes comportementales

	2012	2013	2014
Droit de consommation sur les tabacs (art. 575 CGI)	11 134	10 980	11 020
Droits indirects sur les alcools	2 488	2 885	2 913
<i>Droit de consommation sur les alcools (art. 403 CGI)</i>	1 993	2 222	2 238
<i>Droit de circulation sur les vins, poirés, cidres et hydromels (art. 438 CGI)</i>	120	121	122
<i>Droit de consommation sur les produits intermédiaires (art. 402 bis CGI)</i>	75	72	73
<i>Droit de circulation sur les bières (a du I de l'art. 520 A CGI)</i>	300	770	780
Cotisation de solidarité sur les alcools de plus de 18° (art. L. 245-7 à L. 245-11 CSS)	631	709	714
Taxe prémix (art. 1613 bis CGI)	ND	ND	ND
Contribution sur les boissons sucrées (art. 1613 ter CGI)	351	288	312
Contribution sur les boissons édulcorées (art. 1613 quater CGI)		63	61
Contribution sur les boissons énergisantes (art. 1613 bis A du CGI)	-	-	65
Contribution sur les dépenses de promotion des laboratoires pharmaceutiques (art. L. 245-1 du CSS)	175	174	189
Contribution perçue au profit de l'Institut national de prévention et d'éducation pour la santé (art. L.2133-1 du code de la santé publique)	7	ND	ND
Total	14 786	15 099	15 274

Source : Annexe 6 « Evolution des périmètres d'intervention entre l'Etat, la sécurité sociale et les autres collectivités publiques » du projet de loi de financement de la sécurité sociale

Ces prélèvements peuvent être rangés en quatre catégories dont le poids relatif dans la structure de la fiscalité comportementale diffère de manière substantielle.

Le droit de consommation sur les tabacs manufacturés, régi par le l'article 575 du code général des impôts et encadré par la directive 2011/64/UE¹, représente 11 milliards d'euros en 2014 soit plus de 72 % du produit de l'ensemble des taxes comportementales.

¹ Directive 2011/64/UE du Conseil du 21 juin 2011 concernant la structure et les taux des accises applicables aux tabacs manufacturés.

Les droits indirects perçus sur les alcools, fixés par le code général des impôts et encadrés par les directives n° 92/83/CEE et n° 92/84/CEE¹, auxquels s'ajoute la cotisation sur les boissons alcooliques titrant plus de 18 % et la taxe « prémix », devraient quant à eux représenter 3,6 milliards d'euros en 2014, soit près de 24 % du total de ces taxes.

Le produit des trois taxes assises sur les boissons non alcoolisées, à savoir les contributions assises sur les boissons sucrées, édulcorées et énergisantes, devrait se limiter à 438 millions d'euros pour l'année à venir et représenter moins de 3 % du produit issu de la fiscalité comportementale (et moins de 0,01 % des recettes de l'ensemble des régimes obligatoires de sécurité sociale).

Il convient enfin d'inclure dans cette typologie deux taxes assises sur des dépenses de promotion qui s'inscrivent dans une démarche de santé publique : la contribution due par les laboratoires pharmaceutiques définie à l'article L. 245-1 du code de la sécurité sociale et la contribution perçue au profit de l'Institut national de prévention et d'éducation pour la santé (Inpes) prévue par l'article L. 2133-1 du code de la santé publique.

La première, instituée en 1983 et recouvrée par l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale, s'inscrit dans la politique de régulation des dépenses de santé en incitant les laboratoires pharmaceutiques à limiter leurs actions de promotion.

La seconde, créée à l'occasion de la loi relative à la santé publique de 2004², participe à la politique de lutte contre l'obésité en imposant le versement d'une contribution affectée à l'Inpes aux annonceurs et aux promoteurs ne souhaitant pas ajouter une information à caractère sanitaire à leurs messages publicitaires et à leurs actions de promotion en faveur de produits alimentaires manufacturés ou de boissons avec ajouts de sucres, de sel ou d'édulcorants de synthèse.

Le produit de l'ensemble de ces taxes est désormais intégralement affecté au financement de la protection sociale, à l'exception des recettes issues de la contribution prévue à l'article L. 2133-1 du code de la santé publique, affectées à l'Inpes. Le détail de cette affectation est résumé dans le tableau ci-dessous.

¹ Directives n° 92/83/CEE et n° 92/84/CEE du Conseil du 19 octobre 1992, concernant le rapprochement des taux d'accises sur l'alcool et les boissons alcooliques.

² Article 29 de la loi n° 2004-806 du 9 août 2004 relative à la politique de santé publique.

Affectation des taxes comportementales en 2014

Nature de l'imposition	Affectataire	% d'affectation
Droit de consommation sur les tabacs (art. 575 CGI)	Cnam	60
	Cnaf	7,27
	MSA salariés	9,18
	CCMSA non-salariés maladie	17,6
	CCMSA non-salariés vieillesse RCO	1,89
	Autres régimes	0,6
	Fonds CMUc	3,15
	Fcaata	0,31
Droit de consommation sur les alcools (art. 403 CGI)	CCMSA non-salariés maladie	57,8
	CCMSA non-salariés vieillesse RCO	42,2
Droit de circulation sur les vins, poirés, cidres et hydromels (art. 438 CGI)	CCMSA non-salariés vieillesse RCO	100
Droit de consommation sur les produits intermédiaires (art. 402 bis CGI)	CCMSA non-salariés vieillesse RCO	100
Droit de circulation sur les bières (a du I de l'art. 520 A CGI)	CCMSA non-salariés vieillesse RCO	100
Cotisation de solidarité sur les alcools de plus de 18° (art. L. 245-7 à L. 245-11 CSS)	CCMSA non-salariés vieillesse RCO	100
Taxe prémix (art. 1613 bis CGI)	Cnam	100
Contribution sur les boissons sucrées (art. 1613 ter CGI)	CCMSA non-salariés maladie	100
Contribution sur les boissons édulcorées (art. 1613 quater CGI)	CCMSA non-salariés maladie	100
Contribution sur les boissons énergisantes (art. 1613 bis A du CGI)	Cnam	100
Contribution sur les dépenses de promotion des laboratoires pharmaceutiques (art. L. 245-1 du CSS)	Cnam	100
Contribution perçue au profit de l'Institut national de prévention et d'éducation pour la santé (art. L.2133-1 du code de la santé publique)	Inpes	100

Source : Annexe 6 « Evolution des périmètres d'intervention entre l'Etat, la sécurité sociale et les autres collectivités publiques » du projet de loi de financement de la sécurité sociale

B. DES ACCISES AUX TAXES COMPORTEMENTALES : L'APPARITION D'UNE NOUVELLE CATÉGORIE FISCALE ?

1. Un outil budgétaire

Une lecture rapide de la liste des taxes « comportementales » permet de mesurer le poids pris par les accises dans cette nouvelle catégorie fiscale.

Considérées comme des prélèvements de rendement par excellence, les taxes sur la consommation peuvent également, compte tenu de leur rôle dans la formation des prix de vente, être efficacement mobilisées à des fins sanitaires.

a) Des taxes au produit facile

La doctrine fiscale a souvent présenté l'impôt sur les richesses comme le plus rationnel et l'impôt sur les consommations comme le plus commode et le plus productif. Selon l'expression de l'économiste Jean-Gustave Courcelle-Seneuil¹, c'est moins le principe rationnel qui recommande l'établissement de l'impôt sur les consommations que leur produit facile.

L'analyse historique permet en effet de constater que les princes et les législateurs se sont moins préoccupés de la nature des objets qu'il convenait de taxer que de la facilité avec laquelle ceux-ci pouvaient l'être dans l'intérêt de leurs finances ou de celui du royaume.

Ils ont systématiquement recherché des objets dont la production, la consommation ou la circulation étaient faciles à évaluer, à mesurer et à surveiller, taxant au gré des besoins les denrées comestibles (le sel, les céréales, les viandes, les huiles...), les boissons (les vins, les cidres, les bières, les vinaigres, l'alcool ...) et les consommations diverses (les huiles, le cuir, le savon, le papier ou le fourrage).

Les circonstances dans lesquelles les objets de consommation pouvaient être assujettis à la taxe ont d'ailleurs façonné la typologie de ces impôts indirects. On distinguait ainsi les droits de douanes désignant les taxes perçues aux frontières, les accises établies à l'intérieur du pays et les octrois, levés dans l'intérêt de quelques localités.

b) Des assiettes ancestrales

Si l'expression de « taxe comportementale » est récente, **elle se borne par conséquent à désigner des impositions reposant sur des assiettes exploitées depuis l'ancien régime.**

¹ Jean-Gustave Courcelles-Seneuil, *Traité théorique et pratique d'Economie politique*. Paris, 1858.

Concernant **le vin**, Charles de Villedeuil recense dans son *Histoire de l'impôt sur les boissons*¹, vingt-huit droits ou taxes sur sa production, sa circulation et sa vente dans le royaume de France pour l'année 1324. Ces impositions répondent au nom de vinage, cellerage, chantelage, trainage, ventrage rouage, timonage, mueson, pontenage, cauciage, pavage, guidonnage, barrage, botage, bouteillage, levage, jalage, quayage ou encore portaticum.

Fondues dans un impôt général dénommé aides², ces taxes évolueront régulièrement au gré des circonstances économiques et des considérations politiques, la satisfaction des revendications populaires alternant ostensiblement avec la difficile mais nécessaire couverture des dépenses publiques.

Un des premiers actes du gouvernement de la restauration sera ainsi de ne fixer qu'un seul droit de mouvement pour un même transport de vin. Le préambule du décret du 27 avril 1814, précise que « *connaissant les intentions paternelles du roi pour le soulagement de son peuple, nous avons cru devoir retrancher tout ce que cet impôt (sur les boissons) a de plus vexatoire, et le rendre supportable au peuple* ». Les nécessités du Trésor conduisirent toutefois à l'abolition de ce nouveau régime par la loi du 8 décembre 1814.

Dans le même esprit, l'Assemblée constituante, au moment de l'expiration de son mandat, « *cédant au désir de laisser après elle quelque réforme nouvelle qui popularisât son passage, et sans se préoccuper assez du bon état des finances* »³ décida d'abolir l'impôt sur les boissons à compter du 1^{er} janvier 1850. Le rétablissement de ce prélèvement quelques mois plus tard conduira à la définition de nouveaux principes relatifs à l'imposition des boissons, parmi lesquels la mise en place d'une nomenclature liée au taux d'alcoolémie qui n'est pas sans rappeler celle en vigueur.

Le décret budgétaire du 17 mars 1852 distingue en effet des impositions particulières pour :

- les vins, les cidres, les poirés et les hydromels ;
- les vins compris entre 18 et 21 centièmes d'alcool ;
- les vins contenant plus de 21 centièmes d'alcool.

Les **droits sur l'alcool**, entendus comme les taxes assises sur les liqueurs obtenues par distillation du vin, des fruits, des graines des tubercules ou des diverses substances farineuses, remontent quant à eux au XVII^e siècle.

¹ Charles de Villedeuil, *Histoire de l'impôt sur les boissons*, Paris, 1854.

² Initialement levé sur toutes les denrées alimentaires pour faire face à des dépenses exceptionnelles, ces aides deviendront des impositions ordinaires assises plus spécifiquement sur les boissons.

³ Félix Esquirou de Parieu, *Traité des impôts, 2: considérés sous le rapport historique, économique et politique*, Paris, 1866.

L'eau de vie fut ainsi successivement soumise à des droits de quatrième et de huitième pour la vente au détail par des arrêts du conseil des 28 mars et 6 novembre 1659, à des droits de gros et d'augmentation par un arrêt du 25 décembre 1665 et à un droit de subvention à l'entrée des villes par l'ordonnance de 1680¹.

Supprimées le 2 mars 1791, les impositions sur l'eau de vie furent progressivement rétablies par la loi du 5 ventôse an XII (25 février 1804). La structure de ces taxes fut considérablement simplifiée en 1824 avec la création d'un droit de consommation unique fixé à 50 francs par hectolitre d'alcool pur, et celle d'un droit d'entrée dans les villes comptant plus de 4 000 habitants.

Le **tabac** a connu quant à lui deux régimes fiscaux distincts assurant des revenus considérables et réguliers au Trésor. Frappé par un droit d'entrée de 30 sols par livre en 1629, son exploitation est placée en 1674 sous la responsabilité de l'Etat par le gouvernement de Louis XIV.

Le régime du monopole de l'achat, de la fabrication et de la vente, prorogé de cinq ans en cinq ans par le pouvoir législatif – et qui perdurera jusqu'en 1970 – inspirera à Adolphe Tiers ce jugement sévère : « Les gouvernements, ne s'astreignant à aucune gêne envers une consommation qui est un vice, ont cherché le moyen le plus sûr de prélever l'impôt, et ils ont imaginé de fabriquer eux-mêmes le tabac »².

2. Un outil permettant de peser sur la formation des prix

Au risque d'oublier les difficultés liées au caractère aléatoire de leur perception et aux inégalités sociales et géographiques qu'elles peuvent entraîner, les pouvoirs publics ont abondamment mis en avant les avantages attachés aux accises.

L'exposé des motifs du projet de loi présenté par le ministre des finances le 6 octobre 1830 concernant la réforme de l'impôt sur les boissons souligne ainsi que « les impôts indirects sont les plus équitables de tous, ceux qui se répartissent le mieux. Ils se proportionnent à la prospérité publique, se resserrent ou se développent avec elle, et l'on peut en user sans crainte, car lorsqu'ils produisent c'est un signe que le pays est riche et qu'il peut dépenser. ».

La doctrine s'est quant à elle intéressée aux **conséquences de ces taxes sur le processus de formation des prix des produits assujettis** en des termes identiques à ceux employés lors des débats contemporains.

¹ Encyclopédie méthodique (finances, eaux de vie), Paris, 1884.

² Adolphe Thiers, De la propriété, Paris, 1848.

Ainsi, dans son *Traité des impôts* publié en 1866, l'économiste Félix Esquirou de Parieu¹ faisait-il déjà remarquer que « *les taxes sur la richesse circulante s'insinuent, pour ainsi dire, dans les canaux par lesquels la circulation s'opère, et peuvent les obstruer ou les dégager, selon qu'elles sont plus ou moins considérables. Les taxes pesantes rétrécissent la circulation : les taxes légères la facilitent. De là les relations pleines d'intérêt entre l'élévation de l'impôt et l'extension de la consommation.* (...) »

Les accises ont de ce fait été très tôt identifiées comme un outil réglementaire permettant aux pouvoirs publics de s'immiscer dans la formation des prix de marché et, par ce biais, d'encourager ou de réduire la consommation des produits taxés.

L'outil fiscal a ainsi été envisagé pour moduler le prix du vin afin d'en favoriser l'accès à certaines catégories de consommateurs. Le député Bocher préconise ainsi de « *surtaxer les buveurs intempérants et oisifs et d'affranchir la provision de famille de l'ouvrier* »².

L'action sur les prix par le biais fiscal a également été mise en œuvre afin de décourager et de désintéresser la fraude et de garantir les rentes liées au monopole sur le tabac. D'après Jean-Baptiste Duvergier³, l'impôt sur les tabacs comporta longtemps une réduction dans les zones dans lesquelles son introduction frauduleuse était considérée comme la plus facile afin d'en faire diminuer le prix d'achat.

3. Un outil de santé publique ?

L'influence des accises sur le niveau des prix de vente, et par conséquent sur la consommation des produits taxés, va entraîner le développement de considérations « morales et hygiénistes » qui sont au fondement même de la notion de « fiscalité comportementale ».

a) Des considérations morales et hygiénistes

La doctrine fiscale a très tôt considéré qu'il existait des taxes d'autant plus légitimes qu'elles étaient assises sur des produits répertoriés comme dommageables pour la santé publique.

Félix Esquirou de Parieu note à ce sujet que « *l'impôt sur l'eau de vie présente un de ces exemples assez rare dans lesquels l'établissement des taxes peut être éclairé et dirigé par une pensée morale autre celle que la justice de la répartition de la charge. L'élévation de l'impôt peut avoir pour but de concilier souvent* »

¹ Ibid.

² Rapport de M. Bocher, rapporteur, au nom de la commission d'enquête parlementaire sur l'assiette et le mode de répartition de l'impôt sur les boissons, déposé sur le Bureau de l'Assemblée législative le 14 juin 1851.

³ Jean-Baptiste Duvergier, *Collection des lois, décrets, ordonnances, règlements et avis du Conseil d'État. À propos de la loi sur les tabacs de 1840.*

l'accroissement du revenu public avec la restriction hygiéniquement et moralement utile de la consommation, ou du moins avec l'obstacle apporté à son accroissement. »

Dans le même ouvrage, il considère que le tabac « est un objet de luxe et d'agrément qui par l'attrait qu'il présente, obtient une faveur utile au produit de l'impôt dont il est affecté, de sorte que, facultativement payé par les contribuables, il enrichit le trésor sans aggraver d'une manière sérieuse la charge de l'existence. **On peut même regarder l'impôt sur le tabac comme d'une certaine utilité hygiénique.** L'augmentation de l'impôt sur le tabac qui a été réalisée en 1860 en France n'a pas été seulement légale, elle a dû être considérée avec ferveur, le tabac étant regardé par quelques-uns comme presque aussi nuisible que l'alcool à la santé publique ».

Il est intéressant de noter que ces considérations ne sont pas l'apanage des économistes français. Karl David Heinrich Rau¹, l'un des plus brillants économistes allemands du XIX^e siècle, considère à la même époque que « l'eau de vie est (...) une excellente matière imposable, parce que son usage devient aisément excessif, se change promptement en habitude, et devient si dangereux pour l'esprit et le corps que le législateur doit désirer de restreindre sa consommation par l'élévation de son prix ».

b) Des objectifs de santé publique affirmés

L'utilisation de l'accise comme outil de santé publique ne deviendra réalité qu'à partir des années 1980. La **modification du comportement des consommateurs - voire des producteurs - et le financement des dépenses de santé** sont alors mis en avant pour justifier l'augmentation des taux ou la création de nouvelles accises.

La création d'une nouvelle cotisation peut ainsi s'appuyer sur la nécessité de **faire participer les consommateurs d'alcool et de tabac au financement des surcoûts liés à leurs habitudes de consommation.**

Tel est ainsi l'objectif poursuivi par Pierre Bérégovoy, ministre des affaires sociales et de la solidarité nationale, lors de la discussion de l'article 25 de la loi du 19 janvier 1983 instituant une « cotisation sur le tabac et les boissons alcooliques en raison des risques que comporte l'usage immodéré de ces produits pour la santé » au profit de la caisse nationale d'assurance maladie.

Défendant son dispositif – dont la partie relative au tabac sera abrogée moins d'un an plus tard – il indique : « A partir du moment où l'on considère que l'usage immodéré est une cause des maladies dont on a parlé, avec des conséquences néfastes sur la santé, il convient de se demander (...) si ceux qui usent de manière excessive de l'alcool ou du tabac, nuisant à leur santé et, parfois aussi, par les accidents de la route, à la collectivité tout entière, n'ont pas le devoir de contribuer, d'une manière modeste, au financement des dépenses ainsi engendrées. Je

¹ Karl David Heinrich Rau, *Grundsätze der Finanzwissenschaft*, Leipzig, 1864.

*puis vous assurer, mesdames et messieurs, que nous (...) avons le devoir de nous demander s'il n'est pas possible, en **instaurant une contribution modérée pour ceux qui abusent de ces produits, de trouver des sources de financement utiles pour la collectivité.** »¹*

Le recours à la fiscalité est, dans d'autres circonstances, expressément envisagé pour **financer l'assurance maladie et réduire la consommation des produits taxés par le biais de l'augmentation de leurs prix relatifs.**

Il s'agit ici de la création d'une éventuelle « taxe de santé publique sur les tabacs »² dans le cadre du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 1998³. Bernard Kouchner, secrétaire d'Etat à la santé, précisait en première lecture devant l'Assemblée nationale que « *l'objectif visé (...) avec cette taxe est double. Il s'agit, certes, de participer aux recettes de l'assurance maladie, mais surtout d'obtenir une augmentation substantielle du prix du tabac, y compris du tabac à rouler, afin de dissuader nos concitoyens, et notamment les plus jeunes d'entre eux, de fumer.* »⁴

La fiscalité peut enfin être utilisée pour **détruire purement et simplement le marché du produit taxé.** Il s'agit dans ce cas moins de dissuader le consommateur de consommer que de forcer le producteur à abandonner un marché par la fixation de taux prohibitifs.

C'est le choix réalisé en matière de taxation des boissons *prémix* dont le niveau de taxation - institué par la loi de financement de la sécurité sociale pour 1997 - est multiplié par vingt-quatre par l'article 12 de la loi de financement pour 1999. Alfred Recours, rapporteur de la commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale et dépositaire de l'amendement sur le sujet assumait cette position : « *Nous ne pouvons pas accepter que l'on continue à empoisonner une partie de notre jeunesse par des produits qui sont spécifiquement ciblés pour l'alcooliser. C'est cela le fond du problème. Certes, je suis rapporteur pour les recettes. Mais, en ce domaine, j'ai le même objectif que vous : avoir une recette zéro. Notre objectif, c'est de tuer les prémix. Nous nous efforçons donc de nous en donner les moyens.* »⁵

¹ Assemblée nationale, séance du 18 octobre 1982.

² L'article 5 du PLFSS prévoyait la création au profit de la Caisse nationale de l'assurance maladie des travailleurs salariés, d'une taxe de santé publique de 2,5 % sur les tabacs fabriqués en France et sur les tabacs importés ou faisant l'objet d'une acquisition intracommunautaire et d'une taxe additionnelle de 7 % sur les tabacs à fine coupe destinés à rouler les cigarettes.

³ Loi n° 97-1164 du 19 décembre 1997.

⁴ Assemblée nationale, séance du 30 octobre 1997.

⁵ Assemblée nationale, séance du 29 octobre 1998.

c) Une fiscalité comportementale assumée ?

La genèse de l'expression « fiscalité comportementale », comme celle de « taxe comportementale », est délicate à établir. Bien qu'elle s'inscrive dans une tradition doctrinale et politique séculaire, elle ne semble faire son apparition *per se* dans le débat public qu'au début des années 2010.

Valérie Pécresse, ministre du Budget, y fait en tout cas une référence appuyée pour défendre devant l'Assemblée nationale, à l'occasion de la discussion du projet de loi de finances pour 2012, le plan de santé publique exposé par le Premier ministre François Fillon le 24 août 2011.

Elle indiquait à cette occasion : « *Ce plan de prévention met en avant un outil nouveau : la **taxe comportementale**, qui vise à augmenter le prix de certains produits pour modifier les comportements des Français. L'augmentation de ces prix est un signal envoyé aux Français, aux familles, ce qui les incite à un comportement plus protecteur en matière de santé publique. (...)*

Il ne s'agit pas de taxer pour taxer, de faire du rendement mais d'avancer dans la voie des taxes comportementales qui sont utilisées aujourd'hui dans tous les grands pays du monde.

Nous espérons que cette taxe modifiera tout de suite les comportements, induisant à terme une baisse du coût de l'assurance maladie (...). J'invite les députés de la majorité à prendre ce tournant de la fiscalité comportementale. C'est une fiscalité moderne, c'est enfin le passage à une logique de prévention des dépenses d'assurance maladie. »¹

Il est intéressant de constater que l'expression « fiscalité comportementale » ait sans doute été prononcée pour la première fois par un membre de l'exécutif devant l'Assemblée nationale à l'occasion de la présentation de la **contribution sur les boissons sucrées** prévue à l'article 46 du projet de loi de finances pour 2012. L'exposé des motifs relatif à cet article précisait d'ailleurs sans la moindre ambiguïté que « *cette contribution s'inscrit dans le cadre du plan national nutrition santé publique qui promeut une alimentation équilibrée comme composante essentielle de la santé publique. (Son) montant (...) vise, en augmentant le prix de ces produits, à dissuader le consommateur et à l'orienter vers d'autres types de boissons* ».

En effet si cette contribution devait finalement subsister dans le texte définitif du projet de loi, elle allait perdre, au cours de la navette parlementaire, son caractère comportemental et devenir une simple taxe de rendement étendue aux boissons édulcorées.

Ce changement de cap, qui conduit à l'abandon pur et simple des motivations de santé publique pourtant longuement exposées par le gouvernement, est parfaitement résumé par M. Jérôme Cahuzac lors de la discussion intervenue en commission des Finances de l'Assemblée nationale sur les amendements déposés sur le projet de loi : « *Je me réjouis que le*

¹ Assemblée nationale, séance du 21 octobre 2011.

discours ait évolué s'agissant des industriels de la boisson. L'exigence de santé publique, chacun l'avait deviné, était plus un affichage qu'une raison de fond - même si la ministre du budget a, devant nous, défendu vigoureusement l'opinion contraire. Depuis, toutefois, les choses ont évolué. Il me paraît inutile de stigmatiser ces industriels en plus de les taxer. »¹

Cette référence à la fiscalité comportementale, abandonnée au moment des discussions parlementaires en 2011, va néanmoins s'ancrer dans le débat public au cours des deux dernières années.

La présentation par votre rapporteur M. Yves Daudigny, rapporteur général de la commission des affaires sociales du Sénat, d'un amendement proposant la création d'une contribution additionnelle à la taxe spéciale sur les huiles de palme, de palmiste et de coprah à l'occasion des discussions sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2013 va ainsi contribuer à nourrir un large débat sur l'utilisation des produits palmés par l'industrie agro-alimentaire.

Plus récemment, notre collègue Gérard Bapt, rapporteur de la commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2014, à quant à lui insisté sur le caractère comportemental de l'amendement introduisant une contribution sur les boissons énergisantes à l'article 1613 bis A du code général des impôts : *« Voilà pourquoi, dans un souci non pas de hausse des recettes mais de fiscalité comportementale à finalité de santé publique, je vous propose de taxer ces boissons. »*

C. DU BUDGET GÉNÉRAL AU FINANCEMENT DE LA PROTECTION SOCIALE

1. Une place croissante dans le financement de la protection sociale

Les nouveaux objectifs assignés aux accises se sont parallèlement accompagnés de l'affectation d'une partie de plus en plus importante de leur produit au financement de la protection sociale.

Dans un contexte de fortes tensions sur les ressources de la sécurité sociale, ces prélèvements, mobilisés au gré des circonstances, ont activement participé à la fiscalisation des recettes de la sécurité sociale sans pour autant être affectés à la couverture de dépenses de santé publique.

¹ Rapport général sur le projet de loi de finances pour 2012, conditions générales de l'équilibre financier, rapport n°3805 déposé le 12 octobre 2011, Commission des finances, Assemblée nationale, XIII^{ème} législature, p.156.

a) Une affectation d'abord limitée au financement des dépenses agricoles...

C'est au sortir de la guerre que les premières accises ont été affectées au financement de certaines dépenses sociales, plus précisément à celles du **régime social agricole**.

Aux termes de l'ordonnance du 26 mai 1945, ce régime se voit en effet affecter le produit d'une taxe sur les tabacs en feuilles créée pour l'occasion, censé garantir la pérennité de ses comptes. Elle sera remplacée en 1964 par une taxe de 2 % sur l'ensemble des produits du tabac (cigarettes, cigares ou cigarillos, tabacs à fumer, à priser ...) fabriqués et importés en France continentale et en Corse¹.

Vingt ans plus tard, les accises sont de nouveau mises à contribution pour renflouer les caisses d'un budget annexe des prestations sociales agricoles en proie à de grandes difficultés financières.

Celui-ci se voit cette fois-ci affecter un prélèvement de 100 francs par hectolitre d'alcool pur sur le produit du droit de consommation perçu dans les départements métropolitains par l'article 13 de la loi de finances pour 1981².

b) ... progressivement étendue à l'ensemble du champ social

Ce n'est qu'à compter du début des années 1980 que des droits d'accises sont progressivement dirigés vers le financement des différentes caisses du régime général de la sécurité sociale.

L'article 26 de la loi Bérégovoy du 19 janvier 1983 propose ainsi l'affectation à la caisse nationale d'assurance maladie d'une nouvelle « cotisation perçue sur le tabac et les boissons alcooliques ». Cette initiative rencontrera un succès mitigé : si la contribution assise sur les boissons d'une teneur en alcool supérieure à 25 % deviendra l'article L. 245-7 du code de la sécurité sociale, la contribution de 5 % sur les paquets de tabac sera supprimée par la loi du 9 juillet 1984.

Cette débudgétisation progressive du produit des accises sur l'alcool et les tabacs au profit de la sphère sociale va s'amplifier dans les années 90, ouvrant la voie à la fiscalisation des ressources de la sécurité sociale.

Ce mouvement de débudgétisation prend d'abord la forme de **mesures éparses** destinées à alimenter les comptes de certaines caisses du régime général et à participer au financement du fonds de solidarité vieillesse nouvellement créé.

¹ Article 85 de la loi de finances pour 1964.

² Loi n° 80-1094 de finances pour 1981.

L'article 48 de la loi de finances initiale pour 1990 affecte ainsi 3,98 centimes de francs par cigarette à la **caisse nationale des allocations familiales** afin de compenser, pour cette seule année, le coût net de l'opération de déplafonnement de l'assiette et de baisse du taux des cotisations d'allocations familiales.

L'article 33 de la loi de finances initiale pour 1993 affecte le produit des droits de consommation sur le tabac, à hauteur de 1,5 centime de francs par cigarette, à la **caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés** (Cnam) afin de compenser, pour cette seule année, les coûts médicaux du tabagisme.

L'article 43 de la loi de finances pour 1994 affecte l'ensemble du produit des droits et taxes sur les boissons alcooliques prévus aux articles 402 *bis*, 403, 406 A, 438 et 520 A du code général des impôts au **fonds de solidarité vieillesse** institué quelques mois plus tôt.

L'article 49 de la loi n° 96-1181 du 30 décembre 1996 de finances pour 1997 propose enfin d'affecter sans limitation de durée 6,39 % des droits de consommation sur les tabacs à la Cnam.

L'article 29 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 1997 affecte quant à lui à la Cnam le produit d'une nouvelle taxe sur les boissons obtenues par mélange préalable entre les boissons et des boissons sans alcool (boissons prémix) à raison de 1,5 franc par décilitre.

Ce mouvement de débudgétisation prend une nouvelle ampleur à l'occasion de la création du fonds de financement de la réforme des cotisations patronales de sécurité sociale (Forec) par l'article 5 de la loi n° 99-1140 du 29 décembre 1999 de financement de la sécurité sociale pour 2000.

Ce fonds se voit en effet attribuer 85,5 % produit du droit de consommation sur les tabacs manufacturés prévu à l'article 575 du code général des impôts¹ et 47 % du produit des droits de consommation sur les alcools visé à l'article 403 du code général des impôts²

A l'issue de l'adoption de ce texte, l'intégralité des droits sur le tabac et l'alcool se trouvent par conséquent affectés au financement d'organismes appartenant au champ de la protection sociale.

¹ Le reliquat étant réparti entre la Cnam pour 13,97 % et le Fonds de cessation anticipée d'activité des travailleurs de l'amiante, créé par l'article 41 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 1999, pour 0,43 %.

² Le reliquat étant réparti entre la Cnam pour 45 % et le Fonds de solidarité vieillesse pour 8 %.

Affectataires des impôts et taxes sur les alcools et les tabacs en 2000

Base juridique	Nature de l'imposition	Affectation	Montants (en milliards de francs)
Article 575 du CGI	Droit de consommation sur les tabacs	Forec (85,5 %) ; Cnam (13,97 %) ; Fcaata (0,43 %)	49,3
Article 1609 <i>unvicies</i> du CGI	Taxe sur les tabacs fabriqués	Bapsa	0,5
Article L. 245-7 du CSS	Cotisation sur les alcools forts	Cnam	2,32
Article 403 du CGI	Droit de consommation sur les alcools	Forec (47 %) ; Cnam (45 %) ; FSV (8 %)	12,2
Article 402 du CGI	Droit de consommation sur les produits intermédiaires (vins doux naturels, vins de liqueur ...)	FSV	1,2
Article 1613 <i>bis</i> du CGI	Taxe « prémix »	Cnam	0,1
Article 438 du CGI	Droit de circulation sur les vins, cidres, poirés et hydromels	FSV	0,88
Article 520 A du CGI	Droit sur les bières	FSV	2,36

Source : Fascicule des voies et moyens annexé au PLF pour 2000

2. Des modalités d'affectation symbolisant l'instabilité et la complexité du financement de la protection sociale

L'historique de l'affectation des taxes sur le tabac et les alcools symbolise mieux qu'aucune autre composante de la fiscalité affectée l'instabilité et la complexité des modalités de financement de la protection sociale au cours des quinze dernières années.

a) Des taxes qui participent à l'instabilité des modalités de financement de la protection sociale

L'affectation de l'intégralité du produit des taxes sur les boissons alcoolisées et le tabac aux comptes sociaux ouvre paradoxalement une période d'instabilité chronique des modalités de financement de la protection sociale.

Cette instabilité se traduit en premier lieu par la rebudgétisation temporaire d'une partie des taxes et contributions assises sur l'alcool et le tabac.

Suite à l'abrogation des dispositions du code de la sécurité sociale relatives au Forec¹ et au transfert des biens, droits et obligations de ce fonds à l'Etat au 1^{er} janvier 2004², l'intégralité du produit des taxes et contributions sur les alcools affectées à ce fonds³ et 26,94 % du produit des droits de consommation sur les tabacs⁴ sont en effet réaffectés au budget général.

Ce mouvement sera toutefois de courte durée. Dès 2006, la totalité du produit des droits et taxes sur les alcools est redirigé vers la sphère sociale dans le cadre de la mise en place du panier de taxes prévu à l'article L. 131-8 du code de la sécurité sociale pour financer les allègements généraux de cotisations.

Il faudra attendre 2009 et la disparition de la fraction résiduelle de 6,43 % du produit des droits de consommation sur les tabacs attribuée au budget général pour que l'ensemble du produit soit de nouveau affecté au financement des organismes entrants dans le champ de la protection sociale.

Cette instabilité se traduit également par les incessants changements d'affectataires du produit de ces droits entre 2003 et 2013.

Comme l'indique le tableau ci-dessous, le produit des différentes taxes assises sur les alcools a été affecté à cinq régimes ou organismes de sécurité sociale différents au cours des dix dernières années (quatre pour la cotisation prévue à l'article L.245-7 du code de la sécurité sociale).

Le produit des droits de consommation sur les tabacs ont quant à eux été affectés à vingt-deux entités ou régimes différents entre 2003 et 2014 et donné lieu à quarante-cinq réajustements de leur clé de répartition.

¹ Article 3 du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2004.

² La compensation au régime de base de sécurité sociale des pertes de cotisations liées aux mesures d'allègements de charges portant sur les bas salaires et la réduction du temps de travail sont réintégrées dans le budget de l'emploi.

³ Il s'agit plus précisément du produit du droit de consommation (article 403), du droit de circulation sur les bières (article 520 A), du droit de consommation sur les produits intermédiaires (article 402 bis) et du droit de circulation sur les vins (article 438).

⁴ L'article 24 du projet de loi de finances répartit le reliquat du produit de ces droits entre la Caisse nationale d'assurance maladie (22,27 %), le fonds de cession anticipée des travailleurs de l'amiante (0,32 %), le fonds de financement des prestations sociales des non-salariés agricoles (0,31 %) et le Bapsa (50,16 %).

Affectataires des impôts et taxes sur les alcools (2000-2014)

	2000/2003	2004/2005	2006/2008	2009/2011	2012/2014
Droit de consommation sur les alcools	Forec	Budget général	Organismes de sécurité sociale concernés par les allègements généraux de cotisations	CCMSA non-salariés - vieillesse	CCMSA non-salariés - vieillesse CCMSA non-salariés - maladie
Droit de circulation sur les vins	Forec	Budget général	Organismes de sécurité sociale concernés par les allègements généraux de cotisations	CCMSA non-salariés - vieillesse CCMSA non-salariés - maladie	CCMSA non-salariés - vieillesse
Droit de consommation sur les produits intermédiaires	Forec	Budget général	Organismes de sécurité sociale concernés par les allègements généraux de cotisations	CCMSA non-salariés - maladie	CCMSA non-salariés - vieillesse
Droit de circulation sur les bières	Forec	Budget général	Organismes de sécurité sociale concernés par les allègements généraux de cotisations	CCMSA non-salariés - maladie	CCMSA non-salariés - vieillesse

Source : Annexe 6 « Evolution des périmètres d'intervention entre l'Etat, la sécurité sociale et les autres collectivités publiques » du projet de loi de financement de la sécurité sociale

b) Des taxes qui symbolisent le manque de lisibilité des modalités de financement de la protection sociale

L'instabilité des modalités de financement de la protection sociale se double d'un manque de lisibilité lié à **la multiplication des affectataires d'une même assiette**.

Ce phénomène est parfaitement illustré par l'analyse de l'affectation du produit des droits de consommation sur les tabacs au cours des cinq dernières années.

Pour la seule année 2012, 11 affectataires se partageaient les 11,13 milliards d'euros du produit de ce droit de consommation, pour des fractions allant de 53,52 % pour la Cnam à 0,31 % pour le Fcaata.

Affectataires des droits de consommation sur les tabacs

	2010	2011	2012	2013	2014
Cnam	38,81	53,52	52,33	68,14	60
Cnam - ATMP		1,58	1,58		
Cnaf		12,57	11,17	7,27	
MSA salariés		10	10	9,18	9,18
CCMSA non-salariés maladie	18,68	15,44	15,44	9,46	
CCMSA non-salariés vieillesse RCO	1,89	1,89	1,89	1,89	1,89
Autres régimes		0,66	0,66	0,60	0,60
Fonds CMUc				3,15	3,15
Fcaata	0,31	0,31	0,31	0,31	0,31
FNAL	1,48	1,48	1,48		
Fonds de solidarité	1,25	1,25	1,25		
Financement des heures supplémentaires (art. L. 241-17 et 18 CSS)	3,15	1,30	3,89		
Financement des allègements généraux (art. L.131-6 CSS)	17,71				
Apurement de la dette envers OSS	13,8				

Source : Annexes 6 « Evolution des périmètres d'intervention entre l'Etat, la sécurité sociale et les autres collectivités publiques » du projet de loi de financement de la sécurité sociale

3. Une affectation longtemps sans lien avec les dépenses de santé publique

Si les recettes tirées des taxes sur les tabacs et des alcools ont été progressivement affectées au financement de la protection sociale, **la mission constate cependant qu'elles ont été largement mobilisées depuis vingt ans pour financer des dépenses sans rapport avec les questions de santé publique.**

D'une part, une partie de ces recettes est historiquement affectée aux régimes des exploitants agricoles afin de pallier l'insuffisance de cotisations qui le caractérise. Cette tradition perdure avec l'affectation, depuis 2009, aux branches maladie et vieillesse de la MSA de l'intégralité des droits liés aux alcools et d'une partie des droits de consommation sur les tabacs.

D'autre part, ces recettes ont largement financé la politique d'allègements de cotisations patronales sur les bas salaires menée par les gouvernements successifs, renforcée en 1998 par la mise en place de la réduction du temps de travail. D'abord massivement affectées au Forec entre

2000 et 2003, elles ont composé à compter de 2005 les différents « paniers » de recettes fiscales destinés à compenser le coût de ces exonérations pour les régimes et branches de la sécurité sociale.

Bien que ces recettes aient été très largement réorientées vers la Cnam au cours des trois dernières années, la mission rappelle qu'une partie d'entre elles demeure affectée à la caisse nationale d'allocations familiales, au fonds CMUc ou au fonds de cessation anticipée d'activité des travailleurs de l'amiante.

II. LES TAXES COMPORTEMENTALES : QUELLE LÉGITIMITÉ ? QUELLE EFFICACITÉ ?

Composée de taxes visant à inciter les redevables à adopter des comportements conformes aux objectifs de santé publique poursuivis par les pouvoirs publics, la fiscalité comportementale fait l'objet d'interrogations récurrentes quant à sa légitimité et son efficacité.

Aux termes de ses travaux, la mission estime que les pouvoirs publics peuvent légitimement recourir à l'utilisation de l'outil fiscal à des fins sanitaires au regard des coûts humains et financiers associés au tabac, à l'alcool et à l'obésité.

Un tel recours doit cependant tenir compte des stratégies de contournement et de substitution qui limitent son efficacité et de son impact sur les ménages les plus modestes qui réduit son acceptabilité.

A. MOBILISER LA POLITIQUE FISCALE POUR AGIR SUR LES COMPORTEMENTS : QUELLE LÉGITIMITÉ ?

1. Les fondements théoriques de la fiscalité comportementale

Depuis les travaux d'Adam Smith¹, la fiscalité est considérée comme un instrument à la disposition des pouvoirs publics susceptible d'entraîner des distorsions dans les choix économiques. La mise en place d'une imposition est réputée avoir un coût pour la société qui dépasse la valeur monétaire du prélèvement en diminuant le surplus de l'acheteur et le chiffre d'affaires du vendeur.

Ces considérations, qui conduisent les économistes à privilégier la recherche d'une neutralité fiscale, se heurte toutefois aux imperfections caractérisant le fonctionnement des marchés. L'absence de rationalité ou la nécessaire internalisation des externalités justifient ainsi l'intervention des pouvoirs publics pour atteindre l'optimum économique.

a) Un moyen de pallier l'absence de rationalité du consommateur

La théorie économique justifie d'abord l'intervention publique par la voie fiscale pour pallier l'absence de rationalité du consommateur.

¹« Before I enter upon the examination of particular taxes, it is necessary to premise the four following maxims with regard to taxes in general. (...) Secondly, it may obstruct the industry the people, and discourage them from applying to certain branches of business which might give maintenance and unemployment to great multitudes. While it obliges the people to pay, it may thus diminish, or perhaps destroy, some of the funds which might enable them more easily to do so » (Adam Smith, *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations* (1776) Book V: Part II).

Il revient encore à Adam Smith d'avoir défini les grands traits de l'homme parfaitement rationnel, que ses disciples transformèrent plus tard en modèle universel de l'homme moderne façonné par et pour le capitalisme. Cet *homo oeconomicus* ou *homme économique* serait notamment capable d'analyser et d'anticiper avec célérité les événements du monde qui l'entoure afin de réaliser de manière systématique les choix optimaux lui permettant de maximiser sa satisfaction¹.

Les fondateurs de la théorie de « l'addiction rationnelle »² ont développé cette idée en considérant que les individus étaient en mesure de prendre en compte les effets futurs de leur consommation présente. Ils seraient donc capables d'intégrer le coût prévisible des pathologies et celui de leur éventuel décès lors de leurs choix de consommation. Libre à eux, par conséquent, de préférer les plaisirs immédiats de la consommation d'alcool, de tabac ou de *junk food* aux déboires à venir liés à des problèmes de santé !

L'analyse économique contemporaine a mis en évidence les limites de tels modèles, légitimant une intervention des pouvoirs publics destinée à améliorer le bien-être d'un consommateur à la rationalité défaillante.

D'une part, l'absence de rationalité de consommateur a été confirmée par les travaux empiriques menés par de Peck, Chaloupka, Prabhat et Lightwood dans le cadre du programme de chiffrage du coût social du tabac réalisé par la Banque mondiale. Cette étude³ a montré que, dans les faits, les fumeurs sous-estimaient en moyenne de 23 % le risque de contracter une maladie liée à leur addiction au tabac.

D'autre part, Gruber et Koszegi⁴ ont mis en évidence le fait que les fumeurs faisaient preuve d'incohérence temporelle. Celle-ci se manifesterait par leur incapacité à réconcilier leurs objectifs de long terme (modérer ou interrompre leur consommation de tabac) et leur pulsion immédiate.

Lors de son audition devant la mission, Fabrice Etilé a également souligné l'incohérence et l'instabilité des préférences des consommateurs dans le temps. Dans un ouvrage consacré à l'obésité⁵, il rappelle que

¹ Cf. les analyses sur le sujet de William D. Grampp, *Adam Smith and the Economic Man* in *Journal of Political Economy*, vol. 56, No 4 (Aug. 1948), p. 315 "In his lineaments the economic man for whom Adam Smith is held responsible is an alarmingly rational creature who invariably seeks its own interest, who reacts with lightning speed to actual and anticipated changes in his real income and wealth (...). Not only is he as free of error as was Adam free of sin, but he is so utterly absorbed by his calculations that he is conscious of no other activities which legitimately could engage a human being."

² Becker, Murphy (1988) "A Theory of Rational Addiction", *Journal of Political Economy*, n°96, pp. 675-700.

³ Peck, Chaloupka, Prabhat, Lightwood (2000) "A Welfare Analysis of Tobacco Use", *Tobacco Control in Developing Countries*, The World Bank, Oxford University Press.

⁴ Gruber et Koszegi (2004) "Tax Incidence When Individuals Are Time-Inconsistent : the Case of Cigarette Excise Taxes", *Journal of Public Economics*, 88, 1959-1987.

⁵ Etilé (2013) *Obésité, Santé publique et populisme alimentaire*, Collection du Cepremap, Editions Rue d'Ulm.

contrairement à l'*homo oeconomicus* « l'homme du commun est balloté entre émotion et raison, prend des décisions à chaud et les regrette dans l'heure, ne respecte pas ses plans et ses projets. Il commence le dimanche soir un régime, et cède le lundi matin à l'odeur du croissant chaud, enfourne une tablette de chocolat sans y prêter attention, boit un peu trop lorsqu'il s'est promis de rester sobre. Lorsque l'individu agit contre ce qu'il avait jugé bon de faire pour le long terme, il y a des chances pour que son bien-être en pâtisse. »

Christine Boizot-Szentai¹ précise par conséquent qu'en matière alimentaire « les taxes et subventions sont alors des mécanismes d'autocontrôle que les consommateurs, s'ils sont conscients de leur manque de rationalité, peuvent souhaiter voir externaliser dans les mains d'un tiers, en l'occurrence l'Etat. De surcroît, il est difficile d'accorder aux enfants un degré de rationalité similaire à celui que l'on prêterait aux adultes.

Que ce soit pour protéger les adultes ou les enfants, la taxe a ici un objectif clairement comportemental, justifié par un paternalisme bienveillant parfaitement compatible avec l'éthos spécifique au secteur de la santé publique ».

b) Un outil permettant d'internaliser les externalités

La théorie économique justifie en second lieu l'intervention publique par la nécessaire internalisation des externalités.

