



**Institut de Recherches
Economiques et Fiscales**

Idées pour agir

**Pertinence et efficacité de la fiscalité
comportementale**

Mai 2021

Contact : Nicolas Lecaussin, Directeur.
nicolas.lecaussin@irefeurope.org – Tél : 01 43 80 55 18 / 06 64 89 73 21

Sommaire

Introduction	3
Partie 1 : Émergence et justification de la fiscalité comportementale	4
1.1. A quoi sert l'impôt ?.....	5
1.2. Les premières taxes comportementales	6
1.3. Théories économiques et taxes comportementales	8
1.4. Les comportements individuels sont-ils l'affaire de l'État ?	13
Partie 2 : La fiscalité comportementale dans le monde et ses effets	18
2.1. Des États de plus en plus « moralisateurs »	19
2.2. Les taxes sur l'alcool.....	20
2.3. Les taxes sur le gras	28
2.4. Les taxes sur le sucre.....	36
2.5. Les taxes sur le tabac	43
Partie 3 : La France et la fiscalité comportementale	58
3.1. La taxe, « outil de santé publique »	59
3.2. La taxation de l'alcool	60
3.3. La taxation du sucre	65
3.4. La taxation du tabac.....	69
Partie 4 : Les résultats décevants de la fiscalité comportementale	82
4.1. Les effets de la taxation sont difficilement mesurables	83
4.2. L'efficacité de la taxation est insuffisamment prouvée.....	84
4.3. La taxation manque souvent de cohérence.....	85
4.4. La taxation entraîne le développement des marchés parallèles	86
4.5. Des risques accrus pour la santé et la sécurité	89
4.6. La taxation pénalise les plus pauvres	91
4.7. Des finances publiques dépendantes des taxes comportementales	94
4.8. Les connaissances scientifiques sont en constante évolution	96
Conclusion	98

Introduction

Les Français, s'ils ont relativement bien respecté les périodes de confinement qui leur ont été imposées en 2020, avaient aussi hâte d'en sortir pour retrouver leurs semblables et « profiter de la vie » : prendre un verre avec des amis, partager une planche de charcuteries, fumer une cigarette à la terrasse d'un café, s'offrir un chocolat chaud et une pâtisserie bien calée dans le fauteuil douillet d'un salon de thé.... Certes, la vie ne se résume pas à ces petits moments de plaisir, mais ceux-ci n'en sont pas moins précieux pour la rendre plus douce.

Des moments qui sont pourtant dans le collimateur de nos dirigeants, au-delà des périodes de confinement. La dernière campagne de Santé Publique France sur la consommation d'alcool, en novembre 2020, mettait en avant que le risque de mortalité apparaît à partir d'un verre et demi d'alcool par jour. Elle rappelait aussi que l'alcool tue plus de 40 000 Français chaque année.

Il s'agit donc de sauver des vies – comme le confinement était également censé sauver des vies « quoi qu'il en coûte » – en détournant les Français de la consommation des produits jugés nocifs pour leur santé. Un des moyens couramment utilisés pour ce faire est la taxation des dits produits.

Mais se pose-t-on la question de l'efficacité de cette fiscalité dite « comportementale » ? Prend-on le temps d'analyser ses succès et ses échecs ? Tire-t-on des enseignements des expériences étrangères ? Remet-on en question sa pertinence au gré des avancées scientifiques d'une part, et des innovations d'autre part ?

Cette étude a l'ambition de répondre à ces questions. **Dans la première partie**, nous nous demandons si la finalité de l'impôt et des taxes est bien d'aboutir à un changement de comportements chez les citoyens. Et plus largement si les comportements individuels doivent être l'affaire de l'État, au risque de le voir s'immiscer dans tous les recoins de notre vie privée.

La deuxième partie traite de la fiscalité comportementale dans le monde, en abordant successivement le cas de l'alcool, du gras, du sucre et du tabac. Sont ainsi examinées les expériences menées dans neuf pays, principalement européens (Allemagne, Danemark, Finlande, Hongrie, Italie, Royaume-Uni, Suède), mais aussi au Japon et au Mexique.

Dans la troisième partie, nous nous attachons à la fiscalité comportementale française portant sur l'alcool, le sucre et le tabac.

Enfin, la quatrième et dernière partie, est consacrée aux enseignements que l'on peut tirer de ces expériences. La fiscalité comportementale produit-elle les effets attendus ? N'entraîne-t-elle pas des effets indésirables ? N'est-elle pas, avant tout, supportée par les moins fortunés ? Tient-elle suffisamment compte des innovations et des avancées scientifiques ? Ne sert-elle pas avant tout à remplir les caisses d'un État impécunieux ?

Nous concluons sur quelques pistes de réflexion afin de rendre cette fiscalité comportementale plus pertinente et efficace.

Partie 1 : Émergence et justification de la fiscalité comportementale

1.1. A quoi sert l'impôt ?

Vaste sujet que celui de la justification des impôts et taxes¹. Pourtant, à l'origine, les choses semblent claires : l'impôt sert à permettre le fonctionnement de l'administration et à financer la protection de la population. L'impôt est essentiellement perçu pour payer la guerre, et le train de vie de l'État.

Cette acception a vécu. Certes, les impôts et taxes de toutes sortes continuent à financer, en partie seulement si l'on considère les dettes et déficits publics, les dépenses de l'État. Mais au XX^e siècle de nouvelles justifications de l'impôt sont apparues.

C'est ainsi, qu'en 1920, la Chambre « Bleu horizon » augmente le taux marginal de l'impôt général sur le revenu (IGR) pour le faire passer de 2 % (en 1915) à 50 %. Il sera même monté jusqu'à 90 % en 1924. ! Alors que l'État avait de considérables besoins d'argent au sortir de la Grande Guerre, il est apparu au gouvernement et au législateur qu'on ne pouvait demander plus d'efforts fiscaux aux Français sans faire contribuer davantage les riches.

L'impôt redistributif naît, en pratique, à ce moment-là, même si certains en trouvent déjà, à tort d'ailleurs car à l'époque « à raison » voulait dire « en proportion », les germes dans l'article 13 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 qui indique que :

« Pour l'entretien de la force publique, et pour les dépenses d'administration, une contribution commune est indispensable : elle doit être également répartie entre tous les citoyens, en raison de leurs facultés. »

L'arrivée du Front populaire au pouvoir en 1936 instaure définitivement l'idée que l'impôt doit réduire les inégalités et donc être un instrument de redistribution. Il doit également financer de nouveaux services. Cette conception de l'impôt – celle de l'État-providence – prévaut toujours aujourd'hui dans le débat public.

Mais à l'État-providence est venu se substituer, ou se rajouter, l'État-nounou qui, lui, conçoit la fiscalité comme l'instrument de la « bonne conduite ». L'impôt devient ainsi le moyen de façonner les comportements et même de « dire le bien et le mal »².

Cette évolution de la fiscalité n'est pas une spécificité française. À des degrés divers, les impôts et taxes ont suivi les mêmes axes de développement dans les autres pays occidentaux.

Peut-on cependant déterminer à quel moment est apparue la première taxe comportementale ?

¹ Nous employons les mots « impôt » et « taxe » comme synonymes, même s'ils recouvrent, en droit, des finalités différentes. En effet, la taxe est censée être liée à une prestation de service rendue par un organisme de service public. L'impôt, lui, n'est pas affecté à une dépense en particulier, mais concourt au budget général de l'État. Derrière ces deux mots d'impôts et de taxes, nous rangeons également les droits, redevances, contributions, prélèvements, octrois, retenues, et autres versements divers et variés, directs et indirects.

² Olivier Babeau dans sa préface au livre de Victor Fouquet et Jean-Baptiste Noé, « La révolte fiscale. L'impôt : histoire, théories et avatars », Calmann-Lévy, 2019.

1.2. Les premières taxes comportementales

C'est donc pour financer l'armée que l'impôt fut inventé. Et cette invention coïncida avec la recherche de la base taxable la plus large possible, et par conséquent la plus efficace en termes de rendement.

Par exemple en France, la gabelle, taxe sur le sel qui existait déjà à l'époque romaine mais qui fût surtout étendue à partir du Moyen-Âge, n'avait pas pour objet de réduire la consommation de sel. Il s'agissait d'une taxe assise sur une base très large – le sel était indispensable pour la conservation des aliments et utilisé par tous –, et facilement contrôlable, pour pourvoir aux dépenses du pouvoir royal. Une ordonnance du 28 décembre 1355 indique d'ailleurs clairement que cette gabelle doit soutenir les frais de l'armée.

En France toujours, il a été recensé 28 droits ou taxes sur le vin pour l'année 1324³. Il s'agissait de taxer la production, le transport et la vente à travers tout le royaume d'une boisson largement consommée.

En Angleterre, l'impôt indirect sur des produits de consommation (*excise* en anglais, ou droits d'accises en français) apparut dans les années 1640. Là encore, il s'agissait de profiter d'une base imposable large et, donc d'un bon rendement, pour financer l'armée et les guerres⁴. La bière, boisson populaire déjà à cette époque, fût notamment choisie car son recouvrement s'en trouva facilité par une taxation sur le lieu de production – la brasserie – et non sur le lieu de vente ou de consommation.

Il en est de même aux États-Unis où, en 1791, Alexander Hamilton proposa la première taxe sur le whisky pour rembourser les dettes de la Guerre d'Indépendance. Cette taxe fût supprimée suite à la rébellion du whisky en 1794 en Pennsylvanie. Comme l'indique DePippo, « *Aux élections de 1800, des droits d'accise similaires sur le tabac à priser, le sucre, les voitures hippomobiles, les ventes aux enchères et le sel avaient été imposés. Le gouvernement avait trouvé, avec un peu de persuasion, une source nouvelle et constante de revenus [...]. En 1807, cependant, le Congrès a abrogé tous les droits d'accise, comme Thomas Jefferson l'avait promis lors de sa campagne présidentielle* »⁵.

L'histoire se répéta à plusieurs reprises aux États-Unis où des droits d'accises furent instaurés pour financer la guerre ou la reconstruction d'après-guerre, et à chaque fois ils furent ensuite abrogés. À chaque fois jusqu'à la Guerre de Sécession : en effet, alors que le Congrès a augmenté considérablement la taxe sur le whisky en 1865, il la maintiendra à l'issue de la guerre civile. Et en 1913, la taxe sur l'alcool était la principale source de recettes de l'État fédéral américain⁶. Mais au même moment fût instauré l'impôt fédéral sur le revenu qui, très vite, remplaça la taxe sur l'alcool comme principal moyen de financer l'État. En 1915, nous dit DePippo, « *l'impôt sur le revenu ne représentait que 16 % des recettes fédérales. En 1918,*

³ Pierre-Charles Laurent de Villedeuil, « *Histoire de l'impôt des boissons* », Librairie nouvelle, 1854. Cité par Daudigny et Deroche, 2014 (voir infra).

⁴ Michael Braddick, « *Réflexions sur l'État en Angleterre (XVI^e-XVII^e siècles)* », *Histoire, Économie et Société*, 2005/1 (24^{ème} année), pp. 29-50.

⁵ David J. DePippo, « *Il Take My Sin Taxes Unwrapped and Maximized, with a Side of Inelasticity, Please* », *University of Richmond Law Review*, Vol.36, Issue 2, (2002), pp. 543-568.

⁶ David J. DePippo, *ibid.*

c'était 79 % ». Ce qui permet plus facilement de faire adopter, en 1919, le 18^{ème} amendement interdisant « la fabrication, la vente ou le transport de boissons enivrantes, leur importation ou leur exportation des États-Unis et de tout territoire relevant de leur juridiction ».

D'ailleurs, dès 1851, l'état du Maine avait limité les ventes de boissons alcoolisées. En 1855, treize états – les *dry states* – prenaient des mesures de prohibition. La mesure put ainsi s'étendre à l'ensemble des États-Unis, sous l'influence des théories hygiénistes et les mouvements de tempérance, apparus au XIX^{ème} siècle. Mais, en réalité, on n'avait plus besoin de taxer l'alcool pour remplir les caisses du budget fédéral.

On raconte généralement que la prohibition fût abolie car ses résultats étaient médiocres. Non seulement, elle n'avait pas vraiment permis de réduire la consommation d'alcool, mais elle avait fait aussi croître le crime organisé, la corruption et le nombre de victimes de produits frelatés.

On peut aussi considérer que la prohibition est une victime directe de la Grande Dépression. En effet, quand celle-ci survint, les recettes fédérales se tarirent. L'impôt sur le revenu ne rapportait plus, en 1932, que la moitié de ce qu'il produisait en 1930. L'idée de taxer à nouveau l'alcool réapparut. Mais l'alcool n'était plus disponible. Abolir la prohibition aurait permis de le taxer à nouveau. C'est sans doute en partie pourquoi Franklin D. Roosevelt s'est fait élire en 1932 en promettant l'abolition de la prohibition. Les taxes sur l'alcool, firent leur réapparition en 1933. Cette année-là, elles représentaient 2 % des recettes fédérales américaines ; en 1936, cette part était de 13 % ! Assurément, une bonne opération.

S'il fallait vraiment trouver l'origine de la première taxe comportementale, on pourrait peut-être le faire avec la « bataille du gin » en Angleterre, à la fin du XVII^{ème} siècle. À cette époque, les soldats anglais, partis guerroyer en Hollande, revinrent avec une boisson nouvelle, « l'eau de genièvre » qui devient *genever* puis *gin*. Si le gin est d'abord importé de Hollande, il fût très rapidement produit en Angleterre même. Sa production permettait en effet d'écouler la surproduction de grains (essentiellement du seigle et du blé), évitant ainsi d'engorger le marché et de faire chuter les prix. La distillation offrait également des débouchés au blé de médiocre qualité, assurant ainsi les propriétaires terriens d'écouler leurs récoltes. C'est donc pour encourager la distillation d'un alcool anglais, à base de grain anglais, que le Parlement, en 1694, augmente la taxe sur la bière⁷ (faite, elle, à partir d'orge).

Aucune considération de santé publique dans l'augmentation de la taxe sur la bière – au contraire même, puisqu'il consiste à faire en sorte que le consommateur consomme une boisson plus forte en alcool –, mais plutôt un acte résultant de la pression d'un lobby. Cependant, il s'agit bien d'inciter les consommateurs à se détourner de la bière au profit du gin, et donc à les faire changer de comportement. Et, en augmentant la taxe sur la bière, le pouvoir y trouve son avantage.

En fait, les États, quels qu'ils soient, cherchent constamment de nouvelles recettes et inventent, pour cela, de nouveaux impôts et taxes. C'est ce que confirment les sénateurs Daudigny et Deroche dans leur rapport de 2014 :

⁷ Suzy Halimi, « La bataille du gin en Angleterre dans la première moitié du XVIII^e siècle », *Histoire, Économie et Société*, 1988/4 (7^{ème} année), pp. 461-473.

« 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) »⁸.

Ce n'est souvent donc qu'après coup que les gouvernants tentent de trouver une justification à la fiscalité. Au début, comme nous l'avons vu, ce fût la guerre, puis la réduction des inégalités, aujourd'hui la santé et la protection de l'environnement.

Comme l'écrit Pierre-Yves Cusset :

« Cet engouement assez récent pour la fiscalité comportementale est lié à l'élévation générale du niveau des prélèvements obligatoires : la fiscalité, pour être encore acceptée, doit sans doute se parer de nouvelles vertus »⁹.

À cet égard, la taxe intérieure pétrolière (TIP) est un bon exemple. Instaurée en 1928, la TIP avait pour objectif de financer l'industrie française du raffinage. Il n'était alors aucunement question d'inciter à moins consommer de carburant. Bien au contraire. Au fil du temps, elle est devenue taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers (TIPP) puis taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICE). Cette dernière intègre une composante carbone dans le cadre de la stratégie nationale bas carbone de lutte contre le réchauffement climatique.

Mais ces taxes comportementales trouvent-elles leur justification dans les théories économiques ?

1.3. Théories économiques et taxes comportementales

1.3.1. Tout impôt influe sur le comportement

Tout impôt, toute taxation, a un effet sur celui qui le paye. Le Cardinal de Richelieu, ministre de Louis XIII, avait déjà compris cela au XVII^{ème} siècle :

« [...] l'augmentation des impôts est capable de réduire un grand nombre de sujets du Roi à la fainéantise, étant certain que la plus grande partie du pauvre peuple et des artisans employés aux manufactures aimeront mieux demeurer oisifs et les bras croisés

⁸ Yves Daudigny et Catherine Deroche, « Rapport d'information fait au nom de la commission des affaires sociales du Sénat sur la fiscalité comportementale », février 2014.

⁹ Pierre-Yves Cusset, « Taxes comportementales : les nouvelles frontières de la fiscalité ? », *Sociétal* 2014, Eyrolles/Institut de l'Entreprise, pp. 128-137.

que de consommer toute leur vie en un travail ingrat et inutile, si la grandeur des [impôts] les empêche de recevoir [le salaire] de la sueur de leur corps »¹⁰.

Plus d'un siècle plus tard, Adam Smith, donnera dans son ouvrage le plus célèbre, quatre maximes sur les impôts. La dernière de ces maximes précise que :

« [...] l'impôt peut entraver l'industrie et décourager le peuple de se consacrer à certaines branches d'activité qui pourraient pourtant lui fournir du travail et des moyens de subsistance. Ainsi, tandis que d'un côté il oblige le peuple à payer, de l'autre il diminue, voire détruit, une partie des fonds qui pourraient lui permettre plus aisément de le faire »¹¹.

Les exemples sont légion, dans l'histoire, de taxes qui produisent des effets qui ne sont pas ceux recherchés initialement par la puissance publique. Ainsi en est-il de l'impôt sur les portes et fenêtres, institué en 1798, sous le Directoire. Son but était de taxer les propriétaires des demeures les plus grandes, celles qui disposaient du plus grand nombre de portes et fenêtres. L'imposition eut pour effet de conduire les propriétaires à murer les ouvertures, et ne produisit finalement que peu de recettes. En revanche, l'insalubrité progressa dans des locaux mal ventilés. Cet impôt ne fût supprimé qu'en 1926 !

Plus près de nous, l'instauration de l'impôt sur les grandes fortunes (IGF) en 1981, devenu ensuite impôt de solidarité sur la fortune (ISF), a indéniablement incité les contribuables les plus fortunés à s'expatrier. Le ministère de l'économie et des finances estime, qu'entre 2006 et 2016, près de 4 600 ménages assujettis à l'ISF, représentant un patrimoine imposable total de 23,8 milliards d'euros, ont quitté la France. Ces départs ont amputé les recettes de cet impôt de 20 millions d'euros par an. Et les recettes de l'impôt sur le revenu, de la TVA, etc., ont également été diminuées par le départ de ces contribuables.

1.3.2. La taxe pigouvienne ou le marché

Arthur C. Pigou (1877-1959), économiste britannique, proposa en 1920 dans son ouvrage « L'économie du bien-être »¹², une taxe pour réduire les externalités négatives. Selon l'économiste, en effet, les industriels peuvent chercher à maximiser leur intérêt privé marginal au détriment de l'intérêt social marginal. Comme ces industriels n'internalisent pas les coûts sociaux de leurs activités, il convient donc d'intégrer ces coûts directement lors de la production à travers des taxes.

Cette taxe, dite pigouvienne, est censée envoyer un signal-prix au marché et rendre, de fait, plus compétitifs les produits similaires dont les externalités négatives sont moins fortes. Par conséquence, les industriels en cause sont contraints de changer de comportement et produire moins d'externalités négatives. De façon symétrique, l'État peut subventionner la production d'externalités positives.

¹⁰ Cité par Victor Fouquet et Jean-Baptiste Noé, « La révolte fiscale. L'impôt : histoire, théories et avatars », Calmann-Lévy, 2019, p. 93.

¹¹ Adam Smith, « Recherche sur la nature et les causes de la richesse des nations », Livre V, chap.2, partie 2, 1776.

¹² Arthur C. Pigou, « The Economics of Welfare », Palgrave Macmillan, 2013.

Pigou avait en tête la pollution atmosphérique londonienne de son temps lorsqu'il a « inventé » cette taxe. Mais les taxes sur l'alcool ou le tabac sont considérées comme des taxes pigouviennes, dans le sens où elles visent à faire payer pour les coûts importants que ces produits sont censés générer pour le système de santé.

Le principal critique de Pigou fût Ronald Coase (1910-2013), « prix Nobel » d'économie en 1991, qui, dans un article de 1960¹³, explique, qu'avec une taxe pigouviennne, l'État fixe arbitrairement un niveau d'externalités acceptable. Mais ce niveau peut ne pas être optimal puisqu'il fait fi de son coût pour les parties. La solution pigouviennne est autoritaire, arbitraire et à somme nulle. Coase propose une solution spontanée, contractuelle et à somme positive. Il se demande si les parties ne peuvent pas arriver à un accord ; si l'industriel qui produit les externalités ne peut pas négocier avec ceux qui subissent les mêmes externalités afin de trouver une solution. Bref, il s'agit de laisser les parties régler le problème auquel elles sont confrontées plutôt que d'intervenir.

Coase prend donc Pigou à son propre piège, celui d'un modèle économique néo-classique dans lequel il n'existe pas de coûts de transaction. Coase énonce donc son théorème :

« Si les coûts de transaction sont nuls et si les droits de propriété sont bien définis, les agents peuvent corriger d'eux-mêmes et spontanément les externalités en passant par un accord. »

Mais Coase, qui n'est pas un économiste néo-classique, sait que les coûts de transaction ne sont jamais nuls. Les négociations entre les parties peuvent donc être ardues et longues. Une intervention extérieure peut alors être nécessaire. La firme a d'ailleurs été inventée pour cela nous dit Coase (dans un article de 1937) : elle permet d'internaliser les coûts de transaction qui existent sur le marché¹⁴.

Par ailleurs, en l'absence d'accord amiable entre les parties, et en l'absence d'entrepreneurs solutionnant la question des coûts de transaction, il peut être nécessaire de recourir à un mode autoritaire d'attribution des intérêts. C'est le rôle des institutions judiciaires.

On le voit donc, l'État n'est pas la seule et unique solution tant pour régler la question des externalités que celle des coûts de transaction. Coase invite donc à une approche comparative des alternatives possibles face à une externalité.

1.3.3. L'économie comportementale et la neuroéconomie

Aux alentours des années 1960, avec les travaux d'Edward Chamberlin, Vernon Smith, Amos Tversky et Daniel Kahneman, se développe tout un courant de pensée prenant le contrepied des théories économiques classiques qui mettent en avant un *homo œconomicus* rationnel dont les décisions ne sont guidées que par la maximisation de ses gains.

¹³ R.H. Coase, « The Problem of Social Cost », *The Journal of Law Economics*, vol. III, October 1960, pp.1-44.

¹⁴ R.H. Coase, « The Nature of the Firm », *Economica*, vol. 4 (16), novembre 1937, pp.386-405. Traduction française par Cécile Thiébault : « La nature de la firme », *Revue française d'économie*, vol.II (1), hiver 1987, pp. 133-163.

Ces travaux ont surtout été popularisés à la toute fin du XX^{ème} siècle et au début du XXI^{ème} avec les « prix Nobel » d'économie attribués en 1994 à Reinhard Selten, en 2002 à Vernon Smith et Daniel Kahneman, et en 2017 à Richard Thaler.

L'économie comportementale, qui s'appuie sur la psychologie expérimentale, démontre que les individus prennent parfois des décisions « irrationnelles » pouvant aller à l'encontre de leur intérêt bien compris, et étant même loin d'être optimales pour l'intérêt général. En effet, les biais cognitifs et émotionnels, mais aussi les biais moraux et de conformité, influencent les choix économiques.

Conformité aux règles et aux normes sociales, jalousie, envie, procrastination, difficulté à se projeter dans l'avenir... influent sur les choix et les décisions des individus.

On sait, par exemple, que beaucoup de particuliers investissant en Bourse obtiennent de mauvais résultats. La société Blackrock a étudié de près la performance agrégée des comptes d'investisseurs particuliers au cours des 20 dernières années. Sur cette période, les actions ont rapporté en moyenne 8 % par an, tandis que l'investisseur individuel moyen ne gagnait que 2 %. De nombreuses raisons expliquent cette sous-performance, mais deux d'entre elles sont à prendre en compte ici :

- le biais de surconfiance : les individus surestiment souvent leurs capacités dans un domaine spécifique. Si la plupart des gens s'estiment incapables d'opérer à cœur ouvert après avoir lu quelques ouvrages d'anatomie, la majorité d'entre eux pensent pouvoir obtenir des résultats supérieurs à la moyenne sur les marchés en feuilletant un journal spécialisé ;
- le conformisme : les individus ont tendance à suivre les tendances du moment, à acheter l'action qui fait la une de l'actualité parce qu'elle a connu une hausse spectaculaire de son cours. Les investisseurs ont souvent peur de « rater le train », de ne pas faire partie des heureux élus et investissent alors à mauvais escient, si ce n'est au plus mauvais moment quand le cours est au plus haut.

Parmi les biais cognitifs les plus connus, on peut citer « l'effet Ikea » qui consiste à accorder davantage de valeur qu'il n'en a à un bien que nous avons créé, même partiellement. C'est ainsi que les produits de l'enseigne suédoise sont survalorisés proportionnellement au mal qu'ont eu les acheteurs à les assembler.

À l'économie comportementale, on peut également rattacher la neuroéconomie même si cette dernière en diffère par le fait qu'elle s'appuie sur la neurobiologie, grâce notamment à l'imagerie cérébrale, pour comprendre les comportements. L'imagerie par résonance magnétique fonctionnelle (IRMf) permet ainsi de repérer les zones du cerveau qui sont activées lors de décisions économiques et les émotions qui y sont associées.

Des expériences menées en neuroéconomie sur l'entrepreneuriat par exemple, ont permis de montrer notamment « *que les émotions influencent bel et bien l'évaluation et l'exploitation des possibilités ou occasions. L'analyse permet de mesurer et de discriminer leur impact : la crainte diminue la capacité de repérer et d'exploiter les occasions, à l'inverse de la joie ou de la colère. La complexité et l'ambiguïté de l'information semblent par ailleurs jouer un rôle déterminant dans l'activation interne des facultés entrepreneuriales des agents en jouant sur*

le stress et l'attention. Ces premiers résultats suggèrent à eux seuls des protocoles nouveaux pour améliorer l'entrepreneurs dans les organisations »¹⁵.

1.3.4. Le nudge

Le *nudge* (« coup de coude » en français, mais le plus souvent traduit par « coup de pouce ») est issu des travaux en économie comportementale et neuroéconomie. Il consiste à influencer les comportements, les motivations, les décisions individuelles et collectives par des suggestions indirectes. Thaler et Sunstein, inventeurs du concept, ont qualifié leur théorie de « *paternalisme libertarien* » puisqu'elle vise à ne rien interdire ni à restreindre les choix, mais au contraire « *à aider les hommes à prendre des décisions qui améliorent leur vie sans attenter à la liberté des autres* »¹⁶.

Parmi les exemples les plus connus de *nudge*, on peut citer la mouche dessinée au fond des urinoirs qui incite les utilisateurs à la viser, ce qui réduit de 80 % les éclaboussures et débordements, volontaires ou non. Ou bien les passages piétons dessinés en relief qui font inmanquablement ralentir les automobilistes.

Les pouvoirs publics s'intéressent de près à ces nouvelles pratiques. Ainsi, dès 2010, David Cameron, premier ministre du Royaume-Uni, crée-t-il la *Behavioural Insights Team (BIT)*, sorte de *nudge unit* chargée de faire des propositions pour améliorer l'action publique. Par exemple, en modifiant une seule phrase sur le site internet consacré au don d'organes, la *BIT* a permis le « recrutement » de 96 000 nouveaux donneurs d'organes potentiels au Royaume-Uni. De même a-t-elle permis un meilleur recouvrement des impôts en envoyant un SMS, plutôt qu'une lettre de relance, aux contribuables en retard de paiement.

Depuis la *BIT* a été en partie privatisée : le cabinet du premier ministre (*UK Cabinet Office*) en est toujours actionnaire, mais aux côtés désormais de la fondation Nesta et des employés de la *BIT*. En moins de dix ans, l'organisation a considérablement grossi, disposant de sept bureaux dans le monde et passant de sept personnes à plus de 150 aujourd'hui. En 2018, les équipes de la *BIT* ont conduit des projets dans 31 pays différents.

Barack Obama, président des États-Unis, a également créé une *nudge unit* au sein de son administration. En France, il existe la direction interministérielle de la transformation publique (DITP) qui s'intéresse à ces questions depuis 2014. Aujourd'hui, trois personnes essaient d'y développer la connaissance de l'économie comportementale et des *nudges* et de la transmettre à l'ensemble de l'administration. Une *nudge unit* bien modeste au regard de la britannique !

Le ministère de la transition écologique et solidaire évoque sur son site internet les *nudges* verts et en donne quelques exemples. Ainsi, selon le ministère, la généralisation des compteurs d'électricité Linky, en fournissant des données de consommation en temps réel, permettra aux ménages de réduire leur consommation énergétique.

¹⁵ Thierry Aimar, « La neuroéconomie : quelques éclairages sur un nouveau genre disciplinaire », *Revue d'analyse économique*, vol. 92, nos 1-2, mars-juin 2016, pp. 435-458.

¹⁶ Voir l'ouvrage de Richard H. Thaler et Cass R. Sunstein, « Nudge : comment inspirer la bonne décision », Pocket, 2012.

L'administration fiscale a également emprunté au *nudge* pour convaincre davantage de contribuables à télédéclarer leurs revenus. Elle a ainsi communiqué sur le fait que tel pourcentage des contribuables fait déjà sa déclaration en ligne. Il s'agissait d'inciter les citoyens à se conformer à une norme sociale. Cette campagne a permis d'augmenter assez fortement le nombre de télédéclarants.

