

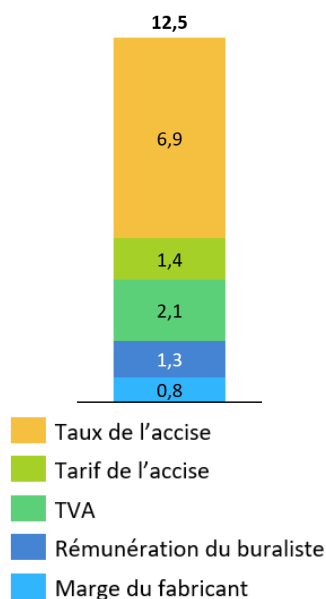
## RAPPORT D'INFORMATION

LA FISCALITÉ COMPORTEMENTALE EN  
SANTÉ : STOP OU ENCORE ?

Chaque année en France, le tabagisme, la consommation d'alcool et l'obésité entraînent respectivement 70 000, 40 000 et 27 000 décès prématurés. Aux conséquences sanitaires s'ajoute l'impact sur les finances publiques, qui justifie également une préoccupation budgétaire. La fiscalité comportementale peut contribuer à réduire le nombre de morts évitables. Le rapport propose ainsi notamment d'augmenter la fiscalité du tabac et des boissons sucrées. Il recommande aussi de réfléchir à l'instauration d'un prix minimum par unité d'alcool pur, et de recourir à d'autres outils tels que l'encadrement de l'exposition publicitaire ou des normes de composition nutritionnelle.

1. UN EFFORT CONTRASTÉ ET UN CONSTAT D'ÉCHEC RELATIF DES  
POLITIQUES DE PRÉVENTION MENÉESA. UNE PRÉVALENCE DU TABAGISME TOUJOURS FORTE MALGRÉ LE NIVEAU  
ÉLEVÉ DE LA FISCALITÉ

Prix d'un paquet de 20  
cigarettes « premium » au  
1<sup>er</sup> janvier 2024 (en €)



Source : Direction générale des  
douanes et droits indirects

En France, la fiscalité des produits du tabac rapporte à la sécurité sociale 14 milliards d'euros par an.

Un paquet de 20 cigarettes « premium » était vendu au 1<sup>er</sup> janvier 2024 12,5 euros, dont environ 8,5 euros d'accise sur les tabacs, 2 euros de TVA, 1 euro de rémunération du buraliste et 1 euro de marge du fabricant (cf. graphique).

La France fait partie des six États couverts par les statistiques de l'OCDE où le prix du paquet de cigarettes est le plus élevé. En Europe, seuls le Royaume-Uni et l'Irlande ont des tarifs supérieurs.

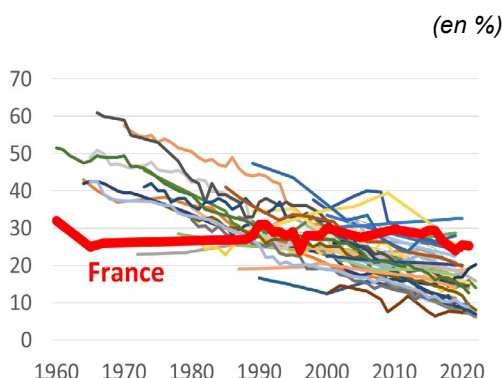
La fiscalité n'est pas le seul outil de lutte contre le tabagisme. On peut en particulier mentionner la « loi Veil » de 1976 (encadrement de la publicité), la « loi Évin » de 1991 (interdiction de la publicité et interdiction de fumer dans les lieux à usage collectif) et, plus récemment, la campagne « Mois sans tabac » (2016), le paquet neutre (2017 – la France étant le premier État à l'instaurer après l'Australie) – et un meilleur remboursement des substituts nicotiniques (2019).