On doit à l'économie du bien-être la définition des conditions permettant d'atteindre un optimum économique au sens de Pareto, à savoir une situation dans laquelle « aucun agent économique ne peut améliorer son bien-être sans détériorer le bien-être d'un autre ».

La définition formelle de cet optimum s'appuie sur deux théorèmes formulés par Arrow et Debreu. Ces auteurs ont montré que « tout équilibre général en concurrence pure et parfaite est un optimum de Pareto ». Ce premier théorème laisse entendre qu'il suffit donc d'organiser une concurrence pure et parfaite pour obtenir un tel optimum.

Ils ont également mis en avant le résultat réciproque : « tout optimum de Pareto peut être obtenu après réallocation des dotations initiales ». Ce second théorème montre que si l'Etat se fixe un objectif particulier d'efficacité, celui-ci peut être atteint en ne modifiant que l'allocation initiale des richesses, puis en laissant les agents économiques agir sans interférer.

Selon Arthur Cecil Pigou, ce cadre formel se heurte cependant aux imperfections du marché qui éloignent l'économie de l'optimum parétien. Pigou propose ainsi la notion d'effets externes ou externalités pour définir les actions des agents qui modifient les conditions économiques des autres agents sans que le marché (le système de prix) en tienne compte.

¹ Christine Boizot-Szentai et Fabrice Etilé, (2011) "Taxer les boissons sucrées pour lutter contre l'obésité ? Le point de vue de l'économie" *Obésité*, Volume 6, Issue 4, pp 218-225.

Le coût privé d'une externalité – qu'elle soit positive ou négative – diffère ainsi de son coût pour la société. Il appartient par conséquent à l'Etat d'intervenir par le biais de la taxation afin d'aligner le coût social de la production ou du comportement incriminé sur son coût privé et de rétablir l'équilibre du marché.

Dans la mesure où la taxe est juridiquement imposée aux industriels aux origines de l'externalité, ce rétablissement de l'équilibre du marché intervient en deux étapes. Les industriels répercutent d'abord les coûts privés dans les prix, puis les consommateurs réagissent à la hausse des prix en réduisant les quantités demandées. Producteur et consommateur participent donc tous les deux au financement des coûts sociaux¹.

Dans les faits, la théorie des externalités peut justifier la mise en place d'une taxe visant à modifier prioritairement le comportement des producteurs. Le signal-prix entend inciter l'industriel à « contourner » la taxe en modifiant les conditions de production de son produit – comme la composition de ses recettes. Cette modification réduira *de facto* les conséquences néfastes du produit sur la santé des consommateurs. L'objectif initial de la création d'une taxe additionnelle sur les huiles de palme, de palmiste et de coprah était ainsi de renchérir l'utilisation de ces trois produits afin d'inciter l'industrie à leur substituer des huiles au taux d'acide palmitique moins élevé.

La théorie des externalités peut, de la même manière, justifier la mise en place d'une taxe visant à modifier prioritairement le comportement des consommateurs. A défaut de réaction du producteur, la hausse du prix du produit taxé entend faire baisser sa consommation et réduire ses conséquences sur la santé et les dépenses de santé.

c) L'existence d'un double dividende ?

Le débat sur le double dividende est né dans le cadre des débats théoriques concernant l'évaluation des coûts économiques de mise en œuvre d'une politique de taxation des émissions polluantes destinée à internaliser des externalités provoquant des dommages environnementaux.

La littérature économique parle de double dividende² dans le cas où **l'instauration (ou l'augmentation) d'une taxe environnementale, à recettes budgétaires inchangées pour l'Etat, fait apparaître non seulement un bénéfice environnemental mais aussi un deuxième bénéfice, de nature économique.**

¹ La contribution de chacun d'entre eux dépend toutefois de l'élasticité de la demande : plus celle-ci est élastique, plus la contribution du consommateur est faible car il pourra se tourner vers des biens de substitution. A l'opposé, si la demande est inélastique, la contribution du consommateur sera élevée.

² European Commission (1992) "The Climate Change - Economic Aspects of Limiting CO2 Emissions", *European Economy*, 52.

Comme le note Ekins¹, un tel bénéfice peut prendre plusieurs formes correspondant aux différentes définitions utilisées :

- un dividende emploi lorsque le recyclage du rendement de la taxe permet la réduction du chômage ;
- un dividende d'efficacité lorsque la réforme fiscale accroît l'efficacité du système fiscal, en réduisant les distorsions ;
- un dividende redistributif (appelé parfois dividende social) lorsque le processus de redistribution choisi permet d'améliorer l'équité.

Les modalités d'obtention de ce double dividende apparaissent différentes selon les pays, en fonction des systèmes fiscaux en vigueur : ainsi il pourrait être obtenu aux Etats-Unis grâce au recyclage du rendement d'une taxe incitative par une diminution des taxes sur le capital tandis qu'en Europe, et en particulier en France, il se produirait grâce à un recyclage par une réduction des charges sociales sur le travail². Il ne sera donc possible d'obtenir un double dividende que si l'économie se trouve initialement dans une situation non optimale (et non équitable), ce qui est le cas des économies occidentales.

Ce type de raisonnement peut sans doute être étendu à la fiscalité comportementale.

D'un côté, les taxes qui composent cette fiscalité permettent de limiter les comportements générateurs d'externalités négatives et leurs coûts pour les finances publiques (dont les régimes de protection sociale).

De l'autre, elles apportent des ressources aux administrations publiques (dont les administrations de sécurité sociale) qui dégagent des marges de manœuvre pour alléger les prélèvements pesant sur le travail et le capital, et ainsi déterminer une structure fiscale plus favorable à la croissance et l'emploi.

2. Des conséquences sanitaires qui appellent une action résolue des pouvoirs publics

La question de la légitimité de la mise en place de prélèvements visant à modifier le comportement des agents dépasse toutefois le simple champ de la théorie économique pour s'ancrer profondément dans celui de la sphère politique.

¹ Ekins (1997) "On The Dividends from Environmental Taxation" in O Riordan T., *Ecotaxation*, Earthscan Publications, 1997.

² CGP (1993) "L'économie face à l'écologie" Rapport de l'Atelier I Environnement, économie, croissance de la Commission Environnement, croissance, qualité de vie du onzième Plan, Éditions La Découverte / La Documentation française.

L'identification parfois ancienne de consommations à risques - tabac, alcool, auxquelles il convient désormais d'ajouter le développement de pratiques alimentaires déséquilibrées - et l'établissement de leurs conséquences négatives sur la santé des populations ont en effet conduit les pouvoirs publics à s'interroger sur les moyens à leur disposition pour inciter les agents économiques à modifier leurs préférences.

a) 73 000 décès annuels attribuables au tabagisme

Paré de propriétés médicinales lors de son introduction en Europe à la fin du quinzième siècle, symbole d'un certain art de vivre jusqu'à la fin des années 1970, le tabac a depuis lors changé de statut et ses effets nocifs sur la santé ne sont plus véritablement contestés.

Pour mémoire, le lien entre la consommation de tabac et l'augmentation du risque de cancer broncho-pulmonaire a été mis en évidence dès 1950¹, avant d'être confirmé par les conclusions de l'étude prospective lancée par Richard Doll et Bradford Hill².

Pathogènes tant par elles-mêmes que par l'effet de leur combustion, les substances contenues dans le tabac peuvent par ailleurs favoriser :

- le développement de cancers ORL (bouche, pharynx et larynx), les cancers digestifs (œsophage, estomac, pancréas), les cancers de l'appareil urinaire (rein et vessie) ;

- les pathologies cardio-vasculaires (maladie coronarienne et pathologies vasculaires périphériques, hypertension artérielle, développement d'anévrismes de l'aorte) ;

- les pathologies de l'appareil respiratoire autres que cancéreuses bronchopneumopathie chronique obstructive (BPCO), bronchite chronique, emphysème, syndromes asthmatiques de l'enfant et de l'adolescent.

Ces pathologies se doublent d'une dépendance à la nicotine. De nombreuses études réalisées au cours des dernières décennies mettent en évidence la force et la rapidité de ce phénomène ainsi qu'une certaine inégalité des prédispositions génétiques individuelles en ce domaine.

Les fabricants ont eux-mêmes adopté un discours responsable sur ces sujets lors de leur audition par la mission, insistant toutefois sur le fait que les produits mis sur le marché sont destinés à des consommateurs majeurs réputés conscients des conséquences du tabac sur leur santé. Le site

¹ Cf. cinq études rétrospectives parmi lesquelles : Schrek et al (1950) "Tobacco smoking as an etiologic factor in disease", *Cancer Research*, 1950, 10, pp. 49-58 ; Levin, Goldstein et Gerhardt (1950) "Cancer and tobacco smoking", *Journal of the American Medical Association*, 143, pp. 336-338 et surtout Doll et Hill (1950) "Smoking and carcinoma of the lung : preliminary report", *British medical journal*, 2, pp.739-748.

² Doll, Hill, (1954) "The mortality of doctors in relation to their smoking habits. A preliminary report." *British Medical Journal*, 4877, pp. 1451-1455. Cette étude a été réalisée auprès d'une cohorte de 40 000 médecins britanniques interrogés à intervalles réguliers sur leurs habitudes tabagiques.

de la société Philip Morris International indique d'ailleurs expressément que « (...) le tabagisme provoque des maladies graves et crée une dépendance, qu'il contienne ou non des additifs ».

En dépit de cette prise de conscience, le tabagisme représente en France **la première cause de mortalité évitable. Le nombre de décès annuels attribuables au tabac est en effet estimé à 73 000**, soit 22 % de la mortalité masculine et 11 % de la mortalité féminine¹.

Les décès liés au tabagisme se répartissent de la manière suivante :

- 60 % de décès par cancers ;
- 25 % de décès par maladies cardiovasculaires ;
- 11 % de décès par maladies respiratoires ;
- 4 % de décès liés à d'autres causes².

Dans sa contribution écrite au rapport de la Cour des comptes consacré à l'évaluation des politiques de lutte contre le tabagisme³, Imperial Tobacco avance que cette évaluation aurait été faite « sans aucune explication ni étude statistique nouvelle ». La Cour rappelle pourtant que ce travail se réfère explicitement à une méthodologie adoptée par l'OMS prenant en compte les pathologies attribuables au tabac autres que les cancers du poumon.

La mortalité liée au tabac est encore largement masculine (59 000 décès chez les hommes et 14 000 chez les femmes). Elle représente un tiers des décès des hommes entre 35 et 69 ans. Cependant chez les hommes, la mortalité liée au tabac a commencé à régresser dans les années 1990 à la suite notamment de la diminution du tabagisme masculin depuis les années 1970.

Au contraire, la mortalité tabagique féminine, presque inexistante avant les années 1980, s'accroît rapidement. Si les pathologies cardio-vasculaires restent le premier motif de décès pour les femmes, leur mortalité par cancer du poumon, traditionnellement plus faible, a progressé de 42 % entre 2002 et 2008.

Cette évolution est à mettre en rapport avec une tendance longue au rapprochement du taux d'addiction tabagique entre les sexes. L'Institut national de veille sanitaire (InVS) note qu'« *en raison de l'évolution du tabagisme féminin et du délai d'environ 30 ans entre consommation de tabac et effets sur la santé, une augmentation de la mortalité attribuable au tabac chez les femmes est attendue* »⁴.

¹ Drogues. Chiffres clés, Observatoire français des drogues et des toxicomanies (OFDT), juin 2013.

² Hill "Épidémiologie du tabagisme" (2012) La Revue du Praticien, vol. 62, mars 2012.

³ Rapport d'évaluation, "Les politiques de lutte contre le tabagisme", Cour des Comptes, Décembre 2012.

⁴ Numéro thématique sur le tabac, Bulletin épidémiologique hebdomadaire (BEH), Institut national de Veille sanitaire (InVS), mai 2011.

Le tabac se caractérise par des effets nocifs non seulement pour le consommateur mais également pour son entourage par le biais du **tabagisme passif**. Les estimations portant sur ce phénomène sont rares et contestées par les fabricants.

Une étude européenne publiée en 2006¹ évaluait à 5 863 le nombre de décès en France liés à l'inhalation involontaire de fumée de tabac, chiffre qui, il est vrai, prenait en compte à la fois les effets chez les non-fumeurs et les effets additionnels chez les fumeurs.

Plus récemment, une étude sur les conséquences sanitaires du tabagisme passif dans 192 pays² précisait que ce phénomène augmenterait le risque de cardiopathie ischémique et de cancer du poumon chez l'adulte et celui de mort subite du nourrisson, d'infections respiratoires, d'otites et d'asthme chez l'enfant.

b) 49 000 morts par an liés à l'alcool

Si les conséquences du tabac sur la santé apparaissent dès la première cigarette, les risques liés à la consommation d'alcool dépendent des quantités absorbées, des modalités d'usage, et de nombreux facteurs environnementaux et individuels.

Ces risques sont bien entendu liés à une **consommation chronique** d'alcool. Le métabolisme de l'alcool dans l'organisme génère en particulier des substances toxiques pour le foie. Lorsque les quantités d'alcool consommées sont faibles, des mécanismes permettent dans la plupart des cas de neutraliser, pour une large part, ces toxiques. Ces processus perdent en revanche de leur efficacité en cas de consommation excessive prolongée, ce qui rend possible l'apparition de lésions du foie (stéatoses, hépatites alcooliques, cirrhoses).

La relation entre la consommation d'alcool et le risque de développer un cancer de la bouche, du pharynx, du larynx, de l'œsophage, du côlon-rectum (chez l'homme) et du sein (chez la femme) apparaît bien établie. Cette relation semble également probable pour le cancer du foie et pour le cancer du côlon-rectum (chez la femme).

Mais ces risques sont également liés à des **consommations ponctuelles**. La consommation d'une très forte quantité d'alcool fréquemment associée au *binge drinking* peut ainsi provoquer un coma éthylique qui, dans certains cas, peut engager le pronostic vital.

Il convient toutefois de rappeler que, lors d'une intoxication aiguë, les dommages sont le plus souvent liés à la perte de contrôle de la personne alcoolisée sur ses actes, ce qui se traduit par des accidents et des actes

¹ "Lifting the Smokescreen. 10 Reasons for a Smoke Free Europe", Free Partnership, mars 2006.

² Oberg, Jaakkola, Woodward, Peruga, Pruss-Ustun (2011) "Worldwide Burden of Disease from Exposure to Second-hand Smoke : a Retrospective Analysis of Data from 192 countries", *The Lancet*, n°377, Issue 9760, pp. 139 - 146.

violents susceptibles de provoquer des traumatismes et le décès du consommateur ou d'un tiers. L'accident de la route est une des circonstances où le rôle de l'alcool est le plus connu. Mais il peut jouer un rôle similaire dans les accidents du travail, les accidents de la vie courante, les tentatives de suicides et les actes violents envers autrui ainsi que dans la transmission de maladies infectieuses (rapports sexuels non protégés).

Qu'il soit consommé de façon ponctuelle ou chronique, l'alcool est par ailleurs un neurotoxique. L'apparition de lésions et de maladies (neuropathies périphériques, encéphalopathies, troubles cognitifs) peuvent être la conséquence de l'alcoolisation mais aussi du sevrage et de leur répétitions (épilepsies de sevrages). La dépendance qui peut s'installer chez une partie des consommateurs d'alcool est une autre manifestation de la toxicité de l'alcool sur le système nerveux central.

L'effet protecteur de l'alcool fait débat depuis plusieurs décennies. Le site d'information de l'Inserm indique ainsi qu'une consommation faible et régulière¹ réduit de façon statistiquement significative l'incidence des maladies cardiovasculaires et la mortalité subséquente.

En revanche, d'autres sources² soulignent que les effets biologiques positifs d'une consommation régulière sans abus ne sont pas corroborés par les études de cohortes car les modalités effectives de consommation de l'alcool sont telles que les effets bénéfiques théoriques disparaissent.

Après le tabac, l'alcool représente en tout état de cause **la seconde cause de mortalité évitable dans notre pays. Les dernières données publiées³ estiment le nombre de décès liés à l'alcool à 49 000 en 2009**, tous âges confondus. Les décès liés à l'alcoolisme se répartissent de la manière suivante :

- un tiers par cancer ;
- un quart par maladie cardiovasculaire ;
- 17 % par accidents ou suicides ;
- 16 % par maladie digestive ;
- 11 % pour d'autres causes.

¹ Inférieure ou égale à 2 verres par jour.

² En particulier Puddey, Rakic, Dimmitt, Beilin (1999) "Influence of drinking on cardiovascular disease and cardiovascular risk factors : a review" *Addiction* n°94, pp. 649-663 ; Rehm, Gmel, Sempos, Trevisan (2003) "Alcohol-related mortality and morbidity" *Alcohol Research and Health*, n°27, pp. 39-51 et Rehm, Mathers, Popova, Thavorncharoensap, Teerawattananon, Patra, (2009) *The Lancet*, n°373, Issue 9682, pp. 2223-2233.

³ Guérin, Laplanche, Dunant et Hill (2013) "Alcohol-attributable mortality in France", *European Journal of Public Health*, online first March 4, 2013.

**Fractions attribuables à l'alcool
et nombre de décès suivant la pathologie et le sexe en 2009**

	Fraction attribuable		Nombre de décès dus à l'alcool		
	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes	Total
Cancer	12 %	6 %	11 197	4 003	15 200
Bouche	75 %	36 %	951	178	1 129
Pharynx	86 %	49 %	1 842	172	2 014
Œsophage	84 %	53 %	2 860	467	3 327
Côlon et rectum	30 %	9 %	2 949	750	3 699
Foie	30 %	9 %	1 850	201	2 051
Larynx	60 %	24 %	745	35	781
Sein		18 %		2 199	2 199
Maladie cardiovasculaire	14 %	3 %	9 523	2 710	12 233
Maladie hypertensive	46 %	15 %	1 420	866	2 286
Cardiopathie ischémique	5 %	- 3 %	938	- 529	409
Cardiomyopathie alcoolique	100 %	100 %	74	10	84
Arythmie cardiaque	53 %	22 %	2 250	1 366	3 615
AVC hémorragique	48 %	8 %	3 704	827	4 531
AVC ischémique	19 %	2 %	1 050	150	1 200
Varices œsophagiennes	100 %	100 %	88	20	108
Maladies digestives	45 %	20 %	5 627	2 145	7 772
Gastrite alcoolique	100 %	100 %	0	0	0
Maladie alcoolique du foie	100 %	100 %	3 543	1 317	4 860
Hépatite chronique sans précision	100 %	100 %	15	10	25
Fibrose et cirrhose du foie	100 %	100 %	1 684	767	2 451
Cholélithiase	47 %	- 10 %	- 51	- 19	- 70
Pancréatite	74 %	17 %	438	71	509
Autres maladies			3 441	634	4 075
Diabète de type 2	21 %	- 4 %	638	- 143	494
Encéphalopathie de Wernicke	100 %	100 %	6	4	10
Maladies mentales dues à l'alcool	100 %	100 %	2 251	608	2 859
Dégénérescence du système nerveux	100 %	100 %	75	26	101
Epilepsie et mal épileptique	53 %	18 %	459	137	596
Polynévrite alcoolique	100 %	100 %	12	4	16
Causes externes	25 %	18 %	5 545	2 609	8 154
Total causes précisées attribuables à	13 %	5 %	35 334	12 101	47 435
Causes inconnues ou mal précisées	16 %	5 %	1 250	363	1 613
Mortalité totale attribuable à l'alcool	13 %	5 %	36 584	12 465	49 048

Source : Guérin, Laplanche, Dunant et Hill, Alcohol - attributable mortality in France

Selon une étude datée de 2011¹ portant sur des données de 2008, il convient d'ajouter à ces chiffres **1 400 décès imputables à une conduite sous l'emprise de l'alcool**.

Comme pour le tabac, les décès liés à l'alcool sont essentiellement masculins (75 %). Les hommes sont ainsi beaucoup plus touchés que les femmes par les cancers impliquant l'alcool (21 décès masculins pour 1 décès féminin pour le cancer du larynx, rapport de 15 à 1 pour le cancer de l'œsophage) à l'exception, bien entendu, du cancer du sein, qui représente à lui seul 22 % des décès féminins liés à l'alcool. Les hommes sont également beaucoup plus touchés que les femmes par les décès par accidents et suicides (10 hommes pour 1 femme). Au total, 13 % des décès masculins et 5 % des décès féminins sont attribuables à l'alcool.

c) La progression inquiétante de l'épidémie d'obésité

L'évolution des habitudes alimentaires, combinée à la diminution des dépenses d'énergie liée à la sédentarité de nos modes de vie, constitue désormais l'un des principaux facteurs de risque responsables des maladies non transmissibles.

« L'évolution observée dans l'économie alimentaire mondiale se retrouve dans les habitudes alimentaires, par exemple dans la consommation d'aliments à forte densité énergétique, à teneur élevée en graisses, en particulier saturées, et ne comportant guère de glucides non raffinés. En même temps, on constate une baisse de la dépense d'énergie, qui est associée à la sédentarité (...).

A cause de cette évolution, les maladies non transmissibles chroniques (...) deviennent des causes de plus en plus importantes d'incapacité et de décès prématurés tant dans les pays en développement que dans les pays nouvellement développés, ce qui représente un poids supplémentaire pour des budgets de santé nationaux déjà surchargés ».

Ce constat, dressé il y a plus de dix ans par l'Organisation mondiale pour la santé², a conduit les Etats à tenter d'élaborer des politiques publiques destinées à **prévenir les décès et les incapacités dues aux principales maladies chroniques d'origine nutritionnelle³ telles que le surpoids et l'obésité, le diabète, l'hypertension et l'hyperlipidémie**.

¹ Laumon, Gadegbeku, Martin et Groupe SAM (2011) "Stupéfiants et accidents mortels (projet SAM) : Analyse épidémiologique", Saint-Denis, OFDT.

² « Régime alimentaire, nutrition et prévention des maladies chroniques », Rapport d'une Consultation, OMS/FAO d'experts OMS, Série de rapports techniques ; 916, 2003.

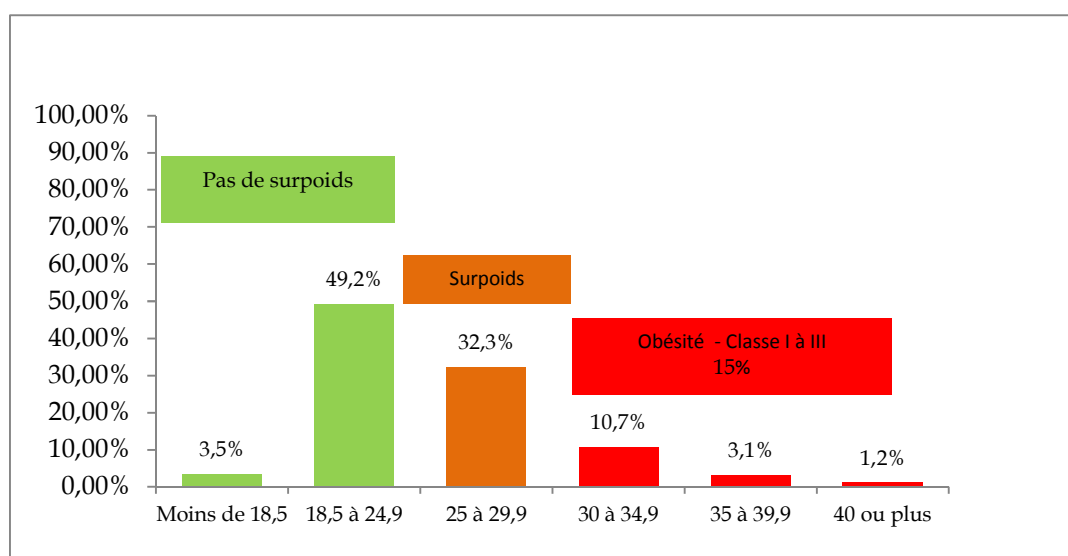
³ On peut citer parmi ces programmes le plan obésité 2010-2013 mis en place dans notre pays par le précédent gouvernement. Celui-ci faisait suite au rapport de la commission sur la prévention et la prise en charge de l'obésité, présidée par Mme Anne de Danne.

Comme les autres pays développés, la France assiste à l'augmentation régulière de l'obésité et des pathologies associées au sein de sa population. Si cette augmentation semble se ralentir au cours des dernières années, elle demeure toutefois une préoccupation sanitaire de première importance.

L'enquête ObEpi¹ révèlent en effet que **près d'un français sur deux souffre de surpoids ou d'obésité en 2012**. Réalisé sur un échantillon de plus de 25 000 personnes âgées de 18 ans et plus, représentatif de la population française, ce travail met en évidence que :

- 32,3 % des français âgés de 18 ans et plus (soit 14,8 millions de personnes) seraient en surpoids en 2012 contre 30 % en 1997 ;
- 15 % d'entre eux présentent une obésité (soit 6,9 millions de personnes) contre à peine 8,5 % en 1997.

Répartition des niveaux d'IMC en 2012



Source : Enquête ObEpi, 2012

A l'inverse, le pourcentage des Français sans surpoids serait passé de 62 % en 1997 à 53 % en 2012.

Autre indicateur essentiel des problèmes de surpoids de la population, les données relatives au tour de taille des français, marqueur de l'adiposité abdominale associée à des risques métaboliques, diabétiques et vasculaires accrus, indiquent une tendance à l'augmentation du pourcentage de sujets dépassant les valeurs considérées comme à risques.

¹ ObEpi, Enquête épidémiologique nationale sur le surpoids et l'obésité, Inserm, Kantar Health, Roche, 2012.

Le pourcentage des hommes situé au-delà du seuil IDF, c'est à dire 94 cm chez l'homme et 80 cm chez la femme, est ainsi passé de 40,7 % à 52 % entre 1997 et 2012 pour les hommes et de 46,4 % à 68 % pour les femmes.

Cette enquête met enfin en évidence un très net effet générationnel en matière de surpoids et d'obésité : plus les générations sont récentes et plus le taux d'obésité de 10 % est atteint précocement. Comme l'indique le tableau ci-après, la génération née entre 1980 et 1986 atteint 10 % d'obésité vers 28 ans alors que la génération née 20 ans plus tôt atteint 10 % d'obésité vers 41 ans.

Survenance de l'obésité dans la population française

Date de naissance	1980-1986	1973-79	1966-72	1959-65	1952-58
10 % de la population obèse	28 ans	32 ans	34 ans	41 ans	45 ans

Source : Enquête ObEpi, 2012

S'agissant de la prévalence¹ du diabète, de l'hypertension et de la dyslipidémie, les résultats de l'enquête ObEpi montrent une évolution contrastée de la prévalence de chacune de ces pathologies entre 2000 et 2012.

La prévalence du diabète traité (selon les déclarations des enquêtés) serait ainsi passée de 3,3 % de la population totale en 2000 à 5,8 % en 2012 et celle des traitements pour dyslipidémie de 12,3 % à 15,9 % sur la même période.

En revanche, la prévalence de l'hypertension artérielle traitée connaît une évolution moins régulière sur les douze années étudiées. Si elle a effectivement augmenté entre 2000 et 2012, passant de 14,7 % à 17,6 % de la population totale, elle a toutefois sensiblement reculé entre les deux dernières enquêtes. La prévalence de l'HTA s'élevait en effet à 18,4 % de la population totale en 2009.

3. Un coût financier considérable pour la collectivité

Si la consommation de tabac, l'abus d'alcool et l'apparition de comportements alimentaires déséquilibrés sont désormais identifiés comme des facteurs de risque majeurs en termes de santé publique, ils sont également synonymes de coûts considérables pour la collectivité.

La taxation de ces comportements peut alors être envisagée comme un moyen permettant de réduire ces coûts et de lever des fonds pour compenser les externalités qu'ils génèrent.

¹ La **prévalence** mesure l'état de santé d'une population à un instant donné. Pour une affection donnée, elle est calculée en rapportant à la population totale, le nombre de cas de maladies présents à un moment donné dans une population (que le diagnostic ait été porté anciennement ou récemment).

a) Les coûts liés au tabagisme

L'évaluation du coût global de la consommation de tabac en France, comme de la consommation d'alcool, se heurte au nombre limité de travaux scientifiques consacrés au sujet.

La mission a en effet constaté avec étonnement le relatif désintérêt des économistes français pour la question de l'évaluation du coût social des drogues en général et du tabac et de l'alcool en particulier.

A ce jour, seules les études réalisées par Kopp et Fénoglio¹ offrent une vision globale et approfondie d'une problématique pourtant déterminante pour la conduite des politiques publiques relatives aux addictions².

Ceux-ci³ évaluent ainsi **le coût social du tabagisme en France à 47,7 milliards d'euros**, soit 3,05 % du PIB et l'équivalent de 772 euros par habitant.

Ce coût social, qui mesure le coût total infligé par le tabac à la collectivité, est égal à la somme du montant de la « dépense publique » qui retrace l'ensemble des dépenses engagées par l'Etat et les collectivités locales pour assurer le financement des soins et des politiques publiques de prévention et de répression liées au tabac, des « coûts externes » qui regroupent l'ensemble des dépenses infligées directement ou indirectement à la collectivité par la consommation de tabac et des « dépenses privées » engagées par le fumeur (hors coût d'achat des produits du tabac).

Ce coût social se décompose selon les modalités résumées dans le tableau ci-après.

¹ Kopp et Fénoglio (2000) "Le coût social des drogues licites (alcool et tabac) et illicites en France", Étude n° 22, OFDT ; Kopp et Fénoglio (2006) "Le coût social des drogues en 2003. Les dépenses publiques dans le cadre de la lutte contre les drogues", OFDT, Saint-Denis.

² Comme tout travail scientifique, ces études trouvent leurs limites dans l'existence de données exploitables et la sensibilité des résultats aux hypothèses méthodologiques retenues. Les auteurs reconnaissent d'ailleurs en introduction de l'étude publiée en 2006 que « le calcul de ce coût social constitue un projet statistique complexe où l'insuffisance des données affecte la précision du résultat. »

³ Ibid.

Coût social du tabagisme en France (2006)*(en millions d'euros)*

Catégories de dépenses	Montant
Sphère publique	
Dépense de santé	18 254
<i>dont soins hospitaliers</i>	8 732
<i>dont soins de ville</i>	9 522
Fiscalité	3 738
Dépenses de prévention	2,82
Incendies	2
Sphère privée	
Particuliers	7 658
Entreprises	18 085
Total	47 739

Source : Kopp, Fénoglio (2006) *Le coût social des drogues en 2003*, OFDT

Lors de son audition devant la mission, M. Christian Ben Lakhdar a détaillé et commenté ces données.

En premier lieu, la morbi-mortalité attribuable au tabac est une source importante de coûts pour la sphère publique. Le tabac provoque en effet des décès précoces entraînant une perte de recettes fiscales évaluée à 3,7 milliards d'euros et des pathologies graves nécessitant des dépenses de santé (hôpital et médecine de ville) estimées à 18,2 milliards d'euros.

En deuxième lieu, ces coûts publics comprennent également les dépenses liées aux politiques de prévention menées par l'Etat ainsi que les conséquences indirectes de la consommation de tabac, à l'image des incendies de forêt allumés par des mégots de cigarette par exemple.

En troisième et dernier lieu, l'étude comptabilise les salaires non perçus par les individus décédés et hospitalisés ainsi que les pertes de production subies pour les entreprises¹. Ces coûts privés atteindraient respectivement 7,6 milliards et 18 milliards d'euros.

Dans une nouvelle étude publiée en 2011², Kopp et Fénoglio établissent à partir des données 2006 que la consommation de tabac **dégrade le solde des comptes publics de 3,9 milliards d'euros**.

¹ Kopp et Fénoglio comptabilisent les pertes de production sur le lieu de travail liées aux décès prématurés imputables aux drogues licites comme la différence entre les pertes de valeur ajoutée et les pertes de revenu primaire. Cette différence retracerait à peu près la part de richesse perdue par les entreprises après avoir versé les salaires et les cotisations patronales, mais avant les diverses taxes pesant sur les entreprises.

² Kopp et Fénoglio (2011) "Les drogues sont-elles bénéfiques pour la France", *Revue économique*, 2011/5, n° 62.

Ce solde (incluant le budget de l'Etat et celui de la sécurité sociale) serait affecté négativement par, d'une part, les dépenses publiques de soins, de prévention, de répression et de recherche, et d'autre part, par les prélèvements obligatoires non effectués liés aux décès prématurés imputables au tabagisme.

Symétriquement, ce solde est positivement affecté par les taxes prélevées sur les produits du tabac, les dépenses de santé non effectuées et les retraites non versées du fait des décès prématurés imputables à sa consommation.

Effets du tabac sur les finances publiques

(en millions d'euros)

Catégories de dépenses	Montant
Dépense de santé	- 18 254
Dépenses de santé non effectuées du fait de décès prématurés	+ 771,74
<i>Effet net sur les dépenses de santé</i>	- 17 482,48
Fiscalité sur le tabac	+ 9 820,77
Impôts non encaissés du fait des décès	- 3 737,8
<i>Effet net sur les recettes fiscales</i>	+ 6 082,97
Retraites non versées pour cause de décès prématurés	+ 7 524,61
Dépenses de répression, de prévention et de recherche	- 62,54
<i>Variation des comptes publics</i>	- 3 937,44

Source : Kopp, Fénoglio, (2011) *Les drogues sont-elles bénéfiques pour la France ?*

De manière plus pragmatique, l'évaluation des coûts du tabac en France peut être réalisée à partir des dépenses liées à la prise en charge des différentes pathologies qui lui sont associées par l'assurance maladie.

Selon le rapport d'évaluation de la Cour des comptes sur la politique de lutte contre le tabagisme¹, **le coût de cette pratique se serait élevé à 11,9 milliards d'euros en 2012**, dû pour moitié aux pathologies respiratoires, pour un peu moins d'un tiers aux cancers, et pour un cinquième aux pathologies cardiovasculaires.

¹ Rapport d'évaluation, "Les politiques de lutte contre le tabagisme", Cour des Comptes, décembre 2012.

**Montant estimatif des dépenses liées au tabagisme
remboursées par l'assurance maladie pour 2010**

(en millions d'euros)

	Dépenses d'assurance maladie (hors médico-social et Migac)	Fraction attribuable au tabac	Dépenses d'assurance maladie imputables au tabac	
			Dépenses hors médico-social et Migac	Dépenses totales
Pathologies cardiovasculaires	24 925	21 %	5 234	6 158
Cancers	11 516	29 %	3 340	3 929
Pathologies respiratoires	3 025	51 %	1 546	1 819
Total	39 466	26 %	10 120	11 906

Source : Cnam

Commentant ses résultats, la Cnam précise que « *le résultat fourni reste encore une borne basse : d'une part certains coûts n'ont pu être intégrés faute de disponibilité des informations à un niveau de finesse suffisant ; d'autre part, n'ont été retenues que les pathologies pour lesquelles la fraction attribuable au tabac fait l'objet d'une évidence scientifique solidement établie* ».

Il convient par ailleurs d'ajouter que cette estimation, en ne comptabilisant que la part des dépenses prises en charge par les différents régimes d'assurance maladie, laisse volontairement de côté les dépenses relevant des organismes complémentaires et les restes à charge supportés par les patients notamment pendant la phase précédant le diagnostic et l'entrée en affection de longue durée.

b) Les conséquences financières attribuables à la consommation d'alcool

Kopp et Fénoglio¹ évaluent **le coût social de l'alcoolisme en France en 2006 à 37 milliards d'euros**, soit 2,37 % du PIB et l'équivalent de 599 euros par habitant. Ce résultat se décompose selon les modalités résumées dans le tableau ci-dessous.

¹ Ibid.

Coût social de l'alcoolisme en France (2006)

(en millions d'euros)

Catégories de dépenses	Montant
Sphère publique	
Dépense de santé	6 156
<i>dont soins hospitaliers</i>	4 346
<i>dont soins de ville</i>	1 810
Dépenses des administrations	87
Cnam	523
Fiscalité	3 488
Sphère privée	
Particuliers	7 148
Assurances	3 525
Entreprises	16 098
Associations privées	0,9
Autres coûts privés	5
Total	37 031

Source : Kopp, Fénoglio (2006) *Le coût social des drogues en 2003*, OFDT

Les mêmes auteurs estiment par ailleurs¹ que si la consommation d'alcool dégrade le bien être de la société, elle aurait en revanche un effet positif sur les finances publiques estimé à 4,8 milliards d'euros. Cette situation s'expliquerait par le faible montant des dépenses de soins liées à l'alcool au regard des recettes fiscales que ce produit engendre.

Effets de l'alcool sur les finances publiques

(en millions d'euros)

Catégories de dépenses	Montant
Dépense de santé	- 6 155,88
Dépenses de santé non effectuées du fait de décès prématurés	+ 724,31
<i>Effet net sur les dépenses de santé</i>	<i>- 5 431,57</i>
Fiscalité sur l'alcool	+ 7 710,84
Impôts non encaissés du fait des décès	- 3 488,79
<i>Effet net sur les recettes fiscales</i>	<i>+ 4 222,05</i>
Retraites non versées pour cause de décès prématurés	+ 6 194,51
Dépenses de répression, de prévention et de recherche	- 179,98
<i>Variation des comptes publics</i>	<i>+ 4 805,01</i>

Source : Kopp, Fénoglio (2011) *Les drogues sont-elles bénéfiques pour la France*

¹ Ibid.

La mission regrette que l'évaluation des dépenses de santé liées à l'alcoolisme proposée par Kopp et Fénoglio ne puisse être rapprochée de données publiques fournies par la direction générale de la santé ou par la Cnam.

Pour mémoire, on rappellera néanmoins que le coût médical de l'alcoolisme pour l'année 1996, évalué par une étude datée de 2001¹, s'élevait, en fonction de la méthode de calcul employée :

- entre 2,1 et 2,5 milliards d'euros selon la méthode fondée sur l'évaluation des proportions de cas attribuables (PCA)² ;

- à 3 milliards d'euros selon méthode basée sur la prévalence de l'alcoolisme à l'hôpital et en ambulatoire, qui ne permet pas de prendre en compte les pathologies pour lesquelles l'alcoolisme n'est qu'un facteur de risque.

c) Les dépenses d'assurance maladie engendrées par les déséquilibres alimentaires

L'évaluation globale des coûts d'un facteur de risque pour la santé comme l'alimentation se heurte à des difficultés méthodologiques importantes.

Il est particulièrement délicat d'établir avec certitude :

- la part attribuable aux déséquilibres de la nutrition dans l'apparition des pathologies par rapport aux autres facteurs de risque ;
- les parts respectivement attribuables à l'exercice physique et à l'alimentation dans les déséquilibres nutritionnels ;
- la part imputable à la consommation excessive de sel, de sucre et de lipides dans l'apparition de ces pathologies.

Le rapport consacré à la pertinence et à la faisabilité d'une taxe nutritionnelle³ établi conjointement par l'Inspection générale des finances et l'Inspection générale des affaires sociales en 2008 met en évidence ces difficultés en proposant deux approches contrastées et deux évaluations divergentes des dépenses d'assurance maladie liées aux déséquilibres de l'alimentation.

¹ Reynaud, Gaudin-Colombel, Le Pen (2001) "Two methods of estimating health costs linked to alcoholism in France (with a note on social costs)" *Alcohol*, n°36, pp. 89-95.

² La PCA dépend du risque relatif (RR), pour un sujet alcoolique, de contracter chaque maladie et de P, la prévalence (P) de l'alcoolisme dans la population considérée. Les RR sont issus d'études épidémiologiques françaises et étrangères reposant sur des seuils d'alcoolisme pas toujours concordants. Les calculs sont effectués pour deux seuils de prévalence, P = 0,10 (hypothèse basse) et P = 0,15 (hypothèse haute).

³ Inspection générale des finances et Inspection générale des affaires sociales, "Rapport sur la pertinence et la faisabilité d'une taxe nutritionnelle" établi par Véronique Hespel et Marianne Berthod-Wurmser, 2008.

L'Inspection générale des finances estime ainsi que **le montant de ces dépenses s'établit entre 11,5 et 14,5 milliards d'euros** pour 2006. Ce montant atteindrait même 28,5 voire 34,5 milliards d'euros si l'on tient compte de la part des dépenses d'affection de longue durée directement imputable à des patients ayant une alimentation déséquilibrée (diabète, hypertension, maladie cardio-vasculaires, maladies du foie et cancer).

Comme l'indique le tableau ci-dessous, ces montants correspondent à la somme des dépenses actualisées de soins et d'assurance maladie imputables à l'obésité et au surpoids estimés par Emery¹, des remboursements assurés par l'assurance maladie au titre des maladies tumorales et des dépenses spécifiquement imputables à la consommation d'alcool hors cancer.

**Estimation par l'IGF des dépenses associées
à une alimentation déséquilibrée**

(en milliards d'euros)

Catégories de dépenses	Hypothèse basse ²	Hypothèse haute ³
Dépenses de soins et d'assurance maladie imputables à l'obésité et au surpoids (1)	8,1	10,3
Dépenses de soins et d'assurance maladie au titre des maladies tumorales (2)	1,4	2,2
Dépenses imputables à la consommation d'alcool hors cancer (3)	2	2
Total (1) +(2) +(3)	11,5	14,5
Dépenses d'ALD directement imputables à des patients ayant une alimentation déséquilibrée (4)	17	20
Total (1) +(2) +(3) +(4)	28,5	34,5

Source : IGF/Igas (2008) *Pertinence et faisabilité d'une taxe nutritionnelle, Contribution de l'IGF à l'évaluation des dépenses d'assurance maladie liées aux déséquilibres de l'alimentation*

Le chiffrage proposé par l'Inspection générale des affaires sociales dans le cadre de ce travail s'établit quant à lui à 2,3 milliards d'euros.

Le décalage considérable existant entre l'estimation proposée par les deux inspections résulte du choix de l'Inspection générale des affaires sociales de limiter son évaluation des dépenses liées aux déséquilibres de l'alimentation aux seuls **coûts de l'obésité**.

¹ Emery et al. (2007) "Évaluation du coût associé de l'obésité en France", *Presse médicale* n°36.

² Population en surpoids avec risque fixée à 10 % de la population totale / Part attribuable au cancer = 10 %

³ Population en surpoids avec risque fixée à 15 % de la population totale / Part attribuable au cancer = 20 %

Comme le précise le tableau ci-dessous, ce chiffre résulte par conséquent de la seule addition des dépenses de soins et d'assurance maladie non actualisées imputables à l'obésité *stricto sensu* proposées par l'étude d'Emery et de l'impact du surpoids et de l'obésité sur différentes catégories de cancer.

Estimation par l'Igas des dépenses associées à l'obésité

(en milliards d'euros)

Catégories de dépenses	Montants
Dépenses de soins et d'assurance maladie imputables à l'obésité <i>stricto sensu</i>	2,1
Dépenses de soins et d'assurance maladie au titre des maladies tumorales	0,25
Total	2,35

Source : IGF/Igas (2008) *Pertinence et faisabilité d'une taxe nutritionnelle, Contribution de l'IGF à l'évaluation des dépenses d'assurance maladie liées aux déséquilibres de l'alimentation*

Dans l'annexe VI-1 du rapport précité, l'Inspection générale des affaires sociales défend cette estimation « conservatrice » en insistant sur l'aspect multifactoriel de l'obésité et le caractère incertain des chiffreages relatifs aux coûts des soins liés à une alimentation déséquilibrée.

En dépit des désaccords profonds exprimés par les deux inspections concernant l'évaluation des coûts liés à l'alimentation, celles-ci se rejoignent toutefois pour considérer que la poursuite des tendances alimentaires observées à l'occasion de leurs travaux serait insoutenable pour les comptes de l'assurance maladie.

B. MOBILISER LA POLITIQUE FISCALE POUR AGIR SUR LES COMPORTEMENTS : QUELLE EFFICACITÉ ?

Les arguments tendant à conduire les pouvoirs publics à recourir à l'outil fiscal pour modifier les comportements des individus ne manquent pas : l'importance des conséquences sanitaires et financières entraînées par certaines habitudes de consommation milite en effet contre un « laisser faire » que la théorie économique peine elle-même à justifier devant l'importance des imperfections du marché.

Le choix de s'appuyer sur la fiscalité dépend toutefois au moins autant de sa légitimité que de son efficacité, entendue comme sa capacité à atteindre les objectifs de politique publique fixés *a priori*. A quoi bon créer des taxes si celles-ci n'ont *in fine* aucun impact sur la santé publique ?

1. Prix, consommations, santé : des liens complexes et incertains

L'évaluation de l'impact des politiques de taxation sur les décisions des individus a fait l'objet d'abondants travaux empiriques dont la méthodologie n'a cessé de se raffiner pour tenir compte d'un nombre croissant de facteurs et limiter les effets de contexte.

Le calcul de l'impact d'une taxation sur la consommation passe par le calcul d'une élasticité, qui mesure la variation de la consommation consécutive à la variation du prix du bien.

L'élasticité-prix

L'élasticité prix mesure l'effet qu'entraîne une évolution du prix sur la consommation d'un produit. Plus l'élasticité sera élevée en valeur absolue, plus la variation du prix aura un effet important sur la consommation.

L'élasticité prix se calcule de la manière suivante :

Elasticité prix (e) = variation de la consommation en % / variation du prix en %

Si l'augmentation du prix du tabac de 5 % entraîne une baisse de sa consommation de 10 %, alors l'élasticité prix du tabac est de : $e = -10 \% / +5 \% = -2$

Le résultat précédent peut se formuler ainsi : « Lorsque le prix du tabac augmente de 1 %, la baisse de la consommation de tabac est de 2 %. »

Si $e = 0$, alors la variation du prix n'a aucun effet sur la consommation.

Si $|e| = 1$, alors la consommation évolue au même rythme que le prix.

Si $0 > |e| > 1$, alors la consommation évolue moins vite que le prix

Si $|e| > 1$, alors la consommation augmente plus vite que le prix.

Dans le cas de la mise en place d'une taxe comportementale, la mesure de l'élasticité permet non seulement d'évaluer l'évolution de la consommation mais aussi, le cas échéant, le niveau de recettes fiscales attendu. Celui-ci sera en effet d'autant plus élevé que l'élasticité-prix sera faible.