Mais le *nudge* n'est pas exempt de critiques. La plus forte de ces critiques assimile le *nudge* à une technique de manipulation potentiellement dangereuse car cherchant à annihiler le libre-arbitre, la réflexion, la délibération et la responsabilité. Le *nudge* nous pousse « *gentiment, coup de pouce après coup de pouce, à des comportements irréflechis* »¹⁷. Ne porte-t-il pas, finalement, une vision infantilisante de l'individu ? Par ailleurs, le *nudge* n'est pas une technique infaillible (il existe des échecs) et peut avoir des effets pervers comme, par exemple, celui de l'adoption d'un comportement plus « vertueux » dans un domaine entraînant une moindre vigilance dans un autre.

Et Jean-Michel Servet, professeur honoraire à l'Institut des Hautes Études internationales et du Développement de Genève, de se demander s'il n'y a pas « *une prétention de l'économie à comprendre les comportements humains qui est véritablement excessive* »¹⁸.

On voit bien que la taxe pigouvienne n'est pas le seul outil à la disposition des pouvoirs publics pour faire évoluer les comportements. Le marché et les droits de propriété comme l'a montré Coase, les apports de l'économie comportementale et de la neuroéconomie, notamment des *nudges*, sont des alternatives à la taxation. Néanmoins politiciens et fonctionnaires restent séduits par l'imposition qui renforce, sinon étend, leur domaine d'intervention en plus d'être un moyen efficace de remplir des caisses publiques souvent vides.

Il reste donc à s'interroger sur la légitimité de l'État à vouloir changer les comportements des citoyens.

1.4. Les comportements individuels sont-ils l'affaire de l'État ?

1.4.1. Les vices ne sont pas des crimes !

« Qui veut la peau des bons vivants ? », titrait un numéro du magazine *Le Point* en décembre 2019¹⁹. Dans son article introductif au dossier, Jacques Dupont écrit :

« [...] le bon vivant n'a plus la cote. Il est désormais pisté, corrigé, culpabilisé par un bataillon de spécialistes qui, chaque semaine, clouent au pilori le gras, la viande, les sauces, les vaches, dont les flatulences dans les prés menacent la couche d'ozone ; le vin, dont les barbares ne voient pas la différence avec l'éthanol des liquides pour lave-glace. Il doit picorer des graines, bouffer des vieux légumes fibreux que, même sous l'Occupation, nos aïeux abhorraient, s'enthousiasmer pour un gâteau 100 % courgette, s'enflammer pour un steak au tofu. »

¹⁷ Abad Ain Al-Shams, « Le *nudge*. Embarras du choix & paternalisme libertarien », *Multitudes*, 2017/3 (n° 68), pp. 44-53.

¹⁸ Jean-Michel Servet, sur *France Culture*, le 19 octobre 2018 dans l'émission « Hashtag ».

¹⁹ *Le Point*, n° 2467 du 5 décembre 2019, pp. 66-89.

Quelques jours plus tard, une tribune dans *Le Figaro*, écrite par Philippe Claudel et signée par des chefs-cuisiniers et des célébrités, demandait à ce que l'on arrête de « culpabiliser les amateurs de vin »²⁰. L'écrivain s'en prenait à « Certaines voix autorisées – par qui ? – [qui] s'élèvent aujourd'hui pour stigmatiser la consommation d'alcool et culpabiliser le buveur à chaque fois qu'il s'apprête à caresser les flancs d'un verre avant de le porter à ses lèvres » et visait les associations militant pour un « mois sans alcool » en janvier 2020.

Claudel poursuivait sa tribune ainsi :

« Depuis quelques décennies, je m'inquiète de l'inquiétude dont les politiques font preuve à mon égard. Ils se soucient sans cesse de ma santé et de mon intégrité physique, et paraissent conspirer, en dignes successeurs des grotesques médecins de Molière, à m'amener jusqu'à ma mort en parfaite santé.

Commencer à interdire, c'est interdire tout court, et à jamais. On commence par un mois, mais un mois, c'est le début de l'éternité. Et tant qu'à faire, pourquoi ne pas imaginer aussi un mois sans sexe, un mois sans sport, un mois sans paroles, un mois sans pensées, un mois sans imagination, tant on sait combien ces différentes activités peuvent se révéler parfois dangereuses et toxiques pour qui les pratique ? »

Cette inquiétude légitime de l'écrivain devant les interdits en tout genre qui se multiplient, et qui n'ont fait que s'accumuler pendant la pandémie de Covid-19, nous rappelle combien l'État a la prétention de s'immiscer dans les moindres recoins de notre vie privée. C'est ainsi qu'il entend faire notre bien, y compris malgré nous, et s'autorise à taxer tout ce qu'il juge moralement et « sanitaire » condamnable. Car les taxes comportementales sont bien des taxes sur les comportements estimés « vicieux ». Ces taxes ne se traduisent-elles pas d'ailleurs *sin taxes* en anglais, c'est-à-dire littéralement « taxes sur le péché » ?

Il est alors salutaire de rappeler, à la suite de Lysander Spooner (1808-1887), que les vices ne sont pas des crimes :

« Les vices sont des actes par lesquels un homme nuit à sa propre personne ou à ses biens.

Les crimes sont des actes par lesquels un homme nuit à la personne ou aux biens d'autrui.

Les vices sont simplement les erreurs que commet un homme dans la recherche de son bonheur personnel. Contrairement aux crimes, ils n'impliquent aucune intention criminelle envers autrui, ni aucune atteinte à sa personne ou à ses biens.

En matière de vice, ce qui constitue le crime – c'est-à-dire l'intention de nuire à la personne ou aux biens d'autrui – fait défaut.

Selon une maxime du droit, il n'y a pas de crime sans intention criminelle, c'est-à-dire sans intention de porter atteinte à la personne ou aux biens d'autrui. Mais personne ne d'adonne jamais à un vice avec une telle intention criminelle. Un homme s'adonne à son

²⁰ Philippe Claudel, « Arrêtez de culpabiliser les amateurs de vin ! », *Le Figaro*, 9 décembre 2019.

vice uniquement pour son propre bonheur, et sans aucune intention malveillante envers autrui.

Tant qu'une distinction entre les vices et les crimes ne sera pas clairement établie et reconnue par les lois, il ne pourra exister sur terre aucun droit, liberté ou propriété individuels ; rien qui ressemble de près ou de loin au droit d'un homme de contrôler sa propre personne et ses biens, ni aux droits correspondants et équivalents d'un autre à disposer librement de sa personne et de ses biens.

Pour un gouvernement, déclarer qu'un vice est un crime et le punir en tant que tel constitue une tentative de falsifier la nature même des choses. C'est tout aussi absurde que s'il déclarait que la vérité devient mensonge, ou le mensonge vérité »²¹.

Spooner fait également référence à la Déclaration d'indépendance des États-Unis qui, dans ses premières lignes, affirme que « *les hommes sont créés égaux ; ils sont dotés par le Créateur de certains droits inaliénables ; parmi ces droits se trouvent la vie, la liberté et la recherche du bonheur* » :

« Alors, puisqu'il est si difficile, et pratiquement impossible dans la plupart des cas, de déterminer ce qui est, et ce qui n'est pas, un vice ; puisqu'il est tellement difficile, dans quasiment tous les cas, de déterminer où s'arrête la vertu, et où commence le vice, ces questions, auxquelles personne ne peut vraiment répondre avec sincérité pour qui que ce soit hormis pour lui-même, doivent être laissées libres et ouvertes à l'expérimentation de chacun, sinon chaque individu est privé du plus important de tous ses droits en tant qu'être humain, à savoir : de s'informer, d'enquêter, de raisonner, d'expérimenter, de juger et d'affirmer pour lui-même, ce qui est, à ses yeux, la vertu, et ce qui est, à ses yeux, le vice ; en d'autres termes : ce qui, dans l'ensemble, conduit à son bonheur, et ce qui, dans l'ensemble, tend vers son malheur. Si ce droit fondamental n'est pas laissé libre et ouvert à tous, alors la totalité du droit de chaque homme, en tant qu'être humain doué de raison, à 'la liberté et à la quête du bonheur' lui est déniée ».

Plus largement même, profiter de petits plaisirs, n'est-ce pas simplement vivre ? Comme l'écrit Philippe Claudel dans *Le Figaro* : « *vivre sans plaisir et sans joie, sans lumière et sans fête, sans soleil et sans feu, sans mémoire et sans histoire, est-ce vivre ?* » Des propos qui font écho à ceux du professeur David Khayat dans *Le Point* qui pense que « *la vie sans gras, sans charcuterie, ça doit être long...* ».

Le cancérologue y fustige aussi l'évolution que nous connaissons vers « *une société totalement hygiéniste et stérilisée* ». Un climat qui s'explique, selon lui, parce que « *nous avons peur de tout, à commencer par la mort. [...] Aujourd'hui, on demande à la médecine de l'abolir. On voudrait ne plus mourir, ou tellement vieux qu'on ne s'en rendrait plus compte* ». Il poursuit : « *Une société qui n'accepte plus la mort et une société qui va mal, car ce qui rend la vie si belle, c'est sa finitude* ». Plus loin, il dit encore : « *La santé, c'est d'être bien dans son corps et être capable de faire ce que l'on a envie de faire. Mais l'extrême santé, c'est un hygiénisme qui méprise la vie* ».

²¹ Lysander Spooner, « Les vices ne sont pas des crimes », Les Belles Lettres, coll. *Iconoclastes*, n°13, 1993.

L'écrivain d'origine iranienne, Abnousse Shalmani, photographiée devant un verre de vin et une cigarette à la main, conclut son article, dans le numéro de l'hebdomadaire *Le Point* déjà cité, par cette phrase :

« S'il faut combattre la malbouffe sans flancher, s'il est indispensable de réapprendre à manger en respectant les saisons et la géographie, s'il n'est meilleure façon de se nourrir que de se connaître et s'écouter, il faut aussi accepter que vivre abîme ».

Mais il semble que le sort désormais réservé à l'Homme soit de mourir en bonne santé. Et tout est mis en œuvre pour atteindre cet objectif.

1.4.2. Faire preuve d'humilité et d'agilité

Malgré tout, les défenseurs de l'intervention de la puissance publique dans le domaine de la santé sont nombreux. Pour eux, l'État doit se mêler des choix individuels quand ceux-ci engendrent des externalités négatives, en l'occurrence des dépenses de santé supplémentaires supportées par la collectivité.

Certains, à l'instar de l'ancien ministre Jean-Marie Le Guen, défendent l'idée que l'État a « une légitimité à édicter des règles d'environnement d'une part, d'éducation au comportement de l'autre » afin de garantir « la promotion des individus, la valorisation des ressources et des potentiels humains ». L'intervention publique, selon cette thèse, en particulier en matière de santé, viserait donc « à permettre aux citoyens de devenir indépendants »²².

Se pose alors la question de savoir si cette « indépendance » des citoyens passe systématiquement par la taxation, et plus largement par la réglementation.

Une faible majorité de Français semble le croire : un sondage réalisé en 2016 par Odoxa pour *Le Figaro*, *France Inter* et MNH révélait que 54 % de nos concitoyens étaient favorables à la hausse du prix du paquet de cigarettes jusqu'à dix euros. À ce prix, 50 % des fumeurs indiquaient même qu'ils seraient prêts à arrêter de fumer²³. À ce jour, alors que le paquet de cigarettes est vendu dix euros depuis le 1^{er} mars 2020, il ne semble pas que le nombre de fumeurs ait baissé de moitié. Comme quoi il y a loin de la coupe aux lèvres...

Un sondage réalisé par YouGov pour *Capital* en 2017 montrait qu'un peu plus de 50 % des personnes interrogées étaient favorables à une hausse de la taxe sur les boissons sucrées quand 43 % y étaient défavorables. Mais seulement 48 % de ces mêmes personnes envisageaient d'acheter moins de boissons sucrées après la hausse.

La même enquête révélait que 49 % des sondés se déclaraient favorables à l'alourdissement de la taxation des alcools de plus de 15 degrés, contre 44 % qui se déclaraient défavorables. Mais 53 % des Français affirmaient qu'ils ne réduiraient pas leur consommation si la hausse entrait en vigueur.

²² Jean-Marie Le Guen, « L'État, au cœur de la régulation des comportements et des soins », *Regards croisés sur l'économie*, 2009/1 (n°5), pp. 194-200.

²³ Louis Grillet, « Tabac : une majorité de Français favorables au paquet à 10 euros », *Le Figaro Santé*, 2 mars 2016.

L'étude de l'Ifop (mars 2019), commandée par le groupe Union centriste du Sénat sur la fiscalité, est en revanche sans appel : seules 8 % des personnes interrogées pensent que l'impôt doit orienter le comportement et les modes de consommation des contribuables.

Le rôle prioritaire attribué à l'impôt

D'après vous, quel doit être le rôle prioritaire de l'impôt ?



L'enquête a été réalisée par questionnaire auto-administré en ligne du 21 au 22 février 2019, selon la méthode des quotas, auprès d'un échantillon de 1015 personnes, représentatif de la population française âgée de 18 ans et plus.

SOURCE : IFOP

L'État, par conséquent, ne bénéficie pas vraiment d'un large soutien populaire pour faire changer, par la fiscalité, le comportement des citoyens. Dans une démocratie, ne doit-il pas se préoccuper de retrouver l'assentiment de ses administrés pour agir ?

Dans le domaine qui nous préoccupe ici, il nous semble qu'il ne devrait intervenir qu'en prenant de multiples précautions pour éviter de tomber dans le piège de l'hygiénisme et du paternalisme outranciers.

Bref, il doit faire preuve d'humilité et d'agilité, en évaluant constamment, et honnêtement, les mesures mises en place, en s'inspirant des expériences menées dans d'autres pays, en tenant compte des avancées scientifiques et des innovations, en ne craignant pas de reconnaître ses erreurs et ses échecs et de changer de politique, en avançant petits pas par petits pas et en misant sur la responsabilisation des citoyens.

Une telle approche – innovante, humble, agile... – peut-elle offrir de meilleurs résultats qu'une politique basée sur les restrictions et la taxation ? C'est pour répondre à cette question que nous nous sommes intéressés, dans les parties qui suivent, à des exemples étrangers variés tant en termes de pays que de produits.

Partie 2 : La fiscalité comportementale dans le monde et ses effets

2.1. Des États de plus en plus « moralisateurs »

Comme le dit Christopher Snowdon, directeur de la division économie des modes de vie à l'*Institute of Economic Affairs (IEA, Londres)*, « *l'État-moralisateur est extrêmement prolifique* »²⁴.

Dans le classement 2019 des États européens moralisateurs, la Finlande est en tête du classement depuis que cet indicateur existe (2016). Ce pays garde une longueur d'avance sur ses suivants immédiats, même si l'écart a tendance à se réduire au fil des années. C'est ainsi que la Lituanie et l'Estonie accèdent aux 2^{ème} et 3^{ème} places – alors que ces pays n'étaient que 8^{ème} et 14^{ème} en 2017 – du fait du durcissement de leur réglementation.

On se réjouira que la France soit passée de la 6^{ème} place en 2017 à la 10^{ème} place en 2019. Malheureusement, cette descente dans le palmarès n'est pas due à un assouplissement de sa réglementation, mais plutôt à « *une montée en puissance plus rapide des législations moralisatrices chez ses voisins* ».

À la dernière place du classement, on trouve l'Allemagne qui ravit la place occupée précédemment par la République tchèque.

Snowdon précise que, depuis la précédente édition de l'indicateur, certaines réglementations ont été assouplies. Mais il insiste surtout sur le fait que globalement, on assiste à une surenchère de réglementations visant les comportements jugés « *à vice* ». De nombreux groupes d'intérêts, partout en Europe, cherchent à étendre les restrictions à de nombreux domaines et « *les forces favorables à un contrôle plus strict des comportements jugés néfastes à la santé ne rencontrent presque pas de résistance de la part des politiques* ».

Indiquons que le rapport de Christopher Snowdon va bien au-delà de la fiscalité, puisqu'il prend en compte l'ensemble des politiques « *qui visent à dissuader la consommation de produits légaux* ». Il dépasse donc largement notre champ d'étude.

Il convient également de noter que l'indicateur des États moralisateurs est cantonné à l'Union européenne, mais il semble bien que la tendance à vouloir étendre les réglementations dictant le « *juste comportement* » soit mondiale.

Nous examinons dans cette partie quelques pays qui ont mis en place une taxation sur l'alcool, le gras, le sucre et le tabac, et les résultats qu'ils en ont retirés en termes de consommation chez leurs administrés.

²⁴ Christopher Snowdon, « Indicateur 2019 des États moralisateurs. Le classement des pays de l'UE en fonction des interdits sur le tabac au sens large, l'alcool, l'alimentation et les boissons », Epicenter et Institut économique Molinari, 3^{ème} édition, novembre 2019.

Classement 2019 des États moralisateurs

Pays Les plus moralisateurs	Classement des pays de l'UE (sur 28)	Changement classement depuis 2017	Score États Moralisateurs 2019 (sur 100)	Changement score depuis 2017
Finlande	1	▶ 0	49,5	▼
Lituanie	2	▲ 6	38,7	▲
Estonie	3	▲ 12	37,3	▲
Royaume-Uni	4	▼ -2	37,0	▼
Hongrie	5	▼ -1	36,4	▲
Irlande	6	▼ -3	35,9	▼
Lettonie	7	▶ 0	32,7	▲
Suède	8	▼ -3	32,3	▼
Slovénie	9	▲ 2	30,3	▲
France	10	▼ -4	30,1	▼
Grèce	11	▼ -1	29,0	▲
Pologne	12	▼ -3	25,5	▼
Chypre	13	▲ 2	25,1	▲
Portugal	14	▲ 6	25,0	▲
Croatie	15	▼ -1	24,9	▲
Belgique	16	▼ -4	21,4	▼
Roumanie	17	▲ 5	20,2	▲
Bulgarie	18	▲ 2	19,5	▲
Malte	19	▼ -2	19,4	▶
Danemark	20	▼ -2	18,8	▼
Pays-Bas	21	▲ 3	18,6	▲
Italie	23=	▼ -6	17,7	▼
Espagne	23=	▼ -4	17,7	▼
Luxembourg	24	▲ 1	17,6	▲
Autriche	26=	▼ -2	16,9	▼
Slovaquie	26=	▶ 0	16,9	▲
République Tchèque	27	▲ 1	13,8	▲
Allemagne	28	▼ -1	11,7	▼
Les moins moralisateurs Pays	Classement des pays de l'UE (sur 28)	Changement classement depuis 2017	Score États Moralisateurs 2019 (sur 100)	Changement score depuis 2017

Source : Epicenter et IEM, 2019.

2.2. Les taxes sur l'alcool

Comme nous l'avons vu dans la première partie de cette étude, l'alcool est taxé depuis très longtemps, et ce dans la plupart des pays du monde, car, depuis toujours, il est une boisson largement consommée. Sa taxation permet donc aux gouvernements de s'assurer de recettes certaines.

Mais l'alcool a aussi été taxé parce qu'il peut provoquer une ivresse qui, à son tour, peut avoir des conséquences en termes de troubles à l'ordre public ou de sécurité routière, par exemple. Ces dernières années, la réglementation sur l'alcool a souvent été renforcée pour des raisons de santé publique.

Sur son site, l'Organisation mondiale de la santé (OMS) précise que :

« L'alcool est une substance psychoactive capable d'entraîner la dépendance, largement utilisée dans de nombreuses cultures depuis des siècles. L'usage nocif de l'alcool entraîne

une charge de morbidité ainsi qu'un fardeau économique et social important pour les sociétés.

L'alcool agit sur les personnes et sur les sociétés de nombreuses façons et ses effets sont déterminés par la quantité consommée, le mode de consommation et, en de rares occasions, par la qualité de l'alcool consommé. En 2012, près de 3,3 millions de décès, soit 5,9 % de la totalité des décès dans le monde, étaient attribuables à la consommation d'alcool.

L'usage nocif de l'alcool peut également avoir des effets sur d'autres personnes, telles que les membres de la famille, l'entourage, les collègues ou des étrangers. En outre, il a des effets sanitaires, sociaux et économiques importants sur la société en général.

La consommation d'alcool est un facteur étiologique dans plus de 200 maladies et traumatismes. Elle est associée au risque d'apparition de problèmes de santé tels que les troubles mentaux et comportementaux, y compris la dépendance à l'égard de l'alcool, des maladies non transmissibles majeures telles que la cirrhose du foie, certains cancers et des maladies cardiovasculaires, ainsi qu'à des traumatismes résultant d'actes de violence et d'accidents de la circulation ».

L'OMS a fixé des seuils de consommation à ne dépasser qui sont de trois verres par jour en moyenne chez l'homme (21 verres par semaine), et de deux verres par jour chez la femme, tout en précisant qu'il n'y a pas de consommation d'alcool sans risque. Mais certains pays ont des recommandations plus basses. C'est le cas de la France, par exemple, où l'organisme Santé publique France et l'Institut national du cancer proposent une valeur repère unique de 10 verres d'alcool standard par semaine, maximum, sans dépasser deux verres par jour, aussi bien pour les hommes que pour les femmes.

Ajoutons que l'organisation internationale recommande aux gouvernants d'agir simultanément sur plusieurs leviers afin de réduire la consommation d'alcool : réglementer la commercialisation, en particulier auprès des jeunes ; réglementer la consommation ; mettre en œuvre des actions de sensibilisation ; etc. L'OMS leur conseille également de mettre en place des « dispositifs fiscaux et d'action sur les prix » afin de réduire la demande.

Penchons-nous maintenant sur les cas de la Finlande et de l'Allemagne, deux pays situés aux deux extrémités du classement des États moralisateurs.

2.2.1. La Finlande, fortes taxes et consommation en hausse

En 1919, soit deux années après son indépendance, la Finlande instaura une stricte prohibition de l'alcool, et ce jusqu'en 1932. Cette interdiction a eu pour premières conséquences une baisse des recettes fiscales et la hausse de la contrebande et des activités criminelles qui y sont liées.

La récession économique mondiale de 1930 et le besoin consécutif de revenus supplémentaires pour l'État scellèrent le sort de la prohibition et un droit d'accise sur les boissons alcoolisées fût réintroduit en 1932. Cette taxation était accompagnée d'un monopole

étatique sur l'alcool et d'une surveillance étroite de la production et de la vente de boissons alcoolisées²⁵.

La Finlande fût cependant contrainte d'aménager sa législation à l'occasion de son entrée dans l'Union européenne (1995). Notamment, elle dût respecter le principe communautaire selon lequel le droit d'accise sur les boissons alcoolisées est basé sur la teneur en alcool du produit. Mais, le système finlandais ne changea pas fondamentalement et aujourd'hui encore la vente d'alcool est un monopole d'État.

Les personnes de moins de 18 ans ne peuvent pas acheter d'alcool. Celles âgées de plus de 18 ans et de moins de 20 ans peuvent acheter des boissons alcoolisées contenant au plus 22 % d'alcool en volume. À partir de 20 ans, on est libre en Finlande d'acheter tout type de boisson alcoolisée en se rendant dans un magasin d'État Alko disposant du monopole des ventes de vins et spiritueux. Il peut arriver que le caissier ou le vendeur demande au client de justifier son âge en présentant son passeport, sa carte d'identité ou son permis de conduire.

En revanche, on peut se procurer de la bière et du cidre dans les commerces alimentaires et supermarchés. La législation finlandaise a été quelque peu assouplie en 2017 et désormais les supermarchés peuvent vendre de la bière et du cidre contenant jusqu'à 5,5 % d'alcool (contre 4,7 % auparavant). Depuis cette date, les restaurants et les bars peuvent aussi rester ouverts plus tard sans autorisation spéciale, tout comme les magasins Alko.

La Finlande est également réputée pour avoir des taxes sur les boissons alcoolisées parmi les plus élevées en Europe, voire dans le monde. Le tableau ci-après, fourni par les sénateurs Daudigny et Deroche dans leur rapport²⁶, montre que la Finlande est le pays qui taxe le plus la bière et les boissons dites intermédiaires. Le pays est, en revanche, dépassé par l'Irlande et le Royaume-Uni sur les vins tranquilles, et par la Suède sur les spiritueux.

L'Office suisse de la santé publique (OFSP) a calculé le montant des taxes – droits d'accises et TVA – pour différentes boissons alcoolisées²⁷. On constate que la Finlande est systématiquement parmi les pays qui taxent de plus, derrière la Norvège.

Jusqu'au 31 décembre 2003, les Finlandais ne pouvaient revenir de l'étranger qu'avec un volume limité d'alcool. Le pays bénéficiait, en effet, d'une dérogation temporaire négociée lors de son adhésion à l'Union européenne en 1995. Pour faire face à cette nouvelle donne, le parlement finlandais a réduit d'environ tiers les taxes sur l'alcool en 2004. Il faut dire que les Finlandais ne se privaient pas d'importer des bouteilles d'Estonie où elles pouvaient valoir trois fois moins cher.

²⁵ Leila Juanto, « Excise Duties in Finland in a Historical Perspective », Stockholm Institute for Scandinavian Law, 2008.

²⁶ Yves Daudigny et Catherine Deroche, « Rapport d'information fait au nom de la commission des affaires sociales du Sénat sur la fiscalité comportementale », février 2014.

²⁷ Office fédéral de la santé publique, « Tableaux comparatifs des taxes sur la bière, le vin et les spiritueux dans 16 pays européens », septembre 2013.

**Fiscalité sur les boissons alcoolisées en Europe
(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

**Tableau comparatif des taxes sur les boissons alcoolisées
dans quelques pays d'Europe
(septembre 2013)**

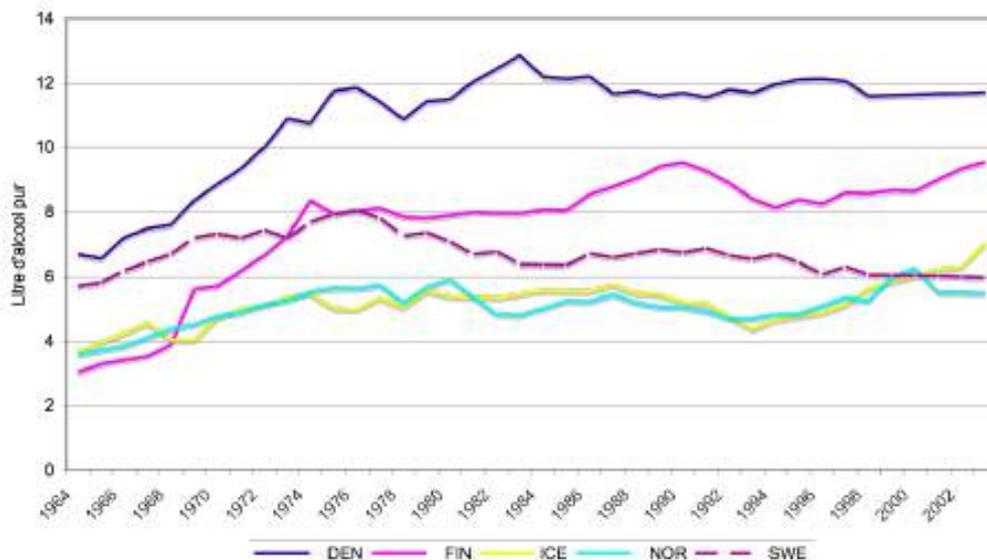
	Montant des taxes en euros pour :		
	1 litre de bière à 5 % vol.	1 litre de vin à 16 % vol.	1 litre de spiritueux à 40 % vol.
Allemagne	0,56	2,33	9,95
Espagne	0,65	2,58	8,52
Italie	0,80	2,58	8,40
France	0,84	2,44	11,66
Belgique	0,72	3,11	13,11
Danemark	1,06	5,07	14,30
Suède	1,60	5,65	8,55
Finlande	2,10	6,11	23,50
Royaume-Uni	1,73	5,68	18,53
Irlande	1,54	8,28	20,60
Norvège	3,57	12,60	42,00
Suisse	0,42	0,98	12,23

Source : OFSP, septembre 2013.

Deux ans après cette baisse de taxes, le bilan ne semblait pas flatteur. Un reportage de *Libération* montrait que la consommation d'alcool avait progressé de 10 %²⁸. Il était également indiqué que les homicides – dont les deux tiers ont traditionnellement lieu sous l'influence de l'alcool – avaient augmenté de 40 % entre 2003 et 2004 ; et que les morts d'une cirrhose ou des suites d'un coma éthylique avaient progressé de 20 %. Un travailleur social interrogé par *Libération* indique que « *ce sont ceux qui buvaient déjà beaucoup qui boivent encore plus* », notamment des alcools forts dont les ventes ont augmenté de 17,5 % entre 2003 et 2004. Pour Tom Anthoni, président de l'association de tempérance Raitis, « *la baisse des prix encourage l'habitude des Finlandais de ne boire qu'avec la seule intention de se saouler* ».

Mais la consommation d'alcool en Finlande a-t-elle un quelconque rapport avec le montant des taxes ? On peut en effet se poser la question au vu de la progression de la consommation entre 1964 et 2003. La Finlande qui était le pays d'Europe du nord dans lequel la consommation était la plus faible en 1964, est devenue, en 2003, le deuxième plus gros consommateur derrière le Danemark. La progression a été constante jusqu'en 1990, puis elle est redescendue jusqu'en 1994 pour ensuite repartir à la hausse. Ainsi, en 2003, avant la baisse des taxes, la consommation d'alcool avait retrouvé son plus haut de 1990. Comme le dit Pierre Kopp dans son rapport, cela signifie que si un Finlandais consommait 3 litres d'alcool pur par an en 1964, il en consommait 9,6 litres en 2003²⁹.