***On pourrait donc s'attendre, compte tenu des moyens mis en œuvre, à ce que la politique de lutte contre le tabagisme soit un succès.***



## Pourtant, la politique de réduction du tabagisme est un échec.

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



Source : D'après l'OCDE

Contrairement aux autres États couverts par l'OCDE, la France affiche une prévalence du tabagisme à peu près stable depuis 1960, malgré l'effet de la hausse de la fiscalité de 2018-2020 (cf. graphique).

Le tabagisme présente ainsi un coût social important.



Nombre de décès prématurés



Coût net pour les finances publiques\*



Coût social total

Source : Pierre Kopp, Le coût social des drogues : estimation en France en 2019, OFDT, juillet 2023

\* Cette estimation ne prend pas en compte l'impact négatif sur le PIB.

## B. L'ABSENCE DE RÉELLE POLITIQUE, NOTAMMENT FISCALE, DE LUTTE CONTRE LA CONSOMMATION NOCIVE D'ALCOOL

**Selon la Cour des comptes (2021), si les pouvoirs publics mènent une politique résolue de réduction de la consommation de tabac, aucun « effort notable » n'a été engagé dans le cas de l'alcool.**

La « loi Evin » de 1991 impose des règles beaucoup moins strictes que pour le tabac en matière de publicité (interdiction seulement pour la télévision et le cinéma, seul le contenu étant contraint).

Le produit de la fiscalité de l'alcool représente seulement 4 milliards d'euros par an.

La taxation de l'unité standard d'alcool (10 grammes d'alcool pur, soit un « verre standard » de la boisson concernée), forte pour les spiritueux et moyenne pour la bière, est négligeable dans le cas du vin (cf. graphique ci-contre).

La consommation nocive d'alcool a un coût social élevé. En particulier, son coût net pour les finances publiques serait le double de celui du tabac.



Nombre de décès prématurés

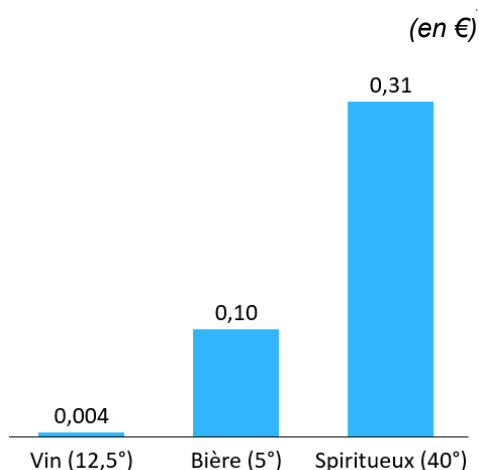


Coût net pour les finances publiques\*



Coût social total

Taxation de 10 g d'alcool pur (2024)



Source : Mecss du Sénat

Source : Pierre Kopp, Le coût social des drogues : estimation en France en 2019, OFDT, juillet 2023

\* Cette estimation ne prend pas en compte l'impact négatif sur le PIB.

## C. UNE FISCALITÉ NUTRITIONNELLE ENCORE BALBUTIANTE

Dans le champ nutritionnel, seules les boissons à sucres ajoutés et édulcorées font l'objet d'une taxe à visée comportementale depuis 2012 en France. Il faut néanmoins attendre la LFSS pour

**2018 pour conférer une dimension véritablement comportementale** à la taxe sur les boissons à sucres ajoutés<sup>1</sup>.

Les contributions sur les boissons à sucres ajoutés et les boissons édulcorées génèrent respectivement 443 millions d'euros et 43 millions d'euros de recettes en 2023.

La taxation de la teneur en sucres d'une boisson poursuit deux objectifs : accroître le prix des produits les plus sucrés pour décourager leur consommation, et inciter les producteurs à modifier la composition de leurs produits pour échapper à la taxe.

---

***La France a été l'un des premiers pays à expérimenter la mise en œuvre d'une taxe sur les boissons à sucres ajoutés. Dix ans plus tard, les taxes sodas sont en vigueur dans près de cinquante États dans le monde.***

---

Toutefois, la révision du barème de la taxe en 2018 a eu **un effet marginal sur la hausse de prix des boissons sucrées (+1,7 % par rapport au prix des boissons édulcorées) et sur leur consommation** (équivalant à environ 1 gramme de sucre de moins par jour).