La plupart des travaux portant sur le tabac, l'alcool et les produits alimentaires identifient un lien non négligeable entre l'évolution du prix et l'évolution de la consommation de ces biens.

Les résultats sont toutefois plus nuancés lorsqu'il s'agit d'établir l'impact du prix sur le comportement de chacune des catégories de consommateurs et, *a fortiori*, lorsqu'il s'agit d'établir un lien entre l'évolution de ce prix et l'état de santé des populations.

a) *L'impact d'une augmentation des prix sur la consommation de tabac*

L'effet de la hausse des prix sur la consommation de tabac, évalué par Gallet et List en 2002¹ à partir de 86 études sur le sujet, met en évidence une élasticité-prix moyenne de - 0,48. Il convient toutefois d'insister sur les précautions à prendre concernant l'utilisation d'un tel chiffre qui ne permet pas de savoir si cette diminution portera sur une baisse à la marge de la consommation journalière des fumeurs ou sur un arrêt total et définitif de 0,5 % du stock de fumeurs.

Au-delà de l'élasticité-prix moyenne, il convient par conséquent de distinguer les effets d'une augmentation des prix du tabac sur les différentes catégories de fumeurs et les différents stades de leur consommation. « kjlk »

Les revues de littérature établies par Grignon et Reddock² et le Commissariat général à la stratégie et à la prospective³ indiquent que les résultats des études portant sur **l'effet du prix du tabac sur l'initiation tabagique** ne sont pas convergents.

Les études successives publiées par DeCicca, Kenkel et Mathios⁴ suggèrent ainsi que le tabagisme adolescent serait insensible au prix des cigarettes. Ces résultats sont confirmés par Emery, White et Pierce⁵ qui estiment que d'autres variables (l'âge, l'origine ethnique, le fait de vivre dans une famille monoparentale, le niveau d'éducation des parents, les performances scolaires, et le fait d'être soi-même dans un environnement familial où les gens fument) seraient plus importantes que le prix dans le fait d'expérimenter une cigarette.

A contrario, Nonnemaker et Farrelly⁶ concluent qu'une hausse de 10 % des taxes sur les cigarettes serait associée à une baisse de 0,9 % de la probabilité d'être initié à la cigarette à chaque âge et qu'une hausse de 10 % du prix des cigarettes entraînerait une baisse de 3,1 % de la probabilité d'être initié à la cigarette à chaque âge. Cet effet serait différent selon les sous-populations étudiées : plus important que la moyenne pour les jeunes femmes et les jeunes noirs, il ne serait pas significatif pour les jeunes blancs.

¹ Gallet, List « Cigarette demand : a meta-analysis of elasticities », *Health Economics*, n° 12, Issue 10, pages 821-835, October 2003.

² Grignon et Reddock (2012) « L'effet des interventions contre la consommation de tabac : une revue des revues de littérature » Institut de recherche et documentation en économie de la santé, n° 182, décembre 2012.

³ Commissariat général à la stratégie et à la prospective (2013) « Revue (non exhaustive) de la littérature sur l'effet des « taxes comportementales » ».

⁴ DeCicca, Kenkel, Mathios (2002) "Putting Out the Fires : Will Higher Taxes Reduce the Onset of Youth Smoking?" *Journal of Political Economy* 110 (1), 144-169; DeCicca, Kenkel, Mathios, Shin, Lim (2008), "Youth smoking, cigarette prices, and anti-smoking sentiment", *Health Economics* 17 (6), 733-749 ; DeCicca, Kenkel, Mathios (2009), "Cigarette taxes and the transition from youth to adult smoking : smoking initiation, cessation, and participation", *Journal of Health Economics* 27, 904-917.

⁵ Emery, White, Pierce (2001) "Does cigarette price influence adolescent experimentation?" *Journal of Health Economics* 20, 261-270.

⁶ Nonnemaker et Farrelly (2011) "smoking initiation among youth: The role of cigarette excise taxes and prices by race/ethnicity and gender" *Journal of Health Economics*, 30, 560-567.

Si l'effet du prix des cigarettes sur l'initiation tabagique est incertain, **le niveau de consommation des jeunes fumeurs serait en revanche affecté par les prix.**

Dans une étude portant sur des données collectées entre 1992 et 1994, Liang et Chaloupka¹ démontraient déjà que le prix des cigarettes était un instrument efficace pour dissuader les jeunes de fumer. Carpenter et Cook² en s'appuyant sur une série de données plus longue (1991-2005) confirment cette conclusion en démontrant que les augmentations des taxes sur les cigarettes constatées aux Etats-Unis depuis le milieu des années 1990 ont eu un effet significatif sur la baisse de la prévalence du tabagisme, occasionnel ou régulier, chez les jeunes scolarisés en *high school*. Une augmentation de taxes de un dollar par paquet de cigarettes aboutirait à une baisse de la prévalence tabagique chez ces jeunes comprise entre 2,7 et 5,9 points de pourcentage, soit entre 9 et 20 %.

Enfin, Grignon et Reddock³ rappellent que les études portant sur des données individuelles rétrospectives de **l'effet du prix sur la décision d'arrêter de fumer** trouvent des effets significatifs.

A partir de données britanniques, Forster et Jones⁴ évaluent une élasticité prix de + 1,46 pour les femmes et + 0,60 pour les hommes sur l'arrêt définitif, corroborant les observations réalisées par Tauras et Chaloupka⁵ sur des données nord-américaines au cours des années 90 (+ 1,19 pour les femmes et + 1,12 pour les hommes). Selon ces deux études, augmenter le prix de 1 % augmenterait la proportion d'arrêt définitif de plus de 1 %.

Grignon⁶ à partir de l'étude de données françaises datant des années 2000, trouvent une élasticité de - 1 ou plus entre le prix et la durée dans le tabagisme, à l'exception des hommes dont l'élasticité est non significativement différente de 0. Une augmentation de 1 % du prix diminuerait la durée moyenne dans le tabagisme de plus de 1 %.

b) L'effet d'une modification des prix sur la consommation d'alcool

De nombreuses études ont mis en évidence l'impact d'une augmentation des prix des différentes boissons alcoolisées sur certains consommateurs.

¹ Liang et Chaloupka (2002), "Differential effects of cigarette price on youth smoking intensity", *Nicotine and Tobacco Research* 4, pp. 109-114.

² Carpenter et Cook (2008), "Cigarette taxes and youth smoking: New evidence from national, state, and local Youth Risk Behavior Surveys", *Journal of Health Economics* 27, 287-299.

³ Ibid.

⁴ Forster et Jones (2001). "The role of tobacco taxes in starting and quitting smoking : duration analysis of British data". *Journal of the Royal Statistical Society (Series A)* 164(3) : 1-31.

⁵ Tauras et Chaloupka (1999). «Determinants of Smoking Cessation : An Analysis of Young Adult men and Women», NBER Working Paper 7262.

⁶ Grignon (2009) "An empirical investigation of heterogeneity in time preferences and smoking behaviors", *The Journal of Socio-Economics* 38 : 739-51.

Le rapport Rand Europe¹ rappelle ainsi que la méta-analyse réalisée par Wagenaar, Salois et Komro² à partir de 112 études établit une élasticité-prix moyenne, calculée à partir de données individuelles³, de - 0,46 pour la bière, de - 0,69 pour le vin et de - 0,80 pour les spiritueux.

Ces résultats sont cohérents avec ceux proposés par la méta-analyse effectuée par Gallet⁴ l'année précédente à partir de 132 études au terme de laquelle les élasticités prix s'établiraient à - 0,36 pour la bière, - 0,70 pour le vin et - 0,68 pour les spiritueux.

Dans le détail, les études publiées concluent au fait que **les adolescents et jeunes adultes sont très sensibles au prix des boissons alcoolisées**. Dès la fin des années 80, Grossman⁵ puis Coate et Grossman⁶ ont constaté qu'une hausse des prix de boissons alcoolisées entraînait une diminution de la consommation d'autant plus forte chez ces jeunes buveurs que leur consommation était élevée. Laixuthai et Chaloupka⁷ ont par ailleurs observé que la sensibilité au prix des boissons était d'autant plus importante que les adolescents consommateurs d'alcool étaient jeunes.

A contrario, la plupart des études s'accordent à dire que **les gros buveurs sont moins sensibles au prix de l'alcool que les autres**. Selon la méta-analyse de Wagenaar précitée, l'élasticité-prix de la demande individuelle d'alcool n'est que de - 0,28 chez les gros buveurs.

D'une façon plus générale, **la taxation semble peu efficace pour lutter contre l'alcoolisme**. Ainsi, Gillian, Kuntsche et Gmel⁸ mettent en évidence une certaine efficacité de la taxation sur le niveau de consommation des adolescents, mais pas sur la prévalence de l'alcoolisme dans cette catégorie de buveurs. Dans des pays comme la Pologne, la Finlande, la Norvège ou l'Islande, la chute de la consommation d'alcool liée à l'augmentation des taxes n'a d'ailleurs pas fait reculer la prévalence de l'alcoolisme.

¹ Rabinovich, Brutscher, de Vries, Tiessen, Clift, Reding (2009) *The affordability of alcoholic beverages in the European Union Understanding the link between alcohol affordability, consumption and harms Technical Report prepared for the European Commission DG SANCO*.

² Wagenaar, Salois and Komro (2009) *Effects of beverage alcohol price and tax levels on drinking: a meta-analysis of 1003 estimates from 112 studies*, *Addiction*, 104 (2) pp.179-190.

³ Les données individuelles reposent sur les niveaux de consommation rapportées par les personnes interrogées dans les enquêtes.

⁴ Gallet (2007) "The demand for alcohol: a meta-analysis of elasticities", *Australian Journal of Agricultural and Resource Economics* 51, pp. 121-135.

⁵ Grossman (1993) "The economic analysis of addictive behavior" In Hilton and Bloss Eds. *Economics and the Prevention of Alcohol-Related Problems*, National Institute on Alcohol Abuse and Alcoholism Research Monograph n°25, NIH Pub. No. 93-513.

⁶ Coate and Grossman (1988) *Effects of alcoholic beverage prices and legal drinking ages on youth alcohol use*. *Journal of Law and Economics* 31(1):145- 171.

⁷ Laixuthai and Chaloupka (1993) *Youth alcohol use and public policy*. *Contemporary Policy Issues* 11(4):70-81.

⁸ Gilligan, Kuntsche et Gmel (2012), "Adolescent drinking patterns across countries: Associations with alcohol policies", *Alcohol and Alcoholism*, cité dans International center for Alcohol Policies (2013), "La taxation des boissons alcoolisées", ICAP Issue briefings.

c) L'impact d'une hausse des prix sur les comportements alimentaires

L'impact d'une hausse des prix des denrées alimentaires sur leur consommation a fait l'objet d'une méta-analyse réalisée par Andreyeva, Long et Brownell¹ en 2010. Portant sur les Etats-Unis et exclusivement basée sur des études de consommation, elle montre qu'une hausse de 10 % du prix des aliments étudiés impliquerait une baisse de 7,8 % en moyenne de leur consommation.

Concernant le lien entre l'évolution des prix des aliments et la santé des consommateurs – appréciée à l'aune de l'évolution de leur indice de masse corporelle, le nombre limité de taxations observables ont conduit la plupart des études à proposer des évaluations *ex ante*, c'est-à-dire des simulations.

Selon Fletcher, Frisvold et Tefft² l'augmentation d'un point de la taxe sur les boissons sucrées instituée dans les différents Etats américains réduirait le nombre de calories consommées par les enfants et les adolescents via ces produits de 5 %, soit 6 calories par jour. Il conviendrait donc d'augmenter la taxation des boissons sucrées de 16 points pour obtenir une baisse quotidienne de 100 calories consommées, niveau permettant selon les études scientifiques de stabiliser le poids de 90 % de la population. Néanmoins, ils estiment que la diminution du nombre de calories ingérées sous forme de boissons sucrées serait totalement annulée par l'augmentation du nombre de calories ingérées sous forme de lait.

Dans une récente étude, Finkelstein, Zen, Bilger, Nonnemaker et Farooquia³ estiment quant à eux qu'une hausse de 20 % du prix des boissons sucrées liée à la taxation aboutirait à une baisse des calories « achetées » en magasin de 24,3 kcal par jour et par personne, se traduisant par une baisse moyenne de masse corporelle de 1,6 livre (725 g) la première année et une baisse cumulée de 1,3 kg au bout de 10 ans. Ils ne trouvent en revanche aucun effet de substitution au profit d'autres produits alimentaires sucrés.

Dans le cas français, Allais, Bertail et Nichele⁴ ont simulé l'effet d'une hausse du taux de TVA sur certains produits se traduisant par une hausse de 10 % de leur prix. Les caractéristiques des produits alimentaires achetés ont été réparties en 32 nutriments parmi lesquels : énergie, protéines végétales et animales, glucides, lipides, cholestérol, alcool, fibres et vitamines.

¹ Andreyeva, Long, Brownell (2010) *The Impact of Food Prices on Consumption: A Systematic Review of Research on the Price Elasticity of Demand for Food*, Public Health. 100(2): pp. 216-222.

² Fletcher, Frisvold, Tefft (2010) *The effects of soft drink taxes on child and adolescent consumption and weight outcomes*. Journal of Public Economics 2010; 94(11-12): pp. 967-974.

³ Finkelstein E. A., Zhen C., Bilger M., Nonnemaker J., Farooquia A. M. et Todd J. E. (2013), "Implications of a sugar-sweetened beverage (SSB) tax when substitutions to non-beverage items are considered", Journal of Health Economics, 32, pp. 219-239. L'étude repose sur l'exploitation d'une enquête nationale de consommation (Nielsen Homescan Panel 2006) dans laquelle les personnes participantes scannent directement les codes-barres des aliments qu'ils achètent.

⁴ Allais, Bertail, Nichele (2010) *Les faibles effets d'une 'fat tax' sur les achats alimentaires des ménages français : une approche par les nutriments*, Inra, Sciences Sociales, N°3/2010 – Octobre, p.1-4.

Le résultat des simulations réalisées à partir de ce modèle mettent en évidence une baisse des achats corrélée à l'augmentation des prix. Mais ce comportement est à nuancer selon la classe sociale du ménage et le groupe d'aliments. Les ménages aisés restreignent leurs achats de poisson, de fruits secs, de produits laitiers, de fromage, de beurre ou de crème, de produits gras et sucrés et d'eaux en bouteille lorsque les prix de ces produits augmentent. Il en est de même pour les ménages modestes, mais dans une moindre mesure. Inversement, les ménages aisés se montrent moins sensibles à l'augmentation du prix des fruits et légumes et des boissons alcoolisées que les ménages modestes qui eux, répercutent la hausse du prix de ces produits par une baisse de leurs achats.

Par ailleurs, l'étude révèle l'importance des substitutions entre produits alimentaires. Il existerait ainsi une corrélation entre la baisse du prix des légumes frais et celle des achats de pommes de terre, des produits gras et salés. De même, la hausse du prix des boissons non alcoolisées (hors jus de fruits) induit une baisse des achats de pommes de terre, de plats préparés et de produits gras et salés, ce qui permet de s'attendre à ce que l'application d'une taxe sur les sodas induise une baisse sensible des achats de ces produits.

Olivier Allais, lors de son audition par la mission, a précisé que les résultats obtenus soulignaient l'importance du choix des produits à taxer pour obtenir l'effet escompté. La meilleure réduction des apports caloriques est obtenue par taxation des plats préparés, du groupe composé par le fromage, le beurre, la crème et des produits gras et sucrés. Appliquée à ces trois catégories de produits, la *fat tax* induit une baisse de 3,4 % des achats de calories pour les ménages aisés et de 3,6 % pour les ménages modestes.

Au total, si l'impact d'une *fat tax* conduit bien à des achats moindres de calories et d'acides gras saturés :

- elle porte préjudice à la consommation de nutriments essentiels à la santé (vitamines, calcium, magnésium, potassium et phosphore) ;
- elle n'induit que de faibles effets sur le poids des individus à court terme ;
- elle engendre des coûts en bien-être beaucoup plus élevés chez les ménages modestes que chez les ménages aisés.

2. Contournements, substitutions : une efficacité conditionnée par les stratégies des agents économiques

Si la plupart des études mettent en évidence des liens robustes entre le prix des biens et leur consommation, toutes ne tiennent en revanche pas compte des réactions stratégiques des différents acteurs de marché - producteurs et consommateurs - face à l'évolution des prix.

Ces réactions limitent pourtant considérablement l'efficacité d'une intervention publique exclusivement fondée sur les prix.

a) Les réactions des entreprises

L'efficacité de la mise en place d'une fiscalité comportementale dépend en premier lieu de la réaction des entreprises face à l'altération du prix de marché décidée par les pouvoirs publics par le biais d'une hausse de taxe.

D'une part, l'expérience montre que **la transmission des taxes au prix de vente est loin d'être assurée** dans une économie de marché. Les entreprises peuvent ainsi préférer réduire leurs marges pour minimiser la hausse des prix imposée aux consommateurs et éviter, le cas échéant, de perdre des parts de marchés face à des concurrents directs ou indirects.

A l'inverse, une étude¹ menée sur les conséquences d'une éventuelle mise en place d'une taxe sur les boissons sucrées en France envisage une hausse des prix supérieure au montant du droit d'accise décidé par les pouvoirs publics. Cette situation s'explique par le fait que les deux entreprises concernées sont en situation de quasi duopole sur ce marché et que les consommateurs préfèrent changer de distributeur pour trouver des prix plus bas plutôt que de changer de marques. Comme sur ce marché les producteurs ont le pouvoir d'imposer les prix de vente finaux aux distributeurs, ils peuvent répercuter intégralement la taxe sur les prix à la consommation. Au terme de cette étude, cela diminue les quantités vendues, mais maintient leurs marges... au détriment des distributeurs.

Comme la mission a déjà eu l'occasion de l'indiquer, les entreprises peuvent par ailleurs choisir de **modifier les caractéristiques de leurs produits pour limiter l'impact de la taxe sur leurs comptes**.

Fabrice Etilé estime ainsi que « *quelle que soit la taxe, on peut s'attendre à ce que les entreprises défendent leurs profits, en reformulant des produits si cela peut leur permettre de sortir de l'assiette fiscale, ou en ajustant stratégiquement leur marketing mix (prix, publicité, packaging, etc.). Ainsi, il semble que les taxes mises en place au Danemark et en Hongrie, fondées sur des seuils, aient incité un certain nombre de marques à diminuer les taux de graisses, de sucres ou de sel de manière à passer en dessous des seuils. Cette réaction est plutôt bénéfique pour la santé publique.*

A l'inverse, on peut craindre que certaines entreprises absorbent une partie du choc fiscal en diminuant leurs marges sans changer la qualité des produits commercialisés, voire en la dégradant. Cela dépend de facteurs comme l'étendue du portefeuille de produits de chaque firme, l'intensité de la concurrence dans le secteur, les réactions des consommateurs aux prix ou les possibilités technico-économiques de reformulation. »

¹ Bonnet et Réquillart (2012), "Sugar Policy Reform, Tax Policy and Price Transmission in the Soft Drink Industry", Transparency of Food Pricing, Working Paper N° 4 Transfop.

b) Les stratégies des consommateurs

L'efficacité de la mise en place d'une fiscalité comportementale dépend aussi et surtout de la réaction des consommateurs face à la hausse des prix résultant d'une taxation des produits qu'ils ont l'habitude de consommer.

Une hausse des prix peut ainsi inciter le consommateur, dans la limite de ses goûts et de son budget, à **substituer un produit par un autre**. La hausse du prix du paquet de cigarettes incite certains fumeurs à se tourner vers le tabac à rouler tandis que la hausse du prix des sodas va les conduire à réorienter une partie de leurs dépenses vers les jus de fruits ou les eaux minérales. Cette hausse de prix peut également le conduire à substituer certaines variétés de produits entre elles, en allant par exemple reporter son choix d'une marque *premium* vers une marque distributeur.

La hausse des prix peut par ailleurs inciter les consommateurs à adapter leur façon de consommer le produit taxé. Adda et Cornaglia¹ ont ainsi montré que les fumeurs avaient tendance à fumer leurs cigarettes de façon plus intensive, une augmentation des taxes sur le tabac entraînant une hausse du taux de cotinine (un produit issu de la nicotine) dans le sang des fumeurs.

L'augmentation des prix peut enfin conduire les consommateurs à **chercher à contourner l'effet de la taxe en se procurant les produits au-delà des frontières ou en recourant au marché parallèle**. L'importance de ces pratiques dépend bien entendu de la situation géographique du pays concerné et de sa capacité à lutter contre la contrebande.

Aux Etats-Unis, où le niveau des taxes sur le tabac varie d'un Etat à l'autre, Stehr² estime que 9,6 % des cigarettes auraient été achetées « hors taxe de l'Etat » entre 1985 et 2001, c'est-à-dire sur le marché noir ou via des achats réalisés dans des Etats voisins. Selon cette étude, entre 68 et 85 % de l'élasticité des ventes à l'évolution du niveau des taxes est attribuable aux stratégies d'évasion fiscale et non à la baisse de la consommation.

En France, la dernière étude consacrée aux modalités d'approvisionnement du tabac réalisée par la direction générale des douanes et droits indirects³ permet de constater l'importance des achats réalisés en dehors du réseau par les frontaliers. 79 % des frontaliers déclarent ainsi acheter régulièrement ou occasionnellement leurs paquets de cigarettes en Belgique ou au Luxembourg et 63 % d'entre eux en Espagne ou à Andorre.

¹ Adda et Cornaglia (2006) "Taxes, cigarette consumption and smoking intensity", *American Economic Review* 96 (4), 1013-1028.

² Stehr (2005) "Cigarette tax avoidance and evasion", *Journal of Health Economics* 24, 277-297.

³ Modalités d'approvisionnement du tabac en France. Évaluation des achats hors du réseau des buralistes, direction générale des douanes et droits indirects, août 2011.

L'attrait de l'achat de tabac au-delà des frontières ne se limite pas pour autant aux frontaliers. La dernière étude sur le sujet réalisée par Guindon, Driezen, Chaloupka et Fong¹ estime en effet que 16,7 % des cigarettes consommées en France en 2008 proviendraient d'autres pays appartenant à l'Union européenne (contre 12,8 % en 2006).

S'agissant des achats transfrontaliers d'alcool, Asplund, Richard et Wilander² ont mis en évidence la sensibilité des consommateurs suédois au prix de l'alcool au Danemark. Beatty, Larsen et Sommervoll³ s'appuient quant à eux sur des statistiques de ventes et de consommation de tabac et d'alcool en Norvège pour évaluer l'ampleur de l'achat de tabac transfrontalier. Ils observent que lorsqu'on se rapproche de la frontière avec la Suède, la vente de tabac et d'alcool dans les supermarchés a tendance à diminuer alors que la consommation déclarée par les ménages a tendance à augmenter.

3. La nécessaire prise en compte de l'efficacité sociale de la fiscalité

Dans un pays comme la France qui affiche une préférence pour l'égalité et la redistribution bien supérieure à celle constatée aux Etats-Unis⁴, l'efficacité économique ne peut constituer le seul critère d'évaluation *ex ante* d'une politique publique.

S'agissant plus particulièrement d'une politique fiscale, la mission estime qu'une telle évaluation doit également tenir compte des critères d'équité voire d'égalité afin de ne pas accentuer les fractures d'une société malmenée par des années de crise économique.

a) Une fiscalité régressive ?

Les différentes études menées sur les droits indirects suggèrent que les politiques comportementales basées sur une augmentation des droits d'accises ou des taxes sur la valeur ajoutée seraient fondamentalement régressives – le taux moyen de ces impositions diminuant à mesure de la hausse des revenus.

Ruiz et Trannoy⁵ sont ainsi parvenus à la conclusion que le profil régressif de la fiscalité indirecte se trouvait particulièrement accentué pour les accises. Le tableau ci-dessous montre ainsi que le rapport des taux

¹ Guindon, Driezen, Chaloupka et Fong (2013) "Cigarette tax avoidance and evasion: findings from the International Tobacco Control Policy" Evaluation Project. Tob Control published online November 13, 2013

² Asplund, Richard, Wilander (2007) "Demand and distance: evidence on cross-border shopping", Journal of Public Economics 91, 141-157.

³ Beatty, Larsen et Sommervoll (2009) "Driven to drink: Sin taxes near a border", Journal of Health Economics n° 28, pp. 1175-1184.

⁴ Alesina, Di Tella et MacCulloch (2004) «Inequality and Happiness : Are Europeans and Americans Different ?», Journal of Public Economics, 88(9): 2009-2042.

⁵ Ruiz et Trannoy (2008) « Le caractère régressif des taxes indirectes : les enseignements d'un modèle de microsimulation » Economie et statistique n° 413

d'effort du premier décile par rapport au dernier atteignait, en 2001, 1,87 pour la TVA à taux normal, 2,28 pour la TVA à taux réduit, mais 3,31 pour l'ensemble des accises (7 pour le tabac et 2,94 pour les alcools).

**Taux d'effort pour les différentes taxes indirectes
par décile de niveau de vie (2008)**

(en %)

Décile de niveau de vie	TVA	Alcool	Tabac	Fiscalité indirecte totale
1	11,52	0,47	0,91	16,63
2	9,75	0,41	0,62	14,06
3	9,38	0,40	0,53	13,44
4	9,30	0,37	0,44	13,29
5	9,22	0,40	0,42	13,05
6	8,82	0,31	0,40	12,32
7	8,29	0,31	0,33	11,54
8	8,37	0,26	0,27	11,31
9	7,40	0,24	0,21	9,92
1	5,92	0,16	0,13	7,60
Ensemble	8,79	0,33	0,43	12,32

Lecture : en 2001, l'ensemble des taxes indirectes représentent 16,63 % du revenu disponible brut des 10 % des ménages les moins aisés

Source : Ruiz et Trannoy (2008) *Le caractère régressif des taxes indirectes : les enseignements d'un modèle de microsimulation*, Economie et statistique n° 413

Au total, les auteurs constatent que les accises sur le tabac et les alcools, auxquelles ils ajoutent celles sur les produits pétroliers, représentent 4,3 % des revenus des ménages dans le premier décile et seulement 1,3 % dans le dernier. Ils rejoignent ainsi le constat établi antérieurement par Godefroy¹ quant au caractère fortement régressif des taxes sur le tabac.

En matière alimentaire, l'étude réalisée par Allais, Bertail et Nichèle précitée² met en évidence l'effet régressif d'une *fat tax* correspondant à une hausse du taux de TVA se traduisant par une hausse de 10 % du prix de certains produits. D'après les auteurs, une telle taxe entraînerait une hausse des coûts relatifs des groupes de produits fromage/beurre/crème, plats préparés et produits gras et sucrés, les coûts relatifs de respectivement 0,057 %, 0,036 % et 0,050 % pour les ménages aisés et de 0,19 %, 0,12 % et 0,22 % pour les ménages à revenu modeste.

¹ Godefroy (2003) "Les taxes sur les cigarettes sont-elles régressives ?" *Economie publique/Public economics* [En ligne], 13 | 2003/2.

² Ibid

b) Des politiques de taxation inéquitables ?

Outre leur aspect régressif, Etilé estime que les politiques de taxation nutritionnelle seraient par ailleurs inéquitables dans la mesure où elles ne prendraient pas en compte les contraintes structurelles auxquelles sont soumis les choix de consommation des agents.

S'appuyant sur les travaux de Darmon, Ferguson et Briend¹, il rappelle que *« tout être vivant doit, pour des raisons vitales, ingérer un minimum de calories afin de couvrir ses besoins énergétiques quotidiens. Si ceux-ci sont modérés pour le cadre, ils sont bien plus importants pour l'ouvrier et de nombreuses catégories d'employés. »*

Par conséquent, si les prix des aliments les plus riches en calorie augmentent alors, pour couvrir leurs besoins énergétiques, les plus pauvres auront tendance à acheter des produits encore plus riches en calorie et de moins bonne qualité, et à délaisser les produits moins énergétiques mais plus chers. »

4. « L'effet signal », élément essentiel d'une politique par les prix

La mission estime que le caractère conditionné de l'efficacité économique d'une fiscalité comportementale comme son effet potentiellement pénalisant pour les ménages aux revenus les plus modestes n'invalident pas pour autant le recours par les pouvoirs publics à l'outil fiscal.

Au-delà des « effets prix » prioritairement associés à la fiscalité, la mission estime que « l'effet signal » lié à la mise en œuvre de certaines taxes peut jouer un rôle essentiel sur les habitudes des consommateurs comme sur les stratégies des entreprises.

La taxe - ou le projet de taxe - est d'abord l'occasion de débattre publiquement, au-delà des opérations marketing et des discours publicitaires, de caractéristiques nutritionnelles de certains produits de consommation dans une perspective sanitaire.

La fiscalité, qu'elle vienne finalement à s'appliquer ou non, participe de ce point de vue à l'information du consommateur et à la prévention des comportements à risques dans un univers normé par des discours commerciaux. Les débats entourant l'adoption par le Sénat de la taxe additionnelle sur les huiles de palme, de palmiste et de coprah ont ainsi contribué à porter à la connaissance de nombre de nos concitoyens la véritable nature des « graisses végétales » abondamment utilisées par l'industrie alimentaire.

¹ Darmon, Ferguson et Briend (2003) «Do economic constraints encourage the selection of energy dense diets?», *Appetite*, 41(3) : 315-322.

La mission note d'ailleurs que le « bruit » médiatique entourant la mise en place de ces prélèvements a tendance à démultiplier l'efficacité de l'effet prix théoriquement escompté. La baisse des ventes de bières, de boissons sucrées et, *a fortiori*, d'une célèbre pâte à tartiner dans le sillage des débats parlementaires relatifs à la création ou à l'augmentation des taxes assises sur ces produits en est un exemple.

La perspective d'une taxation peut enfin inciter les entreprises à s'engager « volontairement » dans des démarches de qualité visant à reformuler leurs recettes, à l'image des « chartes d'engagements volontaires de progrès nutritionnel » signées par une quarantaine d'entreprises et filières agro-alimentaires dans le cadre du programme national nutrition santé afin de réduire la teneur en sucre, en sel ou en graisses de leurs produits.

III. LA FISCALITÉ FRANÇAISE : UN INSTRUMENT DE POLITIQUE SANITAIRE ?

Au-delà des enseignements théoriques, la mission a souhaité mesurer l'importance accordée aux questions de santé publique dans l'évolution des principaux prélèvements comportementaux.

Elle dresse un bilan mitigé des taxes étudiées et appelle de ses vœux une réflexion sur les objectifs poursuivis par chacune d'entre elles.

A. UNE FISCALITÉ SUR LE TABAC TROP LONGTEMPS TOURNÉE VERS LE RENDEMENT

1. Une fiscalité encadrée par le droit européen

La structure et les taux des accises applicables aux tabacs manufacturés au sein de l'Union européenne sont aujourd'hui encadrés par la directive 2011/64/UE¹ adoptée le 21 juin 2011.

Ce texte, qui rassemble désormais au sein d'un seul document² l'ensemble des dispositions applicables à la fiscalité des produits du tabac, vise à garantir le bon fonctionnement du marché intérieur et à assurer un niveau élevé de protection de la santé des ressortissants européens en réduisant la consommation de tabac, les écarts de prix des produits du tabac ainsi que le commerce illicite et les achats transfrontaliers à l'échelle de l'Union.

Il impose aux Etats membres **une structure fiscale hybride** pour les cigarettes, combinant obligatoirement un droit spécifique (par unité de produit) et un droit *ad valorem* (calculé sur la base du prix moyen pondéré de vente au détail), auxquels s'ajoute la taxe sur la valeur ajoutée. Pour les tabacs manufacturés autres que les cigarettes, il laisse aux Etats membres le soin de choisir entre un taux d'accise *ad valorem*, un taux spécifique ou un mélange des deux.

Cette directive prévoit enfin une hausse des minimaux de taxation pour les cigarettes et le tabac à rouler. Pour les premières, le taux global minimal des accises (droit spécifique et droit *ad valorem* hors TVA) est porté à compter du 1^{er} janvier 2014 à 60 % du prix de vente moyen pondéré et le taux

¹ Directive 2011/64/UE du Conseil du 21 juin 2011 concernant la structure et les taux des accises applicables aux tabacs manufacturés.

² Il abroge les directives 95/59/CE du Conseil, du 27 novembre 1995, concernant les impôts autres que les taxes sur le chiffre d'affaires frappant la consommation des tabacs manufacturés, 92/79/CEE du Conseil, du 19 octobre 1992, concernant le rapprochement des taxes frappant les cigarettes et 92/80/CEE du Conseil, du 19 octobre 1992, concernant le rapprochement des taxes frappant les tabacs manufacturés autres que les cigarettes.

minimal de l'accise spécifique à 7,5 % du total des taxes perçues sur le prix moyen pondéré. Le taux minimum applicable aux tabacs à rouler sera progressivement porté à 50 % du prix moyen pondéré de vente au détail ou à 60 euros par kilogramme d'ici 2020.

**Accises globales minimales (droit spécifique et droit *ad valorem* hors TVA)
applicables aux tabacs manufacturés aux termes de la directive 2011/64/UE**

	Jusqu'au 31 décembre 2013	A compter du 1 ^{er} janvier 2014	A compter du 1 ^{er} janvier 2020
Accise globale minimale applicable aux cigarettes	57 % du prix moyen pondéré de vente au détail	60 % du prix moyen pondéré de vente au détail	
Taux de l'accise spécifique	Entre 5 % et 76,5 % du total des taxes perçues sur le prix moyen pondéré	Entre 7,5 % et 76,5 % du total des taxes perçues sur le prix moyen pondéré	
Accise globale minimale pour 1 000 cigarettes*	64 €	90 €	
Taux minimums pour les tabacs à fumer fine coupe destinés à rouler les cigarettes	40 % du prix moyen pondéré de vente au détail ou à 40 € par kilogramme	43 % du prix moyen pondéré de vente au détail ou à 47 € par kilogramme	50 % du prix moyen pondéré de vente au détail ou à 60 € par kilogramme
Taux minimums pour les cigares ou cigarillos	5 % du prix de vente au détail toutes taxes comprises ou à 12 € par 1000 unités ou par kilogramme		
Taux minimums pour les autres tabacs à fumer	20 % du prix de vente au détail, toutes taxes comprises, ou 22 € par kilogramme.		

* indépendamment du prix moyen pondéré de vente au détail

Source : Directive 2011/64/UE

2. Une réglementation nationale récemment réformée

Conformément à la structure fiscale imposée par la réglementation européenne, les produits du tabac commercialisés ou importés en France sont soumis d'une part à la taxe sur la valeur ajoutée au taux de 16,67 % du prix de vente public¹ et, d'autre part, à un droit de consommation² dont les modalités de calcul ont été profondément réformées par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2013.

¹ Ce taux de TVA « en dedans » résulte de l'application au taux de 20 % d'un coefficient de conversion égal à $100/100+T$ dans lequel T est le taux de TVA.

² Ce droit de consommation est défini aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.

a) *Le prix de référence, clé de voute de la fiscalité du tabac*

L'article 23 de cette loi de financement a d'abord cherché à **simplifier et clarifier le mécanisme fiscal** applicable aux cigarettes. Les développements qui suivent montrent que ce premier objectif n'a pas été totalement atteint tant les modalités de calcul de taxation en vigueur demeurent complexes et opaques pour les non-initiés.

Depuis le 1^{er} janvier 2011, le calcul de ce droit s'articule autour du prix de référence établi annuellement pour chaque catégorie de produits. Ce prix de référence, qui correspond au prix moyen pondéré de vente au détail de l'année n-1, est calculé avant le 31 janvier de l'année n sur la base de la valeur totale toutes taxes comprises des produits mis à la consommation, divisée par la quantité totale mise à la consommation.

Pour 2014, ce prix de référence est fixé par l'arrêté du 23 janvier 2014¹ et s'établit à 325 euros pour 1 000 cigarettes, soit 6,50 euros pour un paquet de 20 cigarettes.

Taxation en 2014 des cigarettes par rapport au prix de référence (6,50 €)*

Structure de prix	Taux	Paquet 20 cigarettes à 6,30 €	Paquet 20 cigarettes à 6,50 €	Paquet 20 cigarettes à 7 €
Prix de vente au détail		6,30 €	6,50 €	7 €
Remise brute allouée au débitant ²	8,74 % du prix de vente au détail	0,55 €	0,57 €	0,61 €
Droit de consommation	64,70 %		4,20 €	
<i>dont part proportionnelle au prix de vente</i>	49,70 %	Minimum de perception 4,20 €		3,48 €
<i>dont part spécifique en euros pour 20 cigarettes</i>	0,975 €			0,975 €
TVA	16,67 % du prix de vente au détail	1,05 €	1,08 €	1,17 €
Charge fiscale totale		5,80 €	5,85 €	6,235 €
<i>soit par rapport au prix de vente au détail.</i>		92,6 %	90 %	89,07 %
<i>Marge yc remise débitant en centimes</i>		50 centime	65 centimes	76,5 centimes

Source : tarif des douanes

¹ Arrêté du 23 janvier 2014 fixant pour chaque groupe de produits du tabac le prix moyen pondéré de vente au détail et la classe de prix de référence au sens des articles 575 et 575 E bis du code général des impôts.

² Cette remise brute est déterminée par l'arrêté du 26 décembre 2007 modifié portant fixation du taux de remise à allouer aux débiteurs de tabac pour la vente au détail des tabacs manufacturés.

Pour les produits appartenant à la classe de prix de référence, les droits sur les tabacs sont calculés de manière proportionnelle. On se contente dans ce cas d'appliquer le pourcentage correspondant au taux normal défini à l'article 575 A du code général des impôts au prix de référence.

Avec un taux normal égal à 64,7 %, les droits de consommation sur un paquet de vingt cigarettes à 6,50 euros s'établissent ainsi à 4,20 euros. Il convient d'ajouter à ces droits la TVA calculée au taux de 16,67 %, soit 1,08 euro par paquet de vingt cigarettes et la remise allouée aux débiteurs, soit 0,57 euros supplémentaire par paquet. Au total, la charge fiscale sur la classe de prix de référence est de 90 %, soit 5,85 euros pour un paquet de vingt cigarettes.

Le calcul des droits applicables aux produits appartenant à d'autres classes de prix se caractérise quant à lui par une structure mixte composée d'une part spécifique – qui correspond à un montant identique quel que soit le prix de vente du produit – et une part proportionnelle – qui résulte de l'application du taux proportionnel au prix de vente au détail homologué. Ce calcul correspond à la formule $a + b \% \times \text{prix}$.

Le montant de la **part spécifique** est obtenu par l'application du taux spécifique défini à l'article 575 A du code général des impôts à la classe de prix de référence. Pour 2014, la part spécifique est donc de 6,50 euros¹ x 15 %, soit 0,975 euro pour un paquet de vingt cigarettes.

Le **taux proportionnel** est quant à lui calculé par différence entre le taux normal et le taux spécifique. Pour les cigarettes, il est égal à 49,7 % soit 64,7 % - 15 % (taux proportionnel = taux normal - taux spécifique).

Le code général des impôts prévoit enfin **un minimum de perception** pour chaque catégorie de produits lorsque les droits de consommation sont inférieurs au seuil défini. En 2014, ce minimum de perception est de 210 euros pour mille cigarettes, soit 4,20 euros pour un paquet de vingt cigarettes. Il est donc aligné sur le montant des droits de consommation applicable à la classe de prix de référence.

b) Une fiscalité hétérogène

L'article 23 de la loi de financement pour 2013 a par ailleurs **étendu le mode de calcul des droits de consommation applicable aux cigarettes aux cinq autres catégories de produits du tabac** définies à l'article 275 A du code général des impôts, à savoir les cigares et cigarillos, le tabac à rouler, les autres tabacs à fumer, le tabac à priser et les tabacs à mâcher.

¹ Le taux de 12,5 % a été en réalité calculé en fonction de la hausse du prix escompté du prix moyen pondéré au titre de 2012, puisque le présent article n'entrera en application qu'au 1^{er} janvier 2013. Le montant de la part spécifique sera donc inférieur.

En dépit de cette harmonisation bienvenue des modalités de calcul des taxes applicables à l'ensemble des tabacs manufacturés, la mission relève le caractère hétérogène du poids **de la fiscalité dans le prix de vente des différentes catégories de produits** en France continentale¹.

Si l'on s'en tient aux droits indirects, les cigares et cigarillos sont ainsi aujourd'hui quasiment deux fois moins taxés (44,66 % du prix TTC, hors remise brute destinée aux buralistes) que les cigarettes (81,36 % du prix TTC).

Droit de consommation sur les tabacs en France continentale au 1^{er} janvier 2014

Groupe de produits	Taux « normal » (taux spécifique + taux proportionnel)	Taux spécifique*	Taux proportionnel
Cigarettes	64,7 %	15 %	49,7 %
Tabac à rouler	62 %	30 %	32 %
Autres tabacs à fumer	55 %	10 %	45 %
Tabacs à priser	50 %	0 %	50 %
Tabacs à mâcher	35 %	0 %	35 %
Cigares et cigarillos	28 %	5 %	23 %

* A appliquer au prix de référence pour obtenir le montant de la part spécifique.

Source : projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2014

Fiscalité des produits du tabac en France continentale au 1^{er} janvier 2014

Groupe de produits	Droit de consommation en % du prix TTC	TVA en % du prix TTC	Total en % du prix TTC	Remise débitant	Charge fiscale totale en % du prix TTC
Cigarettes	64,7 %	16,67 %	81,37 %	8,74 %	90,11 %
Tabac à rouler	62 %		78,67 %	8,74 %	87,41 %
Autres tabacs à fumer	55 %		71,67 %	8,74 %	80,41 %
Tabacs à priser	50 %		66,67 %	8,74 %	75,41 %
Tabacs à mâcher	35 %		51,67 %	8,74 %	60,41 %
Cigares et cigarillos	28 %		44,67 %	9 %	56,92 %

Source : projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2014

¹ L'article 12 de la directive prévoit en effet expressément que « la France peut continuer à appliquer, du 1^{er} janvier 2010 jusqu'au 31 décembre 2015 aux cigarettes mises à la consommation dans les départements de la Corse, un taux d'accise réduit. L'application de ce taux est limitée à un contingent annuel de 1 200 tonnes. »

A l'échelle européenne, le tableau ci-dessous permet de constater que la France se distingue d'abord des pays frontaliers par une part des droits indirects dans le prix total du paquet supérieure à la moyenne. Cette part situe en effet la France continentale devant l'Espagne (80,28 % du prix), la Belgique (76,98 % du prix) et l'Allemagne (76,61 % du prix) mais très loin derrière le Royaume-Uni (87,30 %).

La France se distingue également par des *minima* de perception très élevés (210 euros pour 1 000 cigarettes contre 105 au Luxembourg) qui tendent à réduire l'amplitude existant entre les produits les plus chers et les moins chers vendus sur le marché.

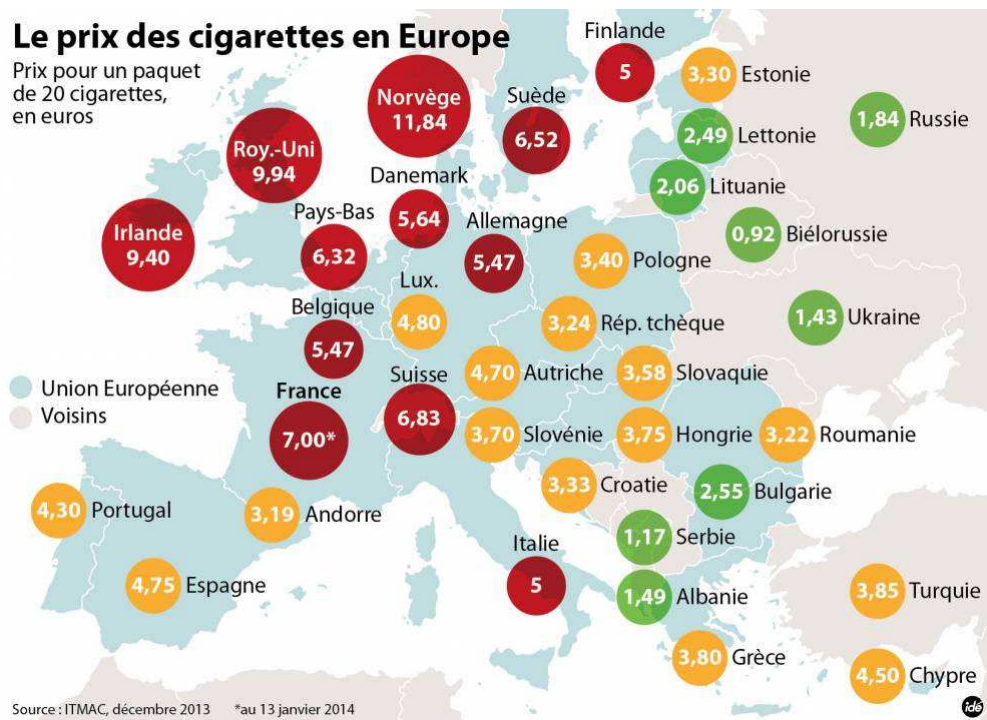
Fiscalité sur les cigarettes en Europe (juillet 2013)

	Taux spécifique en % du prix TTC	Taux proportionnel en % du prix TTC	Taux de TVA en %	Total en % du prix TTC	Minimum de perception (en euros pour 1 000 cigarettes)
France	15	49,7	16,67	81,37	210
Belgique	9,21	50,41	17,36	76,98	137,71
Allemagne	38,30	21,80	15,97	76,61	
Espagne	11,92	51	17,36	80,28	128,65
Luxembourg	8,90	48,11	15	69,27	105
Italie	4,53	53,69	17,36	75,58	144,65
Royaume-Uni	54,14	16,50	16,67	87,30	n/a

Source : Commission européenne, *Excise Duty, part III Tobacco*

Ces écarts de taxation participent au maintien d'écarts de prix conséquents entre les pays de l'Union. L'illustration ci-dessous permet de constater que malgré les tentatives d'harmonisation des accises au sein du marché intérieur, le prix du paquet de cigarette de la classe la plus demandée demeure deux fois plus cher au Royaume-Uni (9,94 euros) qu'au Luxembourg (4,80 euros).