Litres d'alcool pur consommés dans les pays nordiques par habitant



Sources : World Drinks (2005) et Pierre Kopp. Population âgée de 15 ans et plus.

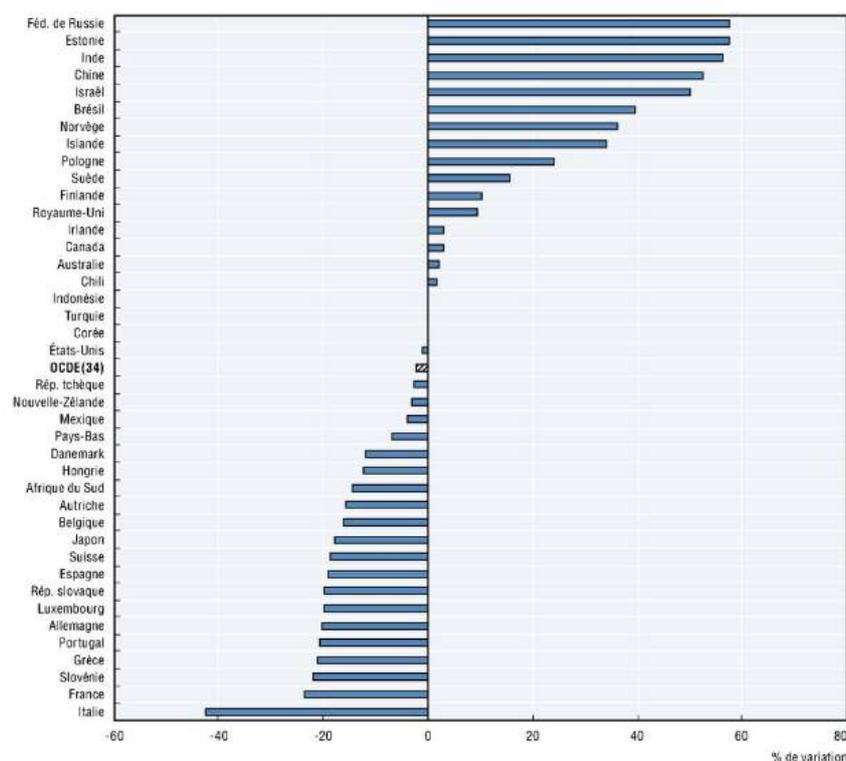
La tendance s'est poursuivie, puisque, selon l'OCDE, la consommation d'alcool a augmenté d'environ 10 % en Finlande entre 1992 et 2012³⁰.

²⁸ Anne-Françoise Hivert, « Les Finlandais au bout du goulot », *Libération*, 7 mars 2006.

²⁹ Pierre Kopp (sous la direction de), « Étude d'évaluation de la fiscalité des boissons alcooliques et d'orientation stratégique de la politique de santé publique dans ce domaine », Ministère de la Santé et des Solidarités, juillet 2006.

³⁰ OCDE, « Lutter contre la consommation nocive d'alcool. Politiques économiques et de santé publique », 2015.

Évolution de la consommation d'alcool chez les adultes entre 1992 et 2012



Source : Statistiques de l'OCDE sur la santé 2014.

Il semble donc que la taxation n'ait que peu d'influence sur la consommation d'alcool des Finlandais. Car si les taxes ont baissé en 2004 comme nous l'avons vu ci-dessus, elles ont ensuite été relevées à plusieurs reprises. La dernière augmentation date du 1^{er} janvier 2020, et constitue la huitième hausse en dix ans.

Il semblerait surtout que le gouvernement finlandais soit très dépendant de ces taxes. La dernière augmentation de 2019, par exemple, a généré 30 millions d'euros de recettes fiscales supplémentaires. Avec la hausse de 2020, le gouvernement espère 50 millions d'euros de recettes supplémentaires. On peut se demander si les espoirs du gouvernement finlandais sont raisonnables. En effet, les pays voisins que sont l'Estonie et la Lettonie ont, à l'inverse de la Finlande, baissé leurs taxes sur l'alcool l'année dernière (après, il faut le dire, les avoir considérablement relevées précédemment). À partir de juillet 2019, l'Estonie a procédé à une réduction de 25 %, alors que la Lettonie réduisait de 15 % les taxes sur les alcools forts.

Les deux pays baltes se sont engagés dans une compétition pour attirer à eux les touristes finlandais et leurs achats d'alcool. En 2018, les importations d'alcool en provenance des pays baltes ont augmenté de 6 % en Finlande. Avec les réductions de taxes, l'Estonie et la Lettonie comptent sur une augmentation plus forte de ces importations en 2019.

Ainsi nul ne doute que les Finnois vont continuer de se précipiter dans le port de Tallinn en Estonie chaque week-end pour faire le plein d'alcool. En 2015, les Finlandais ont rapporté de l'étranger – pas seulement d'Estonie – 72 millions de litres d'alcool, ce qui correspond environ au chiffre d'affaires de 145 magasins Alko selon le site estonien *Eesti Rahvusringhääling*.

L'art du *kalsarikänni*, qui consiste à se mettre en sous-vêtements, s'affaler dans son canapé et s'enivrer, typiquement finlandais, ne semble donc pas prêt de disparaître. Et la Finlande de continuer à être un des pays où le *binge drinking* (beuverie effrénée) est le plus répandu avec un taux de 53,7 % (en 2010)³¹.

2.2.2. En Allemagne, de faibles taxes et une consommation en baisse

Les différents tableaux et graphiques utilisés dans la partie précédente consacrée à la Finlande peuvent également être produits pour traiter du cas allemand.

En effet, l'Allemagne, classée État le moins moralisateur de l'Union européenne, réussit à être à la fin de la liste sur tous les secteurs. En ce qui concerne l'alcool, elle est avant-dernière du classement, devant la République tchèque.

Indicateur 2019 des États moralisateurs sur la catégorie « Alcool »

Pays	Classement (sur 28 pays)	Changement depuis 2017	Score Alcool (sur 100)	Taxes (sur 40)	Interdictions publicité (sur 20)	Prix plancher (sur 10)	Autres restrictions et interdits (sur 30)
Finlande	1	► 0	73	40	16	0	17
Suède	2	► 0	63,5	28	13	0	23
Lituanie	3	▲ 5	60,5	18	20	0	23
Estonie	4	▲ 3	49,6	25	13	0	11
Irlande	5	▼ -2	41,6	21	9	0	11
Royaume-Uni	6	▼ -2	37,5	29	0	1	8
Lettonie	7	▼ -1	35,8	15	17	0	4
France	8	▼ -3	29,8	8	18	0	4
Slovénie	9	▲ 1	29,2	11	11	0	8
Pologne	10	▼ -1	29,1	10	15	0	4
Croatie	11	► 0	26,5	7	15	0	5
Malte	12	▲ 2	22,5	7	8	0	8
Autriche	13	► 0	22	7	7	0	8
Pays-Bas	14	▼ -2	21,2	9	5	0	8
Grèce	15	▲ 3	20,4	18	2	0	0
Chypre	16	► 0	19,3	6	2	0	11
Danemark	17	► 0	19,1	12	3	0	4
Portugal	18	▲ 8	18	8	10	0	0
Roumanie	19	▲ 2	16,5	5	8	0	4
Italie	20	▼ -5	15,8	6	2	0	8
Hongrie	21	▼ -2	14,8	8	3	0	4
Slovaquie	22	▲ 2	14,5	6	5	0	4
Espagne	23	▲ 5	13,8	4	6	0	4
Bulgarie	24	▼ -1	13,7	5	9	0	0
Luxembourg	25	▼ -3	13,5	2	4	0	8
Belgique	26	▼ -8	12,7	12	1	0	0
Allemagne	27	► 0	10,5	4	3	0	4
République Tchèque	28	▼ -3	10,1	5	1	0	4

Source : Epicenter et IEM, 2019.

On remarquera que l'Allemagne est un des pays qui présente le score le moins élevé – 4 sur 40 – pour les taxes, à égalité avec l'Espagne. Seul le Luxembourg fait mieux avec un score de 2. Pour mémoire, la Finlande obtient le résultat record de 40 points.

Ce classement confirme ce qui a été précédemment observé, à savoir que l'Allemagne est un des pays qui taxe le moins les boissons alcoolisées quelle que soit leur catégorie. Selon l'Office

³¹ Hannah Ritchie et Max Roser, « Alcohol Consumption », *Our World in Data*, 2020.

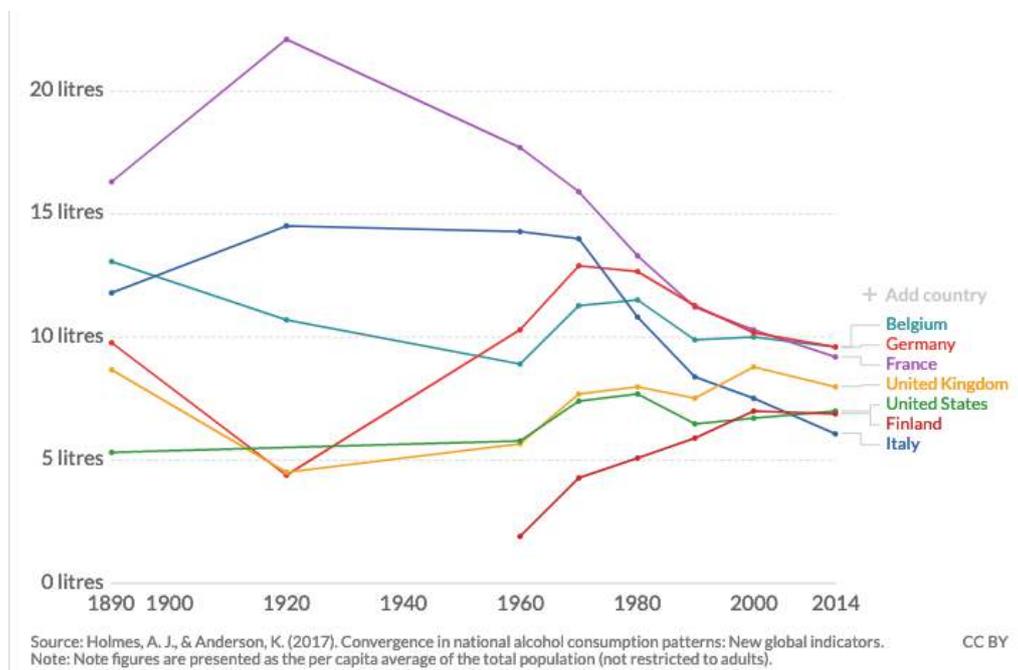
suisse de la santé publique (OFSP), seuls le Luxembourg et la Suisse ont, en Europe, des taxes moins élevées que l'Allemagne sur la bière. C'est également le cas pour le vin, tandis que pour les spiritueux, cinq pays (Luxembourg, Italie, Espagne, Suède et Autriche) sont moins gourmands en taxes que l'Allemagne.

Sur le plan de la consommation, l'Allemagne est un des pays où la consommation par personne est la plus élevée au monde. Avec 13,4 litres d'alcool par personne en 2016, les Allemands boivent en moyenne plus que les Finlandais (10,7 litres) et que les Français (12,6 litres). Le pays est ainsi proche des plus gros consommateurs que sont la République tchèque, la Lituanie et la Moldavie avec environ 15 litres par personne et par an (ce qui correspond à environ deux bouteilles de vin par personne et par semaine).

En revanche, le mode de consommation diffère totalement entre l'Allemagne et la Finlande. Car si les Finlandais boivent globalement moins que les Allemands, ils sont beaucoup plus nombreux à pratiquer le *binge drinking* que les habitants d'Outre-Rhin : 53,7 % des Finlandais consommant de l'alcool ont eu au moins un épisode de consommation excessive d'alcool, contre seulement 15,6 % des Allemands³².

Surtout, il convient de prendre en compte l'évolution de la consommation de boissons alcoolisées par tête. Comme nous l'avons déjà signalé, la consommation des Finnois progresse depuis le début des années 1960. À l'inverse, elle baisse de façon régulière et continue en Allemagne depuis les années 1970.

Évolution de la consommation d'alcool par habitant



Pour la bière, par exemple, les chiffres récents publiés par Destatis, l'office fédéral des statistiques, font état d'une baisse des ventes de 1,9 % en 2019. De fait les Allemands boivent

³² Hannah Ritchie et Max Roser, « Alcohol Consumption », *Our World in Data*, 2020.

de moins en moins de bière puisque les ventes annuelles ont chuté de 28 % entre 1993 et 2019, passant de 105,2 millions d'hectolitres à 76,1 millions. Et ce alors que la population du pays a continué à croître entre ces deux dates.

Des chiffres qui confirment donc la baisse de 20 % de la consommation allemande d'alcool entre 1992 et 2012 indiquée précédemment d'après les données de l'OCDE.

Le seul changement notable qui soit intervenu dans la taxation des boissons alcoolisées en Allemagne ces dernières années a consisté, en 2004, à mettre en place une taxe sur les alcopops (ou premix). Elle s'applique aux boissons sucrées contenant de l'alcool – en plus de la taxe sur l'alcool – en vue de dissuader les jeunes d'en faire l'achat.

Les alcopops sont arrivés sur le marché allemand à la fin des années 1990. Très rapidement, sous l'effet de la publicité attirant les jeunes, les ventes se sont envolées. Par exemple, elles ont progressé de 341 % entre 2001 et 2002. La nouvelle réglementation allemande de 2004, outre une taxe de 83 centimes d'euros sur une bouteille de 275 ml, prévoit de mentionner sur les bouteilles que la vente aux mineurs est interdite.

Les effets de la taxe sur la consommation des alcopops ont été immédiats, les jeunes étant très sensibles aux prix des produits. Selon l'enquête menée par Walter Farke, 63 % des jeunes Allemands qui ont réduit ou arrêté leurs achats d'alcopops l'ont fait parce que ces derniers étaient devenus trop chers. Mais d'autres raisons sont également intervenues dans la baisse de la consommation : une meilleure information sur les effets de ces boissons sur la santé (40 %) et le fait que les vendeurs vérifient l'âge de l'acheteur (27 %)³³.

Mais les jeunes Allemands ont reporté leur consommation de boissons alcoolisées sur d'autres produits, principalement la bière (37 % des jeunes en consommaient en 2007 contre 30 % en 2005), mais aussi les spiritueux (21 % en consommaient en 2007 contre 16 % en 2005).

2.3. Les taxes sur le gras

Selon l'Organisation mondiale de la santé (OMS), le nombre de cas d'obésité a presque triplé depuis 1975. En 2016, près de deux milliards d'adultes (soit 39 % de la population) étaient en surpoids, et 650 millions (13 %) étaient obèses. Un phénomène qui touche aussi les enfants, puisque, toujours d'après l'OMS, 41 millions d'enfants de moins de 5 ans étaient en surpoids ou obèse en 2016 ; et plus 340 millions de jeunes âgés de 5 à 19 ans³⁴.

Pour l'OMS, le surpoids et l'obésité sont définis comme une accumulation anormale ou excessive de graisse qui présente un risque pour la santé. Une mesure brute de l'obésité dans la population est l'indice de masse corporelle (IMC), le poids d'une personne (en kilogrammes) divisé par le carré de sa taille (en mètres). Une personne ayant un IMC de 30 ou plus est généralement considérée comme obèse. Une personne ayant un IMC égal ou supérieur à 25 est considérée comme en surpoids. L'organisation internationale affirme même que la plus

³³ Walter Farke, « The Impact of Tax on the Consumption of Alcopops in Germany », avril 2008.

³⁴ Organisation mondiale de la santé, « Obésité et surpoids », <https://www.who.int/fr/news-room/fact-sheets/detail/obesity-and-overweight>.

grande part de la population mondiale vit dans des pays où le surpoids et l'obésité font davantage de morts que l'insuffisance pondérale.

Pour l'OMS, la première cause de l'obésité et du surpoids est un déséquilibre énergétique entre les calories consommées et dépensées. Il est question principalement d'une augmentation de la consommation d'aliments très caloriques riches en lipides, conjuguée à un manque d'activité physique.

La hausse de l'indice de masse corporelle (IMC) peut entraîner, selon l'OMC, un risque accru de maladies cardio-vasculaires, de cancers et de troubles musculo-squelettiques.

L'organisation mondiale de la santé s'attache particulièrement à combattre les acides gras trans produits industriellement. Elle souhaite même les éliminer de l'alimentation car elle considère que ceux-ci entraînent, chaque année, plus de 500 000 décès par maladie cardiovasculaire.

C'est sans doute sous l'influence de l'OMS que des pays se sont mis à taxer les aliments considérés comme malsains à compter des années 1980. Mais les premières taxes avaient des taux faibles et une application souvent étroite. Les législateurs, en effet, considéraient le plus souvent les taxes « *comme des mesures visant à augmenter les recettes et non comme des tentatives sérieuses de décourager la consommation de produits nocifs pour la santé* »³⁵. Les effets de ces taxes sur les comportements étant, eux aussi, faibles, des gouvernements ont renforcé la fiscalité et élargi son assiette à partir de la fin des années 2000 et du début des années 2010.

Nous en présentons ci-dessous deux exemples significatifs avec le Danemark et le Japon.

2.3.1. Le Danemark, premier pays à mettre en place une taxe sur les graisses

Le 1^{er} octobre 2011, le Danemark faisait la une de l'actualité : la taxe sur les graisses venait d'entrer en vigueur. Les jours précédents la date fatidique, les Danois ont littéralement dévalisé les magasins, faisant des provisions de beurre, margarine, fromage, huiles, charcuterie, pizzas, chips, etc.³⁶.

Le gouvernement danois, qui entend lutter contre la consommation excessive de graisses et la progression de l'obésité, a ainsi mis en place une taxe de 16 couronnes (soit environ 2,15 € à l'époque) par kilogramme de graisse saturée pour les produits en contenant plus de 2,3 %.

Dès sa mise en place, la taxe fût critiquée, comme le rapporte les médias français. La porte-parole de la confédération danoise des industries (DI), Gitte Hestehave a déclaré à l'AFP : « *Je doute que cela aura un impact positif sur la santé, c'est simplement une taxe supplémentaire* ». Et elle ajoutait que cette taxe sera payée de toute façon par les consommateurs. C'est ce que montrait *Le Figaro* en donnant l'exemple d'une plaquette de beurre de 250 grammes

³⁵ Allyn L. Taylor, Emily W. Parento & Laura A. Schmidt, « The Increasing Weight of Regulation: Countries Combat the Global Obesity Epidemic », *Indiana Law Journal*, 2015, Issue I, vol. 90, pp. 257-291.

³⁶ « Le Danemark, premier pays au monde à taxer le gras », *Le Monde*, 1^{er} octobre 2011.

contenant 63 % d'acides gras saturés dont le prix allait augmenter de trois couronnes (soit environ 40 centimes d'euros)³⁷ avec la nouvelle taxe.

Quant à Christian Jensen, responsable d'un supermarché, il affirmait, lui aussi à l'AFP : « *En fait, je ne pense pas que cela changera quoi que ce soit : les gens qui voudront acheter un gâteau l'achèteront* ». Enfin, le juriste Jeppe Rosenmejer soulignait combien cette taxe pouvait être nocive pour les produits danois qui allaient être taxés deux fois, puisqu'ils étaient également taxés sur les graisses utilisées dans la fabrication « *par exemple pour les frire* ». Cela ne pouvait que les désavantager par rapport aux produits importés qui, eux, n'étaient taxés qu'au moment de leur commercialisation au Danemark.

Un an plus tard, en novembre 2012, les mêmes journaux titraient cette fois : « *Le Danemark abolit la taxe sur les graisses* »³⁸. Pourquoi un tel revirement, et si rapidement ? La ministre de l'agriculture et de la pêche, Mette Gjerskov, a tout simplement avoué que « *La fat-tax est l'un des impôts les plus nuisibles que nous ayons mis en place depuis très longtemps* ». Car l'effet de la taxe fût triple : elle imputa sérieusement le budget des ménages (le beurre et l'huile augmentèrent de 9 %) ; elle fragilisa les entreprises danoises pénalisées par les coûts administratifs liés à la taxe qui virent ainsi leurs marges se réduire, alors même que les consommateurs se tournèrent vers les produits bas de gamme les moins chers ou allèrent s'approvisionner à l'étranger ; enfin, l'obésité ne fût aucunement réduite.

En effet, on remarqua une augmentation des achats réalisés par les Danois dans les pays frontaliers, principalement l'Allemagne et la Suède. Les estimations officielles font état d'un doublement des achats transfrontaliers de graisses, huiles, fromage et viande entre 2010 et 2011. Mais les achats n'ont pas seulement concerné les produits taxés. En effet, les consommateurs qui ont acheté des produits gras à l'étranger en ont aussi profité pour acheter d'autres marchandises et rentabiliser ainsi leur déplacement. Comme l'écrit Valentin Petkantchin, chercheur-associé à l'Institut économique Molinari, « *La fat tax a in fine généré un grand gaspillage de ressources. Les consommateurs ont été poussés à acheter des produits nationaux à l'étranger et donc à gaspiller du temps, de l'essence et leur voiture qui auraient sinon été employés à meilleur escient. Les entreprises ont été poussées à expédier leurs produits à l'étranger plutôt qu'à les vendre sur place, engendrant toutes sortes de coûts supplémentaires inutiles* »³⁹. À ces effets pervers, on peut également ajouter l'impact négatif sur l'emploi dans les commerces frontaliers et dans les industries visées par la taxe.

C'est pourquoi, alors que le Danemark était touché par la crise économique, le ministre de la fiscalité Holger Nielsen fût on ne peut plus clair en déclarant que le pays n'avait pas besoin de cette taxe.

Une recherche menée par les universités de Copenhague et d'Oxford a montré que la taxe a entraîné une réduction de 4 % de l'apport en graisses saturées, et une augmentation de la consommation de légumes pour la plupart des individus, à l'exception des jeunes femmes.

³⁷ Hayat Gazzane, « Le Danemark lance la première taxe sur le gras », *Le Figaro*, 1^{er} octobre 2011.

³⁸ Marine Rabreau, « Le Danemark abolit la taxe sur les graisses », *Le Figaro*, 12 novembre 2012.

³⁹ Valentin Petkantchin, « Fiscalité 'nutritionnelle' : les coûts de la fat tax au Danemark », Note économique de l'IEM, mai 2013.

L'étude concluait que la taxe sur les graisses saturées avait apporté une contribution positive, mais mineure, à la santé publique au Danemark⁴⁰.

L'un des auteurs de l'étude, Sinne Smed, de l'université de Copenhague, avoua cependant que l'un des effets de la taxe fût l'augmentation de la consommation de sel : « *Quand le prix de certains produits augmente, les gens trouvent des alternatives. Les graisses, le sucre et le sel ajoutent du goût, donc quand la nourriture est moins grasse, on peut avoir tendance à augmenter le volume de sel* ». La chercheuse danoise préconise donc de trouver un moyen de contrôler la consommation de sel si le gouvernement, comme elle le souhaite, introduit de nouveau une taxe sur les produits gras.

Si la taxe a été abandonnée, ce n'est pas parce qu'elle n'a pas eu de résultats, mais parce que ses adversaires étaient plus efficaces que ses partisans. C'est du moins la thèse que défendent Vallgarda, Holm et Jensen⁴¹ qui rappellent que la taxe sur les graisses a été introduite principalement pour augmenter les recettes publiques et qu'elle s'inscrivait dans le cadre dans ensemble plus large de réformes économiques. Proposée par deux comités d'experts, la taxe a tout de suite eu ses opposants – industriels de l'agro-alimentaire, mais aussi chercheurs en nutrition – qui n'ont eu de cesse d'affirmer qu'elle portait préjudice à l'économie et qu'elle n'avait aucune influence positive sur la santé. Finalement, avec peu de partisans solides et des acteurs politiques mitigés, la taxe finira par tomber sous le coup d'adversaires influents et déterminés affirment Vallgarda, Holm et Jensen.

Pour Christopher Snowdon, directeur à l'*Institute of Economics Affairs (IEA)* et spécialiste du sujet, il s'agit là, ni plus ni moins, qu'une réécriture de l'histoire⁴². Le chercheur reconnaît que les préoccupations économiques ont joué un rôle essentiel dans l'abrogation de la taxe. « *Oui, écrit-il, l'industrie alimentaire a fait pression contre la taxe lorsqu'elle était en vigueur, mais elle avait fait pression contre elle pendant plusieurs années avant son introduction – sans succès. La taxe n'a pas été abolie parce que l'industrie alimentaire est soudainement devenue plus puissante, mais parce que les Danois pouvaient la voir échouer sous leurs yeux* ».

Snowdon précise :

« Il est tout simplement faux de supposer que la taxe sur les matières grasses a été introduite pour des raisons financières. La taxe danoise sur les matières grasses était inhabituelle en ce sens qu'elle était, dès le départ, explicitement neutre sur le plan des recettes. Elle a été soigneusement calibrée pour rapporter juste assez d'argent pour compenser la baisse de l'impôt sur le revenu qui a eu lieu au même moment. En fin de compte, elle a rapporté plus de recettes que prévu parce qu'elle n'a pas réduit la consommation de gras saturés autant que les modèles informatiques l'avaient prévu, mais elle n'a jamais eu pour but d'augmenter le fardeau fiscal global. C'était vraiment une politique de santé, d'abord et avant tout, mais même s'il s'agissait d'un programme

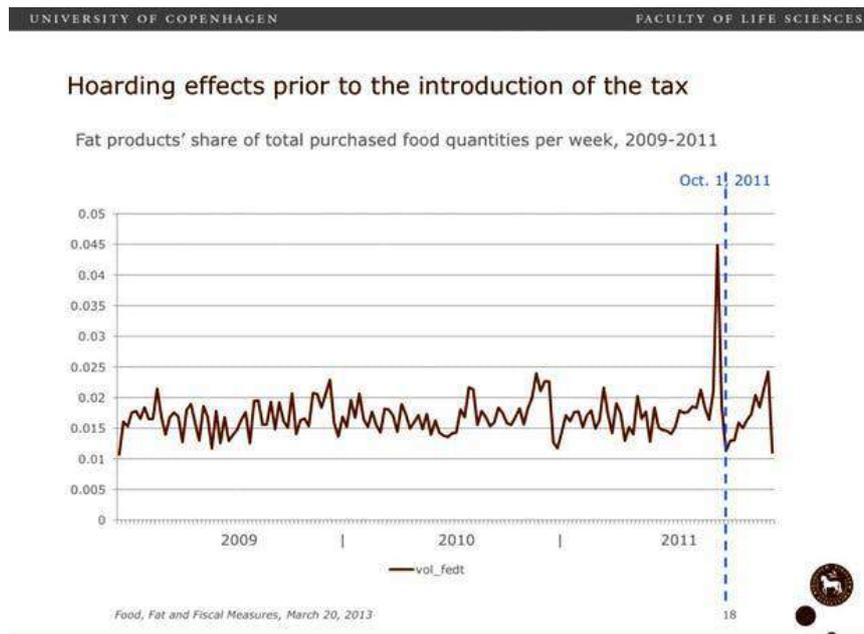
⁴⁰ S. Smed, P. Scarborough, M. Rayner & J.D. Jensen, « The effects of the Danish saturated fat tax on food and nutrient intake and modelled health outcomes: an econometric and comparative risk assessment evaluation », *European Journal of Clinical Nutrition*, vol. 70, 2016, pp. 681-686.

⁴¹ S. Vallgård, L. Holm & J.D. Jensen, « The Danish tax on saturated fat: why did it not survive », *European Journal of Clinical Nutrition*, vol. 69, 2015, pp. 223-226.

⁴² Christopher Snowdon, « Denmark's fat tax was a failure – but revisionists are trying to rewrite the story », *Spectator Life*, 6 août 2015.

lucratif, cela n'expliquerait pas pourquoi il a été abandonné. Il a très bien réussi à faire entrer de l'argent ».

Christopher Snowdon conteste également le fait que la consommation de graisses a diminué après l'entrée en vigueur de la taxe. Ceux qui prétendent cela s'appuient sur une étude portant sur les ventes de beurre, de margarine et d'huiles de cuisson au cours des trois premiers mois d'existence de la taxe. On peut constater une baisse significative des ventes, de l'ordre de 10 à 15 %. Mais cette baisse n'a été que temporaire. En fait, les Danois ont acheté massivement des produits gras avant l'instauration de la taxe. Les ventes ont donc baissé pendant quelques mois, mais, à Noël 2011, elles retrouvaient leur précédent étiage, comme le montre le graphique ci-dessous.



Source : University of Copenhagen

Une étude, parue en août 2015, portant sur toute la durée d'existence de la taxe, fait état d'une baisse des ventes de produits contenant des graisses saturées de 0,9 % seulement. Quant à l'impact sur la santé, l'étude rapporte que le risque de maladie cardiaque aurait augmenté, sur la période, de 0,2 % ou diminué de 0,3 % selon les sources⁴³.

Dans son étude fouillée⁴⁴, Valentin Petkantchin donne une autre explication à l'échec de taxe danoise : les Danois avaient déjà réduit leur consommation de graisses. Le chercheur précise, en effet qu'en 2009, « la consommation par habitant de beurre, de margarine, de graisses et de viande de porc – les produits le plus durement frappés par la fat tax – était inférieure à leur consommation au début des années 1990, respectivement de 67 %, 48 %, 20 % et 44 %. Une étude récente sur la consommation de gras au Danemark au XX^{ème} siècle conclut ainsi que 'la part des graisses mono et poly-saturées [dans les produits contenant du gras en 1999] est largement plus importante qu'elle ne l'a été au début ou au milieu du XX^{ème} siècle', la

⁴³ Malene Bødger, Charlotta Pisinger, Ulla Toft et Torben Jørgensen, « The Danish fat tax – Effects on consumption patterns and risk of ischaemic heart disease », *Preventive Medicine*, vol. 77, août 2015, pp. 200-203.