**L'impact sur la reformulation par les fabricants de la composition de leurs produits apparaît également limité**, même si la Cour des comptes relevait en 2019 quelques évolutions substantielles (-70 % de sucres pour un producteur de limonade). À l'inverse, des producteurs disposant de gammes de produits édulcorés ou sans sucres n'ont que peu ou pas fait évoluer leurs pratiques.

L'augmentation continue des recettes fiscales associées à cette taxe (+18 % depuis 2018) tend à démontrer que le seuil fiscal optimal de la courbe de Laffer n'est pas atteint et que **l'imposition pourrait être renforcée**.



**Le recours à l'outil fiscal** n'est pas isolé ; il **s'accompagne de mesures diverses**, telles que l'usage du Nutri-Score ou des démarches d'engagement volontaire des producteurs, mais qui demeurent **insuffisantes pour structurer une politique nutritionnelle globale**.

## **2. SE DONNER LES MOYENS DE LA PRÉVENTION : PROPOSITIONS POUR UNE ACTION VOLONTARISTE**

### **A. PROPOSITIONS TRANSVERSALES**

Des études démontrent qu'une mesure de fiscalité comportementale est d'autant mieux acceptée que les recettes fiscales qu'elle génère sont réinvesties dans des actions de prévention en santé.

De plus, alors que les actions d'information et de sensibilisation des usagers aux risques associés à certaines consommations influencent les comportements, les rapporteuses relèvent qu'il n'existe pas de campagne de prévention dédiée à la lutte contre les consommations excessives d'alcool.

Enfin, la protection des mineurs doit être une priorité. Elle exige de se donner les moyens de faire respecter la législation en vigueur concernant les interdictions de vente de tabac et d'alcool.

**Proposition n° 1 : Orienter davantage les recettes de la fiscalité comportementale vers des actions de prévention et communiquer clairement à ce sujet.**

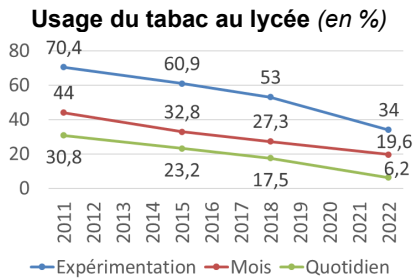
**Proposition n° 2 : Concevoir et structurer une politique de prévention globale impliquant les structures scolaires et les collectivités territoriales, et intensifier les efforts en faveur de l'information et de la sensibilisation des consommateurs.**

**Proposition n° 3 : Assurer le respect des interdictions de vente de tabac et d'alcool aux mineurs, par le renforcement des contrôles et des sanctions et la mise en place d'outils permettant la vérification de l'âge lors du paiement.**

---

<sup>1</sup> Initialement linéaire, son barème devient progressif, fixé en référence au taux de sucres ajoutés, afin de favoriser la réorientation des comportements des consommateurs.

## B. RENFORCER LA LUTTE CONTRE LE TABAGISME



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

La perspective d'une baisse importante de la prévalence du tabagisme au cours des prochaines décennies est aujourd'hui enfin envisageable, du fait de sa récente diminution parmi les lycéens (cf. graphique ci-contre), dont on peut espérer qu'elle s'étendra à l'ensemble de la population au fil du renouvellement générationnel.

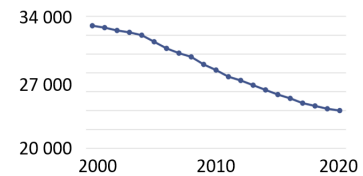
Cette baisse résulte notamment du prix élevé de la cigarette, qui dissuade l'entrée dans le tabagisme.

L'augmentation du prix des produits du tabac est préconisée notamment par l'Organisation mondiale de la santé (OMS). En France, la prévalence du tabagisme diminue quand le prix augmente de plus de 4 %. L'échec de la lutte contre le tabagisme vient de son caractère erratique.