Au-delà des écarts de taxation - dont le rôle est néanmoins important - ces écarts de prix reflètent également la **nécessité pour les fabricants de tenir compte des écarts de pouvoir d'achat entre les pays et des habitudes de consommation de chacun d'entre eux dans la définition des prix de détail.**



3. Le rôle déterminant de la fiscalité du tabac dans la définition des prix de vente et dans l'évolution de la structure du marché

Au niveau national, la mission a pu constater que la taxation des produits du tabac demeurerait, pour les pouvoirs publics, un levier efficace tant sur la définition des prix de vente des produits que sur l'évolution des caractéristiques du marché du tabac.

a) Un levier efficace sur la définition des prix de vente

Le niveau de taxation des produits du tabac en France est désormais en mesure de jouer un rôle **déterminant sur la définition des prix de détail des différentes catégories de produits**.

Certes, ces prix de détails sont sensés résulter de la politique commerciale librement définie par les fabricants de tabac. Ceux-ci sont d'ailleurs expressément autorisés à ajuster - jusqu'à quatre fois par an - le prix de chacun des produits mis en vente afin de modifier le niveau de leur marge et de tenir compte, le cas échéant, de l'évolution du niveau des prélèvements.

Aux termes de l'article 572 du code général des impôts, l'homologation des prix de vente au détail par arrêté de la direction générale des douanes et des droits indirects se limite d'ailleurs à garantir leur unicité territoriale et à s'assurer de leur conformité au regard du prix de revient et de l'ensemble des taxes.

Dans les faits toutefois, la pression fiscale existant sur le prix des produits du tabac est telle qu'elle joue « *un rôle fortement directeur* » - pour utiliser la terminologie employée par la Cour des comptes - dans la formation des prix de marché.

Avec une charge fiscale globale (droits de consommation, TVA et rémunération des buralistes) proche de 90 % du prix de vente (pour le tabac à rouler) voire supérieure (pour les cigarettes), toute hausse de barèmes garantit un effet incitatif sur les stratégies de prix des fabricants et un effet de levier très fort sur la définition de leurs prix.

Comme l'a précisé la direction générale des douanes et des droits indirects devant la mission, un surcroît de charge fiscale de 1 % oblige dans les faits les fabricants désireux de préserver leurs marges à augmenter leur prix de vente de près de 10 %.

b) Un rôle déterminant dans l'évolution de la structure du marché

Si le niveau de taxation joue un rôle déterminant sur la définition du prix de vente des produits du tabac, la structure de cette taxation peut quant à elle influencer **la stratégie commerciale des fabricants et l'évolution des caractéristiques du marché**.

L'évolution relative des parts spécifiques et proportionnelles¹ de la fiscalité du tabac constitue à cet égard une variable clé pour les fabricants, toute modification de leur répartition modifiant le poids relatif de la fiscalité sur les différents segments du marché.

Plus précisément, toute **augmentation de la part spécifique applicable aux cigarettes renforce l'avantage relatif donné aux produits situés dans la partie haute du marché**. La taxation relative des produits *premium* baisse à mesure que la part spécifique augmente, entraînant par conséquent une hausse de la marge des fabricants situés sur le segment.

A l'inverse, les produits les moins chers de « l'arbre de prix » sont peu sensibles à une telle augmentation du fait de leur proximité avec la classe de prix de référence et de l'existence d'un minimum de perception égal à ce prix.

La décision de faire passer le taux spécifique de 12 % du prix de référence à 15 % au 1^{er} juillet 2013 a donc *de facto* favorisé les produits « premium » sensés tirer le marché vers le haut par l'évolution spontanée de leurs prix de vente.

¹ Historiquement, la France se caractérise par une part proportionnelle élevée. Ce choix visait à préserver les intérêts commerciaux de la Seita dont les ventes nationales se concentraient sur les produits les moins chers. L'entreprise fait depuis lors partie d'Imperial Tobacco après avoir préalablement fusionné avec le groupe espagnol Tabacalera.

**Impact d'une hausse de la part spécifique
sur la fiscalité applicable à un paquet de cigarettes vendu 7 euros**

Structure de prix	Part spécifique à 12 % (avant juillet 2013)	Paquet 20 cigarettes à 7 €	Part spécifique à 15 % (depuis juillet 2013)	Paquet 20 cigarettes à 7 €
Prix de vente au détail		7 €		7 €
Remise brute allouée au débitant ¹	8,74 % du prix de vente au détail	0,61 €	8,74 % du prix de vente au détail	0,61 €
Droit de consommation	64,70 %		64,70 %	
<i>dont part proportionnelle au prix de vente</i>	52,7 %	3,689 €	49,7 %	3,48 €
<i>dont part spécifique en euros pour 20 cigarettes</i>	0,84 €	0,84 €	0,975 €	0,975 €
TVA	16,67 % du prix de vente au détail	1,17 €	16,67 % du prix de vente au détail	1,17 €
Charge fiscale totale		6,31 €		6,235 €
<i>soit par rapport au prix de vente au détail.</i>		90,14 %		89,07 %
<i>Marge yc remise débitant en centimes</i>		69 centimes		76,5 centimes

Source : calculs de la mission

La mission relève qu'une telle évolution de la structure de la fiscalité applicable aux cigarettes a parallèlement **pesé sur les finances des organismes de sécurité sociale**. Sur la base d'un prix d'un paquet de vingt cigarettes à 7 euros, le poids de la fiscalité aurait été de 6,31 euros si la part spécifique avait été à 12 %, soit 90,14 % du prix de vente, contre 6,235 euros avec une part spécifique à 15 %, soit 89,07 % du prix de vente.

Dans le même esprit, l'introduction d'un taux spécifique élevé (30 %) à compter du 1^{er} janvier 2013 pour le tabac à rouler est sensée inciter les fabricants à proposer une gamme « premium » sur un marché dont les prix sont aujourd'hui excessivement homogènes.

Selon la direction générale des douanes et des droits indirects, l'ouverture de « l'arbre de prix » liée à cette différenciation faciliterait l'objectif de hausse des prix poursuivie par les pouvoirs publics et aurait, de surcroît, un impact favorable sur les recettes de l'Etat.

¹ Cette remise brute est déterminée par l'arrêté du 26 décembre 2007 modifié portant fixation du taux de remise à allouer aux débiteurs de tabac pour la vente au détail des tabacs manufacturés.

L'effet incitatif joué par l'augmentation de la part spécifique dans la fiscalité globale des cigarettes doit toutefois être relativisé compte tenu du rôle de la marque dans la décision d'achat des fumeurs et de la présence des fabricants sur les différents segments du marché.

Malgré l'avantage relatif que procure la hausse de la part spécifique au segment *premium*, les fabricants ayant des positions fortes sur le segment *premier prix* n'ont *a priori* intérêt ni à « réduire » l'écart qui les sépare des concurrents situés en haut du marché ni à changer de gamme de prix. Leur positionnement prix leur permet en effet de profiter, le cas échéant, des éventuels reports de consommation vers des produits moins chers en cas de hausses de prix.

A l'opposé, les fabricants bénéficiant de positions fortes sur le segment *premium* ont aujourd'hui tout intérêt à maintenir l'écart de prix existant avec les produits situés en bas du marché. D'une part car leur positionnement en matière de prix fait partie intégrante de leur stratégie commerciale, d'autre part car ce positionnement leur permet de bénéficier de toute hausse éventuelle de la part spécifique pour augmenter leur marge.

Cette situation met en lumière **l'intérêt de l'ensemble des fabricants à proposer des hausses de prix identiques** du paquet de cigarettes lors de la révision périodique de leurs tarifs - que cette hausse soit « volontaire » ou qu'elle fasse suite à une évolution de la fiscalité.

En dépit des dénégations exprimées par l'ensemble des fabricants à l'occasion de leur audition par la mission, **le caractère concerté de ces hausses est difficilement contestable**. L'examen de l'arrêté du 19 décembre 2013 portant homologation des prix de vente au détail des tabacs manufacturés en France **permet en effet de constater que les prix des 410 références de paquets de 20 cigarettes distribuées sur le marché français ont simultanément augmenté de 20 centimes d'euros le 14 janvier dernier¹**. Cette coïncidence est d'autant plus improbable qu'elle concerne **des paquets dont les prix de vente s'échelonnent entre 6,30 euros pour les moins chers et 7,30 euros pour les plus onéreux**.

Selon la mission, ce phénomène d'entente - qui concerne moins les prix eux-mêmes que leur évolution pour le conditionnement de cigarettes le plus vendu - vient traduire le fonctionnement logique d'un marché fortement contraint par la fiscalité.

¹ A l'exception du prix des sept références de Marlboro 100 mm qui ont augmenté de 10 centimes d'euros seulement.

4. La fiscalité sur les tabacs : un instrument trop longtemps tourné vers le rendement

En dépit du rôle « fortement directeur » de la fiscalité sur les prix et la structure du marché des produits du tabac, force est de constater que les pouvoirs publics ont utilisé cet outil avec parcimonie depuis le début des années 2000.

Une première série de hausse des taux des droits de consommation a ainsi été décidée au cours des années 2003 et 2004 dans le cadre du premier « Plan cancer » dont la mesure n°4 préconisait une augmentation « significative et régulière » du prix de vente du tabac.

Intervenues respectivement en janvier 2003, en juillet de la même année et en janvier 2004, ces mesures ont entraîné des hausses de prix approchant les 40 % et une diminution des ventes dans le réseau de plus de 30 %. Elles se sont parallèlement accompagnées d'une réforme significative de la structure de la fiscalité se traduisant par un relèvement drastique de la part spécifique et du minimum de perception, porté à 128 euros pour l'ensemble des cigarettes.

Une seconde série d'augmentation des taux d'accise est intervenue plus récemment. Adoptées respectivement en janvier 2011 et juillet 2013, ces hausses de barème ont contribué à faire passer le taux « normal » de 64 %, date à laquelle celui-ci était fixé depuis six ans, à 64,7 %.

Toutefois, ces deux récentes augmentations de barème ne présentent pas la même cohérence que celles intervenues dans le cadre du premier Plan cancer. Loin d'incarner une politique de lutte résolue contre le tabagisme, la hausse de 2011¹ ne constituait ainsi qu'une mesure « technique » visant à tirer les conséquences de l'évolution du droit communautaire sur les modalités de calcul des accises, en particulier la substitution de la notion de « cigarette de la classe de prix de référence » à celle de « la classe de prix la plus demandée » prévue par la directive 2010/12/CE du 16 février 2010.

Cette hausse aurait d'ailleurs été *de facto* annulée par la diminution du droit de consommation de l'ensemble des produits du tabac votée dans le cadre de la loi de finances rectificative du 14 mars 2012 en vue d'atténuer l'effet de la mise en place de la « TVA compétitivité » pour les fabricants. Cette diminution a finalement été annulée par le nouveau gouvernement dans le cadre de la loi de finances rectificative du 16 août 2012².

Les caractéristiques de la hausse intervenue le 1^{er} juillet dernier seront quant à elles analysées plus loin.

¹ Loi de finances rectificative n° 2010-1658 du 29 décembre 2010.

² Loi de finances rectificative n° 2012-958 du 16 août 2012.

Evolution du taux du droit de consommation

Date d'entrée en vigueur	Cigarettes	Tabac à rouler	Cigares et cigarillos
1 ^{er} avril 2000	58,99 %	51,69 %	29,55 %
1 ^{er} janvier 2001	-	-	25 %
1 ^{er} janvier 2002	-	-	20 %
1 ^{er} janvier 2003	62 %	-	-
1 ^{er} janvier 2004	64 %	58,57 %	27,57 %
1 ^{er} janvier 2011	64,25 %	-	-
1 ^{er} octobre 2012*	63,31 %	57,71 %	27,16
1 ^{er} juillet 2013	64,7 %	62 %	28 %

*Mesure annulée par la loi de finances rectificative n° 2012-958 du 16 août 2012.

Le barème fiscal applicable aux cigarettes n'a ainsi été modifié qu'à quatre reprises au cours des quatorze dernières années, celui du tabac à rouler et des cigares qu'à deux reprises, les pouvoirs publics préférant se contenter d'augmenter régulièrement les *minima* de perception applicables aux cigarettes et au tabac fine coupe afin de contraindre les produits les moins chers à suivre l'évolution du reste du marché.

Date	Droit d'accise en % du prix TTC	Prix de la marque la plus vendue en euros	Evolution du prix de la marque la plus vendue en %
1/04/2000	58,99 %	3,20	-
1/1/2001	-	3,35	4,7 %
1/1/2002	-	3,60	7,4 %
1/1/2003	62 %	4	11,1 %
1/7/2003		4,70	17,5 %
1/1/2004	64 %	5	6,4 %
1/1/2005	-	-	-
1/1/2006	-	-	-
1/8/2007	-	5,30	6 %
1/1/2008	-	-	-
1/10/2009	-	5,60	5,7 %
1/10/2010	-	5,90	5,4 %
1/10/2011	64,25 %	6,20	5 %
1/10/2012	-	6,60	6,5 %
1/7/2013	64,7 %	6,80	3 %
13/1/2014	-	7	3 %

En laissant le reste du temps les fabricants décider « spontanément » du rythme d'augmentation du prix de leurs produits, les pouvoirs publics ont ainsi privilégié les objectifs de rendement aux objectifs de santé publique.

Comme l'indique le tableau ci-dessous, l'Etat et le réseau des buralistes¹ ont en effet opportunément bénéficié des hausses modérées (entre 5 % et 6 %) proposées par les fabricants entre 2008 et 2012 pour optimiser leurs recettes fiscales et leur rémunération à l'issue du moratoire fiscal décrété par Jean-Pierre Raffarin, Premier ministre de l'époque.

En son temps, la Cour des comptes rappelait à cet égard que « *tout relèvement spontané de prix par les fabricants a une importante incidence fiscale (...). Une évolution moyenne à la hausse des prix de vente influe à peu près proportionnellement sur le montant du droit de consommation par unité de produit.* »

Rendement des droits de consommation sur les tabacs (en droits constatés)

	Moratoire fiscal								
	2005*	2006*	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Rendement	9 989	9 542	9 491	9 587	9 927	10 518	10 978	11 134	10 980
Evolution	9,3 %	- 4,5 %	- 0,5 %	1 %	3,5 %	5,9 %	4,4 %	1,4 %	- 1,4 %

2005* L'année 2005 a été marquée par le versement exceptionnel en décembre d'une partie des droits qui aurait dû être perçue en janvier et février 2006 pour un montant d'environ 600 millions d'euros. L'évolution constatée entre 2005 et 2006 n'est donc pas significative

2006* La diminution s'explique par la non reconduction en 2006 du surcroît de recettes lié d'une part à l'anticipation du recouvrement des droits, d'autre part à la comptabilisation d'un mois supplémentaire en 2005 liée à la modification du rythme d'encaissement.

La mission remarque par ailleurs que le profil des hausses « spontanées » décidées par les fabricants correspond précisément à celui des besoins financiers de l'Etat et des organismes de sécurité sociale. Rares entre 2005 et 2008 (une seule hausse de prix au 1^{er} août 2007), elles s'intensifient entre 2009 et 2012 (quatre hausses en quatre ans, dont une seule liée à un relèvement de barème) au moment où les déficits publics atteignent des records.

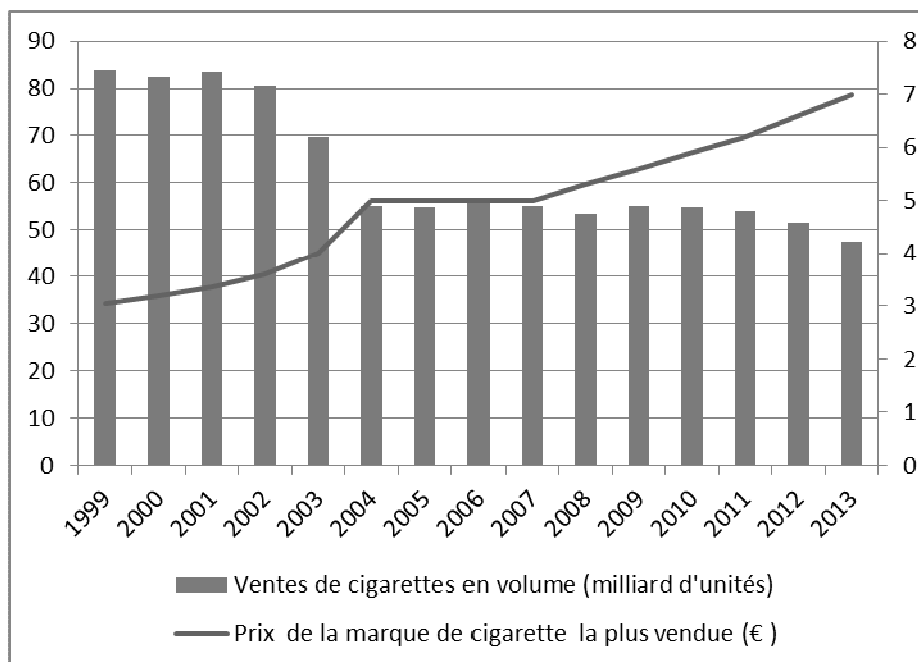
¹ La Cour des comptes souligne à cet égard que « la hausse des prix du tabac, conjuguée à l'arrêt de la baisse des ventes depuis 2005, s'est traduite par une hausse de la rémunération moyenne des débiteurs, hors aides publiques, de près de 54 % de 2002 à 2011, dès lors que celle-ci est demeurée proportionnelle aux prix. Aides publiques comprises, la progression a été de 70 %, à comparer à une inflation de l'ordre de 20 % sur la période. Il en est résulté pour la plupart d'entre eux un effet d'aubaine massif. Même si les débiteurs situés à proximité des frontières ont effectivement souffert de la progression des achats transfrontaliers qui représentent environ 15 % de la consommation (le trafic illicite étant pour sa part évalué à 5 %), les aides n'ont pas été ciblées sur eux. »

Le niveau et la fréquence de ces hausses « spontanées » ont-ils pour autant fait l'objet d'une concertation entre les fabricants et les pouvoirs publics ? La mission n'a acquis aucune certitude en ce domaine. Elle est toutefois convaincue que, **compte tenu de l'effet exponentiel de toute hausse du taux du droit de consommation sur les prix de vente (à marge constante), l'éventualité d'une évolution des barèmes constituait un argument suffisamment convaincant pour inciter, en cas de besoin, les fabricants et distributeurs de cigarettes à réfléchir « spontanément » à l'évolution de leurs prix de vente...**

L'attention portée à l'optimisation des recettes fiscales - aux dépens de celles portée aux préoccupations de santé publique - est illustrée par l'évolution du marché des cigarettes entre 2004 et 2012.

D'une part, les quatre hausses de prix décidées par les fabricants n'ont entraîné **aucune diminution du nombre de cigarettes vendues dans le réseau entre 2004 et 2012**. Bien que le prix du paquet soit passé dans l'intervalle de 5 euros à 6,20 euros, soit une progression de 25 %, les ventes de cigarettes se sont maintenues autour des 54 milliards d'unités.

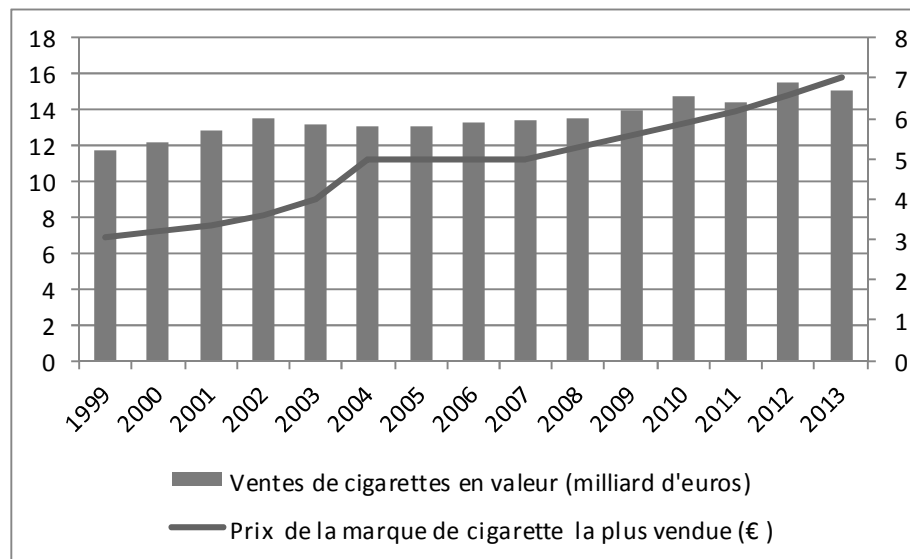
Marché des cigarettes en volume



Source : La revue des tabacs (n°606 - mars 2013)

En revanche, une fois absorbé le choc de prix entraîné par les mesures du premier Plan cancer, **ces hausses spontanées ont favorisé une croissance régulière du marché de la cigarette en valeur**. Entre 2004 et 2012, celui-ci est en effet passé de 13,1 milliards d'euros à 15,5 milliards d'euros, soit une progression de plus de 18 % favorable au chiffre d'affaires des fabricants et aux recettes budgétaires de l'Etat.

Marché des cigarettes en valeur



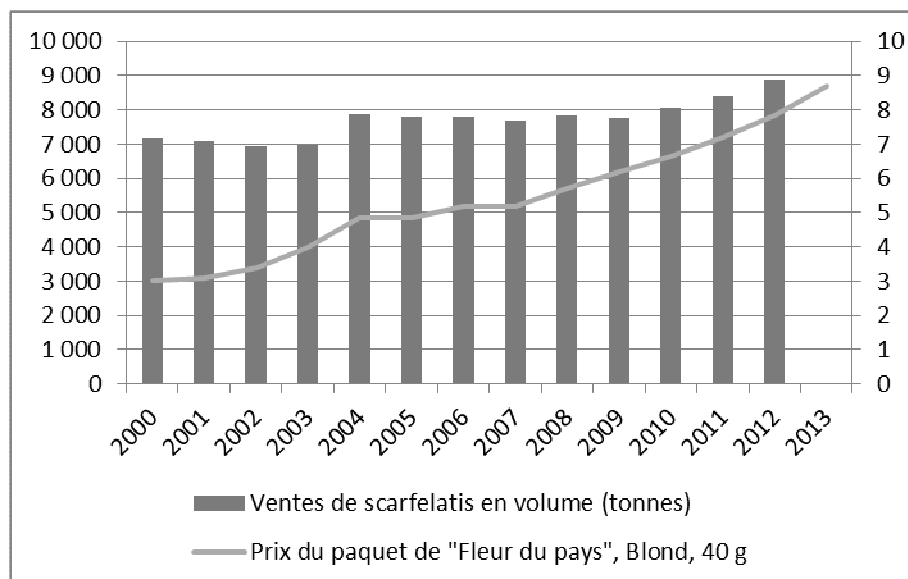
Source : La revue des tabacs (n°606 - mars 2013)

Ces remarques se vérifient *a fortiori* pour les scaferlatis, qui désignent le tabac à pipe et à rouler, dont le barème des droits de consommation n'a été augmenté que deux fois au cours des quatorze dernières années (janvier 2004 et juillet 2013).

Les ventes de ces produits sont en effet passées de 7 861 tonnes en 2004 à 8 870 tonnes en 2012, soit une progression de 13 % sur la période en dépit d'une augmentation du prix de vente du paquet de tabac à rouler de près de 190 %.

Cette progression confirme d'une part l'existence d'un **effet de substitution** entre ces produits et les cigarettes lorsque le prix de ces dernières s'élève. Elle illustre d'autre part le « laisser faire » des pouvoirs publics en matière sanitaire, ces produits étant aussi nocifs pour la santé que la cigarette.

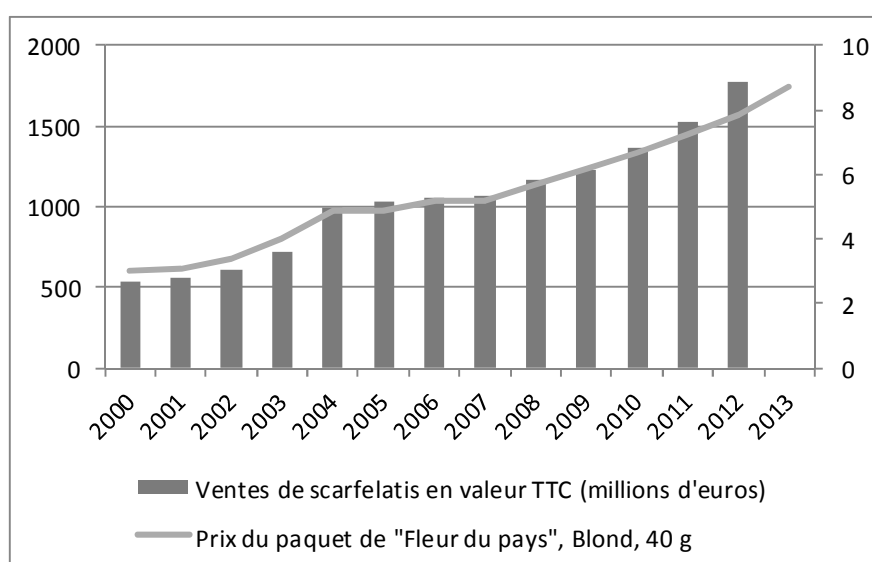
Marché des scaferlatis en volume



Source : La revue des tabacs (n°606 - mars 2013)

En valeur, ce marché a quant à lui progressé de 80 % sur la période, passant de 990 millions d'euros à près de 1,8 milliard d'euros, permettant encore une fois aux fabricants et à l'Etat de dégager des marges et des droits en augmentation régulière.

Marché des scaferlatis en valeur



Source : La revue des tabacs (n°606 - mars 2013)

5. Vers l'utilisation de la fiscalité du tabac à des fins de santé publique ?

Lors de son audition par la commission des affaires sociales du Sénat à l'occasion de la présentation du projet de loi de financement pour 2014, le 7 octobre dernier, le ministre du budget indiquait : *« Concernant le tabac, les ventes diminuent en 2013. Il s'agit de l'effet attendu d'une taxation de santé publique. Le chiffre correspond à une baisse des volumes de 8,3 % et à une hausse de prix de 6,5 %. On ne peut dire ici que la taxe tue la taxe : c'est le bon niveau de taxe qui diminue la consommation, conformément à l'objectif poursuivi. »*

Faut-il pour autant en déduire que la stratégie poursuivie par l'Etat, visant à contenir la diminution des volumes de vente et à garantir la progression du marché en valeur afin d'optimiser le rendement des droits de consommation est définitivement révolue ?

a) Une politique de prix enfin efficace

La mission entend se garder de tirer des conclusions hâtives sur une politique publique qui s'appréhende nécessairement dans la durée. Au lendemain de la présentation du nouveau Plan cancer, elle réalise néanmoins trois constats positifs quant aux décisions prises et aux résultats récemment obtenus en matière de fiscalité du tabac.

D'une part, et pour la première fois depuis 2004, **la hausse de barème opérée par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2013 est explicitement motivée par des préoccupations de santé publique**. L'étude d'impact de la mesure précise ainsi que : *« L'outil fiscal vise à promouvoir des hausses régulières et modérées de façon à concilier d'une part les impératifs de santé publique de lutte contre le tabagisme et d'autre part à contenir le développement des achats de tabac en dehors du réseau des buralistes qui exercent pour le compte de l'Etat le monopole de la vente au détail. »* Cette double préoccupation a été confirmée par les responsables de la direction des douanes et des droits indirects lors de leur audition par la mission.

Ce volontarisme politique rompt en tous cas avec le pragmatisme affiché à l'occasion de la modification de barème intervenue au premier janvier 2011. Loin de faire référence à de tels objectifs, l'exposé des motifs du quatrième projet de loi de finances rectificative pour 2010 se contentait d'indiquer que *« le niveau de la part spécifique est porté de 7,5 % à 9 % et le taux du droit de consommation applicable aux cigarettes de 64 % à 64,25 % afin de favoriser des prix élevés tout en conservant les équilibres du marché. »*

D'autre part, **cette hausse de barème concerne, pour la première fois depuis le début des années 2000, l'ensemble des produits du tabac**. Contrairement à la hausse de 2011 réservée aux cigarettes, cette approche globale permet de limiter les éventuels effets de substitution liés à l'accroissement du différentiel de prix existant entre les différentes catégories de produits du tabac.

En tout état de cause, si la succession de hausses « spontanées » d'ampleur limitée (6,5 % en octobre 2012, 3 % en janvier 2014) intervenue depuis l'automne 2012 se situe quant à elle dans le droit fil de la politique menée par le précédent gouvernement (hausses de 5 % à 6 % en octobre 2009, 2010 et 2011), elle semble porter ses fruits en matière de réduction de la consommation. Après une première diminution en 2012, le nombre de cigarettes vendues sur le marché français devrait à nouveau baisser en 2013. Surtout, cette diminution en volume devrait s'accompagner, une fois n'est pas coutume, par une diminution en valeur du marché des cigarettes.

b) Un environnement en mutation

La mission considère toutefois que l'évolution des prix n'est sans doute pas le seul facteur responsable de la diminution des ventes de tabac sur le territoire.

Cette diminution des ventes est sans doute pour partie liée à un **déport de l'achat de tabac du circuit officiel vers le marché noir ou, dans les départements frontaliers, vers des achats à l'étranger.**

Dénoncés systématiquement par la Confédération des buralistes au moment des hausses de prix et mis en avant par l'ensemble des fabricants lors de leur audition par la mission, ces déports ne sont ni assimilables (les premiers sont illégaux, les seconds ne le sont pas), ni précisément quantifiables.

Selon la Cour des comptes, ils représenteraient aujourd'hui un peu plus de 20 % du tabac consommé en France. Moins de 6 % d'entre eux seraient dus à des achats illégaux et entre 16 % et 17 % seraient liés à des achats légaux hors réseau (tableau ci-dessous).

Estimation des achats de tabac par mode d'achat (2011)

Type	Mode d'achat	Méthode 1	Méthode 2
Achats illégaux hors réseau	Internet		0,10 %
	Voie publique		1 %
	Entourage		0,80 %
	Revendeurs illicites	0,75 %	1 %
	Transfrontalier illicite	1,86 %	3 %
Sous total achats illégaux hors réseau			5,90 %
Achats légaux hors réseau	<i>Duty free</i>		1,40 %
	Achat dans un pays limitrophe	0,75 %	0,70 %
	Revendeurs licites	0,75 %	0,50 %
	Transfrontalier licite	13,80 %	15 %
Sous total achat légaux hors réseau		15,90 %	17,10 %
Sous total achat hors réseau		20,41 %	23 %
Achat dans le réseau		79,59 %	77 %
Total		100 %	100 %

Source : Direction générale des douanes et des droits indirects

Ces chiffres sont proches de ceux avancés par Guindon, Driezen, Chaloupka et Fong dans une étude portant sur les données de 2008¹. Ceux-ci estiment en effet que 16,7 % des cigarettes consommées en France en 2008 proviendraient d'autres pays appartenant à l'Union européenne (contre 12,8 % en 2006).

La mission reconnaît toutefois que ce phénomène est particulièrement préoccupant aux frontières. Le chiffre d'affaires « tabac » par habitant était en 2002 de 235 euros dans les départements frontaliers, contre 247 euros dans les autres départements, soit un écart de 12 euros. En 2010, le chiffre d'affaires « tabac » par habitant était de 217 euros dans les départements frontaliers, contre 293 euros dans les autres départements, soit un écart de 76 euros. L'écart de chiffre d'affaires représente de l'ordre de 1,4 milliard d'euros, soit, pour un paquet de cigarettes à 7 euros, de l'ordre de 200 millions de paquets.

Cette diminution est également liée au **succès croissant de la cigarette électronique parmi les fumeurs français**. Commercialisée en 2012 sur l'ensemble du territoire, le succès de ce produit semble fulgurant, au point de devenir un véritable phénomène de société.

¹ Guindon, Driezen, Chaloupka et Fong (2013) "Cigarette tax avoidance and evasion: findings from the International Tobacco Control Policy" Déjà citée.

Fin 2013, l'e-cigarette aurait été essayée par plus de 20 % des Français âgés de 18 ans et plus¹, soit près de dix millions de Français. Elle serait même consommée régulièrement par près d'un million d'entre eux sans que l'on puisse déterminer aujourd'hui avec précision si elle se substitue à la cigarette traditionnelle – ce qui est l'hypothèse la plus probable – ou si elle n'en est qu'un complément.

La réaction des fabricants et des buralistes² témoigne en tous cas de l'inquiétude grandissante du monde du tabac face à ce phénomène. A l'occasion de leur audition par la mission, certains fabricants ont d'ailleurs expressément évoqué leur intention d'investir un marché porteur contrastant avec les difficultés actuelles rencontrées par celui des cigarettes.

Le rapport réalisé par l'OFDT³ souligne à ce sujet que « *les cigaretteurs ne peuvent que se questionner sur le fait que la petite baisse des ventes de tabac enregistrée en France fin 2012 et début 2013, sans augmentation des recours aux moyens traditionnels d'arrêt du tabac, ne soit qu'un premier signe vers un glissement plus important du marché du tabac vers celui de l'e-cigarette.* »

B. UNE FISCALITÉ SUR LES BOISSONS ALCOOLISÉES SANS OBJECTIF

1. Un cadre communautaire vieillissant

Comme pour les produits du tabac, le cadre juridique applicable aux alcools est aujourd'hui déterminé par la réglementation communautaire, plus précisément par deux directives adoptées en 1992 dont les dispositions n'ont jamais été actualisées.

La directive 92/83/CEE⁴ arrête ainsi la définition des produits soumis aux accises, de façon à garantir que tous les Etats membres appliquent le même traitement aux mêmes produits. Elle précise également la méthode de calcul de ces accises et définit les critères permettant à certains produits de bénéficier d'exonérations ou de taux réduits.

La directive 92/84/CEE⁵ fixe quant à elle les niveaux d'accises minimaux pour chaque catégorie de produits. Ces niveaux, au-delà desquels les Etats membres peuvent librement déterminer leurs niveaux nationaux, sont précisés dans le tableau ci-après.

¹ *Les Français et la cigarette électronique*, Ipsos, Novembre 2013.

² *Voir à cet égard les actions en justice de certains buralistes contre les vendeurs d'e-cigarette pour « concurrence déloyale ».*

³ *Rapport et avis d'experts sur l'e-cigarette*, Office français de prévention du tabagisme, Mai 2013.

⁴ *Directive 92/83/CEE relative à l'harmonisation des structures des droits d'accises sur l'alcool et les boissons alcooliques.*

⁵ *Directive 92/84/CEE relative au rapprochement des taux d'accises sur l'alcool et les boissons alcoolisées.*

Niveaux d'accises minimaux fixés par la directive 92/84/CEE

Catégorie de produits	Niveau minimum fixé par la directive	Niveau minimal exprimé par litre de produit au degré auquel il est habituellement vendu
Vins et boissons fermentées autres que le vin et la bière	0 €/hl de produit	Vin (12°) 0 €
Bière	0,748 €/hl/degé Plato	Bière (5°) 0,1 €
	1,87 €/hl par degrés d'alcool	
Produits intermédiaires (titre alcoométrique acquis compris entre 1,2 % et 22 % vol)	45 €/hl de produit	Produits intermédiaires (18°) 0,45 €
Alcool éthylique et boissons spiritueuses	550 €/hl d'alcool pur	Spiritueux (40°) 2,2 €

Appelée à se prononcer sur ces taux, la Commission européenne¹ reconnaissait que « le niveau des taux minimaux applicables aux diverses catégories de produits fixés dans la directive 92/84/CEE résulte d'un compromis politique et ne reflète que dans une faible mesure le problème de la concurrence ».

Après vingt-deux ans d'existence, ces niveaux ont perdu largement de leur pertinence. Ils sont désormais si peu contraignants qu'ils peuvent difficilement prétendre contribuer à l'harmonisation des niveaux de taxation en matière de boissons alcoolisées entre Etats membres ou à la convergence des prix des différents produits à l'échelle continentale.

Les écarts de taxation relevés en 2013 sur quatre catégories de boissons alcoolisées à l'échelle de l'Union européenne n'ont d'ailleurs jamais été aussi importants. Ils sont de 1 à 10 pour les spiritueux, de 1 à 11 pour les produits intermédiaires, de 1 à 12 pour la bière et même de 1 à 370 pour le vin (tableau ci-dessous).

Dispersion des accises à l'échelle européenne (juillet 2013)

	Accise minimum constatée dans les 27 Etats membres	Accise maximum constatée dans les 27 Etats membres
Vins tranquilles	0 €/hl	370 €/hl
Produits intermédiaires	46 €/hl	538 €/hl
Bières	0,767 €/hl/°Plato	9,34 €/hl/°Plato
	2,46 €/hl/°alc	29,9 €/hl/°alc
Alcools	562 €/hl/alcool pur	5 918 €/hl/alcool pur

Source: Excise duty tables, Part I, Alcoholic Beverages

¹ Rapport de la Commission au Conseil, au Parlement européen et au Comité économique et social européen concernant les taux d'accises applicables à l'alcool et aux boissons alcooliques (présenté en vertu de l'article 8 de la directive 92/84/CEE du Conseil concernant le rapprochement des taux d'accises sur l'alcool et les boissons alcoolisées, 26.05.2004.

Le rapport Rand¹ rappelle que l'importance de ces écarts de taxation - et de prix - entraîne de nombreuses conséquences sur le fonctionnement du marché intérieur européen.

Ils favorisent d'abord le développement des achats transfrontaliers de boissons alcoolisées. Près d'un cinquième de l'alcool consommé en Suède était ainsi acheté à l'étranger en 2006, notamment en Allemagne, au Danemark et en Finlande.

Ces écarts contribuent également à réduire significativement le produit des taxes sur les alcools perçu par certains Etats. La Grande-Bretagne aurait ainsi perdu 150 millions de livres de taxes du fait des achats d'alcool effectués par ses ressortissants en France.

Les conséquences de cette dispersion en matière de santé publique doivent toutefois être relativisées à l'échelle continentale. La Commission soulignait en effet en 2004 que *« la plupart des Etats membres (avaient) indiqué, dans leurs réponses au questionnaire de la Commission, que leur politique de la santé n'avait aucune influence sur le niveau des taux, même si certains d'entre eux subissaient des pressions de la part des associations de protection de la santé. Les objectifs de santé publique ne jouent un rôle prépondérant dans la fixation des taux d'accises que dans un seul Etat membre (Suède). »*

La Suède, dont l'utilisation de l'outil fiscal à des fins de santé publique remonte au XIX^{ème} siècle, a de ce fait vu l'efficacité de sa politique en matière d'alcoolisme écornée par l'existence de niveaux de taxation - et de prix - moins élevés dans les pays limitrophes. L'importance des achats transfrontaliers a même contraint les pouvoirs publics à diminuer le niveau des taxes applicables afin de limiter les pertes de recettes fiscales.

Consciente de l'inefficacité de cette réglementation et de ses conséquences sur le fonctionnement du marché intérieur, la Commission a tenté d'en modifier à deux reprises les caractéristiques. Mais les réformes proposées en 2002 et en 2006 ne sont pas parvenues à rallier l'unanimité des Etats membres².

Malgré ces échecs, la direction générale fiscalité et union douanière de la Commission a publié en 2010 un nouveau rapport dressant le bilan de cette réglementation et réalisant de nouvelles propositions pour en améliorer l'efficacité.

¹ Rabinovich, Brutscher, de Vries, Tiessen, Clift, Reding (2009) *The affordability of alcoholic beverages in the European Union Understanding the link between alcohol affordability, consumption and harms Technical Report prepared for the European Commission DG SANCO.*

² Lors du débat d'orientation organisé par la Commission européenne le 11 septembre 2002, le projet initial visant à appliquer un taux d'accises positif au vin a ainsi suscité une forte opposition des pays producteurs. Les commissaires allemands, dont le pays produit du vin et de la bière, ont également rejeté une hausse des accises. Enfin les représentants britanniques (pays parmi les plus touchés par l'actuelle disparité des taux applicables dans les Etats membres) se sont également montrés réticents. Le Royaume-Uni étant par principe opposé à toute harmonisation de la fiscalité au sein de l'Union.

*Study analysing possible changes in the minimum rates
and structures of excise duties on alcoholic beverages*

La dernière étude en date lancée par la direction générale fiscalité et union douanière de la Commission et publiée en 2010¹, a rappelé la nécessité :

- d'actualiser les taux d'accises afin de tenir compte de l'inflation constatée depuis 1992 ;
- d'introduire un taux d'accise minimum pour les vins, ce taux pouvant être équivalent à celui applicable aux bières ;
- de supprimer le traitement fiscal différent entre les vins tranquilles et les vins pétillants ;
- d'introduire un taux d'accise maximum applicable à l'ensemble des produits.

2. Un régime fiscal hybride

A l'échelle nationale, les alcools font l'objet d'un régime fiscal composé - si l'on met de côté la TVA à 20 % applicable à tous les produits - d'accises et d'une cotisation additionnelle.

Les **accises** définies par la réglementation communautaire constituent l'élément essentiel de ce régime. Leurs taux et leurs modalités d'application dépendent non seulement du produit taxé (vin, bière, spiritueux, cidre...) mais aussi de ses caractéristiques physiques (vins tranquilles, vins pétillants, vins doux naturels...), de son degré d'alcool (bières de moins de 2,8 %, bières de plus de 2,8 %...) ou de ses conditions de fabrication (taille de la brasserie pour les bières...).

¹ *Study analysing possible changes in the minimum rates and structures of excise duties on alcoholic beverages, Final Report to EC DG Taxation and Customs Union, Prepared by London Economics, May 2010.*

Droits d'accises applicables aux boissons alcoolisées

	Catégorie fiscale	Tarif 2014
Vins	Vins tranquilles (art 438 2° a et a bis du CGI)	3,72 €/hl
	Boissons fermentées autres que le vin et la bière (art. 438 2° b et c du CGI)	
	Vins mousseux (art. 438 1° du CGI)	9,23 €/hl
	Cidres/Poirés/Hydromels (art 438 3° du CGI)	1,31 €/hl
	Vins de liqueur (VDL AOP) et vins doux naturels (VDN) mentionnés aux articles 417 et 417 bis du CGI (art. 402 bis a du CGI)	46,59 €/hl
	Autres produits intermédiaires (art. 402 bis b du CGI)	186,36 €/hl
Bières	Bières de moins de 2,8 % vol. (art. 520 A I a du CGI)	3,66 €/degré/hl
	Bières de plus de 2,8 % vol. (art. 520 A I a du CGI)	7,33 €/degré/hl
	Petites brasseries : production annuelle inférieure ou égale à 10 000 hl (art. 520 A I a du CGI)	3,66 €/degré/hl
	Petites brasseries : production annuelle supérieure à 10 000 et inférieure ou égale à 50 000 hl (art. 520 A I a du CGI)	
	Petites brasseries : production annuelle supérieure à 50 000 hl et inférieure ou égale à 200 000 hl (art. 520 A I a du CGI)	
Alcools	Rhums des DOM (art. 403 I 1° du CGI)	918,80 €/hlap
	Autres alcools (art. 403 I 2° du CGI)	1718,61 €/hlap
	Droit réduit bouilleurs (art. 317 du CGI)	859,31 €/hlap

Source : DGDDI-Bureau F3

Certains de ces produits alcoolisés sont par ailleurs soumis à une cotisation additionnelle **poursuivant des finalités de santé publique**¹. Définie à l'article L. 245-7 du code de la sécurité sociale, elle est perçue sur les boissons alcooliques titrant plus de 18° « *en raison des risques que comporte l'usage immodéré de ces produits pour la santé* ». Elle n'est applicable ni aux vins, ni aux cidres, poirés et hydromels, ni aux autres boissons fermentées.

Bien qu'elle ne soit pas mentionnée dans le code de la sécurité sociale, la taxe sur les boissons prémix poursuit les mêmes finalités. Elle donc peut être rangée parmi ces contributions.

¹ L'article 1^{er} de la directive 2008/118/CE du 16 décembre 2008 autorise expressément les Etats membres à prélever, à des fins spécifiques, des taxes indirectes supplémentaires sur les produits soumis à accise, à condition que ces impositions respectent les règles de taxation communautaires applicables à l'accise ou à la taxe sur la valeur ajoutée pour la détermination de la base d'imposition, le calcul, l'exigibilité et le contrôle de l'impôt, ces règles n'incluant pas les dispositions relatives aux exonérations.

Cotisations de sécurité sociale assises sur les boissons alcoolisées

	Catégorie fiscale	Tarif 2014
Alcools et produits intermédiaires	Cotisation sécurité sociale (article L245-9 du code de la sécurité sociale) pour les boissons définies au b du I de l'article 401 du code général des impôts – Taux plein	551,82 €/hlap
	Cotisation sécurité sociale (article L245-9 du code de la sécurité sociale) pour les autres boissons – Taux plein	46,59 €/hl
	Cotisation sécurité sociale sur les alcools – Taux réduit à 40%	A déterminer
	Cotisation sécurité sociale pour les autres boissons – Taux réduit à 40%	18,64 €/hl
Bières	Cotisation sur les bières de plus de 18 % vol – taux réduit à 40%	2,93 €/degré/hl
	Cotisation sur les bières de plus de 18 % vol et produites par une brasserie ≤ 10 000 hl – taux réduit à 40%	1,47 €/degré/hl
	Cotisation sur les bières de plus de 18 % vol et produites par 10 000 hl < une petite brasserie ≤ 50 000 hl – taux réduit à 40%	
	Cotisation sur les bières de plus de 18 % vol et produites par 50 000 hl < une petite brasserie ≤ 200 000 hl – taux réduit à 40%	
	Taxe prémix (article 1613 bis du CGI)	11 €/dlap

Source : DGDDI-Bureau F3

Les disparités de taxation applicables aux différentes boissons alcoolisées mises en évidence par les tableaux ci-dessus ne sont pas propres à la France, la taxation de chaque produit étant le fruit d'un contexte à la fois historique, culturel et économique.

On constate toutefois que les pays du Nord de l'Europe (Scandinavie, Grande-Bretagne) présentent des taux de taxation relativement plus élevés et plus homogènes que ceux du sud.