⁴⁴ Valentin Petkantchin, 2013 (voir supra).

consommation totale de matières grasses ayant en réalité baissé de 43 % entre son plus haut en 1958 et 1999 ». La consommation de gras n'avait nullement augmenté au Danemark au cours des dernières années, bien au contraire. On peut ainsi se demander s'il était vraiment raisonnable de demander des efforts supplémentaires aux Danois en la matière. D'ailleurs, comme l'indique Petkantchin, un sondage commandé par *Danish Food & Agriculture* dévoile qu'environ 80 % des sondés n'ont pas changé leur consommation suite à la taxation. Certains, au contraire, se sont même tournés vers des produits moins chers, donc de moins bonne qualité et potentiellement plus dangereux pour leur santé.

Petkantchin met également le doigt sur le coût de la mesure pour les entreprises, notamment les PME qui ont vu leur compétitivité mise à mal du fait des formalités administratives. Il cite l'exemple d'une PME de 200 collaborateurs fabricant de la margarine qui a estimé les coûts administratifs de la taxe sur les graisses à plus de 200 000 euros en 2012. Pour les commerces de gros et de détail, la chambre de commerce danoise évalue les coûts administratifs de la *fat tax* à 200 millions de couronnes, soit presque 27 millions d'euros pour l'année 2012.

Le bilan de la taxe sur les graisses saturées n'est donc guère flatteur. Laissons Christopher Snowdon conclure :

« En réalité, la taxe n'a eu que peu ou pas d'effet sur les habitudes alimentaires, l'obésité et la santé. Elle n'a pas fait ce qu'elle était censée faire et les Danois s'en sont donc raisonnablement débarrassés »⁴⁵.

2.3.2. Le Japon sanctionne les entreprises dont les collaborateurs sont trop gros

Les Japonais ont beau être parmi les peuples les plus sveltes de la planète, le gouvernement nippon entend, lui aussi, lutter contre l'obésité. Le régime alimentaire des Japonais explique en grande partie que ceux-ci ne soient que 3 % à 4 % à être en surpoids. Bien que le pays soit relativement hermétique aux influences étrangères, il n'en subit pas moins la pénétration, chez les jeunes générations, du mode de vie « à l'américaine » et de ce que l'on appelle communément la « malbouffe ».

Les autorités se sont ainsi inquiétées, ces dernières années, de l'augmentation de l'indice de masse corporelle (IMC) des Japonais, de la progression du nombre de diabétiques (en dix ans, ils seraient passés de 6,9 millions à 8,9 millions selon le ministère de la santé) et de personnes souffrant de maladies cardio-vasculaires.

Depuis 1972, les entreprises de 50 salariés et plus sont obligées de réaliser annuellement un examen de santé pour chaque collaborateur. En 2005, tous les Japonais de 40 à 74 ans ont été poussés à se soumettre à un examen médical comprenant une mesure de leur tour de taille. En 2008, une loi nommée « metabo » pour syndrome métabolique rend cet examen obligatoire chaque année.

L'objectif de la loi « metabo » est de réduire de 10 % en quatre ans, et de 25 % en sept ans, la part de la population de l'archipel en surpoids. La loi fixe un tour de taille « normal » à 85 cm pour les hommes et 90 cm pour les femmes et inclut la mesure de celui-ci dans tous les examens de santé.

⁴⁵ Christopher Snowdon, 2015, (voir supra).

Les personnes ainsi évaluées sont classées en trois catégories, et celles chez qui on a diagnostiqué un trouble métabolique sont invitées à suivre l'un des deux programmes – programme de motivation ou programme intensif – comprenant une série de séances de conseil pendant une période pouvant aller jusqu'à six mois afin de modifier leurs habitudes alimentaires.

Schedule of Intensive/Motivational Health Guidance



Source : The Research Institute of Economy, Trade and Industry (RIETI).

Les employeurs, chargés du dépistage, sont aussi contraints d'organiser ces séances de conseil. Surtout, ils peuvent être pénalisés si les objectifs d'amaigrissement des employés n'ont pas été atteints. La loi prévoit, en effet, qu'à compter de l'année 2013, les cotisations à l'assurance-maladie seront fonction du nombre de salariés répondant, ou non, aux critères de la loi « metabo ». L'entreprise NEC, par exemple, a estimé qu'elle pourrait se voir infliger des amendes allant jusqu'à 19 millions de dollars si sa main-d'œuvre ne perdait pas de poids.

C'est pourquoi des entreprises proposent des abonnements à des clubs de sport à prix réduits, et suggèrent à leurs salariés des régimes personnalisés. D'autres se demandent s'il ne faudrait pas rendre obligatoire le suivi d'un régime amaigrissant par leurs salariés désormais désignés comme « metabo ».

Mais, dans un pays où l'on est très respectueux de la loi, il est remarquable de noter que la législation « metabo » est relativement mal appliquée. En effet, une étude de 2017 révèle que « *malgré les efforts importants déployés pour promouvoir des bilans de santé réguliers, il subsiste un écart entre les objectifs fixés par le gouvernement et la participation effective. Par exemple, environ 19 % des employés n'ont pas passé les examens de santé annuels que leur a fournis leur employeur en 2012, soit presque autant qu'en 2007. Quant au SHC [specific health checkup], seulement 46,2 % des personnes cibles ont bénéficié de ces bilans en 2014, loin de l'objectif de 70 % fixé par le gouvernement* »⁴⁶. Et parmi les sujets à risque, seuls 16,4 % étaient ensuite suivis, alors que l'objectif gouvernemental pour 2017 était de 45 %.

⁴⁶ Tomohiko Inui et al., « Empirical Study on the Utilization and Effects of Health Checkups in Japan », RIETI Discussion Paper Series 17-E-082, mai 2017.

La loi « metabo » a été très critiquée au pays du Soleil levant, sous plusieurs axes. Tout d'abord, il a été suggéré que la mesure allait engendrer une discrimination des personnes en surpoids. En effet, plutôt que de payer une amende à travers l'augmentation des cotisations d'assurance-maladie, les employeurs ne seraient-ils pas tentés par un licenciement des salariés à risque ? De même, les personnes obèses ne vont-elles pas être discriminées à l'embauche ?

Des salariés se sont aussi sentis humiliés quand il a fallu se déshabiller pour prendre leur tour de taille lors de la visite médicale annuelle. Des plaintes ont été déposées, et le ministère de la santé a concédé le port des vêtements pour ceux qui ne souhaitent pas se mettre à nu. Dans ce cas, 1,5 cm est déduit de la mesure.

Par ailleurs, il semble que la loi « metabo » fasse surtout le bonheur de l'industrie de la minceur, des produits diététiques aux substituts de repas et aux médicaments et laxatifs, en passant par les cliniques d'amaigrissement. Certaines d'entre elles proposeraient des programmes sur-mesure, facturés 500 euros par kilo perdu ! Or, les régimes amaigrissants sont de plus en plus critiqués, pour leurs effets néfastes sur la santé et leur manque d'efficacité sur le long terme. Quant aux jeunes Japonaises, elles deviennent obsédées par leur ligne : plus de 50 % des lycéennes se sentent mal dans leur peau et se pensent grosses, alors qu'objectivement, la surcharge pondérale sévère ne touche que 2,7 % d'entre elles⁴⁷. Une nouvelle épidémie a d'ailleurs fait son apparition, sans alarmer les autorités pour l'instant, celle de l'anorexie.

Enfin, les résultats de la loi « metabo » ne semblent pas significatifs. L'étude du RIETI, déjà citée⁴⁸, met en avant de grandes disparités régionales, même après avoir tenu compte des différences de revenus et de niveaux d'éducation. Les auteurs suggèrent donc une enquête plus approfondie pour mieux comprendre ces disparités régionales !

Un article de 2017⁴⁹ conclut que les effets majeurs de « metabo » ont été une plus grande visibilité du syndrome métabolique au sein de la population japonaise, et une orientation des mesures de prévention vers le syndrome métabolique. Quant aux effets du programme sur la réduction de l'obésité, ils semblent minimes. C'est du moins ce que conclut un rapport de 2018 : les liens entre le programme « metabo » et « *une réduction globale apparente de la surcharge pondérale et de l'obésité dans la population adulte depuis 2011 ne sont pas prouvés* »⁵⁰.

⁴⁷ Richard Simmons, « More Japanese schoolgirls think themselves overweight than those in China, Korea or U.S. », *Japan Today*, 5 avril 2018.

⁴⁸ Tomohiko Inui et al., « Empirical Study on the Utilization and Effects of Health Checkups in Japan », RIETI Discussion Paper Series 17-E-082, mai 2017.

⁴⁹ K. Yamagishi, H. Iso, « The criteria for metabolic syndrome and the national health screening and education system in Japan », *Epidemiology and Health*, 39, 2017 (<http://doi.org/10.4178/epih.e2017003>).

⁵⁰ Matt James, Aaron Parkhurst, Jon Paxman, « Tackling Obesity. What the UK can learn from other countries », *2020health*, avril 2018.

2.4. Les taxes sur le sucre

L'Organisation mondiale de la santé (OMS) considère que la surconsommation de sucre, au même titre que celle de gras, joue un rôle essentiel dans l'augmentation des cas de surpoids et d'obésité dans le monde. Ainsi l'organisation internationale recommande-t-elle de réduire l'apport en sucres libres⁵¹ à moins de 10 % de la ration énergétique totale chez l'adulte et l'enfant, voire à moins de 5 % soit 25 grammes (6 cuillères à café) environ par jour.

L'OMS a particulièrement dans le viseur les sucres « dissimulés » dans des aliments transformés qui ne sont généralement pas considérés comme sucrés. L'organisation donne l'exemple d'une cuillère à soupe de ketchup qui contient environ 4 grammes (à peu près une cuillère à café) de sucres libres ou d'une canette de soda qui en contient jusqu'à 40 grammes (environ 10 cuillères à café).

Le docteur Francesco Branca, directeur du département nutrition pour la santé et le développement de l'OMS, s'appuie sur les dernières données scientifiques pour affirmer que les adultes qui consomment moins de sucres sont plus minces et qu'une augmentation de la quantité des sucres dans l'alimentation entraîne une prise de poids. Il soutient également que, lorsque l'apport en sucres libres dépasse 10 % de la ration énergétique totale, le taux de caries dentaires augmente.

L'OMS soutient ainsi les politiques publiques permettant de réduire l'apport en sucres libres, et notamment les politiques fiscales ciblant les aliments et les boissons riches en sucres libres⁵².

Forts de ces recommandations de l'organisation onusienne, des pays se sont emparés du sujet et ont mis en place des taxes sur les produits sucrés. Nous mettons en exergue ci-dessous deux expériences significatives menées en Hongrie et au Mexique.

2.4.1. La Hongrie taxe les citoyens dont le régime alimentaire risque de les envoyer à l'hôpital
« Ceux qui vivent mal doivent contribuer davantage » ! Ainsi s'exprimait le premier ministre hongrois Viktor Orbán, en septembre 2011, alors qu'il promulguait la taxe sur les aliments à forte teneur en sucre et en sel avec l'intention d'utiliser cet argent pour financer les soins de santé.

En effet, selon le gouvernement hongrois, le régime alimentaire de ses administrés conduit à l'obésité et à l'augmentation des problèmes de santé. Les autorités gouvernementales jugent en effet, alors que le pays avait, en 2011, un déficit de 370 millions d'euros en matière de soins de santé, que ceux qui contribuent à l'augmentation des dépenses médicales doivent aussi contribuer à payer la facture.

Il est vrai que le pays a connu une augmentation significative de l'obésité ces dernières années. L'OCDE considère qu'environ deux tiers des Hongrois sont en surpoids, et que près

⁵¹ Les « sucres libres » sont les monosaccharides (glucose, fructose) et les disaccharides (saccharose ou sucre de table) ajoutés aux aliments et aux boissons par le fabricant, le cuisinier ou le consommateur, ainsi que les sucres naturellement présents dans le miel, les sirops, les jus de fruits et les jus de fruits à base de concentré.

⁵² Communiqué de presse : « L'OMS appelle les pays à réduire l'apport en sucres chez l'adulte et l'enfant », 4 mars 2015.

d'un tiers sont obèses. La proportion de Hongrois obèses serait ainsi passée de 13,2 % en 1990 à 28,5 % en 2010⁵³.

Comme le soulignait l'OMS en 2015, la population hongroise n'est pas seulement concernée par la consommation excessive de produits caloriques. Elle est aussi celle qui a la consommation moyenne de sel par habitant la plus élevée d'Europe. Cette alimentation, dans laquelle les fruits, légumes, poissons et céréales complètes tiennent une part parmi les plus faibles du monde, fait que les taux de mortalité dus aux cardiopathies ischémiques, aux accidents vasculaires cérébraux et aux cancers sont, en Hongrie, parmi les plus élevés du monde industrialisé⁵⁴.

C'est donc le 1^{er} septembre 2011 qu'est entrée en vigueur cette nouvelle taxe sur les « composants des aliments et des boissons présentant un risque élevé pour la santé » (*Public Health Product Tax* en anglais ou *PHPT*) – parfois appelée *hamburger tax* (même si les hamburgers ne sont nullement concernés) ou taxe sur les chips. Sont principalement visés les produits sucrés et les snacks salés.

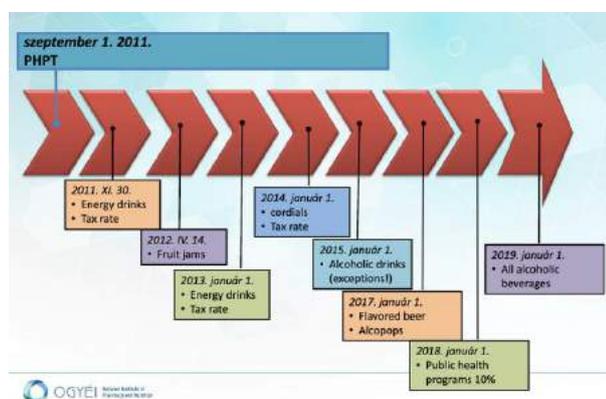
Le gouvernement s'est donné plusieurs objectifs avec cette taxe :

- promouvoir une alimentation plus saine ;
- encourager la reformulation des aliments ;
- réduire la consommation des produits taxés ;
- améliorer le fonctionnement du système de santé publique, en y affectant les recettes de la taxe.

La taxe est payée par les industriels pour les produits fabriqués en Hongrie, et par les importateurs pour les produits fabriqués à l'étranger. Tous sont dans l'obligation de tenir un registre des produits imposables à disposition des autorités fiscales pour contrôle.

Au cours des années, la loi PHPT a connu plusieurs modifications, en particulier la liste des produits concernés s'est allongée comme le montre le schéma ci-dessous :

Modifications apportées à la loi PHPT



⁵³ OCDE, « Obesity Update 2017 », <http://www.oecd.org/els/health-systems/Obesity-Update-2017.pdf>.

⁵⁴ Matt James, Aaron Parkhurst, Jon Paxman, « Tackling Obesity. What the UK can learn from other countries », 2020health, avril 2018.

Source : Institut hongrois de pharmacie et de nutrition (OGYÉI), juin 2019.

Le montant de la taxe a également été aménagé à plusieurs reprises, toujours à la hausse comme on peut le voir dans le tableau ci-dessous :

Évolution de la taxe PHPT entre 2011 et 2019

	Product category	Taxable unit	2011.	2012.	2013/14	2019.
Sugar	Sugar sweetened beverages (> 8g/100 ml)	Ft/liter	5	7	7	15 (5c)
	-Syrups, concentrates for soft drinks	Ft/liter	-	200	200	250 (77c)
	Sweetened cocoa powder	Ft/kg	-	70	70	85 (28c)
	Pre-packaged sweetened product (> 25g/100 g)	Ft/kg	100	130	130	160 (49c)
	Fruit preserves	Ft/kg	-	500	500	600 (1.8c)
	Flavored beer	Ft/liter	-	20	20	25 (8c)
	Alcopops	Ft/liter	-	20	20	25 (8c)
Salt	Salty snacks (> 1g/100 g)	Ft/kg	200	250	250	300 (92c)
	Condiments (>5g/100 g)	Ft/kg	200	250	250	300 (92c)
Coffeine, MFC, taurin	Energy drinks 1 mg metil-xantin/100 ml or taurin > 100 mg/100 ml	Ft/liter	250	250	250	300 (92c)
	Metil-xantin > 15 mg/100 ml	Ft/liter	-	-	40	50 (16c)
Alco hol	Alcoholic drinks	Ft/liter	-	-	20-900	25-1100

Source : Institut hongrois de pharmacie et de nutrition (OGYÉI), juin 2019.

La loi PHBT n'a pas manqué d'être critiquée. Tout d'abord pour ses conséquences économiques : par exemple, le fabricant allemand de snacks Chio-chips aurait ainsi décidé de ne pas implanter une nouvelle usine de pop-corn ; et l'industriel hongrois de boissons énergétiques Hell préférerait ouvrir sa nouvelle unité de production à l'étranger plutôt que dans son pays.

Ces industriels se demandent aussi pourquoi les aliments traditionnels hongrois – saucisses, salamis, boudins et autres charcuteries à haute teneur en graisse – ne sont pas concernés par la taxe.

Enfin, les Hongrois restent interrogatifs, pour ne pas dire de plus en plus effrayés, devant l'inventivité fiscale du gouvernement : taxe sur les SMS et les appels téléphoniques (2011) ; taxes sur les chiens (2011) ; taxe sur les paiements en espèces, les chèques postaux et les transferts d'argent (2012) ; « taxe beauté » sur les savons, shampoing, lessives, etc. (2015).

Cette frénésie fiscale ne laisse pas d'interroger sur les véritables intentions du gouvernement, y compris et surtout à propos de la taxe PHPT. S'agit-il vraiment de lutter contre la « malbouffe » ou, plus prosaïquement, de remplir des caisses publiques vides ?

À l'origine, le gouvernement hongrois attendait 70 millions d'euros de recettes annuelles de la taxe PHPT. Les encaissements sont en réalité inférieurs de 10 millions environ. De 2012 à 2014, ils s'établissaient à environ 20 milliards de *forints* par an, soit peu ou prou 60 millions d'euros. Le gouvernement magyar indique que ces revenus supplémentaires ont permis d'augmenter les salaires de 95 000 travailleurs de la santé.

Cette moindre rentabilité de la taxe PHPT pourrait s'expliquer par le fait qu'environ 40 % des fabricants de produits alimentaires visés par la loi ont modifié la formule de leurs produits

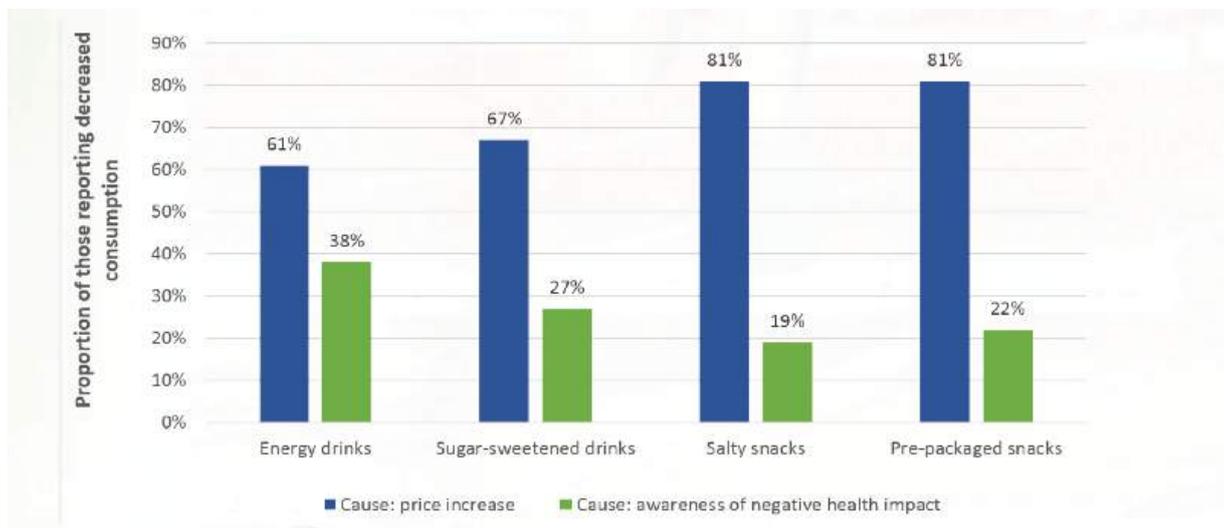
pour réduire ou éliminer les ingrédients incriminés⁵⁵. Parmi ces producteurs, 30 % ont totalement éliminé l'ingrédient en cause.

L'essentiel des recettes (89 %) en 2014 provenait de quatre groupes de produits : 50 % étaient générées par les produits sucrés préemballés, 16 % par les snacks salés, 14 % par les condiments salés et 9 % par les boissons non alcoolisées. Ces proportions n'ont pas changé de manière significative au fil des ans.

Dans son rapport d'évaluation, l'OMS considère que l'augmentation des prix a été une des raisons qui ont permis la réduction de la consommation des produits taxés. Pour les snacks, par exemple, 80 % de la diminution de la consommation s'explique par le renchérissement du produit. L'autre raison principale de la baisse de la consommation des produits visés par la taxe est la prise de conscience par les consommateurs de leur nocivité pour la santé. Pour les autres produits, comme les boissons énergisantes, l'augmentation des prix semble avoir joué un rôle moindre comme le montre le schéma ci-après.

Dans une étude de 2014⁵⁶, Ecorys, société de de recherche et de conseil, a mis en valeur le fait que l'augmentation du prix des colas avait été supérieure au montant de la taxe alors que le prix des boissons aux fruits avait, au contraire, augmenté moins que le montant de la taxe. Ecorys en concluait que la taxe PHPT n'expliquait pas à elle seule la hausse des prix des produits et qu'il convenait de prendre en considération les autres coûts indirects, les coûts des matières premières, la tarification stratégique des entreprises, et les conditions économiques surtout lorsqu'on a affaire à des produits fabriqués à l'étranger et donc importés.

Raisons de la diminution de la consommation des aliments taxés en 2012



Source : National Institute for Health Development, 2013.

Néanmoins pour l'OMS, la taxe PHPT a atteint ses objectifs de santé publique à long terme puisque la consommation des produits taxés a effectivement diminué. Ainsi, plus des deux

⁵⁵ Matt James, Aaron Parkhurst, Jon Paxman, « Tackling Obesity. What the UK can learn from other countries », 2020health, avril 2018.

⁵⁶ Ecorys, « Food taxes and their impact on competitiveness in the agri-food sector », 12 juillet 2014.

tiers des personnes qui ont choisi un produit différent ont opté pour une alternative plus saine. Il est également souligné que la plupart des Hongrois qui ont réduit leur consommation après l'introduction de la taxe en 2011 ont consommé moins en 2014 que les années précédentes. Pour l'OMS, cela laisse à penser que la réduction de la consommation d'aliments malsains a été maintenue et que les consommateurs ont changé d'habitudes alimentaires.

L'Institut de santé publique du Québec qui a finement analysé la taxation des boissons sucrées dans le monde a une approche plus nuancée de la question. Il souligne notamment que les résultats produits par le gouvernement hongrois et l'OMS sont largement basés sur des enquêtes auto-déclaratives, et représentent plutôt la perception des répondants que la réalité constatée par des mesures objectives⁵⁷.

Enfin, il convient de souligner que l'impact de la taxe semble s'atténuer dans le temps. La comparaison entre les années 2012 et 2014 quant aux raisons avancées pour expliquer la diminution de la consommation des aliments taxés est particulièrement frappante.

Raisons de la diminution de la consommation des aliments taxés en 2012 et 2014

Product	Price increase		Learnt that unhealthy	
	2012	2014	2012	2014
Energy drinks	61%	67% ↑	38%	54% ↑
Sugar-sweetened soft drinks	67%	51% ↓	27%	54% ↑
Pre-packaged sweets	81%	66% ↓	22%	47% ↑
Salty snacks	81%	56% ↓	19%	50% ↑
Powdered soup, salty condiment	–	69%	–	37%

Source : Institut hongrois de pharmacie et de nutrition (OGYÉI), juin 2019.

Il semblerait, en effet, que l'information des consommateurs prenne davantage de poids sur le long terme que la taxation dans la réduction de la consommation des produits visés par la loi PHPT.

2.4.2. Au Mexique, malgré la « taxe soda », l'obésité continue de progresser

Selon les derniers chiffres publiés, et largement repris dans la presse du monde entier, le Mexique compte désormais proportionnellement plus d'adultes obèses et en surpoids que les États-Unis. Avec 72,5 % de la population adulte concernée, le pays n'est dépassé, parmi les pays de l'OCDE, que par le Chili (74,2 %). Chez les enfants âgés de 5 à 19 ans, en revanche, les États-Unis conservent la tête du classement avec 41,8 % de ceux-ci en situation de surpoids ou d'obésité, contre 34,1 % au Mexique⁵⁸. L'obésité proprement dite concerne 28,9 % des Mexicains, et touche davantage les femmes (32,8 %) que les hommes (24,3 %).

En 1988, le taux de surpoids et d'obésité n'était que de 35 %. Il a donc doublé en vingt ans.

Une des explications à cette progression constante de l'obésité et du surpoids pourrait tenir dans le fait que la consommation de boissons sucrées, et particulièrement du cola, y est la

⁵⁷ Institut national de santé publique du Québec, « Analyse d'une politique publique : la taxation des boissons sucrées », mars 2018.

⁵⁸ OCDE, « The Heavy Burden of Obesity », 10 octobre 2019.

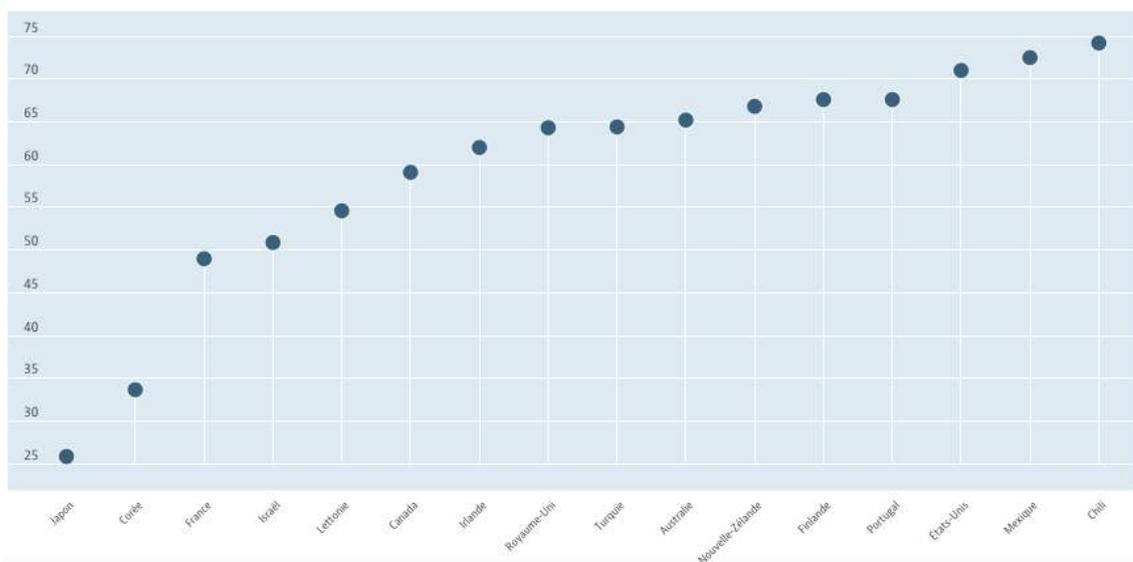
plus importante au monde. Les Mexicains boivent chacun en moyenne 160 litres de cola par an. La consommation de cette boisson est de 100 litres aux États-Unis et 23 litres en France. Le marché mexicain représente à lui seul plus de 40 % des ventes de Coca-Cola en Amérique du Sud.

C'est ainsi que 70 % des sucres ajoutés consommés par les Mexicains viendraient des boissons sucrées. Mais celles-ci n'expliquent pas à elles seules cette croissance de la population en surpoids. D'autres facteurs entrent en jeu tels, comme partout dans le monde, la hausse de la sédentarité et la diminution de l'activité physique, le recul de la pauvreté et, en conséquence, l'augmentation de la taille des portions. Soulignons également que la société mexicaine est largement influencée par le mode de vie américain, y compris par sa nourriture. À cela s'ajoute l'alimentation propre au Mexique, largement basée sur des produits dérivés du maïs. Ainsi que la croyance culturelle, dans de nombreux foyers, que le surpoids chez les enfants est signe de bonne santé.

À partir de 2012, le gouvernement mexicain s'est penché sur la question et a mis en place des cours de nutrition dès l'école primaire. Il a également lancé des campagnes de publicité sur la promotion d'habitudes de vie plus saines, et a programmé des investissements dans l'accessibilité à l'eau potable. Il faut en effet savoir que l'eau est impropre à la consommation dans plusieurs régions du pays, et que l'eau en bouteille est souvent plus chère que les sodas⁵⁹.

Ces mesures ayant eu peu d'effets notables, les autorités mexicaines ont mis en place, à compter de janvier 2014, une taxe sur les boissons sucrées d'un *peso* par litre (soit une augmentation d'environ 10 % du prix de vente des boissons), et une taxe de 8 % sur les aliments dits à faible valeur nutritionnelle ayant une densité énergétique 275 kcal ou plus par centaine de grammes.