Augmenter le prix des produits du tabac de 5 % par an (3,25 % hors inflation si celle-ci est de 1,75 %) jusqu'en 2040 permettrait de porter le prix du paquet de cigarettes d'environ 12 euros aujourd'hui à 25 euros en 2040 (20 euros en euros de 2024). Le prix actuel est de plus de 20 euros en Nouvelle-Zélande et 25 euros en Australie. Cette hausse moyenne pourrait être modulée pour prévoir une hausse d'environ 10 % certaines années (particulièrement efficace en 2018-2020).

Sur le plan économique, il n'y a pas de corrélation évidente entre les hausses de prix des cigarettes et l'évolution du nombre de buralistes (cf. graphique ci-contre). De fait, ceux-ci ne réalisent qu'une faible part de leurs marges sur la vente de produits du tabac.

**Évolution du nombre de buralistes**



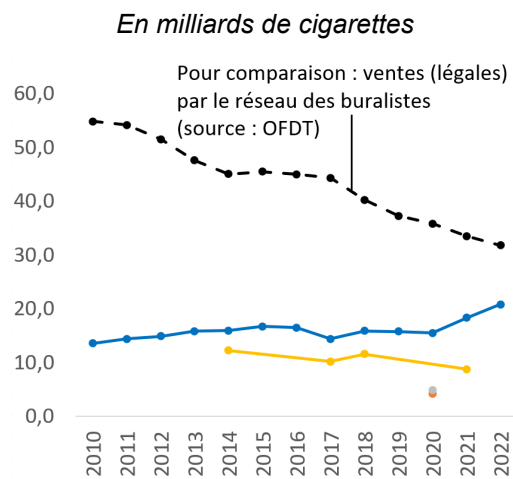
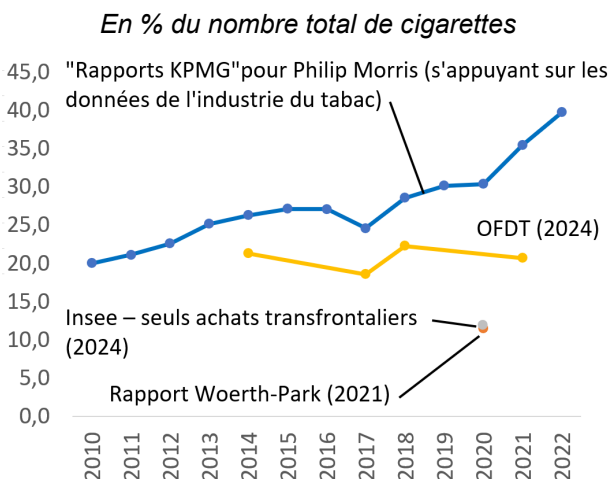
**Source :** confédération des buralistes

**Par ailleurs, l'argument de l'industrie du tabac selon lequel les hausses de prix favoriseraient l'augmentation du marché parallèle (c'est-à-dire le commerce transfrontalier légal, la contrebande et la contrefaçon) doit être relativisé.**

Ses estimations, figurant dans une étude annuelle commandée au cabinet KPMG par Philip Morris et reposant sur des données fournies par l'industrie du tabac, s'appuient sur une méthodologie peu transparente et sont contestées, notamment, par la Direction générale des finances publiques (DGFiP), la direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI) et l'Observatoire français des drogues et des tendances addictives (ODFT).

Par ailleurs, comme le montrent les graphiques ci-après, selon les chiffres de l'industrie du tabac, l'augmentation continue depuis 2010 de la **part** du marché parallèle proviendrait essentiellement de la diminution du nombre de cigarettes vendues par les buralistes, l'augmentation du **nombre** de cigarettes vendues dans le cadre du marché parallèle étant bien moins spectaculaire, et concentrée sur les seules années 2021 et 2022.