Fiscalité européenne sur les boissons alcoolisées (juillet 2013)

	Vins tranquilles (€/hl)	Bière		Boissons intermédiaires (€/hl)	Spiritueux (€/hlap)
		(€/hl/°Plato)	(€/degré/hl)		
Allemagne	0	0,79		153	1 303
Espagne	0	7,48		55,35	830
Italie	0	2,35		68,51	800
France	3,66		7,20	186,36	1 718
Belgique	52,75	1,71		111	1 962
Danemark	83,56		7,5	197,71	2 011
Suède	254		19,59	533,1	5 917
Finlande	312		29,9	625	4 340
Royaume- Uni	334,11		23,95	445,43	3 535
Irlande	370		19,13	537,81	3 685

Source : Excise duty tables, Part I, Alcoholic Beverages

3. Une structure fiscale reposant sur des objectifs difficilement identifiables

La mission relève que **la structure globale des prélèvements sur les boissons alcoolisées en vigueur en France ne privilégie, en première analyse, ni des objectifs de rendement, ni des considérations de santé publique.**

Des objectifs de rendements devraient en effet conduire à taxer en priorité la boisson alcoolisée la plus consommée à l'échelle nationale. On constate pourtant que notre système fiscal reste largement étranger à la part respective de chaque type de produit (alcools forts, vins et bières) dans la **consommation d'alcool des ménages**¹.

Le vin, qui représente pourtant plus de la moitié de la consommation d'alcool pur des ménages français, ne compte que pour 3,6 % du produit des taxes sur les boissons alcoolisées. *A contrario*, les spiritueux, qui ne représentent qu'un cinquième de la consommation d'alcool pur des ménages, assurent plus de 80 % de ces recettes.

¹ La répartition dans la consommation s'effectue par litre d'alcool pur et non en valeur.

Répartition indicative de la consommation et de la fiscalité des alcools en France (2013)

	Consommation d'alcool pur (litres par habitant)	Répartition (%)	Fiscalité sur les alcools (millions d'euros)	Répartition (%)
Alcools et Spiritueux	2,6	21,8 %	2 699	81,4 %
Vins	6,9	58 %	120 ¹	3,6 %
Bières	2,1	17,7 %	395 ²	11,9 %
Autres	0,3	2,5 %	100	3,0 %
Total	11,9	100 %	3 314	100 %

¹ Le produit intègre également les cidres et poirés, qui figurent dans la catégorie « autres » pour le chiffre d'affaires.

² Le produit regroupe en fait les bières et les boissons non alcoolisées. Au titre de la seule bière, le produit serait plutôt de 300 millions d'euros

Source : Insee, commission des comptes de la sécurité sociale, calculs commission des affaires sociales

Une politique de rendement pourrait également conduire à faire porter prioritairement les taxes sur **les boissons réalisant le chiffre d'affaires le plus important sur le marché intérieur**.

Le tableau ci-dessous permet pourtant de constater que la structure fiscale en vigueur ne reflète en rien la part respective de chaque type de produit (alcools forts, vins et bières) dans le chiffre d'affaires réalisé par l'ensemble du secteur sur le territoire.

Répartition indicative du chiffre d'affaires et de la fiscalité des alcools en France (2012)

	Chiffre d'affaires intérieur (milliards d'euros)	Répartition (%)	Fiscalité sur les alcools (millions d'euros)	Répartition (%)
Spiritueux	1,61	15 %	2 699	81,4 %
Vins	7,64	71,4 %	120 ¹	3,6 %
Bières	1,17	10,9 %	395 ²	11,9 %
Autres	0,27	1,9 %	100	3,0 %
Total	10,70		3 314	

¹ Le produit intègre également les cidres et poirés, qui figurent dans la catégorie « autres » pour le chiffre d'affaires.

² Le produit regroupe en fait les bières et les boissons non alcoolisées. Au titre de la seule bière, le produit serait plutôt de 300 millions d'euros

Source : Insee, commission des comptes de la sécurité sociale, calculs commission des affaires sociales

Des objectifs de santé publique devraient en revanche conduire à privilégier une **taxation des différents produits par unité d'alcool**, à l'image des barèmes fiscaux mis en œuvre en Suède ou en Irlande. Or, la charge fiscale applicable à chaque boisson selon ce critère est là encore extrêmement disparate.

Pour 10 g d'alcool, correspondant à des volumes différents selon qu'il s'agisse de bière, de vin, d'apéritif ou d'alcool fort, cette charge varie entre 0,37 centime d'euros pour le vin tranquille et 22,9 centimes d'euros pour les spiritueux, soit un rapport de 1 à 62.

**Fiscalité comparée selon les produits :
charge fiscale pour 10 g d'alcool pur en centimes d'euros**

	Un verre de vin à 12 degrés (10 cl)	Une coupe de champagne à 12 degrés (10 cl)	Un demi à 5 degrés (25 cl)	Un verre de whisky à 40 degrés (3 cl)
Equivalent alcool	10 g d'alcool pur	10 g d'alcool pur	10 g d'alcool pur	10 g d'alcool pur
Charge fiscale (en centimes d'euros)	0,37 cent.	0,92 cent.	Entre 1,83 cent. et 3,66 cent.	22,9 cent.
Ratio	1	2,5	Entre 4,9 et 9,9	62

Source : tarif des douanes, calculs commission des affaires sociales

4. Une fiscalité à la croisée des considérations sanitaires, économiques et culturelles

A l'image des directives de 1992, la fiscalité française applicable aux boissons alcoolisées est longtemps restée figée¹, permettant de douter de l'intention des pouvoirs publics d'utiliser le levier fiscal pour modifier la structure de prix de ces produits. Dans son rapport annuel 2003², la Cour des comptes notait ainsi que « *la politique fiscale a été peu mobilisée pour réduire la consommation d'alcool, sauf pour des actions ciblées sur certains consommateurs. Elle constitue pourtant un puissant levier pour peser sur les pratiques de consommation (...). Les tarifs des droits sur le vin n'ont pas été augmentés depuis vingt ans, tandis que les droits indirects sur les alcools et les bières n'ont pas été modifiés depuis 1996.* »

A l'initiative du Gouvernement, les projets de loi de financement de la sécurité sociale pour 2012 et 2013 ont toutefois alourdi considérablement les prélèvements assis sur les spiritueux et les bières, aux motifs de renchérir le coût de ces boissons pour en diminuer la consommation et d'aligner leur prix sur la moyenne communautaire.

¹ A l'exception de l'indexation annuelle des accises des différentes boissons alcoolisées sur l'inflation.

² La politique sanitaire de lutte contre l'alcoolisme. Rapport annuel de la Cour des comptes (2003), pages 415 et suivantes.

La fiche d'évaluation préalable de l'article 17 du projet de loi de financement pour 2012 affirmait ainsi que *« le prix d'accès de certaines boissons alcoolisées n'apparaît pas suffisamment discriminant pour pouvoir constituer un levier efficient afin de réduire la consommation d'alcool en France. (...) Au niveau européen la France se caractérise par un niveau de prix inférieur de 10 % à la moyenne de l'Union. »*

Celle de l'article 23 du projet de loi de financement pour 2013 précisait quant à elle que *« la bière est une boisson alcoolique de consommation courante pour laquelle la fiscalité spécifique ne pèse que marginalement dans la structure de prix, à la différence des spiritueux. Ce niveau, très faible et qui (...) n'a pas été modifié depuis 15 ans, explique pour partie le prix d'accès très bas à cette boisson, notamment en grande surface (...). Le maintien d'un tel niveau de prix apparaît peu cohérent compte tenu de la hausse des prix des boissons alcooliques décidée par les pouvoirs publics, pour les spiritueux, dans le cadre de la LFSS pour 2012 afin de réduire la consommation d'alcool notamment chez les jeunes. Au niveau européen, la France se distingue par le très faible niveau de taxation des bières. »*

Ces deux dispositions adoptées respectivement aux articles 22 et 24 des lois de financement pour 2012¹ et 2013 ont défini une hausse de près de 10 % du droit de consommation applicable aux spiritueux et une augmentation de plus de 160 % des accises sur les bières (tableau ci-dessous).

**Evolution des droits de consommation
applicables aux spiritueux, à la bière et au vin**

(en euros par hectolitre)

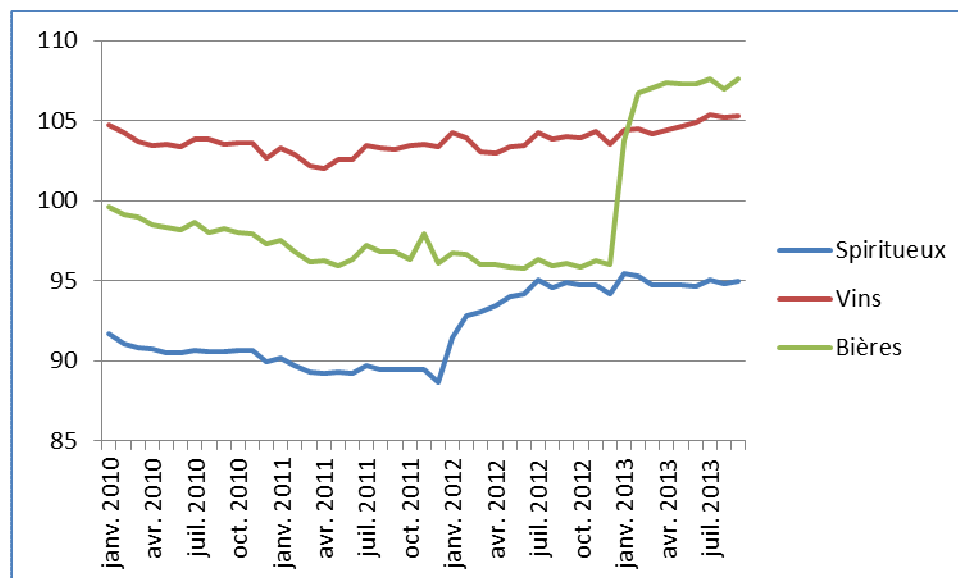
	2011	%	2012	%	2013	%	2014
Spiritueux	1 514 €	+ 2,9 %	1 660 €	+ 9,6 %	1 689 €	+ 1,7 %	1 718 €
Bières	1,36 €	+ 1,5 %	1,38 €	+ 1,5 %	3,60 €	+ 161 %	3,66 €
Vins	3,55 €	+ 2,9 %	3,60 €	+ 1,7 %	3,66 €	+ 1,6 %	3,72 €

Source : Code général des impôts, calculs de la mission

La mission constate que **la modification des barèmes a incontestablement permis d'atteindre les résultats escomptés en termes d'évolution des prix de vente de ces deux produits**. Les données de l'Insee mettent en effet en évidence une augmentation brutale du prix de détail des spiritueux à compter de janvier 2012 et des bières en janvier 2013 (graphique ci-après) contrastant avec la hausse modérée des prix du vin.

¹ La loi de financement pour 2012 a de surcroît modifié les modalités de calcul de la cotisation de sécurité sociale afin de faire entrer dans le barème certaines boissons à base de cassis, de noix de coco, de litchis, de menthe...

Evolution des prix de ventes des spiritueux, de la bière et du vin



Source : OFDT d'après Insee

L'effet de ces mesures en termes de volume de ventes est plus délicat à établir, l'évolution de ce critère étant par définition sujette à d'autres déterminants que le prix.

La mission note toutefois qu'en 2012, les ventes de spiritueux en volume se sont contractées dans la grande distribution (- 4 % des ventes) brisant le mouvement haussier constaté les années précédentes.

Ventes en volume de spiritueux

(en millions de litres)

	2009	2010	2011	2012
Grande distribution	280	288,5	290,5	278
	+ 3,1	+ 0,8	+ 0,6	- 4 %
Cafés, hôtels, restaurants	57,55	56,1	57	56,1
	- 1,7	- 2,6	+ 1,6	- 1,6 %

Source : OFDT d'après Insee

Concernant la bière, le marché devrait reculer de 3 % en 2013 en grande distribution, la chute dans les cafés, hôtels, restaurants atteignant 8 % selon l'association des Brasseurs de France. Outre l'effet « taxe », cette tendance en volume reflète néanmoins pour partie les déstockages faisant suite à la mise en place des nouveaux niveaux de taxation et les conditions météorologiques défavorables constatées au printemps.

Ventes en volume de bières

(en milliers d'hectolitres)

	2009	2010	2011	2012
Grande distribution	15 270	15 080	15 642	15 497
	+ 3 %	- 1,25 %	+ 3,7 %	- 0,9 %
Cafés, hôtels, restaurants	4 800	4 645	4 721	4 415
	- 4 %	- 3,2 %	+ 1,6 %	- 6,5 %

Source : Association des Brasseurs de France

Si les droits sur les spiritueux et la bière ont été drastiquement augmentés au cours des mois écoulés, la **mission constate que les prélèvements indirects assis sur les vins sont quant à eux restés stables.**

Si l'on met de côté l'indexation des droits d'accises sur le niveau général des prix applicable à l'ensemble des boissons alcoolisées, on note que les taxes applicables au vin n'ont pas évolué pendant vingt ans (entre 1982 et 2002) avant de connaître une hausse inférieure à celle de l'inflation au cours des quatorze dernières années (+ 7,6 % entre 2002 et 2013).

Evolution des droits de consommation applicables au vin

(en euros par hectolitre)

	1982	2002	2009	2010	2012	2013
euros	3,35	3,40	3,45	3,55	3,60	3,66
%	+ 8 %	+ 1,5 %	+ 1,5 %	+ 2,9 %	+ 1,4 %	+ 1,6 %

Source : Code général des impôts, calculs de la mission

Cette différence de traitement est d'autant plus remarquable que d'un point de vue concurrentiel, les pouvoirs publics considèrent traditionnellement les différentes boissons alcoolisées comme substituables¹.

Cette situation n'est toutefois pas nouvelle à l'échelle nationale et traduit un véritable choix politique reflétant la place de ce produit dans notre économie, son caractère structurant pour nos territoires et son importance dans notre imaginaire collectif.

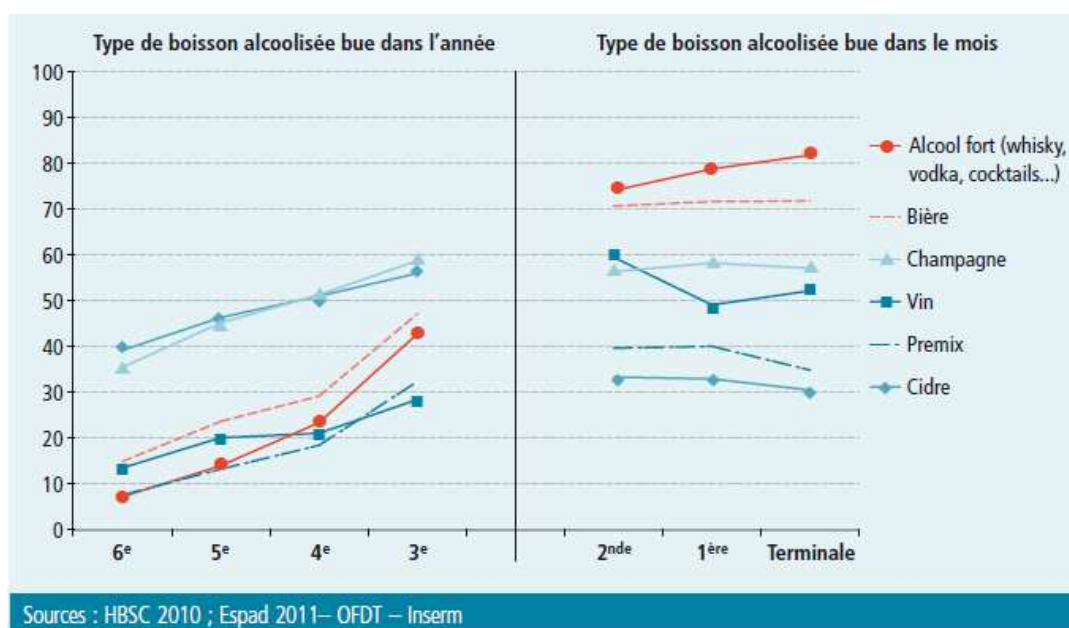
Dans son rapport consacré à la lutte contre l'alcoolisme, la Cour des comptes faisait ainsi état de la place spécifique réservée au vin dans le cadre des politiques de lutte contre l'alcoolisme : « *Les objectifs ainsi définis (par la politique de santé) ne font pas tous preuve du même volontarisme. Alors que l'objectif du plan gouvernemental 2004-2008 est de doubler le rythme de décroissance des volumes de consommation pour la bière, il n'est question que d'une prolongation du rythme pour le vin. Or, le rapport du groupe technique national de définition des objectifs de la loi de santé publique préconisait de l'accélérer de 50 %.* »

¹ Cf. CJCE, Commission/Suède, 8 avril 2008, Aff. C-167/05. La Cour de justice des communautés européennes a considéré que les vins les plus accessibles au grand public, qui sont, en général, les plus légers et les moins chers, et la bière sont dans un rapport de concurrence au sens de l'article 90 CE.

En termes de santé publique, le choix d'une moindre taxation du vin peut se justifier par l'évolution des modalités de consommation d'alcool dans notre pays, en particulier celles des jeunes, cibles prioritaires des politiques sanitaires.

La dernière enquête Espad précise à cet égard que le vin arrive en dernière position des boissons alcoolisées consommées dans l'année par les collégiens et les lycéens, loin derrière la bière et l'alcool. Le vin ne constitue donc pas – loin s'en faut – la principale clé d'entrée des plus jeunes vers l'alcool.

Types de boissons alcoolisées bues par les adolescents en France selon la classe



Le baromètre santé proposé par l'Inpes mesurant la consommation hebdomadaire d'alcool des jeunes adultes donne des résultats plus nuancés. Toutefois, la consommation de vin arrive toujours derrière celle de la bière et des spiritueux chez les 18-25 ans.

Consommation hebdomadaire des différents types d'alcool parmi les 18-25 ans et évolution 2005-2010

	Hommes Effectif 2005 : 1 859 Effectif 2010 : 1 401	Femmes Effectif 2005 : 2 175 Effectif 2010 : 1 437	Ensemble
Vin	%	%	%
2005	22,7	10,5	16,7
2010	22,4	14,3**	18,5
Bière			
2005	35,0	7,4	21,4
2010	39,3*	9,7*	24,8**
Alcools forts			
2005	26,1	7,9	17,1
2010	29,5	11,1*	20,5**
Autres alcools			
2005	8,6	3,8	6,2
2010	9,7	7,2***	8,5**

*/**/** : Test du Chi2 de Pearson significatif aux seuils 0,05/0,01/0,001 respectivement pour les comparaisons entre 2005 et 2010.
Le tableau porte sur 4 034 individus de 18-25 ans en 2005, 2 838 en 2010. Les pourcentages sont issus de données redressées sur l'âge, le sexe, la région, la taille d'agglomération, le niveau de diplôme et l'équipement téléphonique.
Sources : Baromètres santé 2005 et 2010, Inpes.

Enfin, le mode de consommation du vin - essentiellement à table, associé à de l'alimentation - réduirait les risques associés à la consommation d'alcool - comparé en tous cas au mode de consommation plus festif associé aux autres boissons alcoolisées.

Ce choix tient également compte de la division par trois de la consommation de vin en France au cours des cinquante dernières années et de la diminution importante du nombre de consommateurs réguliers.

Mais la mission tient à rappeler que l'exception fiscale réservée au vin résulte dans les faits moins de considérations sanitaires que du **poids économique et culturel de la filière vitivinicole dans notre pays**, importance abondamment soulignée par l'association professionnelle Vin et société lors de son audition par la mission et puissamment relayée par certains élus des 80 départements viticoles répartis sur le territoire national.

En 2011, la France demeurait ainsi le premier producteur (devant l'Italie et l'Espagne) et le premier exportateur de vin au monde. La filière employait à cette même date directement ou indirectement près de 500 000 personnes et représentait le deuxième pôle d'exportations national pour un montant supérieur à 7 milliards d'euros.

Ces quelques données permettent de comprendre le caractère économiquement sensible de la taxation du produit et la mobilisation qu'entraîne toute mesure tendant à modifier la charge fiscale en vigueur sur le vin depuis une trentaine d'année.

Elles justifient, selon la mission, de renoncer à l'idée d'une taxation au degré dont l'effet sanitaire serait incertain et donc l'impact économique et social serait en revanche considérable.

C. LES PRÉMICES D'UNE FISCALITÉ NUTRITIONNELLE ?

Contrairement au régime applicable aux accises portant sur les tabacs et les boissons alcoolisées, le régime juridique des taxes (autres que la taxe sur la valeur ajoutée) assises sur les aliments n'est pas directement défini au niveau communautaire¹.

Dans un contexte sanitaire marqué par le développement de l'obésité, ceci n'a pas empêché un nombre grandissant de pays de l'Union européenne d'expérimenter la mise en œuvre de diverses taxes portant sur un ou plusieurs produits gras, sucrés ou salés.

Parmi ces initiatives, la France a créé, fin 2011, un prélèvement sur les boissons sucrées. Loin de constituer les prémices d'une fiscalité nutritionnelle, cette mesure, transformée en mesure de rendement, n'a pas initié de véritable réflexion sur l'utilisation de l'outil fiscal en matière de lutte contre l'obésité.

1. Les exemples étrangers

Les préoccupations sanitaires accompagnant le développement de l'épidémie d'obésité ont conduit certains Etats membres de l'Union européenne à mettre en place des taxes nutritionnelles aux contours variés.

La **Hongrie** a ainsi adopté en septembre 2011 une taxe sur certains produits sucrés et salés, tels que les chips, les produits chocolatés, les confiseries, les biscuits, les glaces, certaines confitures, les boissons sucrées, les boissons énergisantes et les prémix visant à modifier les habitudes alimentaires des Hongrois et à inciter les industriels à modifier leurs recettes.

Dans l'attente de la publication du rapport d'évaluation sur l'impact sanitaire et financier de cette taxe réalisé par l'OMS, les données présentées dans le cadre du *National Health Forum*² six mois après la mise en œuvre de la taxe laissent penser que les objectifs ont été atteints.

¹ L'article 1^{er} de la directive 2008/118/CE du 16 décembre 2008 autorise expressément les États membres à prélever de telles taxes à condition qu'elles ne s'accompagnent d'aucunes formalités liées au passage des frontières dans le cadre des échanges entre États membres.

² What is the role of health – related food duties? A report of national Heart forum meeting held on 29 June 2012.

La même année, la **Finlande** a, de son côté, remis en vigueur une taxe sur les produits sucrés (bonbons, chocolat, crèmes glacées...) abrogée 1999. La taxe existant sur les boissons sucrées a été augmentée (passant de 4,5 à 7,5 centimes par litre) et étendue à d'autres catégories de boissons.

Enfin, le **Danemark** a procédé le 1^{er} octobre 2011 à une réforme fiscale de grande ampleur comprenant l'introduction d'une taxe de 16 couronnes (2,15 euros) par kilo sur les aliments contenant plus de 2,3 % de graisses saturées¹ (applicable à la viande, aux graisses animales et végétales, aux huiles ...) et l'augmentation du niveau des taxes existantes sur les confiseries, les chocolats, les crèmes glacées et les boissons sucrées².

A peine plus d'un an après sa création, la taxe sur les graisses saturées a toutefois été supprimée, le ministère danois de la fiscalité mettant en exergue le faible rapport coût / bénéfice d'un prélèvement multipliant les contraintes administratives pour les entreprises (en particulier pour les producteurs d'aliments naturellement riches en graisses saturées) et favorisant l'achat des produits taxés dans les pays frontaliers, comme l'Allemagne et la Suède.

Dans la mesure où l'objectif initial de la taxe était avant tout financier, aucune évaluation officielle de ses conséquences sur les habitudes alimentaires, les comportements d'achat et *a fortiori*, sur la santé des Danois, n'a été établie.

Jørgen Dejgård Jensen et Sinne Smed³, chercheurs à l'Université de Copenhague, estiment toutefois qu'au cours des trois premiers mois d'application, la taxe aurait entraîné une forte hausse du prix des produits taxés et une diminution de 10 à 20 % de la consommation des produits tels que le beurre et les margarines.

Comme l'a d'ailleurs précisé le professeur Philippe Legrand lors de son audition par la mission, le cas danois ne remet pas en cause le bien-fondé d'une telle taxe en tant que telle mais plutôt ses modalités de mise en œuvre.

2. La taxe sur les boissons sucrées

C'est également à l'automne 2011 que le Parlement s'est prononcé en faveur de l'introduction d'une taxe sur les boissons sucrées en France. Présentée par le Gouvernement comme une taxe destinée à lutter contre l'obésité, **cette mesure a été profondément modifiée au cours de la discussion parlementaire tant au niveau de l'objectif poursuivi que de l'assiette concernée.**

¹ Le seuil de 2,3 % permet d'exonérer le lait du champ de la taxation.

² Il convient de noter qu'à cette occasion le niveau des taxes assises sur les boissons édulcorées a été réduit.

³ Jensen et Smed (2012) *The Danish tax on saturated fat : Short run effects on consumption and consumer prices of fats*, Institute of Food and resource economics, University of Copenhagen.

D'une part, l'objectif de santé publique affiché par le Gouvernement a laissé place à des considérations financières, la taxe adoptée étant finalement affectée au financement des exonérations des charges en faveur des agriculteurs.

D'autre part et contre l'avis du Gouvernement¹, l'assiette initiale, limitée aux boissons sucrées, a été étendue aux boissons édulcorées. En termes de santé publique, cette décision emporte deux conséquences importantes : **elle limite d'abord « l'effet signal » de la taxe en mettant sur le même plan deux produits aux caractéristiques fondamentalement différentes ; elle réduit ensuite l'efficacité de « l'effet prix » en provoquant l'augmentation du prix de vente de produits parfaitement substituables aux boissons sucrées.**

Inscrite à l'article 1613 *ter* du code général des impôts, la taxe sur les boissons sucrées est désormais fixée à 7,45 euros par hectolitre soit 11 centimes pour une bouteille de 1,5 litre. Principalement acquittée par trois entreprises (Coca-Cola, Orangina Schweppes et Pepsi Cola), elle a rapporté 288 millions aux comptes de la sécurité sociale en 2013.

Le champ d'application de la taxe sur les boissons sucrées (art. 1613 *ter* du CGI)

La contribution sur les boissons sucrées concerne les boissons et préparations liquides pour boissons remplissant cumulativement **quatre critères** :

- ces boissons doivent **relever des codes NC 2009 et NC 2202 du tarif des douanes** regroupant respectivement les jus de fruits ou de légumes, non fermentés, sans addition d'alcool, avec ou sans addition de sucre ou d'autres édulcorants et les eaux, y compris les eaux minérales et les eaux gazéifiées, additionnées de sucre ou d'autres édulcorants ou aromatisées, et autres boissons non alcooliques ;

Ceci exclut du champ d'application de la taxe les sirops lorsqu'ils ne sont pas aromatisés ou additionnés de colorants ou lorsqu'ils sont aromatisés ou additionnés de colorants, les smoothies, les laits non aromatisés et les yaourts à boire contenant du lait fermenté ou des ferments lactiques.

- elles doivent **contenir des sucres ajoutés, quelle que soit la quantité de ces sucres ajoutés.**

¹ Cf. les propos de la ministre du budget lors de la séance du 21 octobre 2011 à l'Assemblée nationale : » Cette mesure vise à taxer un produit qui ne fait pas partie du régime alimentaire des Français. Je me vois contrainte de vous demander de rester dans celle logique et de vous mettre en garde contre le projet d'élargir l'assiette de cette taxe. En effet, l'élargissement de son assiette ferait perdre à la taxe sa cohérence s'il devait concerner des produits n'ayant aucun rapport ou bien qu'un rapport lointain avec l'objet de ladite taxe. (...) La taxe proposée par le Gouvernement est cohérente et vise à satisfaire l'intérêt général. Ne brouillez pas le message que nous voulons adresser aux Français en élargissant l'assiette de cette taxe (...). »

Ceci exclut du champ d'application de la contribution les boissons et préparations contenant naturellement des sucres tels que les jus de fruits ne contenant aucun sucre ajouté, les boissons et préparations ne contenant que des édulcorants, que ceux-ci soient naturels ou de synthèse.

- elles doivent être **conditionnées dans des récipients destinés à la vente au détail** soit directement, soit par l'intermédiaire d'un professionnel, tel que les débitants de boissons ou les restaurateurs.

- elles doivent **présenter un titre alcoométrique acquis inférieur ou égal à 1,2 % vol. ou 0,5 % vol. dans le cas des bières.**

Sont en revanche exemptés de la contribution les laits infantiles premier et deuxième âges, les laits de croissance et les produits de nutrition entérale pour les personnes malades.

Après deux années de mise en œuvre, la mission constate que cette taxe a eu d'importants effets sur le marché des boissons rafraichissantes sans alcool (BRSA) et des jus de fruits.

Comme attendu¹, la taxe a d'abord été **largement répercutée sur les prix de vente au détail des boissons concernées**. Les analyses de marché² suggèrent toutefois que ce transfert s'est réalisé de manière hétérogène : le prix des produits « premiers prix » (+ 25 %) et des « marques distributeurs » (+ 10 %) a ainsi été relativement plus impacté que celui des marques nationales (+ 5 %). Les produits situés en bas et milieu de gamme offrant à leurs producteurs des marges limitées en matière de prix, ceux-ci ont été contraints de répercuter l'intégralité de la hausse de taxes afin de préserver leurs marges.

En réduisant les écarts de prix entre les gammes de produits, la taxe a par ailleurs modifié leurs parts de marché respectives au bénéfice des produits de marques. Les « marques distributeurs » auraient ainsi perdu 12,7 millions d'euros de chiffre d'affaires entre janvier et août 2013³ tandis que les marques proprement dites ont gagné du terrain. Selon Rayon Boissons, l'effet taxe, ajouté au taux de promotions plus importants constaté chez les marques (entre 30 et 40 % des ventes contre seulement 10 % des ventes pour les marques distributeurs) auraient ainsi conduit les distributeurs à vendre certaines marques de distributeurs plus chères que les marques nationales.

L'introduction de la taxe s'est par ailleurs accompagnée d'une diminution des ventes de l'ensemble des boissons concernées (sodas, nectars, tonics, limonades ...) rompant la dynamique de croissance observée les années précédentes.

¹ Cf. *Taxe sodas : la vérité sur les hausses de prix*, Rayons Boissons, 20 Octobre 2011

² Berardi, Sevestre, Tepaut et Vigneron, *The impact of a soda tax on prices, evidence from french micro data*, Banque de France, Documents de travail n°145, décembre 2012.

³ Nielsen, HM+SM+HD, d'après fabricants.

Evolution des ventes de boissons rafraîchissantes sans alcool

	2010	2011	2012
Volume (millions de litres)	4 130	4 302	4 149
%		+ 4,1 %	- 3,5 %

Source : Syndicat national des boissons rafraichissantes

S'il paraît avéré, le rôle joué par la taxe dans la diminution des ventes est néanmoins difficilement quantifiable. Le ralentissement des dépenses des ménages consacrées à l'alimentation peut ainsi expliquer une partie ce retournement de tendance. Lors de leur audition par la mission, les représentants de Coca-Cola France ont par ailleurs fait état de pratiques commerciales inédites, en particulier l'importation par la grande distribution de bouteilles produites en Espagne.

Les effets de cette taxe sur l'obésité sont également incertains. Dans la mesure où aucune modalité d'évaluation n'a été prévue au moment du vote du projet de loi de finances pour 2012, la mission se contentera de rappeler les résultats de deux études réalisées sur le sujet.

Le Syndicat national des boissons rafraichissantes (SNBR), s'appuyant sur les résultats d'une étude Kantar Worldpanel réalisée pour l'occasion et intitulé « la taxe soda un an après »¹, affirme de son côté que les foyers français auraient « baissé en moyenne leur consommation de 3 calories par jour. »

Bonnet et Réquillart² estimaient quant à eux de manière beaucoup plus crédible que la taxe prévue à l'article 1613 *ter* du code général des impôts se traduirait *in fine* par une baisse de la consommation de l'ordre de 3,4 litres par personne et par an avec un report maximal de 15 % de la consommation de sodas sur les jus de fruits et nectars.

Ces résultats peuvent paraître modestes au regard des surcoûts imposés à des entreprises dont la production est essentiellement localisée en France. Ils ne prennent toutefois pas en compte « l'effet signal » envoyé par la mise en place de cette taxe concernant les dangers liés à une consommation excessive de boissons sucrées.

Interrogée sur l'évolution du marché des boissons en 2013 par LSA, Sophie Nonet, Directeur Insights de l'IRIS soulignait ainsi en septembre dernier : « Pour les colas, les résultats sont plus déceptifs, **comme si la taxe soda, dont les effets n'ont plus lieu de jouer, avait marqué des changements durables dans le comportement des consommateurs.** »

¹ L'étude en question n'ayant pas été rendue publique, sa méthodologie n'a pas pu être examinée par la mission.

² Bonnet et Réquillart (2013) Tax incidence with strategic firms in the soft drink market, *Journal of Public Economics* 106, 77-88.

3. La taxe sur les huiles

Si la taxe sur les boissons sucrées adoptée en 2011 constitue à ce jour le seul exemple de taxe nutritionnelle créée à des fins comportementales, la fiscalité française comporte néanmoins, à l'examen, d'autres prélèvements susceptibles de faire l'objet d'une attention particulière en matière de santé publique.

Parmi ces prélèvements, la **mission s'est arrêtée sur le cas de la taxe spéciale sur les huiles prévue à l'article 1609 viciés du code général des impôts**. Entrée en vigueur en 1967 après plusieurs reports¹, cette taxe vise non seulement les huiles animales et végétales mais également tous les produits alimentaires importés incorporant des huiles imposables.

Les taux applicables **aux huiles** sont fixés par l'arrêté du 31 décembre 2013 portant actualisation des taux de la taxe sur les huiles perçue au profit du régime de protection sociale des non-salariés agricoles.

Fiscalité applicable aux huiles (2014)

	€ par centaine de kilos	€ par centaine de litres
Huile d'olive	18,542	16,694
Huiles d'arachide et de maïs	16,694	15,200
Autres huiles végétales fluides	14,566	12,698
Huiles de coprah et de palmiste	11,111	
Huile de palme	10,177	
Huiles de colza et de pépins de raisins	8,553	7,787

Source : article 1609 viciés du CGI

Les taux applicables aux **produits alimentaires importés incorporant des huiles imposables** sont quant à eux fixés par l'arrêté du 25 avril 2012, la taxation étant effectuée selon les quantités et les natures d'huiles entrant dans la composition de ces produits

Les glaces de consommation auxquelles ont été incorporées des huiles végétales sont ainsi taxées à :

- 1,20 € / 100 kg lorsque ces huiles représentent moins de 15 % ;
- 1,98 € / 100 kg lorsque ces huiles représentent entre 15 et 25 % ;
- 3,19 € / 100 kg lorsque ces huiles représentent plus de 25 %.

¹ Historiquement, l'article 8 de la loi de finances pour 1963, repris à l'article 1618 du code général des impôts et transféré sous l'article 1609 viciés du même code par le décret du 24 septembre 1993, a institué au profit du budget annexe des prestations sociales agricoles « une taxe spéciale sur les huiles végétales, fluides ou concrètes, effectivement destinées en l'état ou après incorporation dans tous les produits alimentaires, à l'alimentation humaine. »

Les mêmes montants s'appliquent aux sucreries sans cacao, aux chocolats et autres préparations alimentaires contenant du cacao, aux produits de la boulangerie, de la pâtisserie ou de la biscuiterie ainsi qu'à dix-huit autres catégories de produits incorporant des huiles végétales ou des huiles d'animaux marins.

Au-delà du caractère anecdotique d'une réglementation mal connue, la mission s'est interrogée sur les raisons susceptibles de justifier les écarts de taxation constatés entre les différentes huiles végétales, en particulier la faiblesse des taux applicable aux huiles de palme, de palmiste, de coprah, de colza et de pépins de raisins au regard des taux appliqués aux huiles d'olive, de noix, de tournesol ou d'arachide.

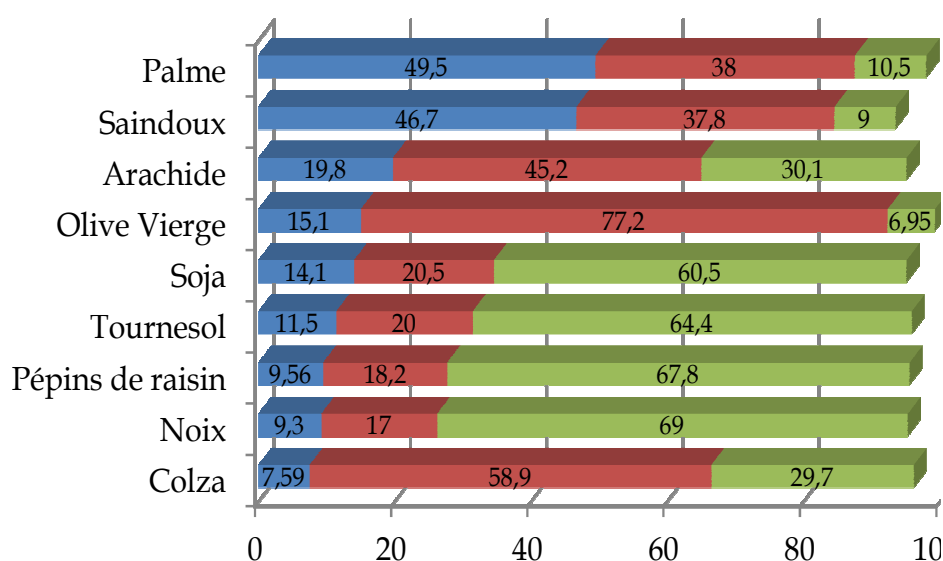
Selon la réglementation en vigueur, un kilo d'huile d'olive est aujourd'hui taxé 53 % de plus qu'un kilo d'huile de colza, 42 % de plus que qu'un kilo d'huile de palme et 40 % de plus qu'un kilo d'huile de coprah ou de palmiste.

De même, l'huile de tournesol est taxée plus de 40 % de plus que l'huile de pépins de raisins, près de 25 % de plus que l'huile de palme et 23 % de moins que les huiles de coprah ou de palmistes.

La cohérence de ce barème interpelle au regard de la composition de certaines des huiles les moins taxées, en particulier celle des huiles de palme, de coprah et de palmistes.

Si ces huiles ne contiennent aucune molécule toxique, elles ont la caractéristique d'être extrêmement riches en acides gras saturés (près de 50 %, voire 100 % en cas d'hydrogénation et de recomposition en margarinerie), et plus précisément en acide palmitique.

Composition nutritionnelle des huiles végétales



Source : table de composition nutritionnelle CIQUAL

Cette composition, et surtout celle de ses produits de transformation (graisses végétales) confère à ces huiles des propriétés particulièrement intéressantes – quasi solidité à température ambiante, stabilité dans les bains de friture – qui justifient sans doute leur usage généralisé par l'industrie alimentaire.

Mais au-delà de ces considérations économiques, la mission entend rappeler que **l'excès d'acide palmitique est peu recommandé d'un point d'un vu nutritionnel**. Comme l'a souligné le professeur Philippe Legrand lors de son audition *« l'excès d'acide palmitique s'avère particulièrement délétère en terme de risque cardio-vasculaire. Avec l'acide laurique et l'acide myristique (très minoritaires dans l'alimentation), l'acide palmitique (très abondant dans l'alimentation) est considéré comme athérogène en cas d'excès par l'agence nationale de sécurité sanitaire¹. En d'autres termes, lorsqu'elle dépasse 8 % des apports énergétiques, la consommation de ces trois acides gras saturés favorise l'hypercholestérolémie et les dépôts lipidiques sur la paroi des artères, et augmente le risque d'obstruction. »*

Or les enquêtes de consommations alimentaires mettent en évidence le fait que les français consomment aujourd'hui trop d'acide gras saturés en général² et trop d'acide palmitique en particulier. Présents dans les produits transformés utilisant l'huile de palme et ses dérivés³ (gâteaux sucrés et salés, dans lesquels l'huile de palme se substitue au beurre, biscottes, chocolats, pains et brioches, glaces ...) mais aussi dans certains aliments très prisés des consommateurs français tels que la charcuterie, le gras de la viande, les margarines ou certains produits laitiers, ils contribuent activement au déséquilibre lipidique de l'alimentation.

Dans ces conditions, **la mission s'interroge sur l'opportunité de maintenir de tels écarts de taxation entre les huiles végétales et d'assurer ainsi à certaines d'entre elles, indépendamment de leurs caractéristiques nutritionnelles, un avantage compétitif désormais injustifié en terme économique, commercial et sanitaire.**

Une harmonisation de la taxation des huiles permettrait au contraire d'inciter industriels et consommateurs à diversifier leur consommation. Comme l'indique le professeur Jean-Michel Lecerf⁴ *« Il n'y a pas d'huile parfaite. (...) Une bonne alimentation suppose de consommer un peu de toutes les matières grasses. Une consommation excessive d'une seule d'entre elle serait péjorative. »*

¹ Rapport final sur les apports nutritionnels conseillés, Anses, 2011.

² L'étude InCA 2 souligne en particulier qu'ils représentent près de 16 % de l'apport énergétique total (AET) soit un niveau largement supérieur à l'apport nutritionnel conseillé (ANC), fixé à 12 % dont 8 % d'acide palmitique.

³ L'huile de palme se dissimule généralement sous l'appellation graisse végétale, conformément à la réglementation en vigueur et plus particulièrement l'annexe au chapitre II du titre 1^{er} du livre 1^{er} du code de la consommation définissant « les catégories d'ingrédients pour lesquels l'indication de la catégorie peut remplacer celle du nom spécifique ».

⁴ Actes du colloque du 3 décembre 2012 à l'initiative du groupe interparlementaire d'amitié France-Indonésie et Timor-Est.

4. Une taxe sur les dépenses de promotion tombée en déshérence

Dans le cadre de ses travaux, la mission s'est enfin intéressée à la mise en œuvre de la **taxe sur les dépenses de promotion prévue l'article L. 2133-1 du code de la santé publique**.

Adoptée à l'initiative de votre commission des affaires sociales dans le cadre de l'examen de la loi de santé publique du 11 août 2004, cette taxe s'inscrivait dans un **dispositif ambitieux visant à contraindre l'industrie agroalimentaire à communiquer sur les repères nutritionnels issus du Programme national nutrition santé (PNNS) et à participer à la prévention des maladies liées à une alimentation déséquilibrée et à une mauvaise hygiène de vie**.

Ce dispositif, codifié à l'article L. 2133-1 du code de la santé publique, alternative assumée à l'interdiction pure et simple des publicités pour les produits gras, sucrés et salés aux heures de grande écoute, offre deux options aux annonceurs et promoteurs souhaitant communiquer sur des produits alimentaires manufacturés ou des boissons avec ajouts de sucres, de sel ou d'édulcorants de synthèse.

Ceux-ci peuvent d'une part décider de faire figurer une **information à caractère sanitaire** sur ces messages et ces actions. Le contenu de ces informations (« Pour votre santé, mangez au moins cinq fruits et légumes par jour », « Pour votre santé, pratiquez une activité physique régulière », « Pour votre santé, évitez de manger trop gras, trop sucré, trop salé » ...) ainsi que leur conditions de diffusion (le bandeau doit être maintenu pendant toute la durée d'émission du message publicitaire et recouvrir au moins 7 % de la hauteur de l'écran) ont été précisés par l'arrêté du 27 février 2007, soit près de trois ans après la promulgation de la loi.

Annonceurs et promoteurs peuvent d'autre part, s'ils le souhaitent, déroger à cette obligation d'information en versant **une contribution de 1,5 % à l'Institut national de prévention et d'éducation (Inpes)** assise sur le montant annuel des sommes payées pour la diffusion des messages publicitaires ne comportant pas l'information à caractère sanitaire¹.

Dix ans après sa définition et sept ans après sa mise en place effective, la mission constate que ce dispositif a quelque peu été oublié par les pouvoirs publics. **En sept ans il n'a en effet été évalué qu'une seule fois - sept mois après son entrée en application, et n'a jamais été actualisé en dépit des doutes récurrents sur son influence sur les comportements alimentaires des consommateurs.**

La mission rappelle à cet égard que le premier - et dernier - post test réalisé sur les messages sanitaires en octobre 2007 par BVA pour l'Inpes révélait des **résultats mitigés**.

¹ Ce montant est diminué du montant des remises, rabais, ristournes et de la TVA.

L'enquête mettait d'abord en évidence de **bons résultats en matière de connaissance et de mémorisation** des messages sanitaires par les téléspectateurs de 8 ans et plus. 71 % des personnes interrogées se souvenaient ainsi avoir vu, lu ou entendu ces messages au cours des derniers mois précédents l'enquête (principalement à la télévision). En particulier, le message relatif à la promotion de la consommation de cinq fruits et légumes par jour était le plus souvent cité spontanément chez les adultes et les enfants de plus de 8 ans, suivi des messages sur la limitation du grignotage et de la consommation de produits trop gras, trop sucrés et trop salés.

Elle affichait par ailleurs des **résultats beaucoup moins convaincants concernant l'efficacité des messages sanitaires sur les habitudes des consommateurs**. 57 % des sondés reconnaissaient ainsi que les messages sanitaires ne les avaient pas incités à réfléchir sur leur alimentation, 79 % d'entre eux estimaient que ces messages ne les avaient pas conduits à modifier leurs habitudes alimentaires et 82 % précisaient qu'ils ne les avaient pas conduits à changer leurs habitudes d'achat en matière de produits alimentaires ou de boissons.

Cette étude pointait surtout des **problèmes de confusion entre le message sanitaire et le produit promu**. Interrogés sur des publicités précises comme par exemple un yaourt aux fruits avec le message « pour votre santé, mangez au moins cinq fruits et légumes par jour », **44 % des personnes interrogées pensaient à tort que ce yaourt fournissait une portion de fruits pour la journée**. Au total, une majorité des sondés de 15 ans et plus (60 %) pensaient que les messages affichés étaient adaptés au produit promu.