Population en surpoids ou obèse dans quelques pays de l'OCDE en 2019



Source : OCDE, Panorama de la santé, 2019

⁵⁹ Matt James, Aaron Parkhurst, Jon Paxman, « Tackling Obesity. What the UK can learn from other countries », 2020health, avril 2018.

La taxe sur les boissons sucrées s'applique sur les produits suivants : boissons aromatisées, ingrédients (sirops, concentrés, poudres, etc.) permettant de fabriquer des boissons aromatisées, boissons énergisantes contenant du sucre ajouté.

L'autre taxe – sur les aliments fortement caloriques – s'applique sur les snacks, les confiseries, le chocolat et produits à base de cacao, les desserts, les beurres d'arachide et de noisette, les crèmes glacées et les produits à base de céréales à forte teneur en sucre ajouté.

Il semble que la taxe a entraîné une diminution de plus de 7 % des achats de boissons taxées au cours des deux années qui ont suivi sa mise en place. Parallèlement, au cours de ces deux mêmes années, les achats de boissons non taxées ont augmenté de 2,1 %.

La baisse de la consommation a surtout touché les ménages les moins aisés (- 10,2 %). Chez les Mexicains moyens, la baisse de la consommation n'a été que de 5,8 % ; tandis que la consommation a été inchangée chez les plus aisés⁶⁰. Ainsi, les plus gros consommateurs de produits taxés – les catégories les moins aisées – sont ceux qui ont réduit le plus fortement leur consommation.

Un chercheur du Colmex (*El Colegio de México*), un établissement d'enseignement supérieur spécialisé en sciences humaines, contredit ces résultats. Selon lui, la taxe n'a fait qu'entraîner une perte du pouvoir d'achat, notamment pour les ménages les plus défavorisés, qui continuent de consommer massivement des sodas⁶¹.

Il faut dire que les consommateurs se sont probablement tournés vers des produits moins chers, sans pour autant que ceux soient à teneur moins élevée en sucre. Dans une étude, la Banque mondiale montre ainsi que la bouteille de cola de deux litres coûtait en moyenne 19,5 pesos en décembre 2013, avant l'entrée en vigueur de la taxe, alors que la moins chère était de 15,6 pesos tout comme la bouteille de soda. En décembre 2015, deux ans après la réforme, les deux bouteilles de cola valait le même prix (19,8 pesos), tandis que la bouteille de soda était à 18 pesos⁶².

La Banque mondiale souligne aussi qu'en décembre 2013, le litre de cola le moins cher coûtait en moyenne 9,3 pesos. Deux ans après la mise en place de la taxe, le consommateur mexicain peut trouver un litre de cola ou de soda aromatisé autour de 4,4 pesos dans les supermarchés, notamment grâce à des super-promotions. Les auteurs de l'étude concluaient donc que « *pour les consommateurs qui peuvent acheter à ces prix promotionnels, la réforme fiscale n'a pas modifié radicalement les incitations financières à réduire la consommation de sodas ordinaires* ».

⁶⁰ Matt James, Aaron Parkhurst, Jon Paxman, « Tackling Obesity. What the UK can learn from other countries », 2020health, avril 2018.

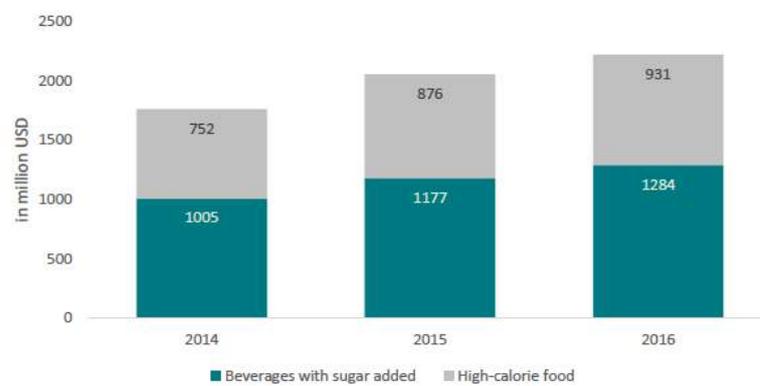
⁶¹ Émilie Barraza, « Au Mexique, une 'taxe soda' insuffisante contre l'obésité », *La Croix*, 28 novembre 2017.

⁶² María Eugenia Bonilla-Chacín, Roberto Iglesias, Agustina Suaya, Claudia Trezza, Claudia Macía, « Learning from the Mexican experience with taxes on sugar-sweetened beverages and energy-dense foods of low nutritional value », Banque mondiale, *Discussion paper*, juin 2016.

Selon l'Institut mexicain des statistiques (Inegi), si les ventes de sodas avaient baissé de 1,9 % et celles de chips et de biscuits apéritifs de 3,7 % à fin 2014, elles sont reparties à la hausse en 2016, respectivement de + 1,6 % et de + 7,5 %⁶³. Et les chiffres de l'Institut mexicain de santé publique sont aussi sans ambiguïté : « si l'obésité en milieu urbain a stagné ces quatre dernières années, elle a augmenté de 10 % en milieu rural, hommes et femmes confondus. La taxe soda n'a donc, jusqu'à maintenant, pas permis de faire baisser l'obésité »⁶⁴.

C'est d'ailleurs ce que tendrait à prouver le montant des recettes tirées de cette taxe par le gouvernement mexicain. Celui-ci est en effet en progression constante, ce qui montre bien que la consommation des produits visés par la taxe n'est nullement en diminution. Bien au contraire, elle continue de progresser.

Recettes fiscales provenant de la « taxe soda »



Source : Ingresos tributarios del Gobierno Federal - IEPS, 2018.

Face à ces résultats mitigés, les autorités mexicaines ont décidé d'intensifier leur lutte contre la surcharge pondérale et le diabète. Ainsi, à l'automne 2019, le Parlement mexicain a voté une loi visant à remplacer les étiquettes alimentaires, la plupart du temps mal comprises par les consommateurs, par de grandes vignettes qui avertissent que le produit est trop gras, trop salé ou trop sucré.

Mais pour l'instant, même si de nombreuses voix militent en ce sens, le gouvernement mexicain ne s'est pas décidé à augmenter la « taxe soda ».

2.5. Les taxes sur le tabac

L'Organisation mondiale de la santé (OMS) affirme que le tabac tue jusqu'à la moitié de ceux qui en consomment, soit plus de 8 millions de personnes chaque année : plus de 7 millions de consommateurs ou d'anciens consommateurs et environ 1,2 million de non-fumeurs involontairement exposés à la fumée.

⁶³ Frédéric Saliba, « Au Mexique, l'impact de la taxe sur les sodas fait polémique », *Le Monde*, 14 novembre 2017.

⁶⁴ Émilie Barraza, « Au Mexique, une 'taxe soda' insuffisante contre l'obésité », *La Croix*, 28 novembre 2017.

Aujourd'hui, les dangers du tabagisme sont presque unanimement reconnus, tant par la communauté médicale que par consommateurs eux-mêmes. Selon le site internet www.tabac-info-service.fr, fumer provoque ainsi le cancer du poumon, mais aussi d'autres cancers (gorge, bouche, lèvres, pancréas, reins, vessie, utérus, œsophage). Le tabagisme peut également être à l'origine de maladies cardiovasculaires, de la bronchopneumopathie chronique obstructive (BPCO). Il peut aggraver d'autres pathologies comme les gastrites, les ulcères gastroduodénaux, le diabète de type II, l'hypercholestérolémie, l'hypertriglycéridémie, l'eczéma, le psoriasis, le lupus, les infections ORL et dentaires comme la parodontite, la cataracte et la dégénérescence maculaire liée à l'âge (DMLA) pouvant aboutir à la cécité. Enfin, fumer durant la grossesse comporte de multiples risques pour la grossesse elle-même et pour le développement du fœtus.

Il n'en a pas été toujours ainsi. Tout comme le cola qui était vendu en pharmacie à ses débuts parce qu'il était censé aider à soigner les problèmes gastriques, ou les vins « fortifiés », « reconstituants » ou « toniques », qui, en France dans l'entre-deux guerre, s'adressaient aux malades, « *aux femmes en couche, aux vieillards, à tous ceux qui sont de 'constitution languissante', souffrent de maux d'estomac et d'intestin, de nervosité excessive, de diabète et de goutte* »⁶⁵, le tabac est d'abord un médicament.

Jean Nicot, ambassadeur de France au Portugal, qui, en envoyant plusieurs pieds de tabac à la régente Catherine de Médicis en 1560, contribua à sa diffusion en France et en Europe. C'est ainsi que « *la 'poudre de l'ambassadeur' autrement appelée 'herbe à Nicot', ayant réussi à soulager les migraines persistantes de la souveraine, le tabac reçut la réputation d'un bon médicament et bientôt on l'utilisa dans toutes sortes de cures plus ou moins fantaisistes : en application, pour soigner les ulcères, les plaies ; en décoction, contre l'apoplexie, voire l'épilepsie ; comme purgatif et comme excitant. Progressivement, on apprit à mâcher, à priser cette herbe au goût délicieusement acre, qui provoque des étternuements propres à chasser les 'humeurs'* »⁶⁶.

Dans un ouvrage de 1570 deux botanistes français, L'Obel et Pena, notent que « *les fumeurs sont censés calmer leur faim et apaiser leur soif avec le tabac, que la fumée provoque une ivresse agréable et une incroyable sensation de calme, qu'elle restaure leur force et rafraîchit leur esprit, et se déclare particulièrement efficace contre les douleurs, les blessures, les affections de la gorge, de la poitrine, de la fièvre, de la peste...* »⁶⁷.

Mais le tabac est aussi très tôt critiqué. Comme nous l'apprend Didier Nourrisson, « *dans un célèbre pamphlet en 1604, Jacques I^{er} d'Angleterre stigmatisait déjà cette habitude 'répugnante pour l'œil, détestable pour le nez, dangereuse pour le cerveau, redoutable pour les poumons'* »⁶⁸.

⁶⁵ Myriam Tsikounas, « Quand l'alcool fait sa pub. Les publicités en faveur de l'alcool dans la presse française, de la loi Roussel à la loi Évin (1873-1998) », *Le Temps des Médias*, 2004/1 (n°2), pp. 99-114.

⁶⁶ Didier Nourrisson, « Tabagisme et antitabagisme en France au XIX^e siècle », *Histoire, économie & société*, 1988, 7^e année, n°4, pp. 535-547.

⁶⁷ Robert Molimard, « Historique du tabagisme », <http://www.tabac-humain.com/wp-content/uploads/2010/04/Historique-du-tabagisme1.pdf>

⁶⁸ Didier Nourrisson, « Tabagisme et antitabagisme en France au XIX^e siècle », *Histoire, économie & société*, 1988, 7^e année, n°4, pp. 535-547.

Dans la seconde moitié du XIX^e siècle, nous explique Nourrisson, « *des études particulières veulent prouver que les ouvriers des manufactures de tabac présentent assez souvent de la céphalgie, des nausées, de l'insomnie ; elles décrivent à l'envie le teint gris blafard, chlorotique et cachectique de ces hommes et femmes, dont l'allure montre tous les signes d'une vieillesse prématurée, et ne voient là que l'effet maléfique de l'intoxication tabagique sans s'interroger sur les conditions du travail. En outre, les ouvrières employées à rouler les cigarettes sont sujettes plus que d'autres aux avortements* »⁶⁹.

Mais les pourfendeurs du tabac n'eurent jamais vraiment l'oreille de leurs concitoyens. Ce n'est qu'à partir des années 1950 que la dangerosité du tabac devint plus précise, avec le rapport Doll qui démontrait l'association entre la consommation de tabac et le cancer du poumon. Cette liaison « *avait en fait déjà été démontrée en 1939 en Allemagne par Franz H. Müller, et en 1943 par E. Shairer et E. Schöniger qui avaient utilisé pour la première fois à ce propos la méthode épidémiologique des cas-contrôle. Les épidémiologistes allemands avaient également vu les complications vasculaires du tabagisme* »⁷⁰.

Aujourd'hui, l'OMS considère que le tabac est la première cause de mortalité évitable dans le monde. Pour l'organisation internationale, « la méthode la plus efficace pour endiguer la propagation de la consommation du tabac passe par des politiques réduisant directement la demande », c'est-à-dire par la taxation. Elle préconise également d'utiliser ces taxes pour financer les systèmes de santé.

Nous nous proposons ci-après d'examiner les politiques fiscales s'appliquant au tabac dans trois pays européens : le Royaume-Uni, l'Italie et la Suède.

2.5.1. Le Royaume-Uni, le pays le plus sévère d'Europe à l'encontre des fumeurs

L'action du Royaume-Uni contre le tabagisme est souvent montrée en exemple. Pour beaucoup d'organisations, telles l'OMS ou la Banque mondiale, ce qui a été fait dans ce pays est une réussite.

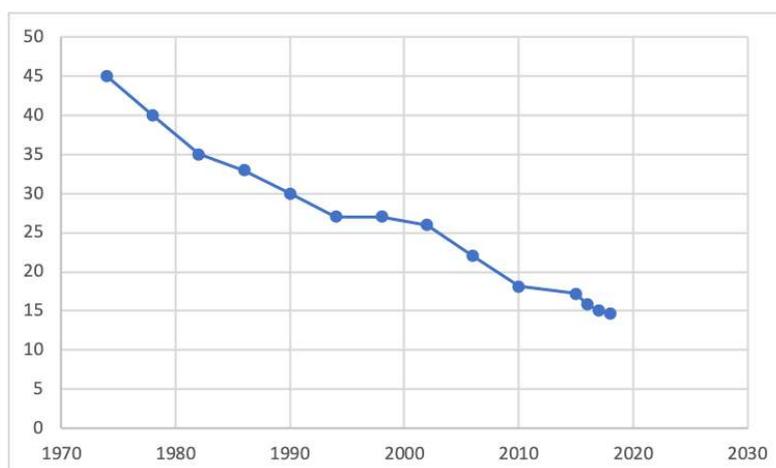
Il faut dire que la prévalence tabagique y a atteint son plus bas en 2018 avec un taux de 14,7 %, en baisse de cinq points depuis 2011. Au début des années 1990, le taux était encore de 30 %, et même de 45 % en 1974 (contre 42 % en France la même année). Le succès est indéniable !

Le Royaume-Uni a, il est vrai, le taux d'imposition sur le tabac le plus élevé d'Europe. Ainsi, en novembre 2019 – soit avant les hausses françaises de 2020 – le paquet de cigarettes coûtait-il 20 % plus cher à Londres qu'à Paris.

⁶⁹ Didier Nourrisson, *ibid.*

⁷⁰ Robert Molimard, « Historique du tabagisme », <http://www.tabac-humain.com/wp-content/uploads/2010/04/Historique-du-tabagisme1.pdf>

Prévalence du tabagisme au Royaume-Uni



Sources : NSH & ASH.

L'action contre le tabagisme au Royaume-Uni a véritablement débuté en 1993 avec la mise en œuvre d'un système prévoyant que la hausse des taxes sur le tabac serait, chaque année, supérieure à la hausse des prix. Les différents gouvernements n'ont pas remis en cause ce système – sauf entre 2001 et 2008 – qui perdure donc aujourd'hui, avec des hausses qui fluctuent cependant chaque année entre 1 % et 5 % au-dessus de l'inflation.

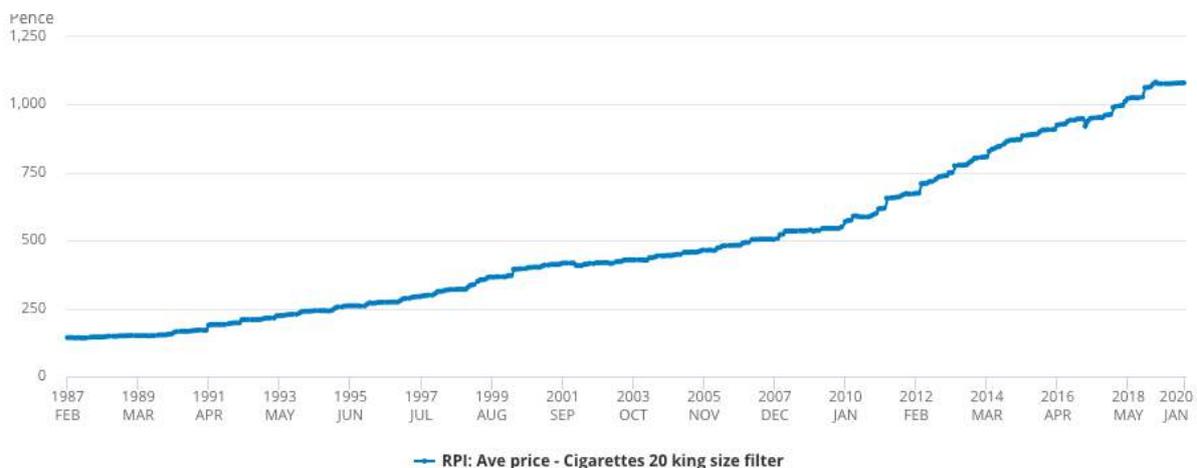
Calendrier des augmentations de la taxe sur le tabac au Royaume-Uni

Années	Augmentation des accises sur le tabac
1993 - 1997	3 % au-dessus de l'inflation
1998 – 2000	5 % au-dessus de l'inflation
2001 – 2008	Identique à l'inflation
2009	2 % au-dessus de l'inflation, à une époque de déflation où l'on prévoit une baisse des prix de - 3 % (ce qui équivaut donc à une hausse de 5 %)
2010	1 % au-dessus de l'inflation, avec un engagement d'augmentation minimale de 2 % au-dessus de l'inflation pour les quatre prochaines années
2011	2 % au-dessus de l'inflation, et augmentation supplémentaire de 10 % pour le tabac roulé à la main
2012	5 % au-dessus de l'inflation
Depuis 2013	2 % au-dessus de l'inflation, avec un engagement de 2 % au-dessus de l'inflation pour 2015-2020. En 2016, la taxe sur le tabac roulé à la main a augmenté de 5 % au-dessus de l'inflation.

Source : ASH, 2017.

Au total, depuis 1993, le prix d'un paquet de cigarettes a augmenté de plus de 400 % au Royaume-Uni.

Évolution du prix moyen d'un paquet de 20 cigarettes au Royaume-Uni



Source : Office of National UK Statistics.

Outre-Manche, les droits sur le tabac sont perçus sur les achats de cigarettes, de tabac roulé à la main, de cigares et d'autres formes de tabac. Selon les dernières prévisions, les droits sur le tabac devraient rapporter 9,1 milliards de livres sterling en 2019-2020, soit 1,1 % de l'ensemble des recettes du royaume ou 0,4 % du revenu national. Les droits sur les cigarettes représentent près de 90 % de toutes les recettes des droits sur le tabac.

La taxation varie en fonction du type de produit :

- pour les cigarettes, les taxes sont de 4,57 £ sur un paquet de 20 auxquelles s'ajoute une taxation équivalente à 16,5 % du prix de vente au détail, avec un minimum de perception de 6,10 £ pour un paquet de 20 ;
- pour les cigares, la taxe est de 2,85 £ pour un cigare de 10 g ;
- pour le tabac à rouler, la taxation est de 5,87 £ pour un paquet de 25 g ;
- pour les autres tabacs à fumer et à mâcher, la taxation est de 3,13 £ pour un paquet de 25 g.

Par ailleurs, la TVA est appliquée après le droit sur le tabac. Ainsi, un paquet de cigarettes subit la taxe de 16,5 % *ad valorem* plus 4,57 £ de droits à la consommation, plus 20 % de TVA appliquée sur le prix hors taxes et les droits.

Mais les gouvernements britanniques successifs ne se sont évidemment pas contentés d'augmenter les taxes sur le tabac. Le Royaume-Uni est à la pointe de la lutte anti-tabac sur tous les items retenus dans l'indicateur des États moralisateurs, comme le montre la tableau ci-après.

La publicité pour les cigarettes a été interdite à la télévision dès 1965. Elle s'est étendue progressivement jusqu'en 2005, année où toute publicité pour le tabac a été complètement interdite.

Le premier plan de lutte contre le tabagisme voit le jour en 1998, avec des objectifs chiffrés réajustés chaque année en fonction des résultats obtenus. Dès 2000, le gouvernement prévoyait aussi un budget destiné à lutter contre la contrebande.

Classement des pays en fonction de leur politique de lutte contre le tabagisme

Pays Les plus moralisateurs	Classement (sur 28 pays)	Changement depuis 2017	Score Tabac (sur 100)	Taxes (sur 30)	Interdictions de fumer (sur 30)	Interdictions publicité (sur 10)	Restrictions emballage (sur 10)	Obligation vente sous le comptoir (sur 10)	Interdictions distributeurs automatiques (sur 5)	Interdictions tabac oral (sur 5)
Royaume-Uni	1	▶ 0	90,4	30	20,4	10	10	10	5	5
Irlande	2	▶ 0	73,8	19	19,8	10	10	10	0	5
France	3	▶ 0	70,0	22	18,0	10	10	0	5	5
Finlande	4	▶ 0	66,6	21	15,6	10	0	10	5	5
Grèce	5	▶ 0	64,4	20	17,4	9	0	8	5	5
Hongrie	6	▲ 4	62,2	14	19,2	9	10	0	5	5
Slovénie	7	▲ 10	57,4	13	14,4	10	0	10	5	5
Croatie	8	▼ -2	56,8	16	10,8	10	0	10	5	5
Bulgarie	9	▼ -1	56,2	18	19,2	9	0	0	5	5
Chypre	10	▲ 5	53,8	15	19,8	9	0	0	5	5
Roumanie	11	▼ -4	53,2	15	19,2	9	0	0	5	5
Malte	12	▼ -3	51,8	17	19,8	10	0	0	0	5
Estonie	13	▲ 6	49,8	16	13,8	10	0	0	5	5
Lettonie	14	▶ 0	49,2	16	13,2	10	0	0	5	5
Pays-Bas	16=	▲ 5	48,8	15	16,8	9	3	0	0	5
Espagne	16=	▼ -5	48,8	15	19,8	9	0	0	0	5
Lituanie	18=	▼ -4	47,4	13	14,4	10	0	0	5	5
Pologne	18=	▼ -7	47,4	14	14,4	9	0	0	5	5
Italie	19	▼ -3	44,8	14	16,8	9	0	0	0	5
République Tchèque	20	▲ 8	43,0	11	18,0	9	0	0	0	5
Belgique	21	▼ -3	42,8	15	13,8	9	0	0	0	5
Portugal	22	▲ 1	41,2	17	10,2	9	0	0	0	5
Slovaquie	23	▼ -1	41,0	13	9,0	9	0	0	5	5
Danemark	24	▼ -1	36,6	13	9,6	9	0	0	0	5
Suède	25	▲ 1	34,6	13	12,6	9	0	0	0	0
Allemagne	26	▶ 0	33,0	13	9,0	8	0	0	0	5
Autriche	28=	▼ -2	32,2	11	7,2	9	0	0	0	5
Luxembourg	28=	▼ -1	32,2	5	13,2	9	0	0	0	5
Les moins moralisateurs	Classement (sur 28 pays)	Changement depuis 2017	Score Tabac (sur 100)	Taxes (sur 30)	Interdictions de fumer (sur 30)	Interdictions publicité (sur 10)	Restrictions emballage (sur 10)	Obligation vente sous le comptoir (sur 10)	Interdictions distributeurs automatiques (sur 5)	Interdictions tabac oral (sur 5)
Pays										

Source : Epicenter et IEM, 2019.

En 2007, la vente de tabac a été interdite aux mineurs de moins de 18 ans (jusqu'alors l'âge légal pour consommer du tabac était de 16 ans). La même année, l'interdiction de fumer dans tous les lieux fermés est entrée en vigueur. Une interdiction beaucoup plus restrictive que dans les autres pays, étendue en 2015 aux voitures avec des passagers de moins de 18 ans.

En 2008, le Royaume-Uni exigeait des avertissements graphiques sur les paquets de cigarettes. En 2011, les distributeurs de cigarettes sont interdits. En 2015 fût imposée l'interdiction totale de l'affichage dans les commerces de détail et la « vente sous le comptoir ». En 2016 apparaissait le paquet neutre.

Le gouvernement britannique n'en reste pas moins insatisfait de certains résultats, notamment chez les jeunes (8 % des jeunes de 15 ans continuent de fumer) et chez les femmes enceintes (10 % de fumeuses). Par ailleurs, les personnes les moins favorisées continuent de fumer davantage que ceux qui ont une situation professionnelle élevée (25,5 % vs 10,2 %). Chez les adultes souffrant de maladie mentale grave, la prévalence est de 40 %.

Dans le dernier plan de lutte contre le tabagisme pour les années 2017 à 2022, le gouvernement affiche l'ambition de parvenir à une prévalence du tabagisme de 5 %, ce qui équivaudra à créer une génération sans fumée⁷¹. Ce plan vise en priorité les populations déjà citées ; il entend aussi soutenir les fumeurs décidés à arrêter de fumer. Le gouvernement britannique s'intéresse ainsi particulièrement aux alternatives à la cigarette traditionnelle.

Il a ainsi développé une base de données sur tout le spectre des produits de distribution de la nicotine afin d'aider les consommateurs à adopter l'utilisation de produits à base de nicotine à risques réduits. Cette base de données qui a permis de constater que la cigarette électronique présente moins de danger que la cigarette classique, et qu'elle peut être un moyen d'arrêter de fumer.

C'est ainsi que le Royaume-Uni a une législation particulièrement souple sur la cigarette électronique. Le pays est même celui qui est le mieux classé sur ce plan dans l'indicateur 2019 des États moralisateurs, principalement parce qu'il n'a pas transposé dans son droit national la directive européenne sur le vapotage⁷². Si le nombre de fumeurs a considérablement chuté au Royaume-Uni, comme nous l'avons mentionné précédemment, passant de 45 % de la population en 1974, à 30 % au début des années 1990 à 14 % en 2019, c'est sans doute en partie grâce à cette politique en faveur de la cigarette électronique.

Le nombre de vapoteurs a augmenté de façon exponentielle : + 314 % entre 2012 et 2017. Ils sont passés de 700 000 à près de trois millions en l'espace de cinq ans ! Et la moitié de ces vapoteurs ont totalement renoncé au tabac.

Taxation des produits du tabac au Royaume-Uni

Tobacco product	Duty rate from 6pm 22 November 2017	Duty rate from 6pm 29 October 2018	Duty rate from 6pm 11 March 2020	Impact on customers
Cigarettes	£217.23 per 1,000 cigarettes plus 16.5% of retail price	£228.29 per 1,000 cigarettes plus 16.5% of retail price	£237.34 per 1,000 cigarettes plus 16.5% of retail price	Additional 27 pence to a packet of 20 cigarettes
Cigars	£270.96/kg	£284.76/kg	£296.04/kg	Additional 14 pence per 10g of cigars
Hand rolling tobacco	£221.18/kg	£234.65/kg	£253.33/kg	Additional 67 pence to a packet (30g) of hand rolling tobacco
Other smoking tobacco and chewing tobacco	£119.13/kg	£125.20/kg	£130.16/kg	Additional 18 pence to a packet (30g) of pipe tobacco
Tobacco for heating	NA	£234.65/kg with effect from 1 July 2019	£243.95/kg	Additional 33 pence to 30g of tobacco for heating

Source : HM Revenue & Customs, 2020.

⁷¹ Department of Health, « Toward a Smokefree Generation », 2017.

⁷² Christopher Snowdon, « Indicateur 2019 des États moralisateurs. Le classement des pays de l'UE en fonction des interdictions sur le tabac au sens large, l'alcool, l'alimentation et les boissons », Epicenter et Institut économique Molinari, 3^{ème} édition, novembre 2019.

Le gouvernement britannique a également mis en place une fiscalité tenant compte du niveau de risque des produits du tabac et de la nicotine. Cette *risk based taxation* a pour objectif d'inciter les fumeurs à choisir des produits à risques réduits. En 2019, le gouvernement de Sa Majesté a introduit une nouvelle catégorie pour le tabac à chauffer qui a eu pour conséquence une baisse des taxes et, donc, une réduction du prix pour le consommateur. Le tabac à chauffer supporte ainsi, depuis mars 2020, une taxation au poids de 243,95 £ par kilogramme⁷³.

Aujourd'hui, le *Brexit* fait naître beaucoup d'espoir parmi les promoteurs de la cigarette électronique au Royaume-Uni. Ils espèrent, en effet, qu'il sera l'occasion d'assouplir les règles existantes, en s'affranchissant complètement de la réglementation européenne. Le Premier ministre Boris Johnson a d'ailleurs promis de revoir la réglementation sur le tabac, et donc sur le tabac à chauffer, d'ici mai 2021.

2.5.2. L'Italie : des taxes et une prévalence du tabagisme moins élevées qu'en France

À chaque hausse du tabac en France, les habitants des Alpes-Maritimes se précipitent de l'autre côté de la frontière pour faire le plein de cigarettes. Il est vrai que l'Italie présente des prix attractifs, avec le paquet d'une marque célèbre autour de 5,50 euros, soit 45 % de moins que de ce côté-ci des Alpes où il atteint désormais 10 euros.

Pour autant, la péninsule n'est pas un paradis pour les fumeurs. Dès 1975, une loi interdit de fumer dans les transports publics et dans certains lieux accueillant du public comme les couloirs d'hôpitaux, les salles de classe, les salles d'attente des gares, les salles fermées utilisées pour les réunions publiques, les cinémas, les salles de danse⁷⁴.