### Principales estimations du marché parallèle



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

La hausse du prix des cigarettes entraîne habituellement un moindre taux de baisse des quantités vendues, et donc une augmentation de la rémunération des buralistes (ou « remise »), définie réglementairement en proportion du prix de vente. On pourrait renforcer ce phénomène en augmentant réglementairement le taux de cette rémunération.

**Proposition n° 4 : Augmenter le prix des produits du tabac d'au moins 3,25 % par an hors inflation jusqu'en 2040, par la fiscalité et par une augmentation du taux de rémunération des buralistes.**

Une nouvelle augmentation de la fiscalité du tabac rendrait d'autant plus nécessaire de **renforcer la lutte contre le marché parallèle**, ce qui passe par des travaux d'estimation plus approfondis de celui-ci (prévus par le « plan tabac » 2023-2025 de la DGDDI) et diverses actions pour réduire le nombre de cigarettes vendues dans ce cadre.

**Proposition n° 5 : Chiffrer selon une méthodologie fiable et transparente le nombre de cigarettes vendues dans le cadre du marché parallèle, et réduire ce nombre, par un renforcement de la lutte contre le commerce illicite, par des actions de prévention ciblées dans le cas du commerce transfrontalier licite, et en promouvant une révision en ce sens des directives tabac (harmonisation des prix à la hausse, application obligatoire des règles sur l'approvisionnement proportionné des marchés prévues par le protocole de 2012 à la convention de l'OMS sur la lutte antitabac).**

Actuellement, produits de vapotage exceptés, la vente de produits contenant de la nicotine n'est pas encadrée, ce qui n'est pas justifiable du point de vue de la santé publique.

**Proposition n° 6 : Mieux encadrer la vente de produits contenant de la nicotine, en la limitant aux bureaux de tabac et aux magasins spécialisés et en interdisant leur vente aux mineurs, voire en instaurant une licence pour les magasins spécialisés.**

L'article 15 de la LFSS 2023 prévoit d'aligner d'ici le 1<sup>er</sup> janvier 2026 la fiscalité du tabac à chauffer sur celle des cigarettes. Cette augmentation doit être effectivement menée à terme, malgré la demande de l'industrie du tabac que le tabac à chauffer bénéficie d'une fiscalité préférentielle. Contrairement à ce que le suggèrent les industriels du tabac, le tabac à chauffer étant plus nocif que la cigarette électronique, son usage ne saurait être encouragé comme substitut à la cigarette.

**Proposition n° 7 : Mener à bien, comme prévu par la loi, l'alignement de la fiscalité du tabac à chauffer sur celle des cigarettes.**

Les rapporteuses ne proposent pas en revanche d'instaurer une taxation des produits du vapotage, afin d'éviter le risque d'un report de certains consommateurs vers le tabac.

## **C. DÉFINIR UNE POLITIQUE DE LUTTE CONTRE LA CONSOMMATION NOCIVE D'ALCOOL**

Selon l'Observatoire français des drogues et des tendances addictives (OFDT), les seuls États de l'Union européenne producteurs taxant le vin sont la France et l'Espagne, qui ont fixé cette fiscalité à un niveau symbolique. Par ailleurs, selon Santé publique France, en 2017, 10 % des 18-75 ans consommaient 58 % de l'alcool. L'augmentation de la fiscalité de l'alcool, et en particulier du vin, pour souhaitable qu'elle soit du point de vue de la santé publique, semble donc difficilement envisageable en pratique.

Une solution alternative serait d'instaurer un prix minimum de vente par unité d'alcool pur, comme le préconisent l'OMS (2010), la Cour des comptes (2016), de récents travaux de simulation de Fabrice Etilé (2022) ou la commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale (2023). Une telle mesure présente l'intérêt de cibler les consommations les plus pathologiques. Selon les travaux de simulation précités, un prix minimum de 0,5 euro pour 10 grammes d'alcool pur réduirait la mortalité par cancer imputable à la consommation d'alcool de 22 % et augmenterait les marges et les profits des producteurs indépendants de vin.