La mission remarque d'ailleurs à ce sujet que le site **mangerbouger.fr** croit nécessaire de lever toute ambiguïté concernant une campagne qui se veut pédagogique ! Il précise en effet : « *Les produits concernés par cette mesure sont les aliments et boissons dans lesquelles il y a ajout de sucre, de sel ou d'édulcorants et les aliments manufacturés. Attention : quand le message apparaît en bas d'une publicité, cela ne veut pas dire que l'aliment est bon ou mauvais, ni même qu'il y a un lien entre le message et le produit* » !

Une autre étude menée depuis lors montre quant à elle que **l'exposition des téléspectateurs aux messages sanitaires pourrait avoir un effet contraire à celui recherché**.

La littérature souligne en effet que la consommation de certains produits alimentaires est associée à des émotions positives (plaisir) et négatives (sentiment de culpabilité, difficulté de justifier ce choix par rapport à des objectifs de long terme...). Ce dilemme est particulièrement vrai pour les aliments « hédonistes »¹, consommés essentiellement pour le plaisir qu'ils procurent.

¹ Chitturi, Raghunathan et Mahajan (2007) *Form Versus Function: How the Intensities of Specific Emotions Evoked in Functional Versus Hedonic Trade-Offs Mediate Product Preferences*, *Journal of Marketing Research*, 44, 4, 702-714.

Les résultats de l'étude menée par Caroline Cuny et Carolina Werle suggèrent que **la présence d'un message sanitaire sur les écrans publicitaires pour ces « aliments plaisir » limiterait le sentiment de culpabilité des téléspectateurs**. Plus précisément, ces messages activeraient automatiquement chez le consommateur un mécanisme de compensation du type « *la consommation de cinq fruits et légumes par jour ouvre droit à un aliment plaisir* ». En justifiant la consommation de ces produits, ils inciteraient inconsciemment les téléspectateurs à l'hédonisme ...

Bien que réalisée auprès d'un échantillon réduit, la mission estime que l'étude précitée **suscite des doutes sur l'efficacité du dispositif prévu à l'article L. 2133-1 du code de la santé publique**.

Alors que les messages sanitaires semblent bien ancrés dans l'esprit du grand public, elle milite pour une rapide évolution d'un dispositif qui semble plus que jamais entretenir la confusion entre messages et produits voire justifier la consommation des aliments les plus gras, sucrés et salés.

IV. GARANTIR L'EFFICACITÉ ET L'ACCEPTABILITÉ DES CONTRIBUTIONS DE SANTÉ PUBLIQUE

A l'issue de ses travaux, la mission considère que la fiscalité est un outil susceptible d'être mobilisé par les pouvoirs publics à des fins sanitaires.

Certes, la fiscalité n'est pas un instrument miraculeux. Elle ne peut entraîner à elle seule une modification profonde et durable des comportements dangereux ou des pratiques abusives. Elle se heurte par ailleurs à l'hétérogénéité de ces comportements et de ces pratiques comme à la diversité des réactions des agents économiques.

Mais son impact sur les prix – même limité – et surtout son influence sur les conditions de marché tant pour les consommateurs que pour les entreprises – « effet signal » – sont suffisamment puissants pour accompagner, si nécessaire, la mise en œuvre des politiques de santé publique définies par le Gouvernement.

Au-delà de ce constat, la mission a cherché les voies et moyens permettant d'améliorer l'efficacité d'un instrument qui, en sus de son effet sur les habitudes de consommation et les décisions de production, tend à dégager – à titre subsidiaire seulement – des ressources permettant de compenser une partie du coût pour la société des pratiques identifiées.

1. Un préalable : abandonner le concept de fiscalité comportementale

La mission a déjà eu l'occasion de souligner le caractère problématique de l'expression « fiscalité comportementale ». Prise dans un sens littéral, celle-ci peut en effet désigner la totalité des prélèvements « incitatifs », soit un ensemble bien plus large que les seuls prélèvements motivés par des problématiques de santé publique.

A cette ambiguïté s'ajoute l'incompréhension des industriels à l'égard d'un terme – comportemental – qui jette sur les produits taxés, en particulier les produits alimentaires, un discrédit parfois injustifié au regard de leurs caractéristiques. La mission reconnaît d'ailleurs que, sauf exception, c'est moins la composition même du produit qui est en cause que des modalités de consommation entraînant des coûts pour l'ensemble de la société.

L'aspect stigmatisant du terme comportemental se double enfin d'un côté moralisant dénoncé récemment par certains essayistes¹. A ce sujet, les membres de la mission souhaitent rappeler qu'il s'agit moins de « rééduquer des conduites » que de sensibiliser nos concitoyens sur des pratiques et des habitudes de consommation à risques dont l'issue peut être fatale.

¹ « Légitimer le concept de «fiscalité comportementale»? On a perdu la boule ! », Alexandre Jardin, *L'opinion*, 30 octobre 2013.

Au regard de ces différents éléments, la mission suggère de substituer à l'expression « fiscalité comportementale » celle de « contribution de santé publique » pour définir l'ensemble des prélèvements liés à des questions sanitaires.

Cette modification lexicale permettrait d'abord de rompre avec l'aspect moral et culpabilisant associé au terme comportemental pour mettre en avant l'aspect objectif et responsabilisant de ces prélèvements.

Elle permettrait aussi et surtout d'établir un lien clair et assumé entre la contribution assise sur le produit concerné et le coût sanitaire et financier susceptible d'être lié à sa consommation.

2. Une nécessité : redéfinir les modalités de mise en œuvre des contributions de santé publique

La mission estime que cette redéfinition lexicale doit nécessairement s'accompagner d'une clarification des objectifs assignés aux contributions de santé publique.

Elle constate que la juxtaposition d'objectifs non hiérarchisés conduit généralement l'administration – en particulier l'administration fiscale – à reléguer les préoccupations de santé publique au second plan. Une telle situation nourrit par ailleurs la défiance de nos concitoyens à l'égard de taxes trop longtemps qualifiées de recettes de poches.

Dans ces circonstances, la mission estime nécessaire de changer radicalement de perspective. Elle suggère plus précisément de fixer comme objectif, aussi paradoxal que cela puisse paraître en matière fiscale, une réduction de l'assiette des principales contributions de santé publique. L'efficacité sanitaire est à ce prix.

A cet égard, les propos tenus par Bernard Cazeneuve, ministre délégué auprès du ministre de l'économie et des finances, chargé du budget, à l'occasion des discussions des projets de loi de financement et de finances pour 2014 semblent aller dans le bon sens. En se félicitant de la diminution du produit des taxes sur le tabac, il a donné du crédit à une politique sanitaire qui n'est plus exclusivement l'apanage du ministère des affaires sociales et de la santé.

La mission estime, d'autre part, que cette redéfinition doit s'accompagner de l'évolution des modalités de définition des contributions de santé publique.

Elle regrette en particulier que les créations de contributions de santé publique ou les augmentations de taux réalisées au cours des dix dernières années ne se soient inscrites dans aucune politique de santé publique cohérente ni dans aucune perspective pluriannuelle clairement définie.

Les hausses de taxes imposées aux spiritueux et aux bières ne correspondent ainsi à aucune politique de lutte contre l'alcoolisme précisément identifiée. Il en va de même pour la taxe sur les boissons sucrées, dont le lien avec le Plan national nutrition santé a été sciemment supprimé lors des débats parlementaires ... Plus paradoxal encore, la lutte contre le tabagisme a largement été tributaire des hausses de prix « spontanées » officiellement décidées par les fabricants de tabac !

Dans ces conditions, la **mission recommande d'insérer un volet fiscal dans chacune des stratégies pluriannuelles de santé publique définies par le Gouvernement prévoyant, lorsque c'est opportun, des hausses de taux assumées, régulières et prévisibles.**

Ce faisant, les pouvoirs publics laisseraient aux consommateurs le temps de modifier leurs habitudes et aux industriels l'opportunité de changer leurs méthodes de production avant les éventuelles hausses de prix entraînées par une hausse de taxation.

S'agissant plus particulièrement du tabac, **la mission suggère que le Programme national de réduction du tabagisme annoncé par le Président de la République le 4 février dernier, qui doit être finalisé avant l'été dans le cadre du Plan cancer, prévoie une hausse de 10 % par an du prix des différents produits du tabac sur les cinq prochaines années.**

Il s'agit du niveau de hausse de prix minimum permettant d'agir efficacement sur l'entrée dans le tabagisme et sur l'arrêt de la consommation, en accompagnement des mesures relatives à l'aide au sevrage.

3. Une ambition : mettre en cohérence le système fiscal en vigueur

Au-delà des questions de méthode propres à la définition et à la mise en œuvre des contributions de santé publique, la mission souligne l'importance de remédier aux incohérences de l'ensemble de notre système fiscal au regard des préoccupations de santé publique.

Ces incohérences sont de plusieurs types.

Il s'agit d'abord des différentes **incohérences de barème** découvertes par la mission au cours de ses travaux. Tel est le cas en matière de taxation des huiles végétales (article 1609 *vicies* du code général des impôts) ou des différents produits du tabac (article 575 A du code général des impôts). Dans ce dernier cas, elle regrette en particulier le maintien d'un écart de taxation entre les cigarettes et le tabac à rouler et à tuber en dépit du premier rapprochement opéré entre les taux à l'occasion de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2013.

La mission propose dans ces cas précis d'homogénéiser le premier barème et d'appliquer purement et simplement le taux de taxe applicable aux cigarettes au tabac à rouler et à tuber afin de tenir compte des reports de consommation constatés entre ces deux produits.

Il s'agit ensuite de la **taxation de produits susceptibles de se substituer à ceux dont la consommation est nocive ou déconseillée en trop grande quantité**. Cette réflexion concerne aujourd'hui la taxation des boissons édulcorées dont l'innocuité a été confirmée en décembre dernier par la première évaluation complète des risques associés à l'aspartame menée par l'Agence européenne de sécurité alimentaire¹. Elle concernera sans doute demain l'inopportunité de taxer la cigarette électronique dans la mesure où celle-ci semble constituer un substitut moins toxique aux produits du tabac traditionnels.

Dans ces cas, la mission suggère de réexaminer la nécessité de maintenir les taxes de santé publique assises sur les produits dont l'innocuité est scientifiquement prouvée et d'expertiser les conséquences sanitaires de toute initiative à venir en ce domaine.

Mais **les incohérences de notre système fiscal en matière sanitaire se concentrent avant tout au niveau des taux de TVA applicables aux denrées alimentaires**. Les différences de traitement entre produits de même nature ou produits aux mêmes caractéristiques nutritionnelles ont largement été exposées *infra*.

D'une part, il ne paraît pas logique de faire bénéficier d'un « taux réduit » de TVA les produits faisant par ailleurs l'objet d'une contribution de santé publique. Il s'agit à ce jour essentiellement des boissons contenant des sucres ajoutés visées par l'article 1613 *ter* du code général des impôts et des boissons énergisantes visées à l'article 1613 *bis* A du même code qui bénéficient du même taux que les eaux minérales ou les jus de fruits frais.

Plus largement, la mission estime que l'application des taux de TVA réduits (5,5 % ou 7 %) à tous les produits alimentaires à l'exception des produits de confiserie, des produits composés contenant du chocolat ou du cacao (à l'exception du chocolat de table), des margarines et graisses végétales et du caviar devrait être revue pour tenir compte des caractéristiques nutritionnelles des différents produits.

¹ Scientific Opinion on the re-evaluation of aspartame (E 951) as a food additive ; EFSA Journal 2013;11(12):3496 [263 pp.] L'avis conclut que l'aspartame et ses produits de dégradation sont sûrs pour la population générale (y compris les nourrissons, les enfants et les femmes enceintes).

4. Une gageure : harmoniser la fiscalité à l'échelle européenne

Si l'harmonisation des barèmes proposée par la mission et la mise en cohérence de la fiscalité qu'elle suggère semblent complexes mais réalistes, une action comparable au niveau européen semble en revanche illusoire.

D'une part, la renégociation de la directive de 1992 concernant l'harmonisation des structures des droits d'accises sur l'alcool et les boissons alcooliques est dans l'impasse depuis plus de vingt ans, se heurtant notamment aux désaccords existants entre les pays producteurs de vin et les autres concernant la fixation de minimaux européens sur ce produit.

Quand bien même un accord serait finalement trouvé au niveau des 27 - et au-delà des délais inhérents à l'adoption définitive d'un texte communautaire - l'actualisation des seuils de la directive définissant la structure et les taux applicables au tabac en 2011 démontre qu'une telle réglementation échoue à réduire foncièrement les disparités de taxes et de prix constatées à l'échelle de l'Union.

L'existence d'écarts de taux initiaux conséquents et la préservation des « spécificités nationales » minent l'efficacité de l'outil réglementaire bien plus sûrement que les écarts de pouvoirs d'achats et laissent subsister une concurrence stérile entre pays limitrophes qui pèse sur les recettes fiscales et les politiques de santé.

Cette situation encourage la prise en charge de chacun des risques considérés par une approche globale et cohérente, articulant prévention, sensibilisation et, le cas échéant, taxation afin d'inciter efficacement nos concitoyens à modifier leurs habitudes.

TRAVAUX DE LA MISSION

I. AUDITIONS DE LA MECSS

Audition de M. Christian BEN LAKHDAR,
enseignant-chercheur en économie des drogues et des addictions
à la Faculté libre des sciences économiques et de gestion de Lille,
membre du Haut Conseil de la santé publique
(mercredi 3 avril 2013)

M. Yves Daudigny, président. – Nous nous retrouvons aujourd'hui pour évoquer, non pas les Agences régionales de santé, chères à nos collègues Jacky Le Menn et Alain Milon, mais la fiscalité comportementale, qui constitue notre second thème de contrôle pour l'année 2013.

Afin de traiter ce sujet, Catherine Deroche et moi-même avons souhaité organiser, à intervalles réguliers, des auditions « thématiques » autour de trois ou quatre intervenants. Ces auditions permettront à tous les commissaires d'entendre l'avis d'industriels, de professionnels de santé publique et d'économistes, concernant l'opportunité de mobiliser l'outil fiscal pour influencer la consommation de nos concitoyens en matière de produits du tabac, de boissons alcoolisées et de produits alimentaires communément considérés comme trop gras, trop sucrés ou trop salés.

Pour ouvrir cette séance consacrée à la fiscalité des produits du tabac, nous accueillons M. Christian Ben Lakhdar, qui, en tant qu'enseignant-chercheur en économie des drogues et addictions à la Faculté de Lille, nous présentera un bilan coût - avantage du tabac en France. Je rappelle que ce produit a la particularité de représenter une manne financière non négligeable pour l'Etat tout en pesant très lourdement sur les comptes de la sécurité sociale, en particulier ceux de la branche maladie.

M. Ben Lakhdar a par ailleurs étroitement collaboré à l'élaboration de l'avis du Haut Conseil de la santé publique, publié en janvier 2012 et relatif « à l'augmentation des taxes sur le tabac en vue de réduire la prévalence du tabagisme en France ». Je lui propose de nous donner les motivations de cet avis qui se trouve au cœur de nos préoccupations du jour.

M. Christian Ben Lakhdar, enseignant-chercheur en économie des drogues et addictions, membre du Haut Conseil de la santé publique. – Monsieur le Président, je tiens à vous remercier de m'avoir invité pour vous dresser un panorama de l'économie du tabac en France.

Je vais m'attacher à présenter en premier lieu les coûts et les bénéfices liés à la consommation de ce produit dans notre pays. Pour ce faire, je vais m'appuyer sur les travaux réalisés par Pierre Kopp et Philippe Fenoglio, publiés en 2006, qui démentent la thèse cynique consistant à penser que le tabac rapporte plus qu'il ne coûte à la collectivité. Je tiens à préciser que ces travaux sont déjà anciens : ils portent sur l'année 2003 et devraient faire l'objet, à la demande des pouvoirs publics, d'une prochaine actualisation.

Le coût social du tabac, entendu comme le coût lié à la consommation de ce produit pour la collectivité, est évalué à 47,7 milliards d'euros pour 2003. Les dépenses de santé et les pertes de productivité des entreprises liées aux décès attribuables au tabac, estimées à 18 milliards d'euros par an chacune, représentent les deux principales composantes de ce coût. Ce coût social représente trois points de produit intérieur brut (PIB) et 772 euros par habitant et par an. Il est supérieur à celui de l'alcool, estimé à 2,37 points de PIB ainsi qu'à celui des drogues illicites, estimé à 0,18 point de PIB.

Des travaux plus récents montrent que le tabac dégrade également le solde des comptes publics à hauteur de 3,9 milliards d'euros par an. Contrairement à une croyance largement répandue, les économies issues des retraites non versées aux fumeurs décédés prématurément ne permettent donc pas de compenser les dépenses de santé liées aux pathologies du tabac.

De la même manière, l'impact du tabac sur le bien-être collectif, mesuré comme la différence entre le plaisir dégagé par le consommateur de tabac et le coût social du produit pour la collectivité, se révèle négatif.

La dégradation des comptes publics et du bien-être collectif, due à la consommation de tabac, incite par conséquent les économistes à préconiser la mise en place de politiques publiques destinées à lutter contre le tabagisme.

Dans ce domaine, la loi Evin a marqué les esprits par le biais de deux mesures importantes : l'encadrement de la publicité sur les produits du tabac et le retrait de ces derniers du panier de consommation des ménages, utilisé pour le calcul de l'inflation. Cette dernière mesure a permis aux décideurs publics d'augmenter les taxes applicables au tabac sans entraîner d'augmentation mécanique du niveau général des prix.

Plus récemment, les mesures prises par les pouvoirs publics pour réduire la prévalence tabagique ont donné des résultats inégaux.

L'impact de l'interdiction de fumer dans les lieux publics, qui vise à dénormaliser l'usage du tabac et à protéger les non-fumeurs, est à ce jour difficilement quantifiable.

L'interdiction de la vente des produits du tabac aux individus de moins de dix-huit ans, qui constitue une mesure symbolique forte, rencontre de son côté de sérieuses difficultés d'application. L'enquête Espad de 2007 montre en effet qu'une grande majorité des fumeurs âgés de moins de dix-huit ans se procurent leurs cigarettes dans le réseau des débitants de tabac.

L'utilisation de pictogrammes sur les paquets de tabac, destinée à dissuader la consommation de tabac, n'atteint quant à elle qu'une partie de sa cible en se révélant particulièrement efficace chez les non-fumeurs. Il paraît toutefois important que les politiques de lutte contre le tabagisme confortent les non-fumeurs dans leur choix.

Enfin, le remboursement des substituts nicotiniques à hauteur de 50 euros par an et par fumeur dans le cadre de la mise en place, en 2007, d'une politique d'aide au sevrage dont la Haute autorité de santé publique a démontré l'efficacité, paraît largement insuffisant. A cet égard, il est particulièrement regrettable que les données relatives au nombre de remboursements annuels de ces substituts ne soient plus disponibles depuis 2009.

Bien que l'utilisation de l'outil fiscal en matière de politique de lutte contre le tabagisme soit considérée comme particulièrement efficace, la dernière augmentation drastique des taxes sur le tabac remonte en France à 2003 dans le cadre de la mise en place du Plan Cancer par Jacques Chirac. L'effet de cette augmentation a d'ailleurs été immédiat sur les quantités de cigarettes vendues en France qui sont passées de 80 millions d'unités en 2002 à 55 millions en 2004.

Depuis cette date, l'augmentation du prix des paquets de cigarettes est essentiellement le fruit des hausses de prix pratiquées par les fabricants avec l'aval du ministère des finances.

Ces augmentations maîtrisées du prix des paquets de cigarettes à quelques effets remarquables : elles entraînent une hausse régulière du chiffre d'affaires des industriels et une progression des ventes de tabac à rouler, certains fumeurs préférant se reporter vers ce produit moins cher.

Les industriels sont particulièrement attentifs à la sensibilité de la consommation de tabac aux évolutions de prix. L'élasticité-prix de la demande de tabac, qui mesure cette sensibilité, se divise entre une élasticité de demande conditionnelle, synonyme de diminution ou d'arrêt de la consommation de tabac, et une élasticité de participation, entendue comme une incitation à ne pas commencer à fumer.

Cette distinction met en évidence les effets ambivalents d'une augmentation des taxes applicables au tabac sur les populations les plus pauvres : si une telle augmentation pèse de manière proportionnellement plus importante sur ces populations, elle les incite néanmoins à ne pas commencer à fumer. Le caractère dégressif des taxes sur le tabac, souvent avancé pour contester la légitimité de l'utilisation de l'outil fiscal dans la politique de lutte contre le tabagisme, doit de ce fait être nuancé.

Les stratégies de contournement des taxes sur le tabac sont, quant à elles, bien connues, qu'elles prennent la forme d'évitement, par l'achat de tabac dans les pays frontaliers dans la limite des quantités autorisées, ou d'évasion par l'achat de tabac de contrebande, de contrefaçon ou de quantités supérieures à celles réglementairement autorisées aux frontières.

Il convient de noter que l'augmentation des taxes, réalisée dans le cadre du Plan Cancer, a rendu le prix du paquet de cigarettes en France supérieur à celui pratiqué par les pays limitrophes, en particulier l'Espagne et le Luxembourg. Ces écarts de prix ont entraîné une importante réduction des ventes de tabac dans certains départements frontaliers tels que le Nord ou la Moselle, représentant une perte fiscale évaluée à 2 milliards d'euros par an.

A l'issue de ce bilan, je recommanderais d'harmoniser et d'augmenter les taxes sur les produits du tabac. Afin de limiter le caractère dégressif de telles mesures et de garantir aux plus démunis un arrêt à moindre frais, cette politique devrait s'accompagner d'un remboursement intégral du sevrage tabagique.

Concernant l'ampleur des pratiques d'évitement et d'évasion mises en œuvre par les consommateurs en réponse à une éventuelle hausse des prix, il convient de garder à l'esprit que l'objectif principal des pouvoirs publics devrait être de diminuer les coûts attribuables au tabac en France et non d'augmenter les recettes fiscales.

Il serait enfin nécessaire de plaider pour une harmonisation européenne des taxes sur le tabac. Des volontés convergentes semblent aujourd'hui se manifester en ce sens.

Je souhaiterais conclure mon propos par trois remarques relatives au dispositif fiscal sur les produits du tabac en vigueur en France. D'une part, ce dispositif me paraît trop complexe et mériterait une simplification. D'autre part, le barème des taxes devrait être harmonisé entre les produits du tabac. Rien ne justifie ainsi l'avantage fiscal accordé aux cigares dont la consommation n'est pas très répandue chez les plus démunis.

Enfin, certaines phrases de l'annexe 10 du dernier projet de loi de financement de la sécurité sociale me paraissent déplacées. Il est ainsi exagéré de laisser entendre qu'une hausse des prix du tabac entraînerait une privation de toutes recettes pour la sécurité sociale. De même, il n'appartient pas aux pouvoirs publics de se préoccuper des niveaux de marge des industriels du secteur.

Mme Catherine Deroche, rapporteur. – *Le niveau des prix du tabac inciterait selon vous les non-fumeurs à ne pas commencer à fumer. Une hausse des prix a-t-elle un impact particulièrement important sur les non-fumeurs les plus jeunes ?*

M. Christian Ben Lakhdar. – *Une augmentation des prix protège l'ensemble des non-fumeurs en les confortant dans leur choix. Une analyse plus fine, compte tenu des données disponibles, me paraît difficile à réaliser.*

Mme Catherine Deroche, rapporteur. – *Comment quantifiez-vous la notion de plaisir ?*

M. Christian Ben Lakhdar. – De manière schématique, le plaisir représente la différence entre le prix que le consommateur est prêt à payer pour acquérir un bien ou un produit et le prix qu'il paye effectivement.

M. Yves Daudigny, président. – Par le biais d'un mécanisme fiscal extrêmement complexe, la direction des douanes poursuit un double objectif : limiter le nombre de fumeurs en maintenant les recettes fiscales issues de la consommation des produits du tabac.

Dans ces conditions, nous a-t-on expliqué, une augmentation brutale des prix du tabac serait inappropriée. Elle entraînerait en effet le développement des stratégies de contournement et d'évasion sans provoquer de diminution de la consommation.

Dans le même esprit, la direction des douanes appelle de ses vœux l'existence de prix différenciés au sein de chaque catégorie de produits du tabac afin que les produits « premium » tirent les prix vers le haut.

M. Christian Ben Lakhdar. – Une augmentation des taxes entraînant celle du prix des cigarettes provoque une hausse des achats transfrontaliers. Mais elle incite aussi et surtout certains individus à diminuer leur consommation de tabac, à arrêter de fumer ou à renoncer à commencer à fumer. Dans ces conditions, il faut pouvoir évaluer si le bénéfice collectif retiré de ces comportements compense ou non la perte fiscale. L'aspect positif d'une hausse des prix du tabac est d'autant plus important que tous les fumeurs ne décident pas de franchir les frontières pour s'approvisionner ou de reporter leur consommation vers un tabac de contrebande réputé plus nocif et difficilement accessible.

Il est enfin assez surprenant de constater que des fonctionnaires du ministère des finances cherchent à inciter les industriels du tabac à développer de nouvelles gammes de produits.

Mme Annie David. – En tant que membre de la commission des affaires sociales notre rôle n'est pas d'augmenter les recettes fiscales liées à la consommation de tabac mais de prendre des mesures permettant de limiter le tabagisme. Bien que cette position risque d'être impopulaire chez les fumeurs et les industriels du tabac, elle permettra sans doute de limiter la charge que la consommation de tabac fait peser sur notre système de santé.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe. – Existe-t-il un modèle économétrique permettant de déterminer le point d'équilibre entre les recettes fiscales et les dépenses de sécurité sociale liées aux pathologies du tabac ?

M. Jacky Le Menn. – Ne serait-il pas opportun de chercher prioritairement à dissuader les individus, en particulier les plus jeunes, de commencer à fumer ? A moyen terme, une telle politique ne permettrait-elle pas de réduire considérablement les coûts sociaux liés à la consommation de tabac ?

M. Christian Ben Lakhdar. – Un arrêt du tabac entraîne des conséquences quasi immédiates sur la santé des individus et peut réduire ainsi les dépenses de santé liées à certaines pathologies du tabac.

L'Institut national contre le cancer dispose d'un modèle économétrique permettant de déterminer de tels optimums.

Mme Annie David. – *Pouvez-vous nous expliquer pourquoi les cigares sont sensiblement moins taxés que les cigarettes dans notre pays ?*

M. Christian Ben Lakhdar. – *Je dispose de quelques éléments d'explication concernant la taxation des cigares. D'une part, les fumeurs de cigares savent se faire entendre par les pouvoirs publics. D'autre part, une moindre taxation des cigares pourrait faciliter l'importation des cigares de La Havane le jour où les Etats-Unis décideraient de mettre fin à l'embargo sur les produits cubains.*

Mme Annie David. – *Une hausse importante du prix des cigarettes pourrait-elle avoir un effet négatif sur l'emploi dans le secteur du tabac en France ? Les industriels utilisent régulièrement ce type d'argument pour contester une hausse des taxes.*

M. Christian Ben Lakhdar. – *Il existe une production de tabac dans certaines régions françaises comme la Lorraine. Toutefois, il me semble que la problématique de l'emploi concerne avant tout les 18 000 buralistes présents sur le territoire national. Ceux-ci sont particulièrement inquiets des prochaines mesures qui pourraient être prises au niveau européen en matière de tabac, comme le développement des paquets anonymes ou l'obligation de ne pas exposer les produits.*

Mme Catherine Deroche, rapporteur. – *Comment expliquer les écarts de prévalence tabagique entre la France et des pays comme l'Australie ou les Etats-Unis ?*

M. Christian Ben Lakhdar. – *Il est délicat de comparer des écarts pourtant significatifs. Aux Etats-Unis, les fumeurs savent qu'ils devront financer eux-mêmes les soins liés à un éventuel cancer du poumon. Ils sont donc fortement incités à la prudence en ce domaine.*

En matière de prévalence, il faut être réaliste. S'il paraît illusoire de chercher à atteindre une consommation de tabac nulle en France, l'objectif consistant à faire diminuer le taux actuel et à limiter le poids du tabac sur les dépenses de protection sociale me paraît néanmoins raisonnable.

**Audition de Mme Catherine HILL, chef du service de biostatistiques
et d'épidémiologie de l'Institut Gustave Roussy**

(mercredi 3 avril 2013)

M. Yves Daudigny, président. – Nous accueillons maintenant Mme Catherine Hill pour évoquer les dégâts causés par la consommation de tabac et d'alcool dans la population française.

Dans ce domaine, les chiffres sont accablants : selon les travaux publiés le mois dernier par Mme Hill dans les colonnes de l'*European Journal of Public Health*, 49 000 décès annuels seraient liés à la consommation d'alcool en France, auxquels s'ajoutent les 70 000 décès attribuables chaque année à la consommation de tabac.

Mme Catherine Hill, chef du service de biostatistiques et d'épidémiologie de l'Institut Gustave Roussy. – Mon propos consiste à recommander une augmentation des taxes sur le tabac et l'alcool pour des raisons de santé et de finances publiques.

Les courbes de consommation du tabac en France depuis 1950 montrent une première diminution de celle-ci après l'adoption de la loi Evin en 1991 ainsi qu'une baisse spectaculaire liée à la mise en place du Plan Cancer en 2003. La consommation de tabac s'est en revanche stabilisée durant le quinquennat du Président Sarkozy.

L'évolution du prix du tabac corrigé de l'inflation suit quant à elle une courbe inverse, avec deux hausses importantes au moment de l'adoption de la loi Evin et de la mise en place du Plan Cancer.

Au total, entre 1991 et 2004, les prix du tabac, corrigés de l'inflation, ont été multipliés par trois et les ventes ont été divisées par deux. Sur la même période, les recettes fiscales et les revenus des buralistes ont été multipliés par deux.

S'agissant des buralistes, l'analyse des données relatives à leur activité, publiées dans le numéro de février dernier de la *Revue des tabacs*, s'avère particulièrement éclairante. Elle révèle que le chiffre d'affaires lié aux produits du tabac n'a diminué que pour les débiteurs situés dans les départements frontaliers du nord et de l'est du pays. La mobilisation générale, destinée à protester contre une supposée diminution régulière du chiffre d'affaires, semble donc exagérée.

Les analyses d'élasticité viennent en revanche confirmer la sensibilité de la consommation aux évolutions des prix du tabac. Entre 1950 et 2010, l'élasticité moyenne en France est évaluée à 0,51, indiquant qu'une augmentation potentielle de 20 % du prix des cigarettes entraînerait une diminution de 10 % des ventes.

Le caractère hétérogène du marché du tabac doit être pris en compte dans le cadre d'une politique de lutte efficace contre le tabagisme.

D'une part, les différents produits, pour un poids de tabac identique, ont des prix minimum extrêmement variés : le prix de vingt cigarettes s'élève ainsi à 6,07 euros, celui de vingt cigares ou cigarillos à 5,90 euros et celui de 16 grammes de tabac à rouler à 3,4 euros. Ces écarts des prix, accentués par la politique fiscale consistant à limiter les hausses de taxes aux seules cigarettes, facilitent les reports de consommation vers les produits les moins chers. Une politique fiscale cohérente consisterait donc à chercher à harmoniser le niveau des différents produits du tabac.

D'autre part, le niveau de taxation entre produits est lui aussi différencié. Si les cigarettes sont taxées à 81 %, le tabac à rouler l'est à 76 % tandis que les cigares et les cigarillos le sont à 4 %. Ces derniers, qui représentent aujourd'hui 7 % du marché, ont bénéficié de cet écart de taxation au cours des dernières années.

Le mécanisme fiscal, applicable depuis janvier à l'ensemble des produits du tabac, est extrêmement sophistiqué. Il se compose d'une part spécifique et d'une part proportionnelle auxquelles s'ajoute un minimum de taxation de 3,90 euros.

On constate toutefois que l'éventail des prix du marché de la cigarette est aujourd'hui assez limité puisqu'il se situe entre 6,07 et 6,70 euros, aucun paquet de cigarettes ne se situant en dessous du prix d'entrée en jeu du minimum de taxation. Dans ces conditions, une taxation proportionnelle de l'ensemble des produits pourrait légitimement s'envisager.

Contrairement à la position défendue par la direction des douanes, il me semble d'ailleurs que ce resserrement de l'éventail de prix des cigarettes n'est pas problématique en soi. D'un point de vue sanitaire, l'existence d'un prix unique, de paquets anonymes et d'une obligation pour les buralistes de ne pas exposer l'ensemble des produits du tabac me paraîtrait bienvenue.

Au-delà de nos frontières, les données relatives au prix moyen de vingt cigarettes montrent que l'ensemble des pays limitrophes proposent des prix plus faibles que les nôtres.

En termes de santé publique, la stratégie consistant à augmenter faiblement et progressivement le prix des produits du tabac ne me paraît pas pertinente. Elle permet de stabiliser le prix du produit par rapport au niveau général des prix, de garantir un niveau équivalent de recettes fiscales, de préserver les marges des industriels, mais n'a malheureusement aucun impact sur la consommation.

Les conséquences de cette consommation sont pourtant désastreuses, en particulier chez les femmes : la mortalité par cancer du poumon chez celles-ci devrait en effet prochainement dépasser la mortalité par cancer du sein. Chez les hommes, en revanche, les politiques de prévention ont entraîné une diminution régulière de la mortalité par cancer du poumon de 1 % par an depuis 1991.

Pour faire baisser cette consommation, je propose par conséquent d'augmenter les prix du tabac de manière régulière, significative - 20 % par an par exemple - et d'harmoniser par le haut les taxes applicables à tous les produits, à poids de tabac égal.

La prévention du tabagisme me paraît par ailleurs possible. Elle repose essentiellement sur une politique des prix, donc des taxes. A cet égard, je regrette que la France ait abandonné toute politique volontariste en ce domaine depuis 2004.

Je conclurai mon propos en énumérant quelques idées fausses entourant l'économie du tabac.

D'une part, les achats transfrontaliers et la contrebande ne compensent pas l'intégralité de la baisse des achats dans le réseau des buralistes. Bien que les données disponibles soient lacunaires, on peut estimer que ces stratégies de contournement et d'évasion ne compensent que la moitié de la baisse constatée.

D'autre part, la contrefaçon qui consiste à mettre sur le marché des cigarettes qui ne sont pas ce qu'elles prétendent être, n'est pas un problème aussi important que les industriels veulent le laisser entendre. Le tabac, quel que soit sa qualité, tue la moitié de ses consommateurs réguliers.

Enfin, les buralistes ne constatent pas systématiquement une baisse de leur chiffre d'affaires lorsque le prix des cigarettes augmente. Leur rémunération étant fixée en pourcentage du prix de vente, l'augmentation de ce dernier entraîne en général une hausse de leur rémunération lorsque les volumes de vente ne sont que faiblement impactés.

M. René-Paul Savary. – Comment expliquez-vous l'augmentation de la prévalence constatée chez les femmes ? Par ailleurs, le cannabis a-t-il un effet cancérigène ?

Mme Catherine Hill. – Les risques liés au tabac encourus par les femmes sont les mêmes que ceux encourus par les hommes. Les subtilités liées à la prise d'un moyen de contraception sont très marginales au regard des dégâts globaux provoqués par le tabac.

Bien que le type d'addiction soit différent, le cannabis a, me semble-t-il, les mêmes effets cancérogènes que le tabac. Les fumeurs de cannabis sont d'ailleurs généralement des fumeurs de tabac, ce qui rend leur sevrage plus difficile.

M. Yves Daudigny, président. – L'application du mécanisme fiscal, jusque-là réservé aux cigarettes, à l'ensemble des produits du tabac vous paraît-il opportun ?

Mme Catherine Hill. – Ce qui est essentiel en matière de santé publique, c'est de contrôler le niveau du prix plancher, afin que celui-ci soit le plus élevé possible, et la pente de taxation globale. La question de l'éventail de prix n'est plus aussi importante que par le passé.

J'en viens, si vous le permettez, à la question de l'alcool. Dans ce domaine le lobby des producteurs est très efficace. Il s'appuie sur l'Institut de recherche et d'étude sur les boissons, qui finance la plupart des chercheurs du secteur. Ceux-ci recommandent d'ailleurs unanimement une consommation d'alcool modérée sans jamais définir précisément le niveau de modération.

Or la consommation d'alcool en France est très élevée. Les quantités d'alcool mises sur le marché représentent 27 grammes d'alcool pur par adulte et par jour, soit 2,7 verres servis dans un bar, un café ou un restaurant.

Vous remarquerez, et ce n'est probablement pas un hasard, qu'un verre servi dans un café, un bar ou un restaurant équivaut systématiquement à 10 grammes d'alcool pur !

M. René-Paul Savary. – *Je pensais que ces contenus étaient fixés administrativement !*

Mme Catherine Hill. – *Absolument pas !*

Dans la mesure où un tiers des hommes et deux tiers des femmes déclarent ne pas boire d'alcool régulièrement ou être abstinents, ces 27 grammes répartis sur les seuls buveurs réguliers deviennent 50 grammes d'alcool pur par personne et par jour, soit cinq verres par jour !

Depuis cinquante ans, la consommation globale des alcools a pourtant diminué dans notre pays, en particulier la consommation de vin, passée de 40 grammes à 15 grammes par personne et par jour.

On constate par ailleurs que le niveau des taxes sur les alcools est extrêmement hétérogène et favorise particulièrement le cidre et les différentes catégories de vins.

Au niveau sanitaire, l'alcool est pourtant responsable de 49 000 décès par an en France, 36 500 chez les hommes et 12 500 chez les femmes. Les causes de ces décès sont principalement les cancers qui représentent 15 000 décès par an, les maladies cardiovasculaires, les maladies digestives, les accidents et les suicides.

A cet égard, les effets de l'alcool sur la santé dépendent uniquement de la quantité consommée et ne tiennent pas compte du produit. Notre étude montre qu'à 13 grammes d'alcool pur par jour, les effets nocifs l'emportent sur les bénéfices issus de la protection du risque cardiovasculaire offerte par une consommation modérée. Les risques liés à une consommation inférieure à 13 grammes d'alcool pur par jour restent à déterminer. Une étude anglaise évalue toutefois à 5 grammes par jour, soit un demi-verre, le niveau de consommation optimum pour les buveurs.

Comparé au tabac, l'alcool est donc très peu taxé sous la plupart de ses formes : le droit de consommation sur l'alcool rapporte quatre fois moins que le droit de consommation sur le tabac. Dans ces conditions, il est temps de se pencher sérieusement sur la fiscalité des boissons alcoolisées les plus consommées.

M. Yves Daudigny, président. – *Certaines études laissent entendre que le coût social de l'alcool serait nettement inférieur au coût social du tabac. Que pensez-vous de ces résultats ?*

Mme Catherine Hill. – *Je pense que ces études se basent sur des données anciennes et sous-estiment les risques liés à l'alcool. Nos estimations sont beaucoup plus élevées que celles réalisées par le passé qui se contentaient de prendre en compte des pathologies ciblées telles que les cancers ORL, les cirrhoses ou les psychoses alcooliques.*

M. Yves Daudigny, président. – *Quelle serait votre principale recommandation en matière de fiscalité des alcools ?*

Mme Catherine Hill. – Il faut taxer le vin afin de contribuer à diminuer le niveau de consommation d'alcool actuel.

Mme Catherine Deroche, rapporteur. – Quelles sont les conséquences des habitudes alimentaires sur la santé ?

Mme Catherine Hill. – En terme de prévention des cancers, il convient essentiellement d'éviter l'obésité et le surpoids. Le reste relève de la science-fiction ou de la malhonnêteté intellectuelle.

M. Joël FORGEAU, président,
et Mme Audrey BOUROLLEAU, déléguée générale de Vin et société ;
Mmes Sylvie HÉNON-BADOINOT, présidente,
Myriam DECOEUR-MICHEL, directeur général,
et M. Gilles ROUVIÈRE, directeur général adjoint,
de la Fédération française des spiritueux ;
M. Pascal CHÈVREMONT, délégué général des Brasseurs de France
(jeudi 23 mai 2013)

M. Yves Daudigny, président. – Après la séance d’hier après-midi consacrée aux agences régionales de santé (ARS) chères à nos collègues Jacky Le Menn et Alain Milon, nous nous retrouvons aujourd’hui pour évoquer, dans le cadre de la mission d’évaluation et de contrôle de la sécurité sociale (Mecss), la fiscalité comportementale, qui constitue notre second thème de contrôle pour l’année 2013.

L’actualité est venue démontrer le caractère sensible de ce sujet. Après les réactions suscitées par l’amendement relatif à l’augmentation de la taxe sur l’huile de palme en novembre dernier, nous assistons ces derniers jours à une levée de bouclier de l’ensemble de la filière viticole et de ses nombreux soutiens suite à la publication, dans le Journal du Dimanche (JDD) daté du 12 mai, d’un article évoquant une possible augmentation des taxes sur le vin.

Lobbyistes bien entendu, mais aussi sénateurs, députés – à titre individuel ou dans le cadre de structures telles que le groupe d’études sur la vigne et le vin - et même le ministre de l’agriculture Stéphane Le Foll – sont montés au créneau pour condamner toute évolution de la fiscalité sur le vin.

Je tiens à rassurer tous ceux qui se sont exprimés sur le sujet : pour le moment, aucune position n’a été arrêtée dans le cadre de la mission concernant les perspectives d’évolution des taxes sur les alcools en général et sur le vin en particulier. Selon la pratique habituelle, l’ensemble des propositions de la mission ne seront arrêtées et rendues publiques qu’à l’issue de leur adoption formelle par l’ensemble des membres de la Mecss.

Chacun pourra constater que nous n’en sommes pas encore là ! Nous continuons à écouter et à dialoguer avec les experts, les économistes et les professionnels du secteur des alcools, comme nous l’avons déjà fait avec les représentants du monde du tabac et comme nous le ferons avec ceux de l’alimentation dans les semaines à venir.

Nous abordons par conséquent ces auditions sans a priori et sans parti pris, conformément à l’esprit qui caractérise les travaux de notre Haute Assemblée.

Ceci étant dit, je souhaiterais qu'aucun sujet ne soit tabou dans le cadre des travaux de la Mecss. Nous devons faire l'effort d'examiner, en tenant compte bien entendu des nécessaires contraintes économiques et des légitimes préoccupations de santé publique, la pertinence de l'ensemble des taxes comportementales existantes. C'est à cette seule condition qu'à l'issue de nos travaux, nous pourrions proposer des conclusions crédibles nous permettant de peser sur le contenu des prochaines lois de financement de la sécurité sociale.

Pour ouvrir cette séance consacrée à la fiscalité des alcools nous accueillons M. Joël Forgeau, président et Mme Audrey Bourolleau, déléguée générale de Vin et société qui fédèrent et représentent l'ensemble des acteurs de la filière viti-vinicole française.

Comme vous pouvez l'imaginer, monsieur le président, nous avons lu avec beaucoup d'attention non seulement le communiqué de presse que vous avez signé au nom de Vin et société sur une hausse éventuelle des taxes applicables au vin, mais aussi les déclarations de Mme Bourolleau dans les différents articles parus à la suite du papier du JDD.

Nous connaissons donc déjà votre position sur le sujet ! Je vous propose néanmoins de développer vos arguments pendant une vingtaine de minutes avant de répondre aux nombreuses questions que mes collègues ne manqueront pas de vous poser.

M. Joël Forgeau, président de Vin et société. – Monsieur le président, je tenais d'abord à vous remercier de nous recevoir dans le cadre des travaux de la Mecss.

Vin et société fédère l'intégralité de la viticulture française et des maisons de négoce. Nous rassemblons vingt-huit membres, sept organisations nationales, vingt et une organisations professionnelles régionales rassemblant l'ensemble des 500 000 hommes et femmes qui travaillent pour le vin en France.

Je tiens d'abord à vous alerter sur le caractère inaudible de la fiscalité comportementale.

Comment expliquer que le vin, produit 100 % made in France, second secteur exportateur du pays et produit emblématique de notre culture et de notre art de vivre, soit taxé en France pour des raisons de santé publique ? Comment expliquer la mise en œuvre d'une fiscalité comportementale qui ne changerait en rien les comportements. Comment accepter une mesure stigmatisante qui ne distingue pas la consommation excessive d'une consommation mesurée ? Pensez-vous vraiment que la taxation soit une solution efficace pour lutter contre des excès qui nuisent à l'ensemble de la société ?

Je souhaite attirer l'attention de la mission sur notre opposition au principe même d'une fiscalité qui ciblerait le vin comme produit dangereux pour la santé et impacterait la situation économique et sociale de la filière.

Mme Audrey Bourolleau, déléguée générale de Vin et société. – Avant de vous présenter en détail les différents axes évoqués par le président, je souhaiterais à mon tour vous remercier pour cette audition. Je tiens également à

préciser que toutes les données sur lesquelles s'appuieront mes propos sont issues de documents, d'études ou de rapport publics français ou étrangers.

Notre première inquiétude concerne l'impact dramatique qu'aurait la mise en place d'une fiscalité comportementale sur l'image de nos produits à l'international.

En 2012, le vin, deuxième secteur exportateur derrière l'aéronautique mais devant le luxe, a rapporté près de 7,6 milliards d'euros et attiré sur notre territoire près de 12 millions de touristes venus découvrir nos 10 000 caves touristiques.

Comment expliquer aux consommateurs étrangers que la France s'apprête à taxer, pour des raisons de santé publique, un produit dont Serge Renaud, père du French paradox, avait souligné les bienfaits dans le cadre d'une consommation mesurée et d'un régime dit méditerranéen.

Vin et société prend pleinement sa part de responsabilité sociétale en défendant la définition et la promotion d'une consommation mesurée. Je tiens à rappeler que la modération est définie dans le programme national nutrition santé (PNNS) et dans les rapports successifs de l'Organisation mondiale de la santé (OMS). Elle s'entend comme deux verres par jour pour les femmes, trois pour les hommes et le respect d'un jour d'abstinence par semaine.

Nous tenons à souligner que la mise en place d'une fiscalité comportementale sur le vin, en ciblant l'ensemble des consommateurs, n'opérerait aucune distinction entre les différents modes de consommation. Or, si nous regrettons les comportements excessifs, nous nous opposons fermement à la stigmatisation d'une consommation mesurée.

Le recensement qu'effectue la filière depuis dix ans sur le portail public pubmed, nous permet de constater qu'aucun consensus scientifique n'existe concernant les effets négatifs qu'entraînerait une consommation mesurée de vin sur la santé publique. Nous vous engageons, dans le cadre de vos travaux de contrôle, à tenir compte de cet état de fait.