Dans les années 1990, des restrictions sur la publicité apparaissent, l'interdiction de fumer s'étend à l'ensemble des locaux de l'administration et des entreprises publiques, et des réglementations sont votées sur la composition et l'étiquetage des produits du tabac.

Mais c'est surtout une loi de 2003 (dite loi Sirchia, du nom de son promoteur), entrée en application en 2005, qui a étendu la législation anti-fumeurs avec l'interdiction de fumer dans tous les lieux publics, y compris les lieux de travail. Cependant, les espaces fumeurs restent autorisés à condition de représenter moins de la moitié de la surface de l'établissement, être clos et pourvus de dispositifs de ventilation. Seulement 1 % des établissements ont choisi de se doter d'une salle réservée aux fumeurs⁷⁵. En revanche, il est permis de fumer à l'extérieur et donc aux terrasses des cafés et restaurants.

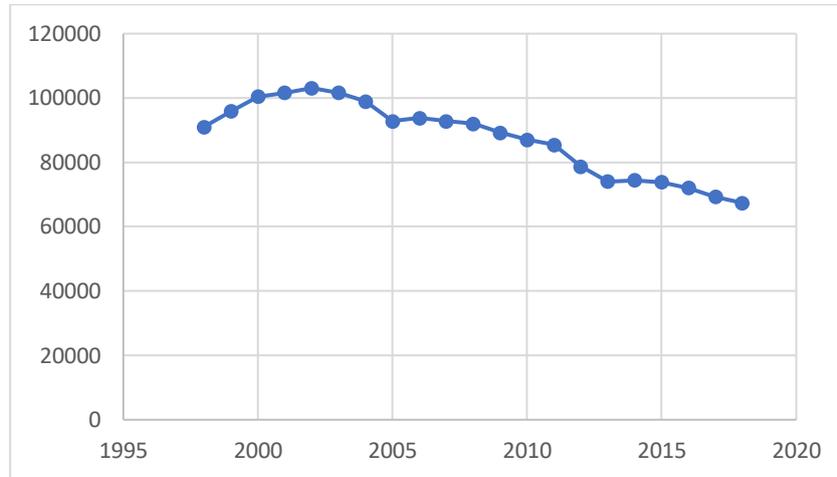
En 2003 également, la réglementation de la composition et de l'étiquetage des produits du tabac a été à nouveau abordée avec la fixation de teneurs maximales en goudron (10 mg/cigarette), en nicotine (1 mg/cigarette) et en monoxyde de carbone (10 mg/cigarette) pour les cigarettes, et de nouvelles règles d'étiquetage.

⁷³ Pour plus de détails, on se réfèrera à notre étude « Repenser la fiscalité des nouveaux produits du tabac et de la nicotine pour lutter contre le tabagisme », IREF, 2021.

⁷⁴ Nadia Olimpì, « La normativa italiana sul fumo di tabacco », ARS Toscana, 2015.

⁷⁵ Christopher Snowdon, « Indicateur 2019 des États moralisateurs. Le classement des pays de l'UE en fonction des interdits sur le tabac au sens large, l'alcool, l'alimentation et les boissons », Epicenter et Institut économique Molinari, 3^{ème} édition, novembre 2019.

Évolution des ventes de cigarettes en Italie (en tonnes)



Source : OSSFAD, 2019.

En 2004, un décret régleme la publicité et le parrainage des produits du tabac ainsi que la distribution gratuite de produits du tabac à des fins promotionnelles.

L'interdiction de la vente de cigarettes aux mineurs de moins de 18 ans a été introduite en 2012 (jusqu'alors la limite était à 16 ans), et l'interdiction de fumer dans les salles de classe, en vigueur depuis 1975, s'étend à toute l'enceinte des établissements scolaires en 2013.

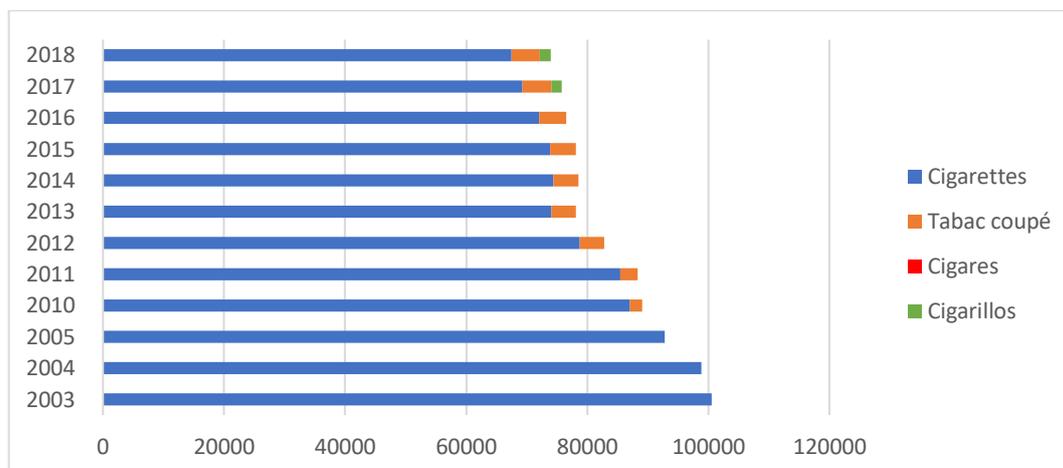
En 2016, un décret introduit de nouvelles restrictions comme l'interdiction des additifs, la suppression des paquets de 10 cigarettes, l'introduction d'avertissements sanitaires sur les paquets (photo, texte et numéro de téléphone vert contre le tabagisme), ou encore l'interdiction de fumer dans les voitures en présence de mineurs et de femmes enceintes.

L'administration italienne met sur le compte de ces réglementations successives la diminution des ventes de tabac. Comme on peut le voir sur le graphique ci-dessus, la vente de cigarettes passe d'un plus haut à 103 000 tonnes en 2002, à 67 400 tonnes en 2018. Cela correspond à une baisse de 34,6 % en 16 ans, soit un rythme annuel d'un peu plus de 2 %. En revanche, on peut observer sur le graphique ci-dessous que d'autres produits du tabac connaissent une hausse spectaculaire de leurs ventes. C'est notamment le cas du tabac coupé (+ 792 % entre 2003 et 2018), des cigarillos (+ 320 %) et même des cigares (+ 43 %).

Si les cigarettes représentaient 98,5 % des ventes de tabac en 2003, elles ne comptaient plus que pour 89,8 % des ventes en 2018. Une baisse de près de 9 points qui a donc bénéficié aux cigarillos et au tabac à rouler. Néanmoins, sur la même période, les ventes totales de tabac, tous produits confondus, chutent de 27 %.

Ces réglementations et taxations placent l'Italie dans le milieu du tableau des États moralisateur européens du point de vue du tabac. Le pays occupe la 19^{ème} place du classement sur 28 pays.

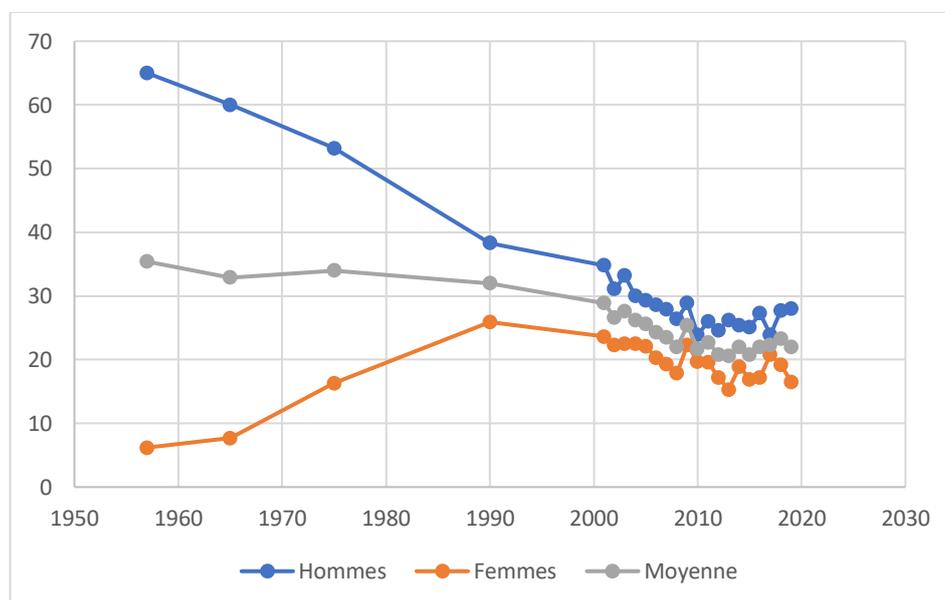
Évolution des ventes de tabacs manufacturés en Italie (en tonnes)



Source : OSSFAD, 2019.

La prévalence du tabagisme était de 22 % en 2019, soit une dizaine de points de moins qu'en France alors que la taxation comme la réglementation y sont beaucoup moins importantes. Cela dit, l'Italie connaissait déjà une proportion de fumeurs moindre que la France dans le milieu des années 1970 avec 34 % contre 42 %.

Prévalence du tabagisme en Italie



Source : OSSFAD, 2019.

Sur le plan fiscal, la loi prévoit une charge minimale exprimée en pourcentage du prix de vente. Ainsi, les droits d'accises sur les cigarettes représentent 59,1 % du prix de vente public TTC. Pour les cigares et cigarillos, la proportion est de 23 % ; elle est de 58,5 % pour le tabac à rouler et de 24,78 % pour le tabac à priser ou à chiquer. Bien entendu, le prix TTC comprend également la TVA à 22 %. Au total, les taxes représentent « seulement » 77,5 % du prix d'un paquet de cigarettes en Italie.

L'Italie fût le premier pays de l'Union européenne à créer, dès 2014, des catégories fiscales pour les produits du tabac et de la nicotine à risques réduits. Les taxes portant sur le tabac à chauffer et les liquides pour cigarettes électroniques étaient équivalentes à 50 % des droits d'accises appliqués au prix moyen des cigarettes de l'année précédente.

En 2019, la fiscalité a baissé et les deux produits sont désormais traités différemment. Le tabac à chauffer supporte 25 % des droits d'accises des cigarettes de l'année précédente. Pour les liquides de cigarettes électroniques, le pourcentage est de 5 % s'ils ne contiennent pas de nicotine et de 10 % s'ils en contiennent. Comme l'a indiqué le sous-secrétaire à l'économie et aux finances au moment de la réforme, Massimo Bitonci : « *Nous voulons favoriser une réduction des taxes sur les produits moins nocifs qui réduisent les dommages causés par le tabagisme. Un État qui souhaite encourager la migration des fumeurs vers d'autres produits peut certainement y parvenir en réduisant la pression fiscale sur ces produits* ».

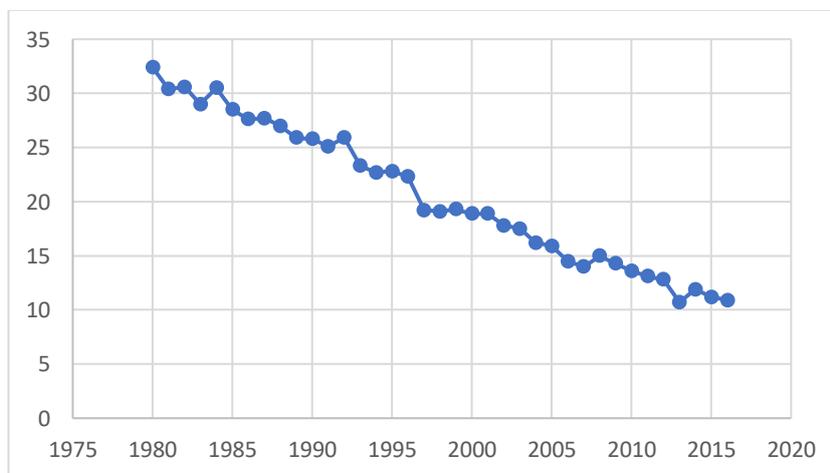
2.5.3. La Suède, le pays sans fumeurs

Les Suédois sont ceux qui fument le moins en Europe alors que leur pays n'occupe que la 25^{ème} place (sur 28) dans le classement des États moralisateurs européens relativement à leur politique de lutte contre le tabagisme.

Selon les derniers indicateurs de l'OCDE, la prévalence du tabagisme quotidien en Suède est aujourd'hui de 10,4 %⁷⁶. Un taux qui ne cesse de baisser depuis les années 1980 : en 40 ans, il a chuté de presque 70 %. Entre 2004 et 2016, d'après les statistiques de l'agence de santé publique suédoise, le *Folkhalsomyndigheten*, le tabagisme quotidien a diminué d'un tiers dans la population âgée de 16 à 84 ans.

Seule l'Islande fait mieux en Europe avec une prévalence de 10,2 %. Les autres pays nordiques obtiennent également des taux relativement bas, mais qui restent néanmoins supérieur à celui de la Suède : Danemark, 16 % ; Finlande, 15 % ; Norvège, 12 %.

Prévalence du tabagisme quotidien en Suède

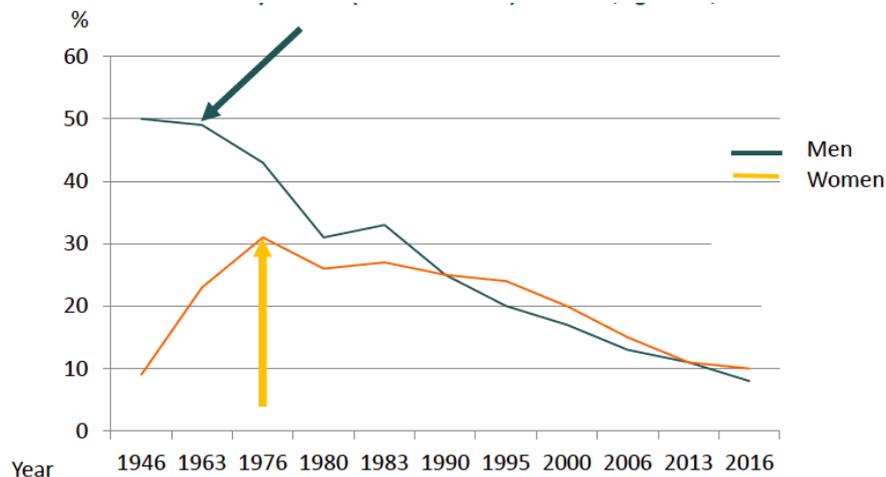


Source : OMS

⁷⁶ OCDE, « Health at a Glance 2019 ».

Autre point remarquable en Suède, les hommes fument moins que les femmes. Selon l'agence de santé publique suédoise, en 2016, 8 % des hommes fumaient quotidiennement contre 11 % des femmes.

Prévalence du tabagisme quotidien en Suède selon le sexe



Source : Tobaksfacta, 2017.

La Suède a, bien évidemment, mis en place progressivement une politique de lutte contre le tabagisme. Comme dans bien des pays, celle-ci a débuté dans les années 1970 avec des messages d'avertissement sur les paquets de cigarettes et une législation restrictive en matière de publicité dans les médias.

En 1993, une loi interdit la vente de tabac aux mineurs de moins de 18 ans. Elle défend également de fumer dans les espaces publics (transports, lieux de travail, etc.), à l'exception notable des bars et restaurants jusqu'en 2005. Néanmoins, depuis 2005, ces établissements peuvent comporter des espaces réservés aux fumeurs (25 % maximum de la superficie de l'établissement) sans qu'il soit possible d'y servir et d'y consommer des boissons et des aliments⁷⁷.

En 2016, les photos chocs apparaissent sur les paquets de cigarettes. Et, en 2019, l'interdiction de fumer est étendue à certains espaces publics extérieurs tels que les places assises extérieures des bars et restaurants, les entrées des bâtiments non-fumeurs, les quais extérieurs des bus et des trains, les stades et les terrains de jeux. En pratique, cela signifie qu'il est interdit de fumer à moins de 20 mètres de l'un des endroits désignés ci-dessus, c'est-à-dire par exemple à moins de 20 mètres de chaque place assise de la terrasse d'un café.

Cette législation s'inscrit dans le cadre d'une stratégie générale visant à éliminer le tabagisme en Suède. Le gouvernement suédois s'est fixé comme objectif ambitieux de faire de la Suède un pays sans fumée d'ici 2025, le terme « sans fumée » étant défini par une prévalence de 5 %.

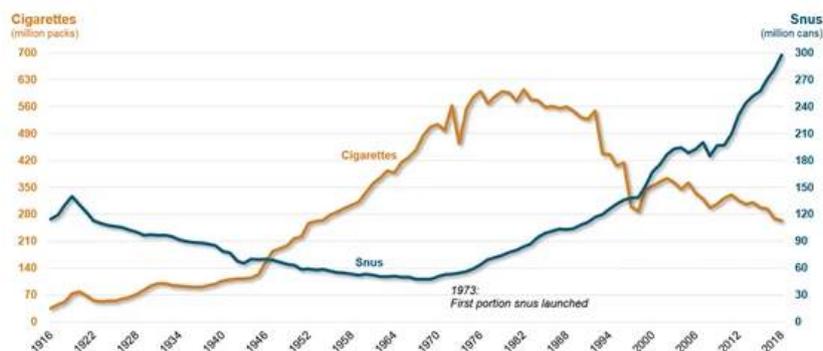
⁷⁷ Tove Sohlberg, « In favour of tobacco control? Former smokers' support for tobacco policies », *Nordic Studies on Alcohol and Drugs*, vol. 36(6), 2019, pp. 496-510.

En Suède, les taxes sur les cigarettes, les cigares et les cigarillos sont perçues à l'unité, tandis que pour les autres produits du tabac (tabac à fumer et à mâcher), les taxes sont perçues au kilogramme.

En 2020, la taxe est de 1,60 couronne suédoise par cigarette à laquelle s'ajoute une taxe équivalente à 1 % du prix de vente. Ainsi pour un paquet de 20 cigarettes vendu 60 couronnes, la taxe est de : $(20 \times 1,60) + (60 \times 1\%) = 32,60$ couronnes. La taxe représente donc un peu plus de 54 % du prix de vente. Celui-ci doit être indiqué sur le paquet. À cela, il convient d'ajouter la TVA.

Pour les cigares et cigarillos, la taxe est de 1,41 couronne par unité. Sur les autres produits du tabac, la taxe varie de 1 957 à 459 couronnes par kilogramme.

Évolution des ventes de cigarettes et de *snus* en Suède



Source : Swedish Match.

Les ventes de cigarettes en Suède diminuent régulièrement au fil du temps. Les modifications de la fiscalité ont entraîné des fluctuations temporaires du marché. Par exemple, l'importante augmentation de la taxe sur les cigarettes à la fin des années 1990 a entraîné un déclin du commerce légal. Lorsque la taxe a été réduite par la suite, le commerce légal a de nouveau augmenté. Mais la tendance sur le long terme se poursuit néanmoins et les ventes de cigarettes sont en baisse constante.

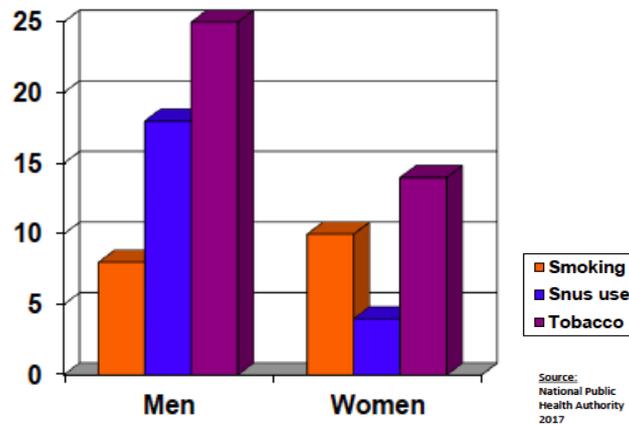
Comme le montre le graphique ci-dessus, la chute des ventes de cigarettes s'accompagne d'une augmentation de celles de *snus*.

Le *snus* est une poudre de tabac humide généralement consommée sous formes de petites boulettes placées entre la gencive et la lèvre supérieure. Il s'apparente donc au tabac à chiquer ou à mâcher que l'on pouvait connaître en Europe au XIX^e siècle.

Le *snus* est un produit utilisé depuis plusieurs siècles en Suède, quelque peu tombé en désuétude dans les années 1970 au profit du tabac fumé, et revenu au goût du jour depuis les années 2000 et l'intensification de la lutte contre la cigarette.

Si l'on tient compte de la consommation du *snus*, la prévalence du tabagisme dépasse largement les 10 % annoncés et se situe à un niveau comparable à celui de nombreux autres pays européens.

Consommation quotidienne de tabac chez les hommes et les femmes en Suède en 2016



Néanmoins, le risque de mourir d'une maladie liée au tabac est plus faible en Suède que dans tout autre pays européen. Cela est particulièrement vrai pour les hommes et l'on pense que l'une des raisons qui contribuent à cette situation est le fait que les Suédois consomment beaucoup plus de *snus* qu'ils ne fument.

Consommer du *snus* permet en effet d'obtenir une dose de nicotine équivalente à celle fournie par la cigarette. Une comparaison des taux sanguins de nicotine et de cotinine dans un groupe de consommateurs de *snus* et un groupe de fumeurs de cigarettes au cours d'une journée de consommation normale de *snus* et de cigarettes a montré que les uns et les autres avaient à peu près les mêmes taux de nicotine (37 ng/ml) à la fin de la journée⁷⁸.

Selon les différentes études compilées par Ramboll, il semble que le *snus* soit impliqué dans moins de maladies que la cigarette. En effet, l'utilisation de *snus* ne semble pas être un facteur de risque du cancer buccal ni d'autres maladies de la cavité buccale. Aucune association n'a été établie entre l'utilisation du *snus* suédois et le cancer du cou et de l'œsophage, le cancer de l'estomac, l'ulcère gastroduodéal, la maladie de Crohn, la colite ulcéreuse. Plus généralement, la mortalité due au cancer n'est pas augmentée chez les utilisateurs de *snus*. Le *snus* entraînerait également un risque beaucoup plus faible de maladies cardiovasculaires et d'accidents vasculaires cérébraux (AVC) que la cigarette.

Les études mettant en avant la moindre dangerosité du *snus* par rapport au tabac fumé sont contestées, notamment parce que l'aide à l'arrêt de la cigarette ne serait pas scientifiquement prouvée et parce que le produit maintiendrait un niveau élevé de dépendance au tabac⁷⁹.

Quoi qu'il en soit, et sans doute à cause de la hausse de la consommation de ce produit, le gouvernement suédois a augmenté les droits d'accises sur le *snus* de 251 % au cours des deux

⁷⁸ Ramboll, « Systematic Review and Update of the Literature on the Health Effects of Swedish Snus », mai 2019.

⁷⁹ Margaretha Haglund, « Tobacco Control in Sweden. An update of newest trends and challenges », Tobaksfacta, décembre 2017.

dernières décennies. Mais le *snus* reste moins taxé que les autres produits du tabac. Les taxes, en 2020, sont de 459 couronnes par kilogramme, alors qu'elles sont de 1 957 couronnes par kilogramme pour le tabac à rouler, soit quatre fois plus. Comparées à celles sur les cigarettes, les taxes sur le *snus* sont près de cinq fois moindres.

De son côté, l'Union européenne a interdit le *snus* sur tout son territoire depuis 1992, à l'exception de la Suède qui avait mis cette condition pour son adhésion en 1995. Pourtant, en grande partie grâce au *snus*, la Suède a été, en 1997, le premier pays de l'Union européenne à avoir atteint l'objectif de réduire de 20 % la consommation de cigarettes dans la population adulte en 2000, et elle est également le pays qui a le taux le plus bas de maladies liées au tabac dans l'UE⁸⁰⁻⁸¹.

⁸⁰ Helena Furberg et alii, « Cigarettes and oral snuff use in Sweden: prevalence and transitions », *Addiction*, 1er septembre 2006.

⁸¹ Lars Ramström et Tom Wikmans, « Mortality attributable to tobacco among men in Sweden and other European countries: an analysis of data in a WHO report », *Tobacco Induced Diseases*, 2014; 12(1): 14.

Partie 3 : La France et la fiscalité comportementale

3.1. La taxe, « outil de santé publique »

La France n'échappe pas au mouvement mondial consistant à vouloir taxer les comportements jugés répréhensibles. Dans leur rapport de 2014, les sénateurs Yves Daudigny et Catherine Deroche donnent la définition suivante de la fiscalité comportementale : « *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* »⁸². La fiscalité incitative, « *pour reprendre la terminologie employée par le juge constitutionnel désignant l'ensemble des dispositifs fiscaux (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* »⁸³.

Les sénateurs rappellent que les accises ont, dès le 19^{ème} siècle, été « *identifiées comme un outil règlementaire 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* ». À la même époque, la doctrine fiscale a « *considéré qu'il existait des taxes d'autant plus légitimes qu'elles étaient assises sur des produits répertoriés comme dommageables pour la santé publique* ».

Mais, c'est à partir des années 1980, que « *l'utilisation de l'accise comme outil de santé publique* » devient réalité et que la modification du comportement des consommateurs – voire des producteurs – et le financement des dépenses de santé sont mis en avant pour justifier l'augmentation des taux ou la création de nouvelles accises.

Et c'est dans les années 2010 que le terme de fiscalité comportementale semble faire vraiment apparition dans le débat public. Valérie Pécresse, alors ministre du budget, demandait aux députés le 21 octobre 2011, d'approuver le projet de loi de finances pour 2012 dans lequel un « *outil nouveau* » faisait son apparition : « *la taxe comportementale* ». En substance, la ministre disait :

« 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 ».

En 2014, selon Daudigny et Deroche, onze prélèvements peuvent être rangés dans la catégorie des taxes comportementales en France. Leurs recettes étaient alors estimées à un peu plus de 15 milliards d'euros. Ces taxes sont listées dans le tableau ci-après.

⁸² Yves Daudigny et Catherine Deroche, Rapport d'information fait au nom de la commission des affaires sociales du Sénat sur la fiscalité comportementale, février 2014.

⁸³ Ibid.

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
Droit de consommation sur les alcools (art. 403 CGI)	1 993	2 222	2 238
Droit de circulation sur les vins, poirés, cidres et hydromels (art. 438 CGI)	120	121	122
Droit de consommation sur les produits intermédiaires (art. 402 bis CGI)	75	72	73
Droit de circulation sur les bières (a du I de l'art. 520 A CGI)	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 taxes, et l'ensemble de la réglementation, placent la France à la dixième place de l'indicateur des États moralisateurs de l'Union européenne.

3.2. La taxation de l'alcool

Nous l'avons déjà évoqué dans la première partie, le vin est taxé depuis des siècles dans notre pays, et à sa suite l'ensemble des boissons alcoolisées. Une taxation, comme l'écrivent Daudigny et Deroche, qui évolue « *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* ».

Comme les autres pays de l'Union européenne, la France applique deux directives de 1992 qui fixent la liste des produits soumis aux accises, la méthode de calcul de celles-ci, les critères permettant à certains produits de bénéficier de taux réduits ou d'exonérations, et les niveaux d'accises minimaux par produits.

Les taxes pesant sur les boissons alcoolisées aujourd'hui sont résumées dans le tableau ci-dessous figurant sur le site internet de la direction générale des douanes et des droits indirects :

Droits de consommation sur les alcools et les boissons alcooliques (tarifs 2020)	
Vins tranquilles	3,88 €/hl
Boissons fermentées autres que le vin et la bière	3,88 €/hl
Vins mousseux	9,59 €/hl
Cidres, Poirés, Hydromels	1,36 €/hl
Vins de liqueur et vins doux naturels	48,43 €/hl
Autres produits intermédiaires : porto, pineau	193,73 €/hl
Bières dont le degré alcoométrique ne dépasse pas 2,8 % vol., y compris les panachés (mélange de bière et de boisson non alcoolique ayant un titre alcoométrique volumique acquis entre 0,5 % et 2,8 % vol.)	3,81 €/degré/hl
Bières avec plus de 2,8 % vol de degré alcoométrique	7,61 €/degré/hl
Petites brasseries produisant jusqu'à 200 000 hl par an	3,81 €/degré/hl
Rhums des DOM	893,80 €/hl d'alcool pur (hlap)
Autres alcools (art. 403 I 2° du CGI)	1 786,59 €/hl d'alcool pur (hlap)
Droit réduit bouilleurs	893,31 €/hl d'alcool pur (hlap)

Les boissons alcoolisées titrant plus de 18° sont, par ailleurs, soumises à une cotisation de Sécurité sociale comme indiqué dans le tableau ci-dessous :

Cotisation de Sécurité sociale (tarifs 2020)	
Alcools – taux plein	573,64 €/hl d'alcool pur (hlap)
Produits intermédiaires de plus de 18 % vol - taux plein	48,43 €/hl
Produits intermédiaires de plus de 18 % vol - taux réduit à 40 %	19,08 €/hl
Bières de plus de 18 % vol – taux réduit à 40 %	3,00 €/degré/hl
Bières de plus de 18 % vol par une brasserie produisant jusqu'à 200 000 hl par an - taux réduit à 40 %	1,50 €/degré/hl
Rhums et alcools à base d'alcool du cru de plus de 18 % vol., produits et consommés dans les DOM	0,04 € par décilitre
Premix à base de vin	3 € par décilitre d'alcool pur
Autre premix	11 € par décilitre d'alcool pur

Enfin, pour être complet, il convient d'indiquer que les boissons alcoolisées sont soumises au taux normal de TVA de 20 %, sauf en Corse où s'applique un taux intermédiaire de 10 % pour les boissons consommées dans les restaurants et débits de boissons.