Un tel prix minimum a été récemment instauré en Écosse (2018), dans le Territoire du Nord australien (2018), au Pays de Galles (2020) et en Irlande (2022). À la suite d'une évaluation très

favorable de *Public Health Scotland* (2023), le Parlement écossais a décidé en 2024 de pérenniser la mesure (le prix minimum étant porté de 0,5 livre à 0,65 livre pour 10 grammes d'alcool pur).

Malgré tout, la proposition suscite en France l'opposition des représentants de la filière, qui lors de leur audition par la Mecss, ont exprimé la crainte que l'augmentation des marges soit captée par les distributeurs.

**Proposition n° 8 : Poursuivre, en associant les producteurs, la réflexion sur l'instauration éventuelle d'un prix minimum par unité d'alcool, afin notamment d'éviter que les augmentations de marge soient captées par les distributeurs.**

Actuellement, la publicité pour l'alcool est autorisée sur la quasi-totalité des supports, y compris internet (depuis 2009). Seul son contenu est encadré, qui doit se borner à des informations objectives. Comme le souligne l'association Addictions France, ces règles sont fréquemment violées, en particulier sur internet.

**Proposition n° 9 : Mieux encadrer la publicité pour l'alcool, en inscrivant à l'article L. 3351-7 du code de la santé publique des peines plus dissuasives et adaptées et en interdisant la publicité pour l'alcool sur internet.**

La Cour des comptes préconise, dans son rapport public thématique précité de 2016, d'« élaborer un programme national de réduction des consommations nocives d'alcool », sur le modèle de ce qui existe dans cas du tabac. Un tel programme national permettrait de fixer des objectifs clairs et favoriserait la cohérence des actions menées.

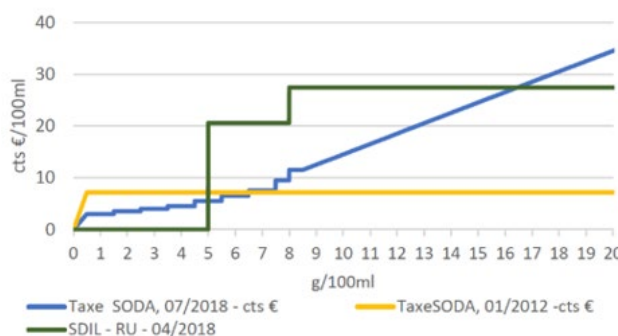
**Proposition n° 10 : Élaborer et rendre public un programme national de réduction des consommations nocives d'alcool.**

## D. CRÉER LES CONDITIONS D'UN ENVIRONNEMENT NUTRITIONNEL FAVORABLE À LA SANTÉ

### 1. Se doter d'une fiscalité nutritionnelle plus audacieuse

Compte tenu de son bilan mitigé, l'efficacité de la taxe soda doit être renforcée. Il est pour cela recommandé de s'inspirer du modèle britannique. Celui-ci a produit un impact significatif<sup>1</sup>, grâce à un barème fiscal fortement désincitatif et à d'importants effets de seuils générés par des tranches fiscales favorisant la reformulation des compositions nutritionnelles par les producteurs.

#### Comparaison des taxes sur les boissons sucrées en France et au Royaume-Uni



**Source :** Commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale, rapport d'information concluant les travaux du Printemps social de l'évaluation, juin 2023

Le dispositif fiscal doit être lisible et aisément compréhensible par les acteurs du marché pour faciliter leur repositionnement, à l'inverse de la taxe française dont le barème graduel apparaît complexe et peu incitatif.

<sup>1</sup> L'effet de la taxe britannique a été dix fois supérieur à celui de la taxe française, si l'on considère le moindre volume de sucres consommés par les ménages.

En cohérence avec la proposition n°1, la pédagogie autour de cette taxe devrait être renforcée pour améliorer son acceptabilité.