Le dernier baromètre santé de l'Inpes montre par ailleurs que les modes de consommation du vin ont changé au fil du temps : 45 % des français sont désormais des consommateurs occasionnels et 38 % d'entre eux ne boivent pas de vin, chiffre qui pourrait atteindre 43 % en 2015.

On boit moins mais mieux dans notre pays : 85 % de la consommation du vin en France est effectuée à table et 90 % est réalisée en famille ou entre amis. Le vin est un art de vivre, un produit culturel et de transmission, une fierté nationale.

Divers exemples montrent par ailleurs qu'une taxe comportementale sur le vin serait inefficace au regard des objectifs poursuivis. A fiscalité constante, on constate ainsi une diminution structurelle - de l'ordre de 20 % sur la dernière décennie - de la consommation de vin en France. A contrario, la consommation des spiritueux est restée stable malgré l'alourdissement de la fiscalité adoptée dans le cadre de la loi de finances pour 2012. Au-delà de nos frontières, la politique de taxe élevée menée par le Royaume-Uni ne permet pas d'endiguer le développement de la pratique du binge drinking chez les jeunes.

La mise en place d'une telle fiscalité risquerait en revanche d'entraîner des reports de consommation vers des produits de moindre qualité et un approvisionnement vers des pays frontaliers moins taxés.

Les conclusions du rapport du bureau régional Europe de l'OMS 2012 doivent également nous interpeller. Ce document, qui définit un indice de dangerosité de l'alcool sur une échelle de 1 à 5, attribue aux pays du sud de l'Europe, à la fois producteurs de vin et bénéficiant d'une fiscalité favorable, des indices moins élevés qu'aux pays du Nord du continent qui se caractérisent pourtant par une fiscalité élevée. L'existence d'une culture du vin et d'une éducation au produit dès le plus jeune âge réduirait donc la dangerosité de la consommation de boissons alcoolisées.

Les données relatives à l'âge de la première alcoolisation nous préoccupent néanmoins : onze ans chez les garçons et treize ans chez les filles. La prise en charge de ces comportements à risque ne peut s'effectuer que par la mise en œuvre d'une véritable éducation aux arômes et aux goûts dans notre pays.

Le dernier axe de mon exposé concerne le caractère déstabilisant d'une fiscalité comportementale sur l'économie de notre filière.

Je tiens d'abord à préciser que le chiffre des exportations françaises de vin masque d'importantes disparités entre les 87 000 exploitations réparties dans les soixante-six départements producteurs de vins. La Loire n'est pas le Bordelais et le Beaujolais n'est pas la Champagne.

Si la fiscalité est restée constante ces dernières décennies, les droits de circulation et la taxe sur la valeur ajoutée représentent tout de même plus d'un milliard d'euros de recettes fiscales en 2012. S'ajoutent à ce chiffre les recettes issues du foncier viticole qui fait vivre nos régions, qui façonne nos paysages et qui crée un maillage local et régional d'exploitation.

Nous tenons par ailleurs à vous alerter sur la vulnérabilité de notre filière : une exploitation sur quatre a fermé depuis 2000, un viticulteur sur quatre a plus de soixante ans et 73 % des exploitants arrivant à l'âge de la retraite ne savent pas à qui transmettre leur exploitation. Nous sommes préoccupés aujourd'hui par le manque d'attractivité de nos métiers.

Dans ces conditions, une pression fiscale supplémentaire serait injuste : elle impacterait les viticulteurs les plus fragiles, ceux qui n'ont pas les moyens d'aller conquérir des marchés à l'export.

Enfin, nous regrettons que sur le milliard d'euros de recettes fiscales issues du vin, 10 % seulement soient alloués à l'Inpes, organisme en charge de mener des politiques de prévention et d'éducation permettant de lutter efficacement contre les excès.

M. Joël Forgeau, président de Vin et société. – *Je tiens à rappeler notre opposition catégorique à ce dispositif. Nous rejetons le principe même d'une fiscalité comportementale.*

Nous tenons également à souligner l'absence totale de dialogue avec les autorités de santé et avec le pouvoir exécutif en matière de prévention de l'alcoolisme. A quelques mois de la discussion d'une nouvelle loi de santé publique, la mise en sommeil du conseil de la modération et de la prévention en est la preuve. Or seules les politiques de prévention et de pédagogie permettent de lutter efficacement contre les comportements excessifs, transgressifs et dangereux pour la santé.

Des campagnes d'information se mettent pourtant en place dans d'autres pays. Wine in moderation, qui fédère l'ensemble de la viticulture européenne et dont fait partie Vin et société, travaille avec la direction générale de la santé et des consommateurs de la Commission européenne. Au Québec, Educalcool collabore étroitement avec les services de santé. A quand des pratiques similaires en France ?

Je vous remercie pour votre écoute.

M. Yves Daudigny, président. – Dans le cadre de notre mission, nous souhaitons distinguer les recettes fiscales issues de la TVA des recettes provenant des droits de circulation. Pour le vin, ces dernières représentent un peu plus de 100 millions d'euros par an.

Mme Audrey Bourolleau, déléguée générale de Vin et société. – Les droits de circulation représentent effectivement 110 millions d'euros pour le vin. Ils n'ont pas été créés dans le cadre d'une loi de financement de la sécurité sociale et n'ont jamais eu de visée comportementale. Nous rejetons aujourd'hui le motif du prélèvement envisagé.

M. Joël Forgeau, président de Vin et société. – Les revenus issus des droits de circulation sur les vins bénéficient aujourd'hui au régime social des non-salariés agricoles.

M. Yves Daudigny, président. – L'ensemble des taxes pesant sur les alcools et les tabacs sont affectées à la sécurité sociale. Au moment de leur création, ces taxes n'étaient pas considérées comme des taxes comportementales.

Mme Catherine Deroche, rapporteure. – Je souhaiterais préciser, comme l'a déjà fait Yves Daudigny, qu'aucune décision quant aux conclusions de notre rapport n'a encore été prise. Ceci étant dit, que pensez-vous de l'augmentation des taxes sur les spiritueux et les bières ?

M. Joël Forgeau, président de Vin et société. – Nous nous sommes attachés à démontrer que la mise en œuvre d'une fiscalité comportementale ne changerait en rien les conséquences liées à une consommation excessive d'alcool. Notre objectif est de promouvoir une consommation mesurée et de lutter, en collaboration avec les pouvoirs publics, contre une consommation excessive.

Mme Catherine Deroche, rapporteure. – J'apprécie votre combat pour une consommation de vin mesurée. Je note d'ailleurs que les représentants de produits ayant potentiellement des conséquences négatives sur la santé, je pense ici au tabac, s'inscrivent dans une démarche préventive et responsable. Je m'interroge néanmoins sur l'intérêt pour la filière de promouvoir un mode de consommation qui entraînerait mécaniquement une diminution des ventes ?

M. Joël Forgeau, président de Vin et société. – La diminution du nombre de consommateurs réguliers de vin est un fait de société. Cette tendance risque de perdurer dans les prochaines années en France et dans le monde. Heureusement, nous pouvons compter sur des entreprises dynamiques à l'export qui portent haut les couleurs du pays sur le marché international et font rentrer de l'argent dans les caisses de l'Etat.

A la différence de l'industrie du tabac, nous disposons d'un nombre important d'études démontrant qu'une consommation modérée de vin n'entraîne aucune conséquence négative sur la santé.

Mme Audrey Bourolleau, déléguée générale de Vin et société. – En matière de prévention et de sensibilisation, Vin et société prend ses responsabilités en organisant, en partenariat avec la sécurité routière, des distributions d'éthylotests sur le terrain.

S'agissant de la notion de modération, nous nous trouvons dans une situation paradoxale. On nous demande de définir la modération mais nos campagnes de communication basées sur les repères de consommation du PNNS ou de l'OMS sont taxées de prosélytisme. Il y a quelques années, une de nos campagnes utilisant le slogan « buvons moins, buvons meilleur » a ainsi été jugée illicite par la Cour de cassation.

Les associations de lutte contre l'alcoolisme refusent aujourd'hui catégoriquement que nous participions au financement d'une campagne d'information sur les repères de consommation en prétextant qu'il s'agirait d'une incitation à la consommation. Cette absence de dialogue montre que nous ne sommes plus dans une politique de consommation responsable mais dans une politique d'interdit et de déresponsabilisation. Nous souhaitons d'ailleurs attirer prochainement l'attention des pouvoirs publics sur ce sujet.

M. Yves Daudigny, président. – Je tiens de nouveau à préciser que, jusqu'à cet instant, nous n'avons jamais envisagé d'augmenter la taxation sur le vin. Je considère donc que l'offensive que vous menez est à caractère préventif.

Je ne suis en aucun cas un fanatique de la taxation. Mes démarches précédentes, concernant l'huile de palme en particulier, ont été motivées par des arguments de santé publique et non par la collecte de recettes fiscales supplémentaires. Je suis par ailleurs consommateur de vin et élu d'un département producteur de champagne. Les procès d'intention qui peuvent m'être intentés n'ont par conséquent aucun fondement.

J'entends bien votre argumentation sur les conséquences dommageables que pourrait avoir une augmentation de la fiscalité du vin sur l'image du produit à l'international. Je la trouve néanmoins fragile. A l'occasion d'un déplacement en Ecosse, j'ai pu constater qu'une bouteille de whisky était vendue plus cher à la sortie de la distillerie que dans les rayons des grandes surfaces françaises. Cet écart de prix, lié à la taxation élevée du whisky en Ecosse, ne nuit pourtant ni à l'image du produit ni à ses exportations dans le monde.

Je souscris par ailleurs aux arguments culturels et économiques que vous avancez. Ils sont incontestables. Néanmoins, si l'on aborde la question de la fiscalité des alcools sous l'angle de la santé publique, un raisonnement rigoureux conduirait à considérer qu'un gramme d'alcool devrait être taxé de manière identique quelle que soit la boisson concernée. Dans la mesure où le vin représente plus de 57 % de la consommation d'alcool pur pour seulement 4 % des taxes collectées, une telle approche conduirait inévitablement à une augmentation de la fiscalité sur le vin. Que vous inspire ce type de raisonnement ?

M. Joël Forgeau, président de Vin et société. – *S'agissant du whisky écossais, je tiens à rappeler que les politiques de taxation menées en Europe du nord ne fonctionnent pas. Nous avons déjà cité les études et les chiffres qui permettent de le constater.*

Nous sommes là pour travailler sur ce qui peut fonctionner et j'espère que vos conclusions mettront en évidence la nécessité de mettre en place dans notre pays une politique d'éducation au goût, au plaisir et au vin ainsi qu'une politique basée sur des repères de consommation.

Mme Audrey Bourolleau, déléguée générale de Vin et société. – *Vis-à-vis des autres boissons alcoolisées, le vin a des caractéristiques propres. D'une part, il ne constitue pas une clé d'entrée vers l'alcool puisque 0,6 % seulement des français âgés de dix-huit à vingt-cinq ans déclare consommer du vin. Nous sommes néanmoins préoccupés par le développement du binge drinking qui constitue une pratique dramatique en termes de santé publique.*

D'autre part, le mode de consommation du vin - essentiellement à table, associé à de l'alimentation - entraîne des conséquences différentes de celles constatées pour les autres modes de consommation.

Nous ne contestons pas le fait qu'il y ait la même dose d'alcool dans un verre de vin que dans 3 centilitres de whisky. Mais une fiscalité au degré, alignée par exemple sur celle applicable à la bière, entraînerait une forte augmentation du prix de vente de la bouteille de vin - de l'ordre de 30 à 60 centimes d'euros par bouteille pour un prix de vente moyen estimé à 2,85 euros - ainsi qu'une dégradation de la compétitivité vis-à-vis des productions italiennes ou espagnoles.

M. René-Paul Savary. – *On voit ici l'influence de la fiscalité non pas sur le comportement des consommateurs mais sur le comportement commercial. Je rappelle qu'en réaction à la mise en place d'une taxe sur les boissons sucrées, la grande distribution s'est approvisionnée en Coca-Cola dans les pays limitrophes. On boit toujours autant de Coca-Cola mais on détruit des emplois français.*

La filière viticole emploie près de 500 000 hommes et femmes dans notre pays et génère une importante activité économique. Dans le cadre du groupe d'études vigne et vin, nous nous battons actuellement contre l'application de la « directive nitrates » qui ne permettra plus aux viticulteurs de traiter correctement les vignes lorsqu'elles sont plantées sur une terre viticole dont la pente est supérieure à 15 % et contre la libéralisation des droits de plantation qui permettait de planter des cepcs quelle que soit la géologie du sol. L'écotaxe, applicable au 1er juillet, va également renchérir le coût de transport des bouteilles de vin.

La filière ne refuse pas de participer à l'effort fiscal du pays mais souhaite éviter qu'une taxe connotée péjorativement n'écorne l'image d'un produit prisé à l'international. L'Ecosse est d'ailleurs un exemple à ne pas suivre tant il serait regrettable de devoir se rendre à l'étranger pour acheter du vin français.

Je peux par ailleurs constater dans mon département que les campagnes de prévention, d'éducation mais aussi de répression ont prouvé leur efficacité en matière de sécurité routière. Nos concitoyens ont pris conscience des dangers de l'alcool au volant. C'est par ces voies-là que nous pourrions limiter les abus d'alcool et responsabiliser les consommateurs.

Mme Audrey Bourolleau, déléguée générale de Vin et société. – *L'Espagne vient de lancer une campagne financée à hauteur de 7 millions d'euros par des fonds européens autour du thème « qui sait boire sait vivre ». Le ministère de l'agriculture italien a quant à lui lancé une campagne d'éducation aux goûts et aux arômes baptisée vino e giovani. Nous ne pouvons malheureusement pas mettre en place dans notre pays ces politiques car toute campagne de prévention est sanctionnée avant d'avoir pu être mise en œuvre.*

M. Yves Daudigny, président. – *J'en viens à l'autre aspect du sujet qui est l'aspect fiscal. Dans l'article du Journal du Dimanche, vous déclarez : « nous acceptons de participer à la réduction du déficit public mais qu'on ne vienne pas nous chercher sur des problèmes de santé publique ». Dois-je comprendre que vous accepteriez en revanche la mise en place d'une taxe autre que comportementale ?*

M. Joël Forgeau, président de Vin et société. – *Nous sommes auditionnés ici sur le thème de la fiscalité comportementale. En matière de finances publiques, notre contribution est déjà suffisamment élevée.*

En tant que président de la confédération des vignerons du Val-de-Loire, je constate que nous avons perdu près de 1 000 exploitations viticoles en moins de dix ans, 4 000 des 13 000 hectares de muscadet ont été arrachés au cours des cinq dernières années, plus de 50 % des maisons historiques ont disparu en dix ans. Je suis le président d'une filière qui n'attire plus. Comment inciter un jeune à reprendre une exploitation qu'il a deux chances sur trois de ne pas pouvoir transmettre ?

Le milliard d'euros de recettes fiscales annuelles ne tient pas compte des taxes foncières qui font vivre les régions ni de la batterie de taxes et d'écotaxes évoquées par M. Savary dont nous devons nous acquitter. Par ailleurs, 500 000 hommes et femmes ne pointent pas au chômage tous les matins grâce à une filière qui refuse de percevoir des aides directes de la politique agricole commune. Si l'on veut pérenniser cette filière, si l'on veut former des viticulteurs, nous n'avons pas besoin d'une attaque sur le plan comportemental.

Notre espoir est double à l'issue de cette audition : que vous oubliiez cette taxe comportementale sur le vin dont l'inefficacité est désormais prouvée et que vous nous aidiez à mettre en place des actions de prévention et d'éducation efficaces inspirées des actions qui fonctionnent en Europe et au Canada.

M. Yves Daudigny, président. – Je vous entends bien mais le développement de votre filière repose essentiellement sur la conquête de marchés internationaux. Or les taxes françaises sont sans effet sur vos exportations.

Mme Audrey Bourolleau, déléguée générale de Vin et société. – Même si j'assume pleinement ma déclaration au JDD, je ne suis pas ici pour commenter les articles de presse. La mission de la Mecss portant uniquement sur la fiscalité comportementale, je vous invite à nous revoir dans le cadre d'une loi de finances pour aborder le sujet d'une taxation élargie du vin.

M. Yves Daudigny, président. – Je ne peux pas accepter votre argument. Vous ne pouvez pas utiliser, lorsque cela vous arrange, des arguments sans rapport avec la santé pour contester la mise d'une taxe comportementale sur le vin et nous interdire, lorsque cela vous dérange, d'élargir la discussion. En tant que parlementaire, sachez que nous votons les recettes de l'Etat comme celles de la sécurité sociale. Par conséquent, tous les sujets relatifs à la taxation du vin nous intéressent.

Mme Audrey Bourolleau, déléguée générale de Vin et société. – Je vous rappelle que la France est le seul pays producteur de vin à payer des droits d'accise en Europe, ce qui pénalise notre compétitivité vis-à-vis de pays tels que l'Italie ou de l'Espagne. Compte tenu de la fragilité de nos entreprises, la contribution fiscale de la filière vin nous paraît déjà suffisamment élevée.

Par ailleurs, l'année 2013 a été marquée par le déplaçonnement des droits permettant le financement de l'Inao, organisme de qualité parapublic, et par l'augmentation des droits de circulation pour suivre l'augmentation du niveau général des prix.

M. Yves Daudigny, président. – Je trouve que notre entretien se termine de façon désagréable. Vous ne pouvez pas me dire qu'une taxation à caractère comportemental va nuire à l'exportation du vin français et refuser de répondre à mes interrogations sur le sujet.

Mme Audrey Bourolleau, déléguée générale de Vin et société. – Je retire mes propos. Nous souhaitons simplement rester sur le sujet de la fiscalité comportementale. La concurrence est effectivement un enjeu de taille pour la filière. Je vous remercie pour cette audition.

M. Yves Daudigny, président. – Excusez-moi mais c'est bien vous qui avez abordé le sujet de l'exportation ! Je suis très libre avec ces sujets. Je consomme du vin, je ne suis pas un fanatique de la taxation mais je souhaite comprendre la situation.

M. René-Paul Savary. – Nous prenons le risque d'abîmer des filières entières pour régler nos problèmes de finances publiques. Les agro-ressources et la filière viticole permettent pourtant de maintenir des emplois dans nos régions. La Champagne-Ardenne, en particulier, dispose d'une balance commerciale excédentaire grâce à ces secteurs. Il faut donc être prudent sur le sujet et explorer parallèlement des modalités de réduction de la dépense publique.

M. Timothé de Romance. - La fiscalité comportementale est perçue sur le terrain comme une excuse permettant d'augmenter les recettes fiscales. Vous nous avez cependant rassurés en nous indiquant que vous ne cherchiez pas de recettes fiscales supplémentaires.

M. Yves Daudigny, président. - Je vous remercie d'être venus vous exprimer devant nous.

**Audition de Mmes Sylvie HÉNON-BADOINOT, présidente,
Myriam DECOEUR-MICHEL, directeur général, et M. Gilles ROUVIÈRE,
directeur général adjoint, de la Fédération française des spiritueux
(jeudi 23 mai 2013)**

M. Yves Daudigny, président. - Nous poursuivons nos auditions de la matinée en accueillant Mme Sylvie Henon-Badoinot, présidente de la Fédération française des spiritueux, accompagnée de Mme Myriam Decoeur-Michel, directeur général, et M. Gilles Rouvière, directeur général adjoint.

J'imagine, madame la présidente, que la question de la fiscalité est un sujet que vous connaissez bien puisque les spiritueux sont les boissons alcoolisées auxquelles nous appliquons aujourd'hui les taux de taxe les plus élevés.

Contrairement à la situation observée sur le vin, le cidre ou encore la bière, ces taxes pèsent fortement sur la structure de prix de vos produits dont elles représentent plus de 80 %.

Certains de vos adhérents - en particulier la société Pernod Ricard - ont même, il y quelques mois, saisi le Conseil constitutionnel dans le cadre d'une question préalable de constitutionnalité pour faire constater que le différentiel de fiscalité appliquée aux différentes boissons alcoolisées constituait « une rupture d'égalité devant l'impôt ».

Vous comprendrez, madame la présidente, qu'il s'agit de sujets situés au cœur de nos préoccupations. Je vais donc vous laisser les aborder pendant une vingtaine de minutes avant que chacun puisse ensuite réagir à vos propos.

Je vous remercie en tout cas sincèrement d'avoir accepté de participer à nos travaux.

Mme Sylvie Hénon-Badoinot, présidente de la Fédération française des spiritueux. - Nous sommes heureux de l'occasion qui nous est offerte d'avoir un débat serein qui est toujours préférable à une discussion par médias interposés. La filière de spiritueux contribue déjà beaucoup, comme vous l'avez souligné, au financement de la sécurité sociale.

Je suis moi-même particulièrement sensible aux problématiques de santé publique ayant été présidente de l'association « Entreprises et Prévention ». Nous regrettons que, sur les 2,8 milliards d'euros de ressources fiscales auxquelles notre filière contribue, seuls 5 millions d'euros soient affectées à l'Inpes.

La fiscalité additionnelle sur le secteur, indexée sur l'inflation, est d'environ 50 millions d'euros par an. Nous souhaiterions que cette somme soit affectée à des actions de prévention sur des thématiques précises : l'alcool et la sécurité routière, les femmes enceintes et les jeunes.

Mme Myriam Decoeur-Michel, directeur général de la Fédération française des spiritueux. - Il est peut-être utile de rappeler quelques éléments de contexte. La Fédération française des spiritueux a été créée en 1996 par le rapprochement de syndicats préexistants. Elle compte aujourd'hui 200 adhérents directs ou indirects qui représentent la totalité des quarante-six catégories de spiritueux.

M. Yves Daudigny, président. - Pouvez-vous nous rappeler quelle est la définition d'un spiritueux ?

Mme Myriam Decoeur-Michel. - Il s'agit d'un alcool produit par distillation ou macération de produits agricoles. La filière est une grande consommatrice de ces produits et utilise, par exemple, 110 000 tonnes de fruits par an.

On compte 2 500 opérateurs dont 2 000 microdistilleries.

Le chiffre d'affaires de la filière est de 2,5 milliards d'euros hors taxe en France et de 6 milliards avec les exportations. Les spiritueux représentent avec le vin le deuxième poste de la balance commerciale et la France est le deuxième producteur européen après le Royaume-Uni.

Je rappelle que le repas gastronomique inscrit au patrimoine immatériel de l'humanité par l'Unesco comprend un apéritif et un digestif, et la fabrication de spiritueux est un domaine d'excellence reconnu à l'étranger.

Nous animons de nombreuses manifestations nationales et locales, et le « spiritourisme » amène de nombreux visiteurs dans de nombreux territoires.

Mme Catherine Deroche. - N'y a-t-il pas un degré minimal d'alcool nécessaire pour les spiritueux ?

Mme Myriam Decoeur-Michel. - Il faut effectivement un taux minimal de 15° pour être classé parmi les spiritueux.

Je conclurai en notant que la consommation de spiritueux est en baisse, spécialement en 2012.

Mme Catherine Deroche. - C'est sans doute l'effet de la conjoncture mondiale.

Mme Sylvie Hénon-Badoinot. - Il y a eu en 2012 une augmentation forte de la fiscalité sur les spiritueux qui a eu pour conséquence une augmentation du prix de 1,2 à 1,5 euro par bouteille. Ceci a eu un effet direct sur les ventes même s'il y a une baisse tendancielle de la consommation de certains produits.

M. Yves Daudigny, président. - Pour être précis, il s'agit là des mesures votées en 2011 dans le cadre du PLFSS pour 2012.

Mme Sylvie Hénon-Badoinot. - Effectivement, les hausses de prix ont été appliquées par la grande distribution à partir de janvier. Les enseignes ont à cette occasion refusé toute augmentation du prix de vente de la part des producteurs, ce qui a empêché de répercuter la hausse des matières premières.

Mme Catherine Deroche. - Les vins cuits font-ils partie des spiritueux ?

M. Gilles Rouvière, directeur général adjoint de la Fédération française des spiritueux. - Les vins fermentés, même s'ils titrent à plus de 15°, ne sont pas classés comme spiritueux, ce sont des produits intermédiaires qui ont une fiscalité spécifique prévue par l'article 402 bis du code général des impôts.

Mme Catherine Deroche. - Vous nous avez dit que l'augmentation des taxes avait limité la capacité de négociation avec la grande distribution, quelle part représente-t-elle dans la vente des spiritueux ?

Mme Sylvie Hénon-Badoinot. - Elle est clairement majoritaire. Elle s'inscrit dans le cadre d'une évolution des formes de consommation. La fermeture des open-bars, à laquelle nous étions favorables, et le succès des campagnes de sécurité routière font que la consommation a désormais lieu principalement dans le cadre du domicile. C'est principalement le vin qui accompagne le repas mais en dehors de ce cadre, on constate un affranchissement des interdits de consommation qui peut mener à des comportements excessifs.

Il faut donc expliquer aux jeunes adultes les risques liés à la consommation excessive à un moment où on enregistre une augmentation du nombre de comas éthyliques. Or, faire évoluer les comportements va être particulièrement difficile puisque 80 % de la consommation a lieu à domicile.

M. René-Paul Savary. - Quel est la part de la consommation qui est associée aux comportements excessifs ?

Mme Sylvie Hénon-Badoinot. - Environ 1 % à 2 %.

Mme Jacqueline Alquier. - Dans les départements frontaliers, les consommateurs n'hésitent pas à s'approvisionner à l'étranger. La baisse de la consommation enregistrée en France est-elle liée à une augmentation de ces achats transfrontaliers ?

Mme Sylvie Hénon-Badoinot. - Nos adhérents ne notent pas d'augmentation de ce type de consommation mais le phénomène est réel. Notre filière ne demande toutefois pas d'harmonisation des taxes sur les spiritueux au niveau européen.

Mme Catherine Deroche. - Quelle est la part des spiritueux français dans la consommation nationale ?

M. Gilles Rouvière. - On peut estimer à partir des différentes catégories de spiritueux que la part globale des spiritueux français est de 40 % à 45 % du marché national.

Mme Sylvie Hénon-Badoinot. - Plusieurs spiritueux produits en France sont principalement vendus à l'étranger. Le Cognac est exporté à 98 %, plusieurs liqueurs également. La France est productrice de vodka et exporte largement sa production. A l'inverse, il existe un « paradoxe du whisky » dont le succès en France est lié à une image plus moderne que celle du Cognac.

Mme Myriam Decoeur-Michel. - Nous encourageons les producteurs français à déposer des demandes d'indication géographique afin de mieux ancrer leurs productions dans le territoire.

M. Yves Daudigny, président. - S'agissant de la taxation et de l'image à l'exportation, le whisky est un cas intéressant car il est très taxé en Ecosse sans que cela nuise à son image et à sa consommation en France.

M. René-Paul Savary. - Je pense qu'il faut distinguer entre les différentes taxes. Les effets en termes d'image d'une taxe comportementale peuvent être très négatifs alors même que ses effets sur la santé publique sont incertains.

Mme Myriam Decoeur-Michel. - Il nous apparaît que les comportements excessifs ont des causes multifactorielles et qu'agir par l'intermédiaire d'une taxe sur un type de produits ne saurait être très efficace.

M. Yves Daudigny, président. - La fiscalité comportementale a un double objectif, infléchir les comportements et financer notre système d'assurance maladie, qui est, il est vrai, surtout efficace dans le domaine curatif et moins en prévention. L'ambiguïté est que si l'objectif premier était atteint et que les comportements changeaient, la ressource fiscale disparaîtrait.

Mme Sylvie Hénon-Badoinot. - La consommation de spiritueux a beaucoup évolué ces dernières années et s'est déplacée vers le soir et le week-end avec une consommation moyenne en baisse. Il existe néanmoins des problèmes liés à des comportements d'alcoolisation massive.

M. René-Paul Savary. - La baisse de la consommation est un phénomène naturel qui est sans doute lié au succès des campagnes de sécurité routière. On voit bien que, s'agissant de l'alcool, la politique de santé publique n'a pas besoin de passer par la fiscalité. Le cas du tabac me semble différent en ce qu'il est immédiatement nocif.

M. Yves Daudigny, président. - La consommation d'alcool pose néanmoins des problèmes de santé publique.

M. René-Paul Savary. - Oui, mais ceux-ci peuvent-ils être réglés par une taxe ?

M. Yves Daudigny, président. - Sans doute pas réglés, mais il faut déterminer quelle peut-être l'efficacité d'une taxation de ce type.

Mme Sylvie Hénon-Badoinot. - La notion de fréquence de consommation est importante. Pour les spiritueux, moins de 1 % des consommateurs boit un alcool distillé tous les jours. Ce chiffre est de 2 % pour la bière et de 13 % pour le vin.

M. Yves Daudigny, président. - Il paraît difficile de concevoir un système de taxation qui puisse viser la fréquence de consommation. D'autant qu'on peut considérer que notre système d'assurance maladie repose sur la solidarité entre biens portants et malades. Toute personne qui consomme de l'alcool pourrait donc être appelée à contribuer pour la prise en charge des dépenses de santé liées à l'alcool.

Pourriez-vous m'indiquer comment se situe la France en matière de taxation ?

Enfin, du point de vue de la santé publique, un gramme d'alcool absorbé a les mêmes effets quel que soit le produit qui le contient, or la taxation des différents types d'alcool est très différente puisqu'elle est cinquante fois plus élevée pour les spiritueux que pour le vin. Qu'en pensez-vous ?

Mme Sylvie Hénon-Badoinot. - Nous sommes convaincus que les unités d'alcool sont équivalentes. Nous ne demandons néanmoins pas une augmentation de la fiscalité sur les autres filières. Nous prenons plutôt position sur le fait que la fiscalité sur les spiritueux a atteint un plafond et qu'il convient sans doute de mieux répartir les sommes collectées pour les orienter vers la prévention. Je regrette d'ailleurs la disparition du Conseil de prévention et de modération qui était une instance utile.

Mme Myriam Decoeur-Michel. - En matière de droits d'accise, la France se situe au dixième rang en Europe après des pays comme la Suède, la Finlande et l'Irlande. Si l'on rajoute la cotisation de sécurité sociale qui a augmenté considérablement avec la loi de financement de la sécurité sociale pour 2012, la France se place en sixième position.

Mme Sylvie Hénon-Badoinot. - On peut relever que les pays du Nord, où les taxes sont les plus élevées, ne parviennent pas à imposer la modération. A l'inverse, en Italie, la taxation est faible et les excès moins nombreux car maîtriser son comportement est important.

M. Yves Daudigny, rapporteur général. - La taxation sur les spiritueux représente 2,8 milliards d'euros par an au total, dont 2,1 au titre du seul droit d'accise.

Mme Sylvie Hénon-Badoinot. - On peut s'interroger sur la légitimité de la part de TVA perçue sur les droits d'accise.

Mme Myriam Decoeur-Michel. - Dans sa décision rendue suite à la question prioritaire de constitutionnalité déposée par plusieurs de nos adhérents, le Conseil constitutionnel a indiqué que les taxes sur les spiritueux étaient des taxes de rendement. De plus, la Cour des comptes a noté que les objectifs de lutte contre l'alcoolisme en France sont sous financés et qu'il faut augmenter la prévention. La part des taxes collectées sur les spiritueux et affectée à l'Inpes est de 5,4 millions en 2011 sur un budget total de 90 millions d'euros.

Mme Sylvie Hénon-Badoinot. - Nous souhaitons qu'une véritable politique d'éducation à la consommation soit mise en place et nous disposons de plusieurs éléments pour promouvoir la modération.

**Audition de MM. Philippe VASSEUR, président,
et Pascal CHÈVREMONT, délégué général des Brasseurs de France**
(jeudi 23 mai 2013)

M. Yves Daudigny, président. – Nous concluons notre matinée d'auditions par les représentants des brasseurs. La fiscalité sur la bière a été substantiellement augmentée à la suite de l'adoption de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2013. A l'occasion du débat, le Sénat avait réussi à élaborer un compromis ; malheureusement, le rejet global du PLFSS par notre assemblée n'a pas permis la prise en compte de cette solution. Nous sommes d'autant plus attentifs à l'évaluation des conséquences de la hausse des droits d'accise sur la bière.

M. Philippe Vasseur, président de Brasseurs de France. – « Substantiel » est un terme tout à fait adapté, puisque l'augmentation s'élève à 160 % ! Comme il était à craindre, nous avons constaté une réduction de la consommation de bière durant le premier trimestre 2013, même si un certain nombre de facteurs interagissent lorsqu'une telle hausse de la fiscalité est décidée. Avant de vous apporter des précisions sur les conséquences que nous avons constatées, nous devons nous interroger sur l'objectif de la mesure et sur la cible de la population : cette décision est-elle satisfaisante d'un point de vue comportemental ? A-t-elle réellement concerné les personnes qui consomment de manière excessive ? Il nous semble qu'ont plutôt été touchés les consommateurs ordinaires.

Mme Catherine Deroche, rapporteur. – Disposez-vous d'études sur ce point ?

M. Philippe Vasseur. – Pas encore, mais la consommation excessive n'est pas nécessairement découragée par le facteur prix.

M. Pascal Chèvremont, délégué général de Brasseurs de France. – Le chiffre d'affaires de la profession s'est élevé à 2 milliards d'euros environ en 2012 en « sortie de brasserie », c'est-à-dire avant les frais de distribution. Les trois quarts des ventes sont réalisées dans la distribution et un quart dans les cafés, hôtels et restaurants (CHR). En ajoutant les frais de logistique et les autres charges intermédiaires, les ventes aux consommateurs se sont élevées à 7 milliards d'euros environ en 2012, dont 4,8 milliards en CHR et 2,2 dans la distribution. On le voit, le « coefficient multiplicateur » entre la sortie de production et la vente est naturellement plus important en CHR qu'en magasin, du fait des coûts logistiques.

Pour 2013, un montant de 800 millions d'euros de recettes fiscales est attendu en droits d'accise pour le secteur des brasseurs, soit une augmentation de 500 millions par rapport à 2012 !

L'augmentation des prix consécutive à la loi de financement de la sécurité sociale pour 2013 est intervenue dès janvier et a été très nette dans la distribution : + 14 % sur le premier trimestre. Elle a été plus lente en CHR car les établissements ont plus ou moins répercuté la hausse des droits d'accise : en moyenne, un demi est passé de 2,63 euros au comptoir fin 2012 à 2,70 euros en mars. Elle a été plus forte

pour les bières les moins chères du fait du caractère forfaitaire des droits d'accise : ainsi, les bières « premier prix » ont progressé de 25,9 %, celles de marques liées à des distributeurs de 15,1 % ; les marques nationales, qui représentent environ 90 % du marché, ont augmenté de 12,5 %.

Par ailleurs, les bières sans alcool et les panachés représentent un marché stable mais faible, autour de 2 % ou 3 % pour chacune de ces catégories. On peut relever que ces produits, lorsque leur titre alcoométrique n'excède pas 0,5 %, ont été frappés par la création, au 1er janvier 2012, de la taxe sur les boissons sucrées qui s'élève à 7,16 euros par hectolitre.

Quasiment l'ensemble des brasseries a été touché par cette augmentation fiscale. Le taux réduit, qui bénéficie aux petits producteurs, a mécaniquement progressé puisqu'il s'élève à 50 % du taux normal. De quatre avant la loi de financement, nous sommes passés à deux taux selon que la brasserie produit annuellement plus ou moins de 200 000 hectolitres : de ce fait, les brasseries qui produisent moins de 10 000 hectolitres par an ont vu les droits d'accise progresser de 160 %, comme celles qui produisent plus de 200 000 hectolitres ; l'augmentation a été de 120 % pour celles qui produisent entre 10 000 et 50 000 hectolitres et de 75 % pour celles produisant entre 50 000 et 200 000 hectolitres. Au total, seules huit brasseries n'ont pas été touchées par une augmentation de 160 %.

En ce qui concerne la structure des entreprises, il existe 530 brasseries en France, qui sont principalement des filiales de sociétés internationales ou des petits producteurs ; peu d'entreprises sont de taille intermédiaire et elles sont souvent familiales et situées dans le Nord et l'Est du pays. On peut souligner que le secteur se diversifie et s'étoffe puisque soixante brasseries se sont créées en 2011 et quatre-vingt en 2012, mais c'était avant l'augmentation des taxes...

Le marché se répartit en trois tiers d'un poids relativement équivalent en volumes : les bières qui sont dites « de luxe », car dans les années 1950 elles étaient plus alcoolisées que les bières « de table », ont un degré d'alcool autour de 4° à 4,5° ; les bières blondes sont plus alcoolisées (5° à 5,5°) ; les bières de spécialités, en croissance, correspondent aux bières blanches, ambrées, d'abbaye, régionales ou artisanales...

La France est un pays qui consomme structurellement peu de bière, environ 30 litres par an par habitant contre environ 100 litres en Allemagne, en Belgique ou au Royaume-Uni.

Mme Catherine Deroche, rapporteur. – *Même si les pyramides des âges sont globalement proches en Europe, il serait cependant intéressant de comparer par habitant au-dessus d'un certain âge pour ne pas compter les enfants...*

M. Pascal Chèvremont. – *Absolument, mais c'est cette statistique par habitant qui est utilisée pour les comparaisons internationales.*

La consommation se porte principalement sur des marques pour un ensemble de raisons : faiblesse structurelle du marché, tendance à la baisse (la consommation de bière a baissé de 35 % en France depuis un pic en 1976), culture du goût des Français, appétence pour les terroirs et l'ancrage territorial...

Au total, la France se situe à l'avant-dernier rang en Europe en termes de consommation de bière, mais au 8^e rang en termes de taxation : pour une bière à 4,8°, les droits s'élèvent à 34,56 euros par hectolitre depuis le 1^{er} janvier 2013 contre 9,44 euros en Allemagne, 9,96 euros en Espagne ou 20,53 euros en Belgique. Ces disparités posent d'ailleurs la question de la distorsion entre pays frontaliers.

M. Yves Daudigny, président. – Quelle est la part de la consommation qui est produite en France ?

M. Philippe Vasseur. – Sur environ 20 millions d'hectolitres consommés, 6 millions sont importés. La France produit entre 16 et 17 millions d'hectolitres, dont 2-3 millions sont exportés. La production nationale représente donc environ 70 % de la consommation. Nos exportations sont principalement destinées à des pays limitrophes et s'expliquent d'abord du fait de l'implantation d'usines par des entreprises internationales pour des motivations logistiques. Pour autant, il existe un véritable marché d'exportation, qu'on pourrait cependant, à ce stade, qualifier de niche : cela concerne certaines bières artisanales qui s'exportent assez bien vers les Etats-Unis. Nous espérons naturellement que ce mouvement va s'amplifier.

L'augmentation des prix, à compter de janvier 2013, a eu un impact significatif sur les volumes : à la fin du premier trimestre, ils ont baissé de 30 % en sortie de brasserie. Pour autant, il est encore un peu tôt pour tirer des conclusions définitives de ce seul chiffre : plusieurs facteurs ont joué, notamment l'anticipation de la hausse de la fiscalité par les acteurs économiques qui ont commandé nettement plus qu'habituellement en fin d'année 2012, ce qui a d'ailleurs en partie désorganisé la filière de production. De ce fait, les stocks étaient très élevés en début d'année. La baisse des volumes a été la moins importante dans les hyper- et supermarchés (- 2 % contre une progression moyenne antérieure de 1,5 %) ; elle a été plus sensible dans les magasins de proximité (- 6 % contre + 2,3 % en moyenne), dans le hard discount (- 9,3 %) et, surtout, dans les cafés, hôtels et restaurants où elle atteint entre 12 % et 15 %.

M. Yves Daudigny, président. – L'impact a été particulièrement important dans ce secteur alors même qu'il connaissait déjà des difficultés.

M. Philippe Vasseur. – Le secteur des CHR souffre de manière générale, ce que révèlent clairement diverses études sur les défaillances d'entreprises.

M. Pascal Chèvremont. – Les bières représentent environ 37 % du chiffre d'affaires des cafés et débits de boissons. En outre, les brasseurs leur accordent souvent des prêts et des facilités et on constate depuis peu que même des entreprises qui se portaient très bien jusque-là demandent aujourd'hui des délais de paiement.

Une autre comparaison est parlante : le secteur de la brasserie représente 18 % de la consommation d'alcool pur en France mais 23 % des recettes fiscales liées aux droits d'accise sur les alcools.

M. Yves Daudigny, président. – La part des bières dans ces recettes fiscales, hors TVA, s'élevait à 11,5 % en 2012. Il s'agit donc du chiffre 2013 ?

M. Pascal Chèvremont. – Oui. Vous voyez que l'augmentation décidée en loi de financement est très importante... Elle double la part des bières dans l'ensemble, sans que la consommation n'augmente !

Mme Catherine Deroche, rapporteur. – Que prévoit le droit communautaire en matière de taxation ?

M. Pascal Chèvremont. – La directive d'harmonisation date de 1992, elle a d'ailleurs entraîné, en 1993 déjà, une forte hausse du prix des bières. Elle prévoit un taux minimum selon le type d'alcool : il est par exemple fixé à ... zéro pour le vin ! Dans ce cadre, les Etats membres disposent d'une certaine marge de manœuvre. Pour les bières, la directive prévoit qu'en dessous de 200 000 hectolitres, le taux peut être réduit, au plus à 50 % du taux normal, mais elle n'impose pas la manière de faire. Ainsi, en Belgique, il existe plusieurs taux réduits s'échelonnant de manière relativement linéaire jusqu'à 200 000 hectolitres, ce qui permet d'éviter les effets de seuil.

M. Philippe Vasseur. – En Belgique, les droits d'accise sur les bières sont bien inférieurs alors même que l'ensemble des prélèvements obligatoires se situe à un niveau très élevé.

Mme Catherine Deroche, rapporteur. – Quelle appréciation portez-vous sur le niveau de taxation du vin en France ?

M. Philippe Vasseur. – Nous ne souhaitons absolument pas nous engager dans un mauvais débat qui opposerait tel ou tel alcool. Il est vrai, on l'a vu récemment, que la filière vinicole dispose de moyens d'information nettement supérieurs à ceux des autres professions. Nous constatons également, nous vous l'avons montré par des chiffres éloquentes, que la loi de financement de la sécurité sociale pour 2013 a ciblé les brasseurs. Au total, nous estimons que les efforts doivent être équitablement répartis.

En outre, c'est la consommation excessive qui est nocive, quel que soit l'alcool « utilisé » ; c'est elle qui doit faire l'objet d'actions de prévention, actions dans lesquelles nous nous sommes d'ailleurs engagés. Il existe des mésusages sur tous les produits !

Mme Catherine Deroche, rapporteur. – Justement, quel rôle peut jouer la fiscalité sur les comportements et sur la consommation excessive ?

M. Pascal Chèvremont. – Il n'est pas certain qu'il y ait un lien. Dans les pays du Nord de l'Europe, la taxation est très forte et il existe pourtant des phénomènes de comportement excessif ou déraisonnable. En France, alors que le nombre de personnes ayant un problème avec l'alcool n'a pas diminué, nous devons axer les politiques publiques sur la prévention.

Selon l'Observatoire français des drogues et des toxicomanies qui a réalisé une étude en prenant en compte les litres d'alcool pur pour permettre des comparaisons plus pertinentes, la consommation d'alcool s'élevait en 2010 à 2,2 litres par an et par habitant de plus de quinze ans pour les bières, à 2,7 litres pour les spiritueux et à 6,9 litres pour les vins.

M. Yves Daudigny, président. – Outre ces différences de consommation très sensibles, les tableaux comparatifs de la fiscalité sur les alcools révèlent des écarts qui peuvent être saisissants. Une bière à 5° est généralement soumise à un droit d'accise de 36 centimes le litre et, pour un vin à 12°, le droit d'accise s'élève à 4 centimes : sans prendre en compte la différence de degré d'alcool, la bière est donc neuf fois plus taxée que le vin. En se référant à l'unité d'alcool pur pour établir une comparaison plus juste, l'écart va même de 1 à 22 !

Mme Catherine Deroche, rapporteur. – Cette situation justifie la préparation de notre rapport, pour au minimum fournir un état des lieux de la fiscalité actuelle sur les alcools.

II. PRÉSENTATION DU RAPPORT D'INFORMATION

Mercredi 26 janvier 2014

Présidence de Mme Catherine Génisson, vice-présidente

Mme Catherine Génisson, présidente. - Mes chers collègues, nous allons entendre la présentation par M. Yves Daudigny et Mme Catherine Deroche de leur rapport d'information, établi au nom de la Mecss, sur la fiscalité comportementale.

M. Jacky Le Menn, président. - Mes chers collègues, nous allons entendre la présentation par Catherine Deroche et Yves Daudigny de leur rapport d'information sur la fiscalité comportementale.

M. Yves Daudigny. Rapporteur. - Nous sommes heureux de vous présenter aujourd'hui le résultat des travaux que nous avons menés au cours de ces derniers mois sur la question de la fiscalité comportementale.

Vous savez qu'il s'agit d'un sujet qui me tient à cœur et sur lequel, avant le début de cette mission, j'ai eu l'occasion de m'exprimer à double titre : en tant que simple citoyen, dans la mesure où, concerné par des problèmes cardio-vasculaires, j'ai été très sensibilisé aux conséquences néfastes de certaines habitudes alimentaires sur la santé ; en tant que rapporteur général de la commission, puisque j'ai été à l'initiative d'un amendement visant à augmenter le niveau de taxation des huiles de palme, de coprah et de palmiste dans le cadre de la discussion du PLFSS pour 2013. Les discussions qui ont entouré cet amendement ont influencé mon choix de proposer à la Mecss de traiter un sujet situé aux confins du champ social et du champ financier.

L'impact médiatique de l'amendement « Nutella », le débat de société qu'il a suscité autour de la consommation des produits palmés mais aussi et surtout les incertitudes entourant l'efficacité d'une taxe destinée à influencer les habitudes de consommation et de production, justifiaient un travail approfondi sur le sujet.