Les taxes spécifiques aux boissons alcoolisées ont été alourdies ces dernières années. Les députés Véronique Louwagie et Razzy Hammadi indiquent dans leur rapport de 2016 :

« Dans son rapport public annuel pour 2003, la Cour des comptes soulignait que ‘les droits d’accises sur le vin [n’avaient] pas été augmentés de 1982 à 2001’ ; les droits indirects applicables aux alcools et aux bières, de leur côté, n’avaient pas non plus connu de hausse depuis 1996. La mission relève que, depuis cette date, plusieurs relèvements de taux ont eu lieu, avec des effets contrastés. Le taux de la cotisation spéciale sur les boissons alcooliques titrant plus de 25 degrés a augmenté de plus de 20 % en 2009, et a été étendu en 2011 aux boissons titrant plus de 18 degrés. Les droits applicables aux alcools ont été relevés d’environ 10 % au 1^{er} janvier 2012, suite à l’adoption de la loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) pour 2011. Ces augmentations semblent avoir eu un effet significatif sur les ventes de spiritueux. Selon la FFS, ‘entre 2011 et 2016, pour le canal de la grande distribution, le marché des spiritueux a connu un repli de 6 % en abandonnant plus de 18 millions de litres’ »⁸⁴.

Quant aux taxes sur la bière, elles ont augmenté de 160 % en 2013 aux motifs d’en renchérir le coût pour en diminuer la consommation et d’aligner leur prix sur la moyenne communautaire. Cette augmentation, nous disent Louwagie et Hammadi, *« a conduit à une hausse des prix de 14 % en grande distribution dès le 1^{er} janvier 2013 »*.

Cette hausse brutale des accises sur la bière a-t-elle eu un effet sur sa consommation ? Les Brasseurs de France ont mesuré que cette hausse avait fait chuter les ventes de 2,6 % en 2013, amplifiant une tendance déjà observée en 2012. Mais, dès 2014, la consommation repartait à la hausse (+ 2,75 %). En 2017, la consommation était ainsi supérieure de 10,7 % à celle de 2013. En 2018, selon Brasseurs de France, la consommation aurait augmenté de 4,2 %.

Comme l’écrivent les députés Louwagie et Hammadi, *« l’alourdissement des prélèvements ne conduit pas systématiquement à un recul de la consommation »*. Certes les chiffres présentés ci-dessus incluent la bière sans alcool dont la consommation progresse fortement ces dernières années pour représenter 5,5 % du marché total en 2018. Mais, même sans cela, la consommation de bière progresse et est supérieure en 2018 à ce qu’elle était en 2013.

Cela dit, si la consommation de bière progresse pour atteindre désormais 33 litres par an par habitant, la France n’en reste pas moins à l’avant-dernier rang de l’Union européenne. Les Allemands, par exemple, consomment 106 litres de bière par an et par personne.

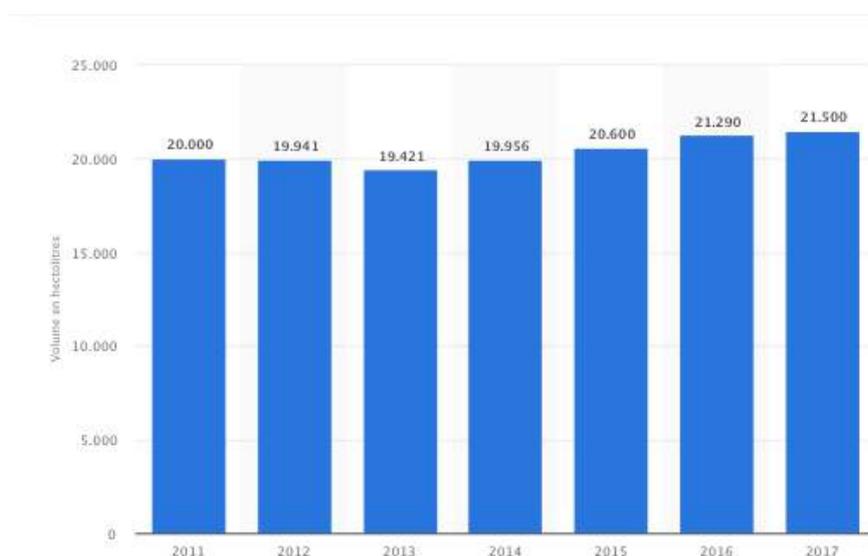
S’agissant des achats de boissons alcoolisées par les ménages français pour leur consommation à domicile, on remarque que la seule catégorie à gagner de nouveaux clients est la bière. Si 75 % des ménages achetaient de la bière en 2013, ils étaient 80 % en 2017.

Comme l’indique l’étude de FranceAgriMer publiée en octobre 2019, *« l’analyse de l’évolution des achats de boissons alcoolisées par les ménages français pour leur consommation au domicile principal confirme une baisse de la consommation de l’alcool concentrée essentiellement dans le segment des vins tranquilles, et touchant principalement son produit*

⁸⁴ Véronique Louwagie et Razzy Hammadi, « Rapport d’information sur la taxation des produits agroalimentaires », Assemblée nationale, 22 juin 2016.

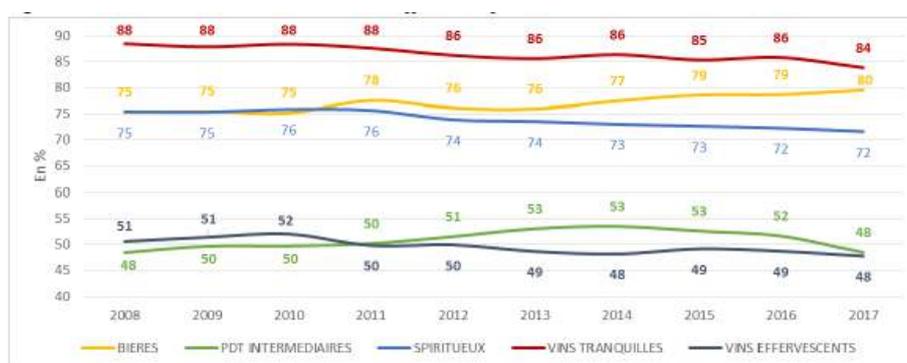
phare, le vin rouge, dont la consommation et le taux de clientèle diminuent systématiquement »⁸⁵.

Consommation de bière en France de 2011 à 2017



Source : Statista, 2020.

Évolution du taux d'acheteurs de différentes familles de boissons alcoolisées



Source : données Kantar Worldpanel, estimation FranceAgriMer

Comme le précise encore l'étude de FranceAgriMer, la bière « bénéficie d'une dynamique positive sur tous les aspects : le taux de pénétration, les quantités consommées, les sommes dépensées, mais aussi en termes de structure démographique de sa clientèle. Son profil se 'démocratise' au sens large du terme, dépassant les frontières de revenu mais aussi d'âge ou de région, et se rapprochant de la structure des ménages français. La bière devient ainsi petit à petit un produit généralisé dans l'ensemble de la population comme l'était le vin autrefois, même si elle reste un alcool de choix des jeunes générations et que les plus âgés restent encore largement attachés à la consommation du vin rouge »⁸⁶.

⁸⁵ FranceAgriMer, « Évolution des achats de boissons alcoolisées par les ménages français pour leur consommation à domicile, entre 2008 et 2017 », octobre 2019.

⁸⁶ Ibid.

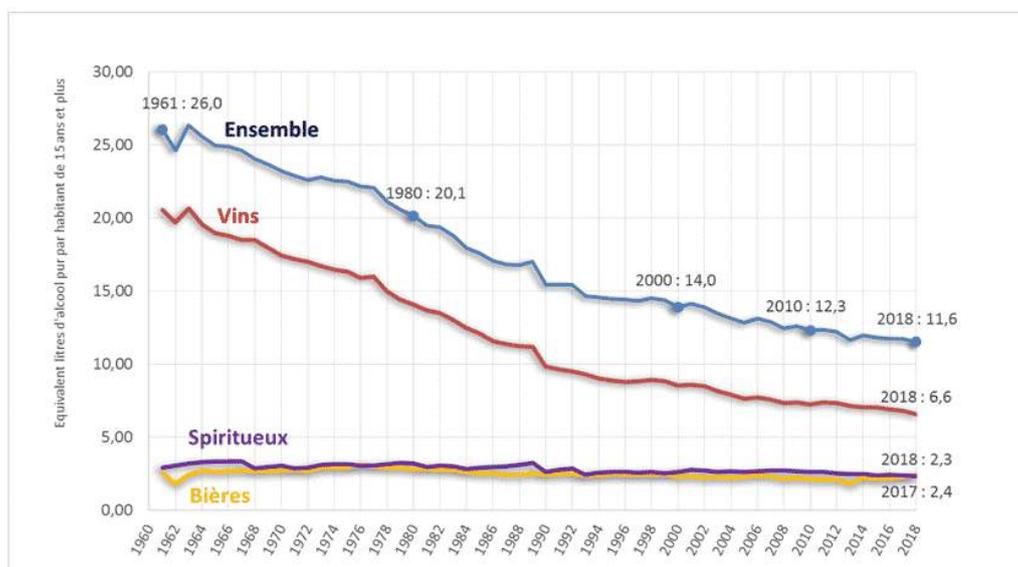
Il semble donc difficile d'accréditer l'idée que la hausse des taxes sur la bière en 2013 ait fait reculer la consommation de cette boisson en France. *A contrario*, la consommation de vin baisse régulièrement alors que les taxes sur ce produit n'ont pas été augmentées en proportion de celles sur la bière. Le nombre de consommateurs réguliers de vin ne représente plus que 16 % de la population en 2015 contre 51 % en 1980.



Source : FranceAgriMer. Enquête sur la consommation du vin en France 2015

Cela dit, si l'on regarde les chiffres sur le temps long, on remarquera que la baisse de la consommation d'alcool est continue en France (cf. graphique page 27) depuis son plus haut en 1920. Une chute qui est essentiellement due à la baisse des ventes de vin, celles de bière et de spiritueux restant étales au moins depuis les années 1960.

Quantité d'alcool mis en vente par habitant depuis 1961 (en litres équivalents d'alcool pur)



Source : OMS, groupe IDA, Insee/OFD. Population âgée de 15 ans et plus.

Les taxes n'ont, par conséquent, pas grand-chose à voir avec cette baisse. C'est sans doute davantage l'évolution des modes de vie et l'intérêt croissant pour les questions de bien-être et de santé qui y contribuent.

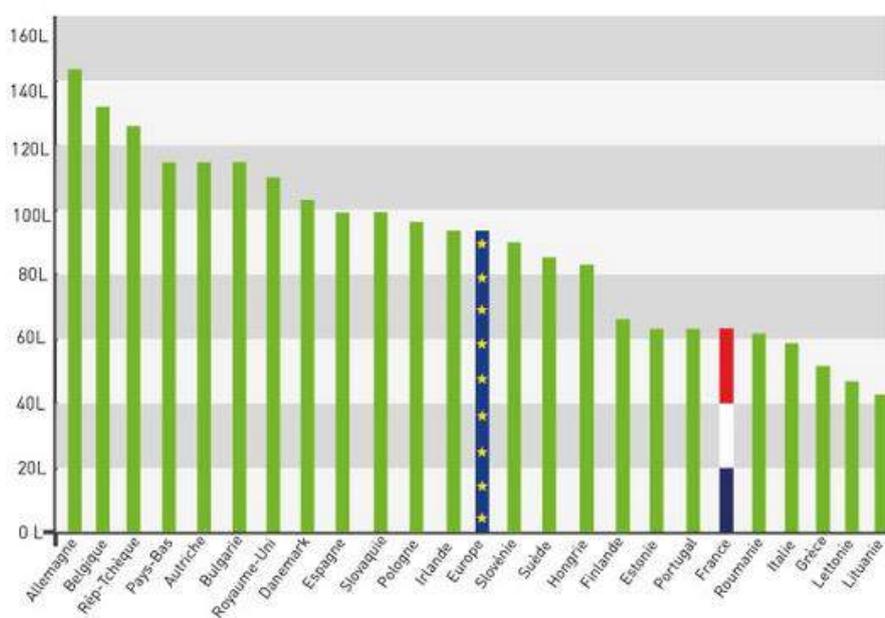
3.3. La taxation du sucre

Depuis le 1^{er} janvier 2012, la France a sa « taxe soda », dont l'objectif affiché est de réduire l'obésité, mais aussi de réduire les déficits publics. Elle a été fixée à 7,53 € par hectolitre sur les boissons contenant du sucre ajouté ou des édulcorants. Cette taxe s'appliquait indifféremment à tous types de boissons, sans différenciation entre ajout de sucres ou d'édulcorant et sans lien avec la proportion de sucre ajouté.

Les sénateurs Daudigny et Deroche se sont étonnés que le sucre et les édulcorants aient été mis sur le même plan. Pour eux, en effet, « l'effet signal » est ainsi limité, et « l'effet prix » a une efficacité réduite puisque les produits substituables aux boissons sucrées voient leur prix augmenter.

On peut également être surpris par le fait que la taxe sur les boissons sucrées ait été mise en place en France alors même que les Français sont de faibles consommateurs comparés à leurs voisins européens. Ces derniers consommaient en 2012, en moyenne, 95 litres par habitant et par an de boissons rafraîchissantes sans alcool (BRSA), tandis que les Français n'en consommaient que 65 litres. Les Allemands étaient les plus gros consommateurs avec plus de 140 litres par habitant et par an.

Consommation de BRSA en Europe en 2012



Source : SNBR.

De son vrai nom « contribution sur les boissons contenant des sucres ajoutés », cette taxe a été modifiée à partir du 1^{er} juillet 2018. Elle concerne les boissons et les préparations liquides pour boissons non alcoolisées :

- contenant des sucres ajoutés, quelle qu'en soit la quantité (jus de fruits ou de légumes, sodas, eaux aromatisées par exemple) ;
- contenant des édulcorants de synthèse, quelle qu'en soit la quantité (de type boissons *light*) sans sucres ajoutés ;

- présentant un titre alcoométrique ne dépassant pas 1,2 % vol., ou 0,5 % pour les bières dites *sans alcool* ou les panachés.

Pour les boissons avec édulcorant, la taxe est fixe et son montant pour 2020 est de 3,08 € par hectolitre.

Pour les boissons avec sucre ajouté, la taxe est fonction du volume de sucre contenu. Elle s'échelonne de 3,08 € par hectolitre (pour une quantité de sucre inférieure ou égale à un kilo par hectolitre) à 24,12 € par hectolitre (pour une quantité de sucre égale à 15 kilos par hectolitre). Au-delà de 15 kg de sucre par hectolitre de boisson, le kilo de sucre supplémentaire est soumis à une taxe de 2,02 €.

Si le produit contient à la fois des sucres ajoutés et des édulcorants, il est soumis aux deux taxes.

En revanche des boissons ne sont pas concernées par la taxe, même si elles contiennent des sucres ajoutés ou édulcorants. C'est le cas, par exemple, des boissons à base de lait (laites infantiles ou de croissance, yaourts à boire), des soupes, potages ou bouillons, etc.

Ajoutons que la contribution entre dans l'assiette de la TVA, ce qui signifie que la TVA est calculée sur un montant dit « hors taxe » intégrant pourtant le montant de la contribution. Une TVA qui est moindre sur les boissons sucrées que sur l'alcool (20 %). Elle est, en effet, de 5,5 % si les boissons sont servies dans des contenants permettant leur conservation (bouteilles, cannettes, briques, par exemple) ; et 10 % si elles sont à emporter pour une consommation immédiate, servies dans des contenants ne permettant pas leur conservation (gobelets, tasses en carton ou plastique).

Quels ont été les effets de cette taxe ? Un an après sa mise en application, une étude réalisée par IRI à la demande du syndicat national des boissons rafraîchissantes (SNBR), montrait que le prix des boissons visées avait augmenté en moyenne de 6,3 % contre 2 % pour les produits de grande consommation. Le SNBR soulignait que le surcoût généré par cette taxe représentait 90 millions d'euros payés par les Français puisque « *neuf foyers sur dix consomment des soft drinks* ». L'étude précisait que « *la taxe soda a particulièrement touché les foyers modestes, en induisant une hausse de près de 9 % de leurs dépenses. Or, ces foyers sont ceux dont la part des dépenses alimentaires dans leur budget est la plus élevée* »⁸⁷.

Le SNBR indique qu'une enquête de Kantar auprès d'un échantillon de 1 600 Français a montré que les adolescents n'ont bu que 5 cl de boissons sucrées en moins par semaine, soit l'équivalent de trois calories. Des chiffres contestés par Bonnet et Réquillart, deux économistes, qui ont calculé que la taxe entraînerait une baisse de la consommation de l'ordre de 3,4 litres par personne et par an⁸⁸.

Selon le SNBR, les ventes de boissons sucrées ont baissé de 3,5 % en 2012 par rapport à l'année précédente. Les sénateurs Daudigny et Deroche indiquaient dans leur rapport de 2014

⁸⁷ Sylvie Leboulenger, « Taxe soda, objectif non atteint », *LSA*, 17 avril 2014.

⁸⁸ Céline Bonnet et Vincent Réquillart, « Tax incidence with strategic firms in the soft drink market », *Journal of Public Economics*, vol. 106, issue C, pp. 77-88, 2013.

déjà cité que le rôle joué par la taxe dans la diminution des ventes paraît avéré mais difficilement quantifiable. Ils ajoutaient que « *le ralentissement des dépenses des ménages consacrées à l'alimentation peut ainsi expliquer une partie ce retournement de tendance* ».

Malheureusement, nous ne disposons pas de chiffres plus récents permettant d'apprécier l'efficacité ou non de la « taxe soda » sur la réduction de la consommation de boissons sucrées. Dans leur rapport de 2016, les députés Véronique Louwagie et Razzy Hammadi notent que, « *au vu de l'évolution comparée du produit de la taxe sur les boissons sucrées et de la taxe sur les boissons édulcorées, il semble que la consommation des premières continue à augmenter, alors que celle des secondes tend à diminuer* ». Le nouveau mode de taxation entré en vigueur en 2018 a peut-être modifié la consommation, mais il est encore trop tôt pour en mesurer les effets et aucune statistique n'a, à ce jour, été publiée.

En revanche, on a pu constater que les fabricants de BRSA ont tenté d'atténuer les effets de la taxe, en particulier en modifiant le format des bouteilles. Les bouteilles d'une marque bien connue de cola sont, par exemple, passées de 2 litres à 1,75 litre ; et celles de 1,5 litre à 1,25 litre. Cette modification a permis de n'augmenter que très modérément le prix de vente du produit. Le prix au litre, en revanche, a ainsi pu augmenter de 25 %, mais le consommateur peu attentif n'aura peut-être pas constaté la hausse.

Évolution du format des bouteilles de Coca-Cola et de leurs prix (été 2018)



Source : Le Parisien.

Une autre stratégie mise en place par Coca-Cola aura été de modifier l'aspect visuel des canettes afin d'atténuer la différence entre le produit avec sucre et le produit avec édulcorant. Il est intéressant de noter que les canettes de Coca-Cola Zéro changent graduellement de couleur, le noir initial est remplacé sur une grande partie de sa surface par du rouge, se rapprochant des couleurs du Coca-Cola original (avec sucre). La campagne marketing associée est « Un goût unique, avec ou sans sucres ». Il est possible que la fiscalité ait contribué à la nécessité de communiquer au consommateur que le Coca Zéro a le même goût que le Coca-

Cola original et qu'il n'y a donc que des bénéfices à passer d'un produit à un autre. La taxation différenciée des produits avec sucre ajouté et des produits avec édulcorant aurait donc eu des effets bénéfiques.

Évolution du design des canettes de Coca-Cola sans sucres



Source : recherche iconographique sur internet.

Mais il convient d'ajouter que Coca-Cola n'oublie pas non plus son propre intérêt car, à prix équivalent, la version édulcorée est bien plus rentable que la version sucrée qui est davantage taxée. Dans un tel cas, le producteur a un intérêt économique évident à une migration de la consommation. Dans certains cas, le prix de la version édulcorée est inférieur. Dans le cas d'un écart de 5 % (couramment observé), le Coca Zéro reste plus rentable au litre, et offre un avantage prix qui pourrait inciter un consommateur à migrer vers ce produit pour des raisons économiques.

Cela dit, il semble bien que la « taxe soda », dans sa nouvelle version de 2018, ait permis de faire baisser le taux de sucre dans les boissons. De nombreux fabricants ont, en effet, modifié leurs recettes. C'est le cas, par exemple, du cola d'une marque française dont la bouteille d'un litre contient désormais 12 grammes de sucre en moins (l'équivalent de deux morceaux de sucre). Selon le fabricant, cette réduction ne change pas le goût pour le consommateur. En revanche, une baisse plus importante de la quantité de sucre modifierait assurément le goût de la boisson. Autre exemple, avec un thé glacé : pour baisser le sucre de 70 à 45 grammes par litre, l'industriel a ajouté un dérivé de la stévia pour essayer de garder le même goût et la même texture. Enfin, une marque de sodas a lancé un nouveau produit avec 20 grammes de sucre par litre au lieu de 66 dans la version précédente, grâce à l'aspartam⁸⁹.

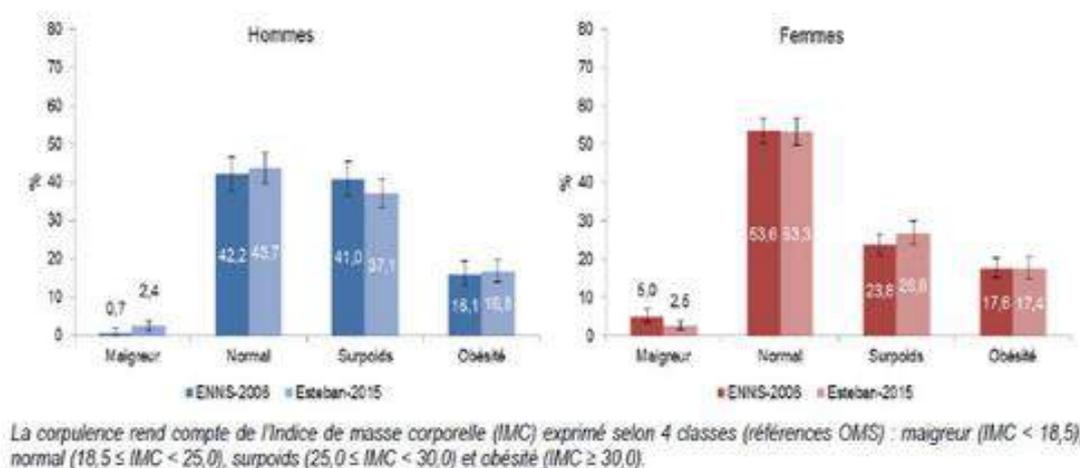
Quant au surpoids et à l'obésité, ils semblent stagner en France si l'on se fie aux derniers chiffres disponibles. Mais ceux-ci datent de 2015 et peuvent donc difficilement être attribués à la « taxe soda » entrée en vigueur en 2012 et aucunement à sa modification de 2018.

Les études réalisées par le ministère de la Santé à dix ans d'intervalle indiquent une stabilisation du surpoids et de l'obésité chez l'enfant et l'adulte. Plus précisément, on observe

⁸⁹ « La taxe soda a bien fait baisser la quantité de sucre dans les boissons », *L'Obs*, 19 juillet 2018.

que 54 % des hommes et 44 % des femmes sont en surpoids ou obèses. Entre les deux mesures, on peut constater que la proportion des hommes présentant une corpulence « normale » est en augmentation (42,2 % en 2006 contre 43,7 % en 2015), et qu'elle stagne chez les femmes (53,6 % en 2006 et 53,3 % en 2015).

Distribution de la corpulence des adultes de 18-74 ans selon le sexe



Source : Santé publique France, étude Esteban, mai 2019.

Chez les enfants de 6 à 17 ans, la prévalence du surpoids et de l'obésité reste également stable (17 % en 2015, dont 4 % d'obèses). En revanche, la prévalence de la maigreur a significativement augmenté, passant de 8 % en 2006 à 13 % en 2015. Elle atteint même 19 % chez les filles de 11 à 14 ans⁹⁰.

3.4. La taxation du tabac

En France, les autorités de santé estiment désormais à 73 000 le nombre annuel de victimes du tabagisme et à 120 milliards d'euros le total des coûts sociaux liés au tabagisme. Des chiffres à prendre cependant avec prudence car, comme l'écrit la Cour des Comptes, « *si la dangerosité du tabac ne fait plus aujourd'hui débat, le coût sanitaire et social indirect du tabagisme et son impact en termes de dépenses d'assurance maladie font l'objet de contestations récurrentes par certains acteurs* »⁹¹.

3.3.1. Des réglementations toujours plus restrictives

En 1975, le gouvernement décide de l'arrêt de la distribution gratuite de tabac de troupe aux conscrits. Les cigarettes continuèrent néanmoins à être vendues à prix préférentiel dans les casernes jusque dans les années 1990.

⁹⁰ Santé publique France : <https://www.santepubliquefrance.fr/les-actualites/2017/etude-esteban-2014-2016-chapitre-corpulence-stabilisation-du-surpoids-et-de-l-obesite-chez-l-enfant-et-l-adulte>.

⁹¹ Cour des Comptes, « Rapport d'évaluation sur les politiques de lutte contre le tabagisme », décembre 2012.

Mais, c'est bien évidemment la loi Veil de 1976 qui marque le commencement de la lutte contre le tabagisme. Celle-ci impose cinq mesures principales :

- l'interdiction de la publicité en faveur du tabac sur certains supports (cinéma, radio, affichage, presse pour enfants) ; la publicité reste possible dans la presse écrite pour adultes et sur les lieux de vente ;
- l'interdiction pour les fabricants et les vendeurs de tabac de parrainer les manifestations sportives et les manifestations s'adressant à un public mineur ;
- l'interdiction de fumer dans certains lieux à usage collectif (bâtiments publics, hôpitaux, écoles, salles de spectacle, moyens de transport) ;
- l'obligation, pour chaque produit du tabac, de comporter sur l'emballage la mention « abus dangereux » écrite en caractères parfaitement apparents ; et l'obligation de mentionner la composition intégrale des cigarettes sur le paquet ;
- la mise en place d'une information de nature sanitaire prophylactique et psychologique dans les établissements scolaires et à l'armée.

L'autre grand moment de la réglementation anti-tabac en France est la loi Évin de 1991, qui renforce les dispositions de la loi Veil sur plusieurs points en :

- interdisant de fumer dans tous les lieux affectés à un usage collectif ; des locaux distincts ventilés et isolés peuvent être cependant ouverts pour les fumeurs, si le propriétaire ou le responsable des lieux le souhaite ;
- interdisant toute publicité directe ou indirecte en faveur du tabac, toute distribution gratuite, toute opération de parrainage ;
- obligeant les fabricants à indiquer, sur les paquets de cigarettes, la teneur en nicotine et en goudrons ; et à faire figurer la mention « Nuit gravement à la santé » sur chaque produit du tabac

D'autres aménagements de ces deux lois fondatrices auront lieu dans les années suivantes :

- 2003 : interdiction des paquets de moins de 19 cigarettes, interdiction de la vente aux mineurs de moins de 16 ans, abaissement du taux maximal de goudron de 15 à 12mg ;
- 2005 : interdiction des paquets de moins de 20 cigarettes, obligation de la mention « Fumer tue » ou « Fumer nuit gravement à votre santé et à celle de votre entourage » et d'une série de messages sur la toxicité du tabac ;
- 2006 : interdiction totale de fumer dans tous les lieux publics, y compris les entreprises, interdiction de fumer dans les cours de récréation des lycées et collèges ;
- 2009 : interdiction de la vente des produits du tabac aux mineurs de moins de 18 ans, y compris le papier et les filtres ;
- 2010 : obligation de faire figurer l'une des 14 images chocs sur les paquets de cigarettes ;
- 2015 : interdiction de fumer dans les espaces publics de jeux pour enfants et dans les voitures transportant des enfants de moins de 12 ans, interdiction d'achat de tabac à distance, limitation de la quantité de tabac qu'un voyageur peut importer ;
- 2016 : généralisation progressive des paquets neutres.

Depuis 2016, le corpus réglementaire n'évolue que marginalement, l'accent étant désormais mis sur le prix des produits du tabac comme nous le verrons au point suivant.

La lutte contre le tabagisme se poursuit néanmoins à travers les plans cancers mis en œuvre depuis 2003. C'est ainsi que le troisième plan cancer prévoyait, dans son objectif n°10, la mise en place du Programme national de réduction du tabagisme (PNRT). Celui-ci, lancé en 2014 pour cinq années, avait pour objectif la baisse de 10 % du nombre de fumeurs.

Les objectifs de ce plan ayant été atteints avant son terme, selon le ministère de la santé, un Programme national de lutte contre le tabac (PNLT) a été lancé pour 2018-2022. Il définit 28 actions à mettre en œuvre dans les cinq prochaines années afin d'atteindre les objectifs suivants :

- d'ici 2020, abaisser à moins de 24 % la part des fumeurs quotidiens chez les 18-75 ans ;
- d'ici 2022, abaisser à moins de 22 % la part des fumeurs quotidiens chez les 18-75 ans ;
- d'ici 2022, abaisser à moins de 20 % la part des fumeurs quotidiens chez les adolescents de 17 ans ;
- d'ici 2027, abaisser à moins de 16 % la part des fumeurs quotidiens chez les 18-75 ans, soit cinq millions de fumeurs en moins par rapport à 2017 ;
- d'ici 2032, que les enfants nés depuis 2014 deviennent la première génération d'adultes non-fumeurs (<5% de fumeurs).