**Proposition n° 11 : Réformer le barème de la taxe sur les boissons sucrées, en augmentant ses taux et en limitant le nombre de tranches d'imposition, afin de renforcer son efficacité et d'accentuer sa visée comportementale.**

**Proposition n° 12 : Accompagner la réforme de la taxe sur les boissons sucrées d'une communication adaptée, explicitant les objectifs poursuivis en termes de santé publique et valorisant le financement d'actions de prévention.**

## 2. Au-delà de l'outil fiscal, structurer une politique nutritionnelle globale

**Le choix de recourir à des outils non contraignants pour faire évoluer la composition des produits alimentaires** (réduction des taux de sucre, de sel, de gras) **n'a pas fait ses preuves**. Sur le modèle d'autres pays dans le monde (Autriche, Danemark), des standards de composition nutritionnelle pourraient être fixés pour certaines catégories d'aliments. Cette mission serait confiée à l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses). Le Haut Conseil de la santé publique (HCSP) avait recommandé d'agir en ce sens dès 2017<sup>1</sup>.

En parallèle, **le soutien à la consommation de fruits et de légumes**, par le biais d'un dispositif de type « chèque alimentaire », a fait l'objet de tergiversations de la part de l'exécutif après avoir été préconisé par la convention citoyenne pour le climat. Convaincues de l'intérêt d'une telle mesure, les rapporteuses souhaitent **l'ouverture d'un débat au Parlement** à l'appui d'une étude d'impact consolidée.

Par ailleurs, depuis la « loi Gattolin » du 20 décembre 2016<sup>2</sup>, **les conditions de la régulation du marketing alimentaire n'ont pas évolué**. Le cadre législatif actuel, minimaliste et désormais dépassé, doit être renforcé. Les travaux réalisés par Santé Publique France conduisent les rapporteuses à formuler une recommandation ambitieuse.

Enfin, les rapporteuses appellent de leurs vœux une évolution de la réglementation européenne en faveur d'un Nutri-Score obligatoire, compte tenu de l'impact avéré de l'affichage de ce logo sur les choix des consommateurs.

**Proposition n° 13 : Fixer des quantités maximales de sucre, de sel ou de matières grasses pour certaines catégories d'aliments.**

**Proposition n° 14 : Produire et transmettre au Parlement dans les meilleurs délais le rapport sur les modalités de mise en œuvre d'un chèque alimentaire prévu par la loi « Climat et résilience » de 2021, puis expérimenter un dispositif de soutien à l'achat de fruits et légumes par les ménages disposant de ressources inférieures à un seuil à déterminer.**

**Proposition n° 15 : Interdire à la télévision et sur internet les publicités pour des aliments de faible qualité nutritionnelle ciblant les enfants de moins de 17 ans.**

**Proposition n° 16 : Plaider pour un Nutri-Score obligatoire à l'échelle européenne grâce à une révision du règlement EU n° 1169/2011.**

---

<sup>1</sup> Haut conseil de la santé publique, *Pour une politique nationale nutrition santé 2017-2021*, Avis et rapports, septembre 2017.

<sup>2</sup> Loi n° 2016-1771 du 20 décembre 2016 relative à la suppression de la publicité commerciale dans les programmes jeunesse de la télévision publique.

Réunie le mercredi 29 mai 2024 sous la présidence de Philippe Mouiller, la commission des affaires sociales a adopté le rapport et les recommandations, et en a autorisé la publication.



**Philippe Mouiller**  
Sénateur (LR) des Deux-  
Sèvres  
Président de la  
commission des affaires  
sociales



**Alain Milon**  
Sénateur (LR)  
de Vaucluse  
Président de la  
Mecss



**Élisabeth Doineau**  
Sénatrice (UC) de la  
Mayenne  
Rapporteuse générale



**Cathy Apourceau-Poly**  
Sénatrice (CRCE-K)  
du Pas-de-Calais  
Rapporteuse

**Consulter le rapport d'information**

<http://www.senat.fr/notice-rapport/2023/r23-638-notice.html>