Au-delà de ces motivations personnelles, le travail que nous vous présentons aujourd'hui fait écho à la multiplication des initiatives gouvernementales et parlementaires visant à instaurer de nouvelles taxes de santé publique ou à augmenter le taux des taxes existantes. La taxe sur les boissons sucrées, celle sur les boissons édulcorées, la hausse des droits applicables aux produits du tabac, aux spiritueux, aux bières, le prélèvement sur les boissons énergisantes, la taxe sur l'aspartame, la contribution additionnelle sur l'huile de palme ont ainsi été examinés dans l'hémicycle au cours des trois dernières années.

La situation dégradée de nos finances publiques, qui appelle la multiplication des bases taxables, le niveau élevé des prélèvements pesant sur les facteurs de production traditionnels, qui conduit à explorer des assiettes alternatives, et le lien fréquemment établi entre consommation et dépenses de santé, qui appelle la participation des consommateurs au financement des régimes sociaux, sont sans doute à l'origine d'un tel foisonnement.

Ce travail vise enfin à remédier au nombre limité et au caractère parcellaire des travaux administratifs publiés sur ce sujet. A cette date, aucun document ne traite en effet de la fiscalité comportementale en tant que telle. Si nous avons pu nous appuyer sur quelques rapports consacrés spécifiquement au tabac, à l'alcool ou aux taxes nutritionnelles, aucun d'entre eux n'a cherché à établir de diagnostic global au moment où l'emploi du terme « fiscalité comportementale » suggère qu'il pourrait exister des points communs entre les différentes taxes qu'il désigne.

En ce sens, il s'agit d'un travail précurseur pour lequel nous nous sommes heurtés à d'importantes difficultés.

Ces difficultés tiennent en premier lieu au faible nombre d'études réalisées sur la situation française. Ce qui est vrai pour les rapports administratifs l'est aussi pour les études économiques, ce qui est beaucoup plus inquiétant. Contrairement à leurs homologues anglo-saxons, nos chercheurs produisent ainsi très peu d'études consacrées aux élasticités du tabac, de l'alcool, des produits gras, sucrés et salés... qui mesurent l'évolution du prix de ces produits en fonction d'une hausse des taxes ou l'évolution de leur consommation en fonction de l'évolution de leur prix. Ces études sont pourtant indispensables à l'évaluation des politiques publiques faisant appel, à titre essentiel ou accessoire, à des outils fiscaux. Chacun comprendra qu'il est en effet problématique de transposer à la France des résultats obtenus pour des pays dont les réactions des consommateurs et des producteurs dépendent par définition de facteurs économiques, sociaux ou culturels tout à fait spécifiques.

Dans le même esprit, la recherche française produit très peu d'études destinées à quantifier le coût global, pour la société, des pratiques addictives. Au cours des dix dernières années, une seule équipe de chercheurs s'est lancée dans ce type de travail. Il est pourtant utile de disposer de plusieurs évaluations des dépenses liées aux différents risques sanitaires afin de définir les politiques les plus adéquates pour les prendre en charge.

Enfin, nous avons été déçus par le contenu des auditions réalisées. Certes, nous n'avons pas été surpris par l'opposition de principe des représentants des différents lobbies à l'utilisation de la fiscalité pour diminuer la consommation des produits dont ils sont chargés de promouvoir l'image. Mais aucun d'entre eux n'a cherché à aller au-delà de cette posture pour alimenter une réflexion qui nous paraît légitime.

Mme Catherine Deroche, rapporteure. – *Le caractère précurseur du travail entrepris dans le cadre de cette mission est illustré par les incertitudes entourant le sens de l'expression « fiscalité comportementale ».*

Régulièrement employée dans le discours politique ces dernières années, abondamment utilisée par les médias, cette notion n'a, pour l'heure, aucune existence juridique ou théorique.

La fiscalité comportementale désigne en effet des taxes disparates dont on a simplement souhaité souligner l'effet sur les habitudes de production ou de consommation. Elle se compose ainsi majoritairement de prélèvements indirects, notamment des accises sur les produits du tabac et sur les différentes boissons alcoolisées, dont on a changé l'objectif et l'affectation.

Symbolisant autrefois les taxes de rendement destinées à abonder les caisses du Royaume puis à alimenter le budget de l'Etat, ces accises sont désormais mobilisées pour réduire la consommation des produits concernés et financer les dépenses de sécurité sociale.

Entre parenthèses, l'idée que la fiscalité puisse agir sur la consommation par le biais des prix, tout comme l'hypothèse qu'une taxe puisse poursuivre des objectifs en matière d'hygiène et de santé publique ne sont pas nouvelles. Un manuel publié en 1866 considérait ainsi que le tabac « est un objet de luxe et d'agrément dont les taxes enrichissent le trésor sans aggraver d'une manière sérieuse la charge de l'existence. On peut même regarder l'impôt sur le tabac comme d'une certaine utilité hygiénique. L'augmentation de l'impôt sur le tabac qui a été réalisée en 1860 en France n'a pas été seulement légale, elle a dû être considérée avec ferveur, le tabac étant regardé par quelques-uns comme presque aussi nuisible que l'alcool à la santé publique ».

Si les accises composent aujourd'hui l'essentiel de cette fiscalité comportementale, elles n'en sont toutefois qu'une composante. Littéralement, tous les outils fiscaux utilisés par les pouvoirs publics pour inciter les redevables à adopter des comportements conformes à des objectifs d'intérêt général devraient entrer dans le champ d'une telle fiscalité. L'expression désignerait alors non seulement les accises mais aussi les taxes mobilisées pour lutter contre les dommages causés à l'environnement ou celles destinées à lutter contre le bruit engendré par le trafic aérien. Ce terme pourrait même s'appliquer à la tarification des accidents du travail et des maladies professionnelles visant à inciter les entreprises à améliorer leur comportement de prévention des risques professionnels.

Au regard des attributions de la Mecss, du champ de compétences de la commission des affaires sociales et de l'objet des amendements se revendiquant de la fiscalité comportementale déposés lors des derniers PLFSS, nous avons cependant décidé de concentrer notre propos sur les taxes et impositions poursuivant des objectifs de santé publique.

Cette définition restreinte qui correspond à un périmètre proche de nos préoccupations couvrirait aujourd'hui onze prélèvements générant un produit fiscal estimé à 15,3 milliards d'euros en 2014, intégralement affecté aux comptes sociaux.

Le poids de la fiscalité comportementale dans la fiscalité française et a fortiori dans le financement des comptes sociaux doit donc être relativisé. Il représente à peine plus de 3 % des recettes de l'ensemble des régimes obligatoires de sécurité sociale - estimées à 464,7 milliards d'euros par la loi de financement pour 2014.

Nous avons par ailleurs décidé d'inclure dans ce périmètre deux taxes assises sur des dépenses de promotion qui s'inscrivent dans une démarche de santé publique : la contribution due par les laboratoires pharmaceutiques et la contribution perçue au profit de l'Institut national de prévention et d'éducation pour la santé (Inpes).

Comme Yves Daudigny l'a souligné à titre liminaire, la plupart des lobbies que nous avons eu l'occasion d'auditionner dans le cadre de nos travaux – alcool, tabac, industrie agro-alimentaire – ont non seulement contesté l'efficacité de ce type de taxes mais aussi souligné leur absence de légitimité. Certains ont mis en avant la rationalité du consommateur pour dénoncer l'intervention de l'Etat sur les habitudes de consommation. Selon une telle idée, chacun d'entre nous serait en mesure de savoir, à tout instant, ce qui est bon et ce qui ne l'est pas pour sa santé. D'autres, comme les fabricants de tabac, ont insisté sur le fait que les cigarettes étaient destinées à des adultes libres de consommer des produits dont le caractère nocif pour la santé n'est plus à démontrer. Les pouvoirs publics devraient selon ceux-ci s'en tenir à assurer le respect de la réglementation afin de limiter l'accès des mineurs aux produits du tabac et à lutter contre la contrebande. Enfin, certains ont affirmé qu'il n'y avait aucun lien entre leur produit et le risque considéré et qu'une taxation de santé publique n'avait par conséquent aucun fondement.

Ces arguments peuvent, dans certains cas, être entendus. Mais les faits justifient néanmoins une intervention résolue des pouvoirs publics en matière de tabagisme, d'alcoolisme ou d'obésité.

Il convient de rappeler que ces trois risques ont aujourd'hui un coût humain bien connu auquel, au sein de notre commission, nous pouvons difficilement rester insensibles.

Le tabagisme représente la première cause de mortalité évitable dans notre pays avec 73 000 décès annuels soit 22 % de la mortalité masculine et 11 % de la mortalité féminine.

L'alcool serait quant à lui responsable de 49 000 décès par an, dont un tiers par cancer et un quart par maladie cardiovasculaire.

Enfin, l'évolution des habitudes alimentaires, combinée à la diminution des dépenses d'énergie liée à la sédentarité de nos modes de vie, pourrait constituer le principal facteur de risque des décennies à venir. La dernière enquête ObEpi révèle que près d'un Français sur deux souffre désormais de surpoids ou d'obésité et met en évidence un très net effet générationnel dans ce domaine. Plus les générations sont récentes et plus le taux d'obésité de 10 % est atteint précocement : la génération née entre 1980 et 1986 atteint 10 % d'obésité vers 28 ans alors que la génération née 20 ans plus tôt atteignait 10 % d'obésité vers 41 ans seulement.

Le coût humain de ces trois risques se double d'un coût financier considérable pour la société.

Avec toutes les précautions méthodologiques qui s'imposent, les études réalisées par Pierre Kopp et Philippe Fénoglio offrent une vision globale des conséquences financières de certaines addictions. Selon ces travaux, le coût social du tabagisme en France s'élèverait à 47,7 milliards d'euros par an, soit 3,05 % du PIB. Cette estimation est à rapprocher de l'évaluation réalisée par la Caisse nationale d'assurance maladie (Cnam), selon laquelle la prise en charge des différentes pathologies dues au tabac atteindrait 12 milliards d'euros en 2012, dus pour moitié aux pathologies respiratoires, pour un peu moins d'un tiers aux cancers, et pour un cinquième aux pathologies cardiovasculaires. La caisse tient cependant à préciser que

« le résultat fourni constitue une borne basse : d'une part certains coûts n'ont pu être intégrés faute de disponibilité des informations à un niveau de finesse suffisant ; d'autre part, n'ont été retenues que les pathologies pour lesquelles la fraction attribuable au tabac fait l'objet d'une évidence scientifique solidement établie ». Enfin cette estimation laisse volontairement de côté les dépenses relevant des organismes complémentaires et les restes à charge supportés par les patients notamment pendant la phase précédant le diagnostic et l'entrée en affection de longue durée.

Si les coûts liés à l'alcoolisme n'ont fait l'objet d'aucune évaluation par la Cnam, ils s'élèveraient, selon Pierre Kopp et Philippe Fenoglio, à 37 milliards d'euros par an.

L'évaluation du coût des pathologies liées à l'alimentation se heurte quant à elle à des difficultés méthodologiques importantes. Il est en effet particulièrement délicat d'établir avec certitude :

- la part attribuable aux déséquilibres de la nutrition dans l'apparition des pathologies par rapport aux autres facteurs de risque ;
- les parts respectivement attribuables à l'exercice physique et à l'alimentation dans les déséquilibres nutritionnels ;
- la part imputable à la consommation excessive de sel, de sucre et de lipides dans l'apparition de ces pathologies.

Le rapport consacré à la pertinence et à la faisabilité d'une taxe nutritionnelle établi conjointement par l'Inspection générale des finances et l'Inspection générale des affaires sociales en 2008 met en évidence ces difficultés en proposant des évaluations divergentes des dépenses d'assurance maladie liées aux déséquilibres de l'alimentation. L'Inspection générale des finances estime toutefois que le montant de ces dépenses s'établirait à 14,5 milliards d'euros pour 2006. Ce montant atteindrait 34,5 milliards d'euros si l'on tenait compte de la part des dépenses d'affection de longue durée directement imputable à des patients ayant une alimentation déséquilibrée.

Au regard des coûts humains et financiers liés au tabagisme, à l'alcoolisme et aux pathologies liées aux habitudes alimentaires, la légitimité de l'intervention des pouvoirs publics paraît difficilement contestable.

En revanche, les modalités de cette intervention et en particulier l'opportunité de recourir à l'outil fiscal pour atteindre les objectifs de santé publique poursuivis appellent plus de réserves.

L'évaluation de l'impact des politiques de taxation sur les décisions des individus a fait l'objet d'abondants travaux empiriques dont la méthodologie n'a cessé de s'affiner pour tenir compte d'un nombre croissant de facteurs et limiter les effets de contexte.

La plupart des travaux relatifs aux élasticités portant sur le tabac, l'alcool et les produits alimentaires identifient un lien significatif entre l'évolution du prix et l'évolution de la consommation de ces biens.

Les résultats sont toutefois plus nuancés lorsqu'il s'agit d'établir l'impact du prix sur le comportement de chacune des catégories de consommateurs et, a fortiori, lorsqu'il s'agit d'établir un lien entre l'évolution de ce prix et l'état de santé des populations.

Ainsi, les études montrent que l'effet d'une hausse des prix sur la décision d'arrêter de fumer est tout à fait significatif. En revanche, celles consacrées à l'effet du prix du tabac sur l'initiation tabagique sont contradictoires.

Les études publiées en matière d'alcool concluent au fait que les adolescents et jeunes adultes sont très sensibles au prix des boissons alcoolisées tandis que la taxation semble peu efficace pour lutter contre l'alcoolisme.

En matière alimentaire, les simulations réalisées à partir d'une hausse des prix mettent en évidence une baisse des achats. Mais ce comportement est à nuancer selon la classe sociale du ménage et le groupe d'aliments.

Les réactions stratégiques des différents acteurs de marché – producteurs et consommateurs – face à l'évolution des prix limitent en effet considérablement l'efficacité d'une intervention publique exclusivement fondée sur les prix.

L'efficacité de la mise en place d'une fiscalité comportementale dépend d'abord de la réaction des entreprises face à l'altération du prix de marché décidée par les pouvoirs publics par le biais d'une hausse de taxe. L'expérience montre que la transmission des taxes au prix de vente est loin d'être assurée, les entreprises préférant parfois réduire leurs marges pour minimiser la hausse des prix imposée aux consommateurs et éviter, le cas échéant, de perdre des parts de marchés face à leurs concurrents.

Mais l'efficacité de la mise en place d'une fiscalité comportementale dépend aussi et surtout de la réaction des consommateurs face à la hausse des prix résultant d'une taxation des produits qu'ils ont l'habitude de consommer. Une hausse des prix peut ainsi inciter ceux-ci, dans la limite de leurs goûts et de leur budget, à substituer un produit par un autre. La hausse du prix du paquet de cigarettes incite ainsi certains fumeurs à se tourner vers le tabac à rouler tandis que la hausse du prix des sodas peut les conduire à réorienter une partie de leurs dépenses vers les jus de fruits ou les eaux minérales. Cette hausse de prix peut également les conduire à substituer certaines variétés de produits entre elles, en allant par exemple reporter son choix d'une marque premium vers une marque distributeur. L'augmentation des prix peut enfin conduire les consommateurs à chercher à contourner l'effet de la taxe en se procurant les produits au-delà des frontières ou en recourant au marché parallèle. On estime que 20 % des achats de tabac dans notre pays sont réalisés en dehors du réseau des buralistes, ce qui constitue une perte sèche non négligeable pour les recettes de la sécurité sociale. A l'inverse, les Britanniques achètent une grande part de leur alcool en France pour bénéficier des écarts de prix, augmentant le produit des droits sur les alcools que nous percevons.

J'attire toutefois votre attention sur le fait que, dans un pays comme la France qui affiche une préférence pour l'égalité et la redistribution bien supérieure à celle affichée dans certains pays anglo-saxons, l'efficacité économique – à savoir celle liée au prix – ne peut constituer le seul critère d'évaluation ex ante d'une politique publique.

A ce titre, il nous a semblé particulièrement important de tenir compte des critères d'équité, voire d'égalité dans notre évaluation, afin de mesurer l'effet de ces politiques sur nos concitoyens les plus démunis. Or, les différentes études menées sur les droits indirects suggèrent que les politiques basées sur une augmentation des droits d'accises sont fondamentalement régressives – le taux moyen de ces impositions diminuant à mesure de la hausse des revenus. Les accises sur le tabac et les alcools représenteraient ainsi 4,3 % des revenus des ménages pour le premier décile de population et seulement 1,3 % de ceux du dernier. En matière alimentaire, certaines études indiquent qu'une taxe nutritionnelle se traduisant par une hausse de 10 % du prix de produits comme le fromage, le beurre ou les plats préparés aurait un effet monétaire bien plus important pour les ménages à revenu modeste que pour les ménages aisés.

A l'aune de ces données issues de la littérature scientifique et économique, doit-on conclure au caractère inopportun ou inopérant d'une action par les prix sur les habitudes de consommation ?

La réponse n'est pas simple.

D'une part, les limites de ces taxes sont sans doute nombreuses et leur caractère potentiellement pénalisant pour les ménages aux revenus les plus modestes doit faire réfléchir, tout particulièrement en période de crise économique.

D'autre part, leur efficacité paraît difficilement contestable sur certains des publics particulièrement visés par les politiques sanitaires, en particulier les jeunes et les consommateurs occasionnels.

Surtout, au-delà d'un « effet prix » conditionné par de nombreux facteurs exogènes, « l'effet signal » lié à certaines taxes peut jouer un rôle essentiel sur les comportements. En mettant en lumière les caractéristiques des produits visés, cet « effet signal » participe à l'information du consommateur et facilite la redéfinition ou l'évolution des process de production mis en œuvre par les industriels.

On peut d'ailleurs s'interroger sur la part attribuable à chacun de ces effets lorsque la hausse du prix des sodas ou des bières, limitée à quelques centimes d'euros suite à une hausse de taxe, se traduit par une baisse de leur consommation de plusieurs points de pourcentages. A fortiori lorsque la baisse de consommation fait suite au rejet de la taxe présentée devant le Parlement ...

M. Yves Daudigny, rapporteur. – *En tenant compte de l'ensemble des aspects théoriques présentés par Catherine Deroche, nous avons cherché, de manière empirique, à évaluer l'aspect « comportemental » de la fiscalité française applicable au tabac, à l'alcool et à certains produits alimentaires. Nous avons souhaité ainsi mesurer la prise en compte – ou pas – des préoccupations sanitaires dans la politique fiscale menée au cours des dernières années.*

D'un point de vue sanitaire, la politique menée en matière de fiscalité du tabac a suscité un grand nombre d'interrogations et d'incompréhensions.

En effet, en dépit du rôle « fortement directeur » de la fiscalité sur les prix du tabac, nous avons constaté que le barème fiscal applicable aux cigarettes n'avait été modifié qu'à quatre reprises au cours des quatorze dernières années, celui du

tabac à rouler et des cigares qu'à deux reprises. Durant cette période, les pouvoirs publics ont préféré laisser les fabricants décider « spontanément » du rythme d'augmentation du prix de leurs produits, se contentant d'augmenter régulièrement les minima de perception afin de contraindre les produits les moins chers à suivre l'évolution du reste du marché. L'Etat et le réseau des buralistes ont ainsi opportunément bénéficié des hausses modérées – entre 5 % et 6 % – proposées par les fabricants pour optimiser leurs recettes fiscales et leur rémunération.

Cette optimisation des recettes fiscales – aux dépens des préoccupations de santé publique – est illustrée par l'évolution du marché des cigarettes au cours des dix dernières années. D'une part, les hausses de prix décidées par les fabricants n'ont entraîné aucune diminution du nombre de cigarettes vendues dans le réseau entre 2004 et la fin 2011.

D'autre part, ces hausses spontanées ont favorisé une croissance régulière du marché de la cigarette en valeur. Entre 2004 et 2012, celui-ci est en effet passé de 13 milliards d'euros à 15,5 milliards d'euros, soit une progression de plus de 18 % favorable au chiffre d'affaires des fabricants et aux recettes budgétaires de l'Etat.

Ces remarques se vérifient a fortiori pour le tabac à rouler, dont le barème des droits de consommation n'a été augmenté que deux fois au cours des quatorze dernières années. Les ventes de ce produit ont en effet progressé de 13 % sur la période en dépit d'une augmentation du prix de vente du paquet de tabac à rouler de près de 190 %. Cette progression confirme d'abord l'existence d'un effet de substitution entre ce produit et les cigarettes lorsque le prix de ces dernières s'élève. Elle illustre d'autre part le « laisser faire » des pouvoirs publics en matière sanitaire, ces produits étant aussi nocifs pour la santé que la cigarette.

Ce constat est-il encore pertinent aujourd'hui ? Nous nous garderons de tirer des conclusions hâtives sur une politique publique qui s'appréhende nécessairement dans la durée. Nous nous contenterons de réaliser trois constats positifs quant aux décisions prises et aux résultats obtenus en matière de fiscalité du tabac au cours des deux dernières années.

D'une part, et pour la première fois depuis 2004, la hausse de barème des produits du tabac opérée par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2013 est explicitement motivée par des préoccupations de santé publique.

D'autre part, cette hausse de barème concerne, pour la première fois depuis le début des années 2000, l'ensemble des produits du tabac. Elle permet donc de limiter les éventuels effets de substitution liés à l'accroissement du différentiel de prix existant entre les cigarettes et le tabac à rouler.

Enfin, si la succession de hausses « spontanées » d'ampleur limitée intervenue depuis l'automne 2012 se situe dans le droit fil de la politique menée par le précédent gouvernement, elle semble porter ses fruits en matière de réduction de la consommation. Après une première diminution en 2012, le nombre de cigarettes vendues sur le marché français devrait à nouveau baisser en 2013. Surtout, cette diminution en volume devrait s'accompagner par une diminution en valeur du marché des cigarettes.

Je tiens à préciser, pour être tout à fait exact, que l'évolution des prix n'est sans doute pas le seul facteur responsable de la diminution des ventes de tabac sur le territoire. Celle-ci est sans doute pour une part liée à un déport de l'achat d'une partie du tabac du circuit officiel vers le marché noir et, surtout, dans les départements frontaliers, vers des achats à l'étranger. L'ampleur exacte du phénomène devra être mesurée dans les mois à venir. Mais cette diminution tient aussi au succès croissant de la cigarette électronique parmi les fumeurs français. Commercialisée en 2012 sur l'ensemble du territoire, le succès de ce produit semble fulgurant, au point de devenir un véritable phénomène de société.

S'agissant de l'alcool, nous avons constaté que la structure des prélèvements en vigueur ne privilégiait ni des objectifs de rendement, ni des considérations de santé publique. Elle reflète une juxtaposition de taxes parfois ancestrales sans véritable cohérence et dont les niveaux sont restés très longtemps invariables.

Des objectifs de rendements devraient en effet conduire à taxer en priorité la boisson alcoolisée la plus consommée à l'échelle nationale. On constate pourtant que notre système fiscal reste largement étranger à la part respective de chaque type de boisson dans la consommation d'alcool des ménages. Le vin, qui représente pourtant plus de la moitié de la consommation d'alcool pur des ménages français, ne compte que pour moins de 4 % du produit des taxes sur les boissons alcoolisées. A contrario, les spiritueux, qui ne représentent qu'un cinquième de la consommation d'alcool pur des ménages, assurent plus de 80 % de ces recettes.

Des objectifs de santé publique devraient quant à eux conduire à privilégier une taxation des différents produits par unité d'alcool, à l'image des barèmes fiscaux mis en œuvre en Suède ou en Irlande. Or, la charge fiscale applicable à chaque boisson selon ce critère est là encore extrêmement disparate. Pour 10 grammes d'alcool, correspondant à des volumes différents selon qu'il s'agisse de bière, de vin, d'apéritif ou d'alcool fort, cette charge varie entre 0,37 centimes d'euros pour le vin tranquille et 22,9 centimes d'euros pour les spiritueux, soit un rapport de 1 à 62.

Cette fiscalité, comme celle applicable aux produits du tabac, se désintéresse-t-elle pour autant les préoccupations sanitaires ? Ce n'est plus complètement le cas.

D'une part, il existe aujourd'hui des taxes à visées explicitement comportementales pour les boissons prémix et les alcools de plus de 18°.

D'autre part, les lois de financement de la sécurité sociale pour 2012 et 2013 ont considérablement alourdi les prélèvements assis sur les spiritueux et les bières, aux motifs de renchérir leur coût pour en diminuer la consommation et d'aligner leur prix sur la moyenne communautaire. Cette modification des barèmes a entraîné, selon l'Insee une hausse des prix de vente de ces deux produits à compter de janvier 2012 pour l'un et de janvier 2013 pour l'autre.

L'effet de ces mesures en termes de volume de ventes est plus délicat à établir, l'évolution de ce critère étant par définition sujette à d'autres déterminants que le prix tels que les effets de stocks, la météo ou le contexte économique. Nous avons toutefois noté qu'en 2012, les ventes de spiritueux en volume se sont

contractées dans la grande distribution (- 4 % des ventes) brisant le mouvement haussier constaté les années précédentes. Le marché de la bière devrait quant à lui reculer de 3 % en 2013 en grande distribution, la chute dans les cafés, hôtels, restaurants atteignant 8 % selon l'Association des brasseurs de France.

Reste l'épineuse question de la fiscalité applicable au vin qui, au regard du traitement fiscal appliqué aux autres boissons, fait figure d'exception et nous a valu une levée de boucliers aussi soudaine qu'injustifiée. Il semble que la fiscalité du vin constitue un sujet tabou sur lequel les marges de manœuvre soient limitées.

Cette situation reflète sans doute la place de ce produit dans notre économie, son caractère structurant pour nos territoires et son importance dans notre imaginaire collectif. Elle traduit aussi le fait que 80 départements métropolitains soient des départements viticoles. Elle tient compte, enfin, d'une division par trois de sa consommation au cours des cinquante dernières années et de la diminution importante du nombre de consommateurs réguliers.

Au regard de ces éléments, nous avons décidé de nous prononcer contre une taxation au degré dont l'effet sanitaire serait incertain et donc l'impact économique et social serait en revanche considérable.

Pour conclure ce panorama national, j'en viens aux taxes nutritionnelles ou plutôt à la taxe nutritionnelle. En effet, en dépit de l'intérêt porté ces dernières années à ce type de taxe, notre fiscalité ne comporte qu'un seul prélèvement pouvant faire partie de cette catégorie, à savoir celui sur les boissons sucrées adopté fin 2011.

Après deux années de mise en œuvre, nous avons constaté que cette taxe avait eu d'importants effets sur le marché des boissons rafraichissantes sans alcool et des jus de fruits.

Comme attendu, elle a d'abord été largement répercutée sur les prix de vente au détail des boissons concernées. Les analyses de marché suggèrent en effet que le prix des produits « premiers prix » aurait augmenté de 25 %, celui des « marques distributeurs » de 10 % et celui des « marques nationales » de 5 %.

L'introduction de la taxe s'est par ailleurs accompagnée d'une diminution des ventes de l'ensemble des boissons concernées (sodas, nectars, tonics, limonades...) rompant la dynamique de croissance régulière observée les années précédentes. L'impact de cette taxe sur l'obésité, si tant est qu'il soit mesurable, n'a quant à lui fait l'objet d'aucune évaluation scientifique.

Si la taxe sur les boissons sucrées constitue à ce jour le seul exemple de taxe nutritionnelle créée à des fins comportementales, la fiscalité française comporte néanmoins d'autres prélèvements susceptibles de faire l'objet d'une attention particulière en matière de santé publique.

Parmi ces prélèvements, la mission s'est d'abord arrêtée sur le cas de la taxe spéciale sur les huiles prévue à l'article 1609 viciés du code général des impôts qui fixe des taux très hétérogènes pour chacune des catégories d'huiles végétales.

Un kilo d'huile d'olives est aujourd'hui taxé 53 % de plus qu'un kilo d'huile de colza, 42 % de plus que qu'un kilo d'huile de palme et 40 % de plus qu'un kilo d'huile de coprah ou de palmiste. De même, l'huile de tournesol est taxée 40 % de plus que l'huile de pépins de raisins, près de 25 % de plus que l'huile de palme et 23 % de plus que les huiles de coprah ou de palmistes.

Au regard de la composition nutritionnelle de certaines des huiles les moins taxées, en particulier celle des huiles de palme, de coprah et de palmistes, la cohérence de ce barème nous interpelle. Nous nous interrogeons sur l'opportunité d'assurer à certaines huiles un avantage compétitif désormais injustifié en terme économique, commercial et sanitaire.

Pour finir, nous nous sommes intéressés à la mise en œuvre de la taxe sur les dépenses de promotion prévue l'article L.2133-1 du code de la santé publique.

Adoptée à l'initiative de notre commission dans le cadre de l'examen de la loi de santé publique du 11 août 2004, cette taxe s'inscrivait dans un dispositif ambitieux visant à contraindre l'industrie agro-alimentaire à communiquer sur les repères nutritionnels issus du programme national nutrition santé et à participer à la prévention des maladies liées à une alimentation déséquilibrée et à une mauvaise hygiène de vie.

Sept ans après sa mise en place effective, nous avons constaté que ce dispositif avait quelque peu été « oublié » par les pouvoirs publics. Évalué une seule fois – sept mois après son entrée en application, il n'a malheureusement jamais été actualisé en dépit des doutes récurrents sur son influence sur les comportements alimentaires des consommateurs.

Le premier test réalisé sur les messages sanitaire en octobre 2007 révélait en effet des résultats mitigés. Si l'enquête mettait en évidence de bons résultats en matière de connaissance et de mémorisation des messages sanitaires par les téléspectateurs, elle proposait des résultats beaucoup moins convaincants concernant leur efficacité sur les habitudes des consommateurs.

Cette étude pointait surtout des problèmes de confusion entre le message sanitaire et le produit promu. Interrogés sur des publicités précises comme par exemple un yaourt aux fruits avec le message « pour votre santé, mangez au moins cinq fruits et légumes par jour », 44 % des personnes interrogées pensaient à tort que ce yaourt fournissait une portion de fruits pour la journée. Au total, une majorité des sondés de 15 ans et plus pensaient que les messages affichés étaient adaptés au produit.

Une autre étude menée depuis lors montre, quant à elle, que l'exposition des téléspectateurs aux messages sanitaires pourrait même avoir un effet contraire à celui recherché. Elle suggère que la présence d'un message sanitaire sur les écrans publicitaires pour ces « aliments plaisir » limiterait le sentiment de culpabilité des téléspectateurs. Plus précisément, ces messages activeraient chez le consommateur un mécanisme de compensation du type « la consommation de cinq fruits et légumes par jour ouvre droit à un aliment plaisir ».

Dans ces conditions, il nous semble urgent de faire évoluer un dispositif qui semble plus que jamais entretenir la confusion entre messages et produits, voire justifier la consommation des aliments les plus gras, sucrés et salés.

Nous souhaiterions conclure notre propos par quelques préconisations générales.

Il nous semblerait d'abord opportun de substituer à l'expression de fiscalité comportementale une notion à la fois plus précise, moins stigmatisante et faisant référence à l'affectation des prélèvements qui la composent. Nous sommes certes ici dans le registre lexical mais celui-ci nous paraît, dans le cas précis, relativement important. En effet, le terme comportemental peut s'appliquer à des prélèvements qui dépassent largement le champ de la santé publique et il jette sur les produits concernés, en particulier les produits alimentaires, et, indirectement, sur leurs consommateurs, un discrédit parfois injustifié au regard de leurs caractéristiques.

Nous suggérons l'utilisation de l'expression contribution de santé publique pour définir de tels prélèvements. Cette expression permettrait d'établir un lien entre la taxation et le coût sanitaire et financier lié à l'acte d'achat. Elle permettrait par ailleurs de rompre avec l'aspect moral et culpabilisant souvent associé au terme comportemental pour mettre en avant l'aspect objectif et responsabilisant d'une telle contribution.

Cette redéfinition du concept doit, selon nous, s'accompagner d'une clarification des objectifs assignés à ce type de contribution. Comme l'a démontré l'exemple de la politique fiscale menée en matière de tabac, la poursuite de plusieurs objectifs se réalise généralement aux dépens des préoccupations de santé publique. Cette situation nourrit par ailleurs la défiance, voire le rejet, de ces taxes par nos concitoyens. Constatant en effet une ambiguïté dans le message, ils reprochent aux pouvoirs publics, à juste titre, de déguiser des taxes de poches en taxes de santé publique.

A cet égard, le discours tenu par Bernard Cazeneuve à l'occasion des discussions sur le projet de loi de financement et sur le projet de loi de finances nous paraît aller dans le bon sens. En se félicitant de la diminution du produit des taxes sur le tabac, il donne du crédit à une politique sanitaire qui n'est plus exclusivement l'apanage du ministère des affaires sociales et de la santé.

Cette redéfinition du concept doit également s'accompagner d'une évolution des modalités de mise en œuvre de ce type de contribution. En lieu et place des créations de taxes ou des augmentations de taux réalisées à l'occasion de la discussion d'un texte législatif, voire au détour de l'actualisation d'un texte réglementaire, il serait préférable d'insérer un volet fiscal, lorsque c'est opportun, dans chacune des stratégies pluriannuelles de santé publique définies par le Gouvernement. En prévoyant des hausses de taux assumées, régulières et prévisibles, les pouvoirs publics laisseraient ainsi aux consommateurs le temps de modifier leurs habitudes et aux industriels l'opportunité de changer leurs méthodes de production avant toute hausse de prix.

S'agissant plus particulièrement du tabac, nous suggérons que le Programme national de réduction du tabagisme, qui doit être finalisé avant l'été dans le cadre du Plan cancer, prévoit une hausse de 10 % par an du prix des différents produits du tabac sur les cinq prochaines années. Il s'agit, selon nous, du niveau minimum permettant d'agir efficacement sur l'entrée dans le tabagisme et sur l'arrêt de la consommation, en accompagnement des mesures relatives à l'aide au sevrage.

Au-delà de ces questions de méthode, il nous semblerait nécessaire de remédier aux incohérences de notre système fiscal. Nous avons déjà mentionné le barème de la taxe applicable aux huiles végétales. Il convient également de citer l'homogénéisation du barème fiscal applicable aux différents produits du tabac, en particulier concernant les cigarettes et le tabac à rouler compte tenu des reports de consommation constatés entre ces deux produits.

Parmi ces incohérences, les taux de TVA tiennent une place particulière. Il ne nous paraît pas logique de faire bénéficier d'un taux réduit de TVA les produits faisant par ailleurs l'objet d'une contribution de santé publique. Tel est pourtant le cas des sodas qui bénéficient du même taux que les eaux minérales ou les jus de fruits frais.

Plus largement, l'application du taux réduit de TVA à tous les produits alimentaires à l'exception des produits de confiserie, des produits composés contenant du chocolat ou du cacao (à l'exception du chocolat de table), des margarines et graisses végétales et du caviar, devrait être revue pour tenir compte des caractéristiques nutritionnelles des différents produits.

Nous nous interrogeons enfin sur l'intérêt de taxer les produits susceptibles de se substituer à ceux dont l'excès est déconseillé pour la santé. Cette réflexion est aujourd'hui valable pour les boissons édulcorées dont l'innocuité vient d'être à nouveau confirmée par l'Agence européenne de sécurité alimentaire. Elle le sera demain pour la cigarette électronique qui semble constituer un substitut moins dangereux aux produits du tabac traditionnels.

Si la mise en cohérence des taxes au niveau national semble envisageable, une action similaire au niveau européen, pourtant indispensable, semble en revanche totalement illusoire. A titre d'exemple, la directive définissant la structure et les taux applicables au tabac, pourtant renégociée en 2011, ne devrait pas pouvoir contribuer à réduire les disparités de taxes et de prix constatées à l'échelle de l'Union, favorisant de ce fait les transferts de ressources fiscales entre pays limitrophes et limitant l'efficacité des politiques de santé basées essentiellement sur les prix.

C'est pourquoi nous privilégions, pour chacun des risques considérés, une approche globale et cohérente, articulant prévention, sensibilisation, prise en charge et, le cas échéant, taxation. Seule une telle approche permettra de limiter ces risques et d'inciter nos concitoyens à modifier leurs habitudes.

M. René-Paul Savary. – Je tiens à remercier les rapporteurs pour cette présentation intéressante, complète et réaliste.

Il convient d'abord de souligner que l'assujettissement d'un produit comme le vin à une taxe comportementale, compte tenu du caractère péjoratif associé à cette expression, rend difficile sa promotion au-delà de nos frontières. Je suis donc satisfait que les rapporteurs soient enclins à relativiser la pertinence et l'efficacité de telles taxes.

Faut-il pour autant les rebaptiser « contributions de santé publique ». Je plaide en ce domaine pour une simplification et une vision purement fiscale de ce type de prélèvements.

Je suis en revanche très attaché à la multiplication des actions de sensibilisation et d'information sur les dangers de l'alcoolisme.

Je considère par ailleurs nécessaire de dissocier le traitement réservé au tabac de celui réservé aux différents produits alimentaires. D'une part, la consommation modérée de ces derniers ne comporte aucun risque en matière sanitaire. D'autre part, les effets de cette consommation ne peuvent être évalués qu'au regard de l'activité physique pratiquée par les individus.

Il faut enfin garantir une stabilité fiscale à nos concitoyens en renonçant à créer des taxes à l'occasion de l'examen de chaque nouveau texte financier. La stratégie pluriannuelle évoquée par les rapporteurs me paraît à cet égard aller dans le bon sens.

Mme Catherine Procaccia. – *Je voudrais à mon tour féliciter les rapporteurs pour leur présentation. Il s'agit d'un rapport très attendu dont le caractère précis et nuancé réussit à distinguer la « fiscalité comportementale » des taxes destinées à parer aux difficultés de financement de notre protection sociale.*

La multiplication des débats relatifs à la création de taxes comportementales au cours des dernières années a largement contribué au développement d'une certaine méfiance des consommateurs à l'égard des produits alimentaires mis sur le marché.

Il me paraît regrettable que l'administration ne puisse pas justifier le niveau actuel de certaines taxes, ce niveau correspondant sans doute à des préoccupations spécifiques.

Ce travail débouchera-t-il sur une proposition de loi ou sur le dépôt d'amendement dans le cadre de l'examen d'un prochain texte législatif ?

Connaissez-vous la part prise respectivement par le vin et les autres boissons alcoolisées dans la cadre des pratiques de binge drinking ?

Mme Catherine Génisson, présidente. – *Ce rapport a le mérite de mettre en évidence la contradiction existant entre la nécessité pour les pouvoirs publics de trouver de nouvelles recettes fiscales destinées à alimenter les budgets de l'Etat ou de la sécurité sociale et les préoccupations de santé publique.*

Il fait œuvre utile en proposant une analyse pertinente dans un domaine encore peu étudié. Je rappelle à ce sujet que les problèmes psychologiques et psychiatriques liés à l'alcool ont une incidence importante en matière de politique de santé publique et de politique de l'emploi.

Je suis en revanche surprise que l'on abdique aussi facilement en matière de fiscalité du vin. Il me semble que les principes appliqués à la bière lors du PLFSS pour 2013 devraient également s'appliquer à ce produit.

S'agissant des boissons « prémix », je pense que nous aurions dû prendre la décision d'interdire leur consommation. Il me paraît en effet scandaleux de vendre de l'alcool de manière déguisée.

Je suis très triste qu'une démarche d'harmonisation des taxes au niveau européen vous paraisse vouée à l'échec. Je pense en effet qu'il s'agit de la seule initiative efficace pour limiter le développement du commerce transfrontalier.

La proposition visant à insérer un volet fiscal dans les différentes stratégies de santé publique me paraît intéressante.

J'estime enfin que nous sommes sur des enjeux qui méritent la définition de politiques de santé publique plus incisives s'appuyant sur le sens des responsabilités de nos concitoyens, en particulier les plus jeunes.

M. Georges Labazée. – *L'expérience montre que les fonctionnaires du ministère des finances ont une imagination féconde pour trouver de nouvelles ressources. A la lecture de votre rapport, je me demande toutefois si la solution permettant de prendre en compte les préoccupations de santé publique en matière fiscale ne passe pas par une remise à plat des taxes existantes.*

Mme Chantal Jouanno. – *C'est un sujet passionnant qui aurait pu être étendu aux taxes environnementales.*

La mise en place de politiques de santé publique est d'autant plus nécessaire que les pathologies évoquées dans le rapport touchent tout particulièrement les catégories de population les moins favorisées.

Par ailleurs, estimez-vous judicieux de cibler les contributions de santé publique sur des produits identifiés comme nocifs et de privilégier une action par le biais d'un taux de TVA réduit sur les produits bénéfiques ?

En matière d'alcool, il me semble important de durcir la réglementation en vigueur. J'avais d'ailleurs défendu un amendement proposant la mise en place d'une taxation au premier degré d'alcool.

S'agissant de la cigarette électronique, je pense que le Parlement devrait s'informer sur les caractéristiques des produits mis sur le marché et leurs conditions de fabrication.

M. Jean-Pierre Godefroy. – *Les hausses répétées de taxes sur le tabac dans les zones frontalières posent d'importants problèmes. Elles encouragent le développement d'une consommation transfrontalière qui transite de plus en plus fréquemment par des réseaux mafieux.*

Mme Catherine Deroche, rapporteur. – *Le terme de contribution de santé publique permet de faire référence à l'affectation aux comptes sociaux des différentes taxes étudiées dans le rapport. Il nous paraît à cet égard logique que les consommateurs des produits entraînant des charges spécifiques pour la société contribuent au financement de ces dépenses additionnelles.*

Concernant le tabac, nous sommes favorables à une action résolue des pouvoirs publics en matière fiscale. Les décisions prises en 2002 et 2003 ont permis de constater l'efficacité d'une politique axée sur la hausse des prix de vente. Le Plan cancer présenté par le Président de la République représente à cet égard une excellente opportunité de remobiliser l'outil fiscal pour peser sur la consommation de tabac de nos concitoyens.

Il faut bien entendu être particulièrement vigilant sur la composition du liquide alimentant les cigarettes électroniques. Ce produit doit être considéré comme un produit de sevrage efficace éminemment moins toxique que le tabac traditionnel.

Le niveau de taxe applicable aux boissons prémix est tel qu'il a un effet semblable à celui obtenu par le biais d'une mesure d'interdiction.

M. Yves Daudigny, rapporteur. – La loi de santé publique en cours de préparation nous semble être le véhicule législatif approprié pour discuter des conclusions d'un rapport qui a pour principal intérêt d'ouvrir le débat sur des sujets sensibles.

La fiscalité sur le vin constitue un véritable tabou dans notre pays. Le simple fait de travailler sur le sujet a suscité une large mobilisation de la filière contre une éventuelle hausse des droits existants. Après une analyse approfondie de la question, nous avons estimé qu'il n'était pas souhaitable de taxer le vin pour des raisons de santé publique. Il appartiendra cependant au Gouvernement de prendre ses responsabilités sur le sujet.

La TVA ne répond aujourd'hui à aucune logique sanitaire particulière. Bien qu'il paraisse difficile d'en modifier les taux au regard de ce dernier critère, il nous semble indispensable d'en dénoncer les incohérences et d'essayer de les corriger.

La commission, à l'unanimité, autorise la publication du rapport d'information.

III. LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LES RAPPORTEURS

Mardi 19 mars 2013

- **Olivier Allais**, économiste, chercheur à l'Inra

Mardi 26 mars 2013

- **Direction de la législation fiscale**

Louis-Olivier Fadda, chef du bureau F2 « Politiques sectorielles et taxes sur les transactions, taux et régimes particuliers de TVA, autres taxes »

- **Direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI)**

Galdéric Sabatier, chef du bureau F3 « Contributions indirectes »

Frédéric Amerigo, adjoint au bureau F3

Laurence Jaclard, chargée des relations institutionnelles

- **Sous-direction du financement de la sécurité sociale**

Jonathan Bosredon, sous-directeur

Brice Lepetit, chef du bureau 5B

Jeudi 28 mars 2013

- **Fabrice Etilé**, économiste, chercheur à l'Inra

Mercredi 3 avril 2013

- **Japan Tobacco International France**

Daniel Sciamma, président

- **British American Tobacco France**

Soraya Zoueihid, présidente

- **Imperial Tobacco Seita**

Eric Sensi, directeur corporate

- **Philip Morris France SAS**

Antoine Lefranc, directeur des affaires publiques et de la communication

Caroline Missika, département affaires publiques

Mercredi 17 avril 2013

- **Philippe Legrand**, directeur du laboratoire de biochimie-nutrition humaine de l'Ecole nationale supérieure agronomique de Rennes
- **UFC Que choisir**
Olivier Andrault, chargé de mission agriculture-alimentation
Jean-Yves Hervez, administrateur
- **Orangina Schweppes**
Christophe Merel, directeur commercial
Perrine Lebrun, responsable des affaires publiques
- **Coca Cola France**
Véronique Bourez, présidente
Benoist Berton, directeur des affaires publiques de Coca Cola entreprise
Claire Meunier, responsable nutrition de Coca Cola France
Mathieu Slama, consultant Publicis

Mercredi 15 mai 2013

- **Oqali** (section nutritionnelle chargée des questions relatives à l'offre et aux caractéristiques des aliments)
Pierre Combris, directeur de recherche à l'Inra
Géraldine Enderli, chercheur à l'Inra

Mercredi 12 juin 2013

- **Direction générale de la santé**
Dr Michel Chauillac, en charge du PNNS
Arla Pochet, chef du bureau alimentation et nutrition
- **Louis-Georges Soler**, économiste, directeur de recherche à l'Inra

Mercredi 17 juillet 2013

- **Association nationale des industries alimentaires (Ania)**
Jean-Philippe Girard, président
Cécile Rauzy, directrice qualité nutrition
Alexander Law, directeur économie et innovation
Elsa Chantereau, directeur de la communication et des relations institutionnelles
- **Centre d'études et de documentation du sucre (Cedus)**
Bruno Hot, président
Bertrand du Cray, directeur général délégué

- **Association internationale des édulcorants (ISA)**

Hervé Nordmann, président du comité des affaires scientifiques et réglementaires de l'ISA Europe et consultant pour le groupe Ajinomoto (membre de l'ISA)

Pierre Azam, nutritionniste endocrinologue, président de l'Observatoire de l'obésité et membre du comité scientifique d'ISA France

- **Syndicat français de la nutrition spécialisée (SFNS)**

Elodie Sebag, secrétaire générale du secteur nutrition clinique

Héloïse Tarraud, directrice des relations extérieures

Karima Kaci, responsable nutrition