3.3.2. Une taxation toujours plus forte

En France, les taxes sur le tabac existent depuis des siècles. Comme le raconte Didier Nourrisson, l'État a rapidement compris tout le bénéfice qu'il pouvait tirer de ce produit. « *Dès 1629, Richelieu frappe les tabacs d'importation d'un droit de douane. Surtout, Colbert, [en 1674,] en réserve la fabrication et la vente à l'État et afferme le monopole. [...] La redevance de la ferme du tabac s'élève rapidement au XVIIIe siècle, preuve d'un essor de la consommation : 2 millions de livres en 1715, 32 millions en 1789. À la veille de la Révolution, Necker peut écrire une phrase toujours d'actualité : 'l'impôt sur le tabac est, de toutes les contributions, la plus douce et la plus imperceptible, et on le range avec raison dans la classe des habiles inventions fiscales' »⁹².*

À partir de 1793, l'État abandonne le monopole de fabrication et de vente. Mais ce fût pour une courte période car, dès 1810, Napoléon reconstitue le monopole et transforme les 600 manufactures privées existant alors en une dizaine de manufactures publiques. Celles-ci sont autorisées à fabriquer des cigarettes en 1843.

En 1926 est créée le SEIT (Service d'Exploitation Industrielle du Tabac) dans le but d'amortir la dette publique. En 1935, le SEIT devient SEITA en absorbant le monopole des allumettes. Il se transformera en société en 1980. Et, après une première tentative avortée en 1993, la SEITA est privatisée en 1995 et le monopole d'État supprimé. Néanmoins, la vente des produits issus du tabac reste réservée aux débits de tabac qui opèrent pour le compte de d'administration des douanes.

Par conséquent, l'État a longtemps eu tout intérêt à voir la consommation de tabac et cigarettes croître. Pierre Grimanelli, directeur du SEITA entre 1954 et 1967, n'avait pas peur de rappeler ce qui constituait la raison d'être de son service : « *inciter les consommateurs à se*

⁹² Didier Nourrisson, « Tabagisme et antitabagisme en France au XIX^e siècle », *Histoire, économie & société*, 1988, 7^e année, n°4, pp. 535-547.

porter vers les produits les plus chers » afin de « vendre de l'impôt en même temps que l'on vend des produits manufacturés qui plaisent aux consommateurs »⁹³. Comme l'écrit Éric Godeau, « le SEITA agissait bel et bien comme un service du ministère de l'Économie et des Finances, sa vocation commerciale restant subordonnée à une priorité fiscale »⁹⁴.

Si le monopole et la SEITA ont aujourd'hui disparu, et avec eux les dividendes que pouvaient toucher l'État du temps de la splendeur de la société nationale, les recettes fiscales perdurent bel et bien.

Avec l'augmentation des taxes appliquée en 2020, l'État français espère plus de 13,5 milliards d'euros de recettes provenant du tabac, et même 16 milliards en intégrant la TVA, soit 5,5 % des recettes fiscales (estimées à 292 milliards d'euros dans la loi de finances 2020).

Pourtant l'État français, s'il a depuis longtemps compris ce qu'il pouvait retirer de la taxation du tabac, ne s'est pas toujours montré aussi gourmand et, finalement, aussi dépendant budgétairement des volutes de fumée.

En effet, entre 1950 et 1964, le prix relatif du tabac – c'est-à-dire tenant compte de l'augmentation de l'indice des prix – stagne. Cela signifie que l'augmentation du prix du tabac pendant cette période correspond à l'augmentation du coût de la vie. Entre 1964 et 1975, le tabac n'augmente pratiquement pas, ce qui se traduit par une baisse de son prix relatif. Son prix relatif reste stable ensuite, jusqu'à la loi Évin de 1991 qui, en retirant le tabac de l'indice des prix, permet de l'augmenter fortement⁹⁵.

En revanche, entre 1991 et 2000, le prix du tabac est multiplié par deux. À la faveur du premier plan cancer, la hausse est encore de 42 % entre 2002 et 2004. Entre 2005 et 2009, le tabac ne subit aucune modification notable de son prix. Puis, les prix repartent à la hausse avec le deuxième plan cancer : + 24 % d'augmentation entre 2010 et 2015.

Le Programme national de lutte contre le tabac (PNLT) 2018-2022 prévoit de poursuivre la hausse du prix du tabac. Ainsi l'action n° 15 du PNLT consiste à porter progressivement le prix moyen du paquet de cigarettes à 10 euros à la fin 2020. Plusieurs augmentations annuelles sont donc programmées entre 2018 et 2020 pour arriver à ce résultat.

Depuis 1990, le prix de la cigarette a été multiplié par plus de 6 ou, si l'on préfère, a subi une augmentation de 566,66 % comme le montre le graphique ci-dessous.

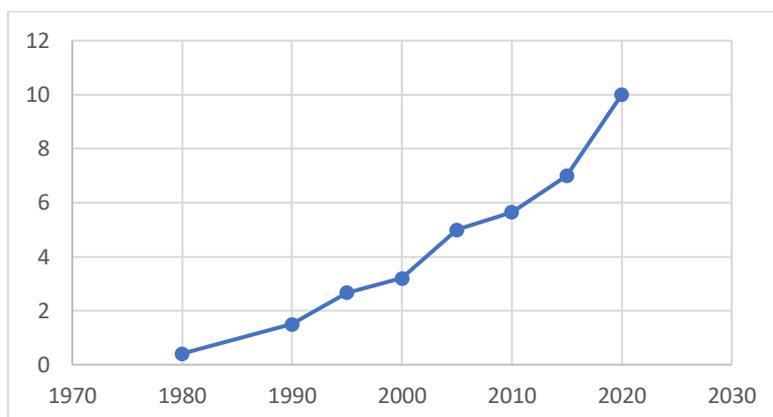
Cette augmentation du prix de la cigarette est bien évidemment due à l'augmentation des taxes. En 2019, celles-ci, TVA comprise, représentaient ainsi 554 % du prix.

⁹³ Pierre Grimanelli, « Les raisons d'être du monopole », *Flammes et fumées*, n° 39, été 1963, p. 15-18.

⁹⁴ Éric Godeau, « La publicité pour les tabacs en France, du monopole à la concurrence (1925-2005) », *Le Temps des Médias*, 2004/1 (n°2), p. 115-126.

⁹⁵ Catherine Hill, « L'augmentation du prix du tabac : une mesure de santé publique », *Bulletin épidémiologique hebdomadaire*, n°22-23, 2003.

Évolution du prix annuel moyen du paquet de cigarettes de la marque la plus vendue en France entre 1980 et 2020



Source : OFDT.

Mais ces taux ne sont que ceux du droit de consommation (DCT) et de la TVA réunis. Or, d'autres impôts et taxes pèsent sur les coûts de production des cigarettes et se retrouvent dans le prix payé par le consommateur. Finalement, les différentes fiscalités représentent 642 % du prix de production hors taxes des cigarettes.

Décomposition du prix (€/paquet de cigarette)	Cigarettes « bas de marché »
Prix de vente au consommateur (avec DCT et TVA)	8,20 €
DCT (Droit de consommation sur les tabacs)	5,58 €
TVA sur le DCT	1,12 €
TVA sur le prix de vente hors taxes	0,25 €
Prix de vente hors taxes (hors DCT et TVA)	1,25 €
Contribution sociale	0,04 €
Autres fiscalités (production, IS et dividendes)	0,11 €
Prix de production hors impôts (contribution, production, sociétés et dividendes)	1,11 €
Impact du DCT et de la TVA vs le prix de vente HT	554%
Impact des fiscalités (DCT, TVA, autres) vs le coût de production HT	642%

Source : Calculs IEM

En effet, les fabricants de cigarettes sont assujettis à la fiscalité traditionnelle sur les entreprises. L'Institut économique Molinari (IEM) a estimé, à partir des rapports annuels de quatre grandes entreprises du tabac (British American Tobacco, Imperial Tobacco, Japan Tobacco et Philip Morris International) sur les années 2018, 2017 et 2016, que la fiscalité pesant sur les entreprises représentait 9 % de leur chiffre d'affaires : 2,6 % au titre des impôts de production, 3 % pour les impôts sur les sociétés et les 3,4 % pour les impôts sur les dividendes⁹⁶.

Mentionnons que l'industrie du tabac a aussi été assujettie à une contribution sociale sur le chiffre d'affaires, créée par la loi de financement de la Sécurité sociale pour 2017. Cette taxe était assise sur le chiffre d'affaires relatif à la commercialisation des tabacs manufacturés, hors TVA et déduction faite de la remise consentie aux débitants de tabac et du droit de

⁹⁶ Nicolas Marques, Cécile Philippe et Lucas léger, « La fiscalité sur les carburants et les cigarettes », Institut économique Molinari, octobre 2019.

consommation. Avec un taux de 5,6 %, elle représentait, selon les calculs de l'IEM, un coût moyen de quatre centimes par paquet de cigarettes. La taxe a été supprimée en 2019 et remplacée à partir de 2020 par une augmentation équivalente des droits de consommation.

La cigarette, et plus largement le tabac, est donc aujourd'hui le produit de consommation proportionnellement le plus taxé en France.

Ces augmentations du prix du tabac résultent du Programme national de lutte contre le tabac (PNLT) 2018-2022. Celui-ci contient, en effet, plusieurs mesures relatives aux prix :

- action n°15 : Porter progressivement le prix moyen du paquet de cigarettes à 10 euros ;
- action n°16 : Agir sur la fiscalité de l'ensemble des produits du tabac afin d'éviter les reports de consommation entre produits. Il s'agit d'augmenter la fiscalité de l'ensemble des produits du tabac, afin de limiter la mise sur le marché de produits d'appel à bas coût, destinés à séduire des consommateurs avec un pouvoir d'achat moindre ; d'éviter les reports de consommation entre les produits ; de porter un message général et cohérent de lutte contre le tabac ;
- action n°18 : Agir au niveau de l'Union Européenne et des États membres pour mieux harmoniser la politique fiscale et réduire les écarts de prix. Le gouvernement souhaite voir réviser la directive européenne de 2011 pour obtenir une meilleure harmonisation de la fiscalité des produits du tabac au sein de l'UE et ainsi réduire les achats transfrontaliers de produits du tabac. Ceux-ci sont jugés néfastes pour la politique fiscale française, mais aussi préjudiciable au monopole des buralistes et à l'atteinte des objectifs de réduction du nombre de fumeurs.

Mais les pouvoirs publics comptent également agir sur le plan fiscal. La fiscalité détaillée au point suivant est applicable du 1^{er} mars au 31 octobre 2020. Elle sera de nouveau réévaluée au 1^{er} novembre 2020. Par ailleurs l'article 575 A du Code général des impôts précise :

« Les montants de part spécifique et de minimum de perception de chacun des groupes de produits sont, à compter du 1er janvier 2021, relevés au 1er janvier de chaque année dans une proportion égale au taux de croissance de l'indice des prix à la consommation hors tabac de l'avant-dernière année sans toutefois pouvoir excéder 1,8 %. Cette proportion est arrondie au dixième de pourcent, le demi-dixième comptant pour un. Le tarif est constaté par arrêté conjoint des ministres chargés de la santé et du budget ».

3.3.3. Une fiscalité complexe et incohérente

La Direction générale des douanes et droits indirects du Ministère de l'action des comptes publics précise que le droit de consommation sur les tabacs manufacturés (DCT) est une accise, ou impôt indirect, dont le produit est affecté au financement du budget de la sécurité sociale. Le DCT se compose de trois éléments :

- une part proportionnelle au prix de vente au détail ;
- une part spécifique assise sur les quantités (exprimée en euros pour 1 000 unités ou 1 000 grammes) ;

- un minimum de perception qui joue le rôle d'un impôt minimal exprimé en euros pour 1 000 unités ou 1 000 grammes. Le montant total du droit de consommation (part proportionnelle + part spécifique) ne peut être inférieur à ce minimum de perception.

Le DCT varie selon le type de produits comme le montre le tableau ci-dessous :

Groupe de produits	Part proportionnelle	Part spécifique (pour 1000 unités ou 1000 grammes)	Minimum de perception
Cigarettes	54%	62,80 €	314 €
Cigares et cigarillos	34,50%	43,70 €	237 €
Tabac fine coupe destiné à rouler les cigarettes	48,10%	79,80 €	281 €
Autres tabacs à fumer (narguilé, blunts, etc.)	50,70%	29,10 €	126 €
Tabacs à priser	57,20%	-	-
Tabacs à mâcher	40,10%	-	-

Source : Direction générale des douanes et droits indirects, 2020.

La fiscalité sur les produits du tabac est complexe. Elle est aussi, et surtout, incohérente. En effet, on peut se demander pourquoi le tabac à rouler est moins taxé que la cigarette alors que pour nombre d'acteurs de la lutte anti-tabac le premier est plus nocif que la dernière. Le site www.tabac-info-service.fr indique que « *le tabac à rouler est plus nocif que les cigarettes vendues en paquet : leur rendement en nicotine et en goudrons est trois à six fois plus élevé, sans compter que les cigarettes roulées ne contiennent généralement pas de filtre...* ».

Il convient néanmoins de noter que les augmentations de taxes pour les catégories autres que les cigarettes sont désormais proportionnellement plus importantes, afin de réduire l'écart de prix et éviter un trop grand report de consommation vers des produits moins taxés, et donc moins coûteux, comme le tabac à rouler.

Les taxes sont également différentes pour un même produit selon son prix de vente puisqu'une partie des taxes est proportionnelle à celui-ci. La part des taxes sur un paquet de cigarettes peut donc être plus ou moins importante, sans que cela ait un quelconque rapport avec les risques présentés par les cigarettes en question.

Autre incohérence, les taxes sont moins élevées en Corse. Une différence de traitement qui interroge – la santé des Corses est-elle moins importante que celle des Français continentaux ? – et qui ne peut que susciter le trafic entre l'île de Beauté et le continent. Cette incohérence est appelée à disparaître puisqu'il est prévu que les taxes appliquées en Corse soient alignées sur celles du continent entre 2022 et 2026.

La fiscalité diffère également dans les départements d'outre-mer où elle est fixée par les conseils départementaux.

3.3.4. Une insuffisante prise en compte des nouveaux produits du tabac et de la nicotine

S'agissant des nouveaux produits que sont la cigarette électronique et le tabac à chauffer, la France n'a pas adopté une politique clairement en faveur du risque réduit comme ont pu le faire le Royaume-Uni ou l'Italie, et dans une moindre mesure la Suède⁹⁷.

La France se situe dans la seconde partie du classement des États moralisateurs du point de vue de la cigarette électronique. Une place « honorable » due en grande partie au fait que notre pays, comme seize autres pays de l'Union européenne, n'applique pas de taxes spécifiques sur les cigarettes électroniques.

Si le nombre de vapoteurs semble progresser lentement, il paraît cependant indéniable que la cigarette électronique contribue à l'arrêt du tabac. Selon l'OFDT, la prévalence du vapotage était de 5,3 % en 2018 (contre 3,8 % en 2017) parmi les 18-75 ans, et la prévalence du vapotage quotidien de 3,8 % (contre 2,7 % en 2017)⁹⁸. Quasiment tous les vapoteurs avaient, en 2018, une expérience avec le tabagisme. Parmi les vapoteurs quotidiens, 40,7 % fumaient encore tous les jours (39,7 % en 2017), 10,4 % continuaient à fumer occasionnellement (10,6 % en 2017), et 48,8 % étaient d'anciens fumeurs (49,5 % en 2017). Par rapport à 2014, la part de fumeurs quotidiens parmi les vapoteurs a été divisée par deux, alors que celle des ex-fumeurs a doublé. Parmi les ex-fumeurs qui ont déclaré vapoter au moment de l'enquête ou qui ont déjà vapoté quotidiennement pendant au moins un mois, 76,3 % déclarent que l'e-cigarette les a aidés à arrêter de fumer. Santé Publique France estime ainsi à 870 000 le nombre d'ex-fumeurs qui ont arrêté le tabac entre 2010 et 2017, dont 700 000 ex-fumeurs quotidiens.

Il convient de préciser que la part des vapoteurs n'ayant jamais fumé est presque nulle. La cigarette électronique ne semble donc pas être un moyen d'entrer dans le tabagisme. Chez les jeunes de 17 ans, 3,8 % ont déclaré avoir expérimenté l'e-cigarette sans jamais avoir fumé de tabac.

Les produits de tabac à chauffer sont, en France, moins populaires que la cigarette électronique, principalement du fait de leur arrivée plus tardive sur le marché et de leur disponibilité réduite. Mais il est probable également que la réglementation qui les concerne n'ait pas favorisé leur appropriation par le public. En effet, contrairement à l'e-cigarette, les produits de tabac à chauffer sont soumis à l'essentiel de réglementation sur le tabac : leur publicité n'est pas autorisée, leur vente est réservée aux bureaux de tabac. Seule la règle du paquet neutre ne s'applique pas, à ce jour, au tabac à chauffer.

S'il est moins imposé que les cigarettes ou le tabac à rouler, le tabac à chauffer l'est, en revanche, davantage que les cigarillos puisque son prix de vente comprend 77 % de taxes (contre 62 % pour les cigarillos). Cette taxation fait que le prix de vente du tabac à chauffer est supérieur au tabac à rouler. Et si l'on rapporte la taxation au poids, on constate que le tabac à chauffer est le produit qui supporte le plus de taxes pour un kilogramme (de 620 à 700 euros).

⁹⁷ Pour plus de détails, on se référera à notre étude « Repenser la fiscalité des nouveaux produits du tabac et de la nicotine pour lutter contre le tabagisme », IREF, 2021.

⁹⁸ Marc-Antoine Douchet, « Tabagisme et arrêt du tabac en 2019 », OFDT, février 2020.

Taxation du tabac à chauffer en France comparativement à d'autres produits du tabac

Produit	Contenance par paquet (conditionnement principal)	Prix par paquet en € (à novembre 2020) ¹	Prix équivalent à 20 unités de cigarettes ²	Incidence de la fiscalité (% du prix de vente) ³	Montant des accises aux 1000 grammes ²
Cigarettes	20 unités	10,2	10,2	84%	458 €
Tabac à rouler	30 grammes	14,1	7,1	83%	313 €
Cigarillos	20 unités	11,6	11,6	62%	106 €
Tabac à chicha	50 grammes	11,7	3,5	81%	151 €
Tabac à chauffer	5,3-6,2 g / 20 unités	7,0	7,0	77%	de 620 € à 700 €

1) Prix moyens observés (*Journal officiel*).

2) Tabac à rouler, tabac à chicha et tabac à chauffer sont taxés sur une base de poids ; taux de conversion pour les autres catégories : 1 cigarette : 0,75 g de tabac ; 1 cigarillos : 2,5 g de tabac (données moyennes mesurées) ; 1 recharge de tabac à chauffer contient entre 0,28 et 0,305 g de tabac (produits listés au *Journal officiel*).

3) Droits de consommation et TVA.

En ce qui concerne le tabac à chauffer, la France se distingue de la majorité des pays de l'Union européenne. En effet, près des deux-tiers des États membres (17) ont créé une catégorie fiscale spécifique pour le tabac à chauffer aboutissant à une taxation égale ou inférieure au produit du tabac le moins taxé (généralement le tabac à rouler). Et ce afin de ne pas pénaliser les nouveaux produits à potentiel de réduction des risques par rapport aux produits les plus nocifs, ou pour les pays les plus convaincus, d'orienter les fumeurs, comme les investissements des industriels, vers des produits à moindre risque.

3.3.5. Les résultats de la lutte anti-tabac sont plutôt décevants

La France est à la pointe du combat contre le tabagisme. En effet, si notre pays est à la dixième place du classement des États moralisateurs comme nous l'avons vu précédemment, il occupe la troisième place s'agissant de sa politique de lutte contre le tabagisme derrière le Royaume-Uni et l'Irlande (voir tableau page 48).

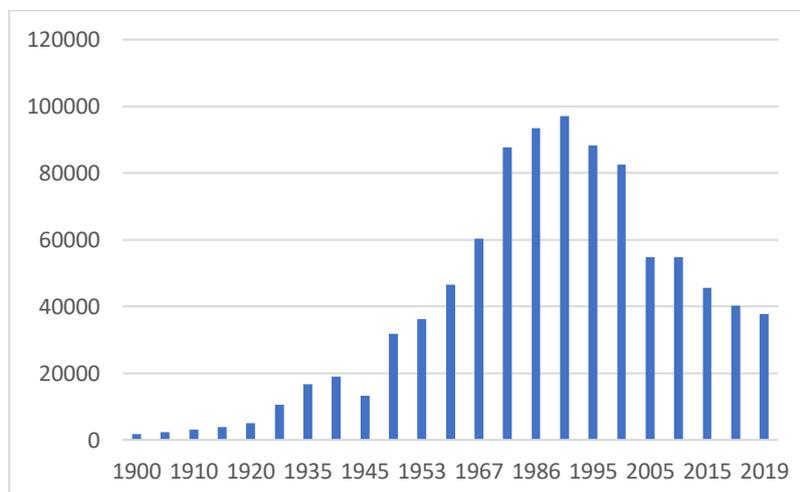
Si l'on regarde le classement d'un peu plus près, on observe que la France se classe à la dixième place s'agissant des interdictions de fumer avec un score de 18 sur 30. Autre item pour lequel la France ne marque pas le maximum de points, celui de l'obligation de vente sous le comptoir. Certains pays en effet interdisent aux vendeurs de montrer les produits. Ils sont alors crédités de 10 points. Pour l'instant, la France n'a pas adopté cette pratique de vente. En revanche, la France appartient au club des pays les plus restrictifs en ce qui concerne la publicité, les emballages, les distributeurs automatiques et le tabac oral.

En matière de fiscalité, la France totalise 22 points sur 30 et se porte à la deuxième place du classement, derrière le Royaume-Uni qui a le maximum de points possibles.

La politique française de lutte contre le tabagisme a-t-elle prouvé son efficacité ? Il semble que la vente de cigarettes a atteint son plus haut en 1991 après une progression sans

discontinuer depuis le début du XXe siècle (exceptée la période de la Seconde Guerre mondiale).

Vente de cigarettes manufacturées en France depuis 1900 (en millions d'unités)



Sources : Catherine Hill (2003), OFDT (2019).

Mais la consommation de tabac ne se limite pas à celle des cigarettes. Les cigares, cigarillos et le tabac à rouler sont également prisés des fumeurs. Si les ventes totales de tabac régressent, on remarque cependant que la part des cigarettes tend à diminuer. Ces dernières représentaient 93,9 % des ventes de tabac en 1990. Leur part n'était plus que de 80,5 % en 2019.

Les ventes de tabac traditionnel, à pipe et à rouler – ce que les professionnels appellent scaferlatis – suivent même une courbe inverse de celle des ventes de cigarettes. Elles ont connu leur plus bas en 1991 avec 4 905 tonnes vendues et ont remonté depuis lors pour atteindre un plus haut depuis quarante ans en 2016 avec 9 277 tonnes vendues. Près de deux fois le niveau de 1991.

Du côté des cigares et cigarillos, la courbe des ventes est relativement plate depuis 1991. Cette année-là, les ventes ont représenté 1 473 millions d'unités. En 2017, elles étaient de 1 227 millions d'unités, soit une baisse de 16,7 % en 26 ans (- 0,64 % en moyenne par an).

Ces chiffres semblent encourageants pour la lutte anti-tabac. Ils préoccupent cependant la Cour des Comptes. Dans son rapport public annuel de 2016, elle constatait que les indicateurs restaient préoccupants.

Les magistrats de la rue Cambon notaient, en effet, qu'en prenant en compte les fumeurs occasionnels, la France comptait 16 millions de fumeurs en 2014, ce qui correspondait alors à une prévalence de 34,1 %. Ils ajoutaient :

« Ces résultats demeurent inquiétants pour certaines populations 'à risque'. Ainsi, la France est le pays d'Europe dans lequel les femmes enceintes fument le plus. En outre,

les personnes en situation financière précaire demeurent plus que les autres concernées par le tabagisme.

Cette trajectoire s'écarte de celle de pays comparables. Ainsi, la proportion de fumeurs quotidiens dans la population adulte est inférieure à 20 % dans 15 des 34 pays membres de l'OCDE. Là où un Français sur trois fume, c'est le cas d'un Anglais sur cinq. Les taux de fumeurs ont nettement diminué dans la majorité des pays membres de l'OCDE, en moyenne d'un cinquième au cours des dix dernières années, quand ils ont augmenté en France sur la même période »⁹⁹.

Ventes de tabac et de cigarettes depuis 1990



La Cour des Comptes constatait également que les ventes de tabac progressaient : « Après plusieurs années de baisse continue des mises en consommation sauf pour le tabac à rouler, qui, parce que moins taxé que les cigarettes, a notablement progressé, en particulier chez les jeunes, au point de représenter 15,5 % des ventes, la tendance s'est inversée. Toutes les consommations sont à nouveau à la hausse en 2015 (+ 1,6 % sur les huit premiers mois de l'année) ».¹⁰⁰

Il est vrai qu'en 2015, les ventes de tabac sont reparties à la hausse. C'était également le cas en 2006 et en 2009. Mais ces hausses sont, à chaque fois, éphémères. Le dernier sursaut est, en effet, celui de 2015. Depuis tous les chiffres sont à la baisse dans toutes les catégories de tabac comme nous pouvons le constater dans le tableau ci-après.

Pour la première fois en 2018, les ventes de tabac sont tombées sous le seuil des 50 000 tonnes en France, soit une baisse significative de 8,8 % par rapport à 2017. Les données pour l'année 2019 font état d'une baisse de 5,5 % par rapport à 2018.

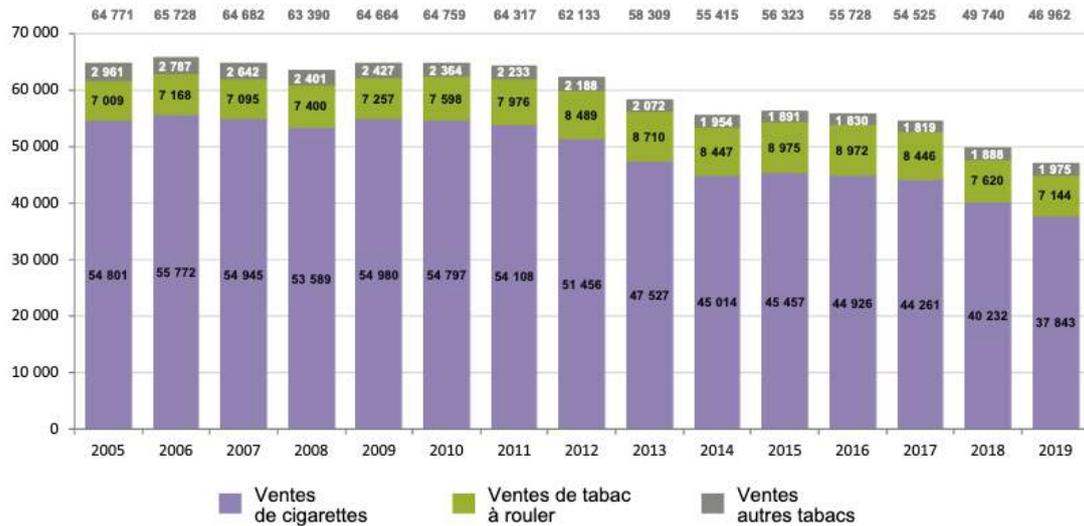
Néanmoins, la prévalence reste élevée en France. La proportion de fumeurs baisse, mais à un rythme relativement lent depuis le début des années 2000. Elle a même augmenté entre 2005

⁹⁹ Cour des Comptes, « La lutte contre le tabagisme : une politique à consolider », *Rapport public annuel 2016*, tome 2, février 2016, pp. 325-356.

¹⁰⁰ Ibid.

et 2010, pour se stabiliser jusqu'en 2016. En 2017, elle a nettement reculé pour s'établir à 32 %. En 2018, elle est restée stable et a de nouveau chuté en 2019 pour s'établir à 30,4 %.

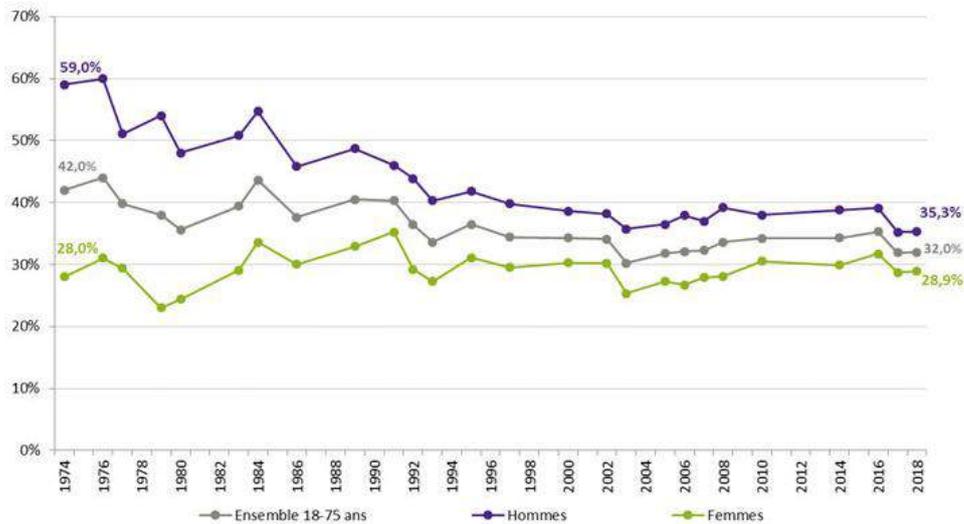
Ventes totales de tabac en France (en tonnes)



Sources : DGDDI et OFDT.

On notera tout de même que la prévalence ne baisse pas dans la population féminine. Elle est même légèrement plus élevée aujourd'hui (28,9 % en 2018) qu'en 1974 (28 %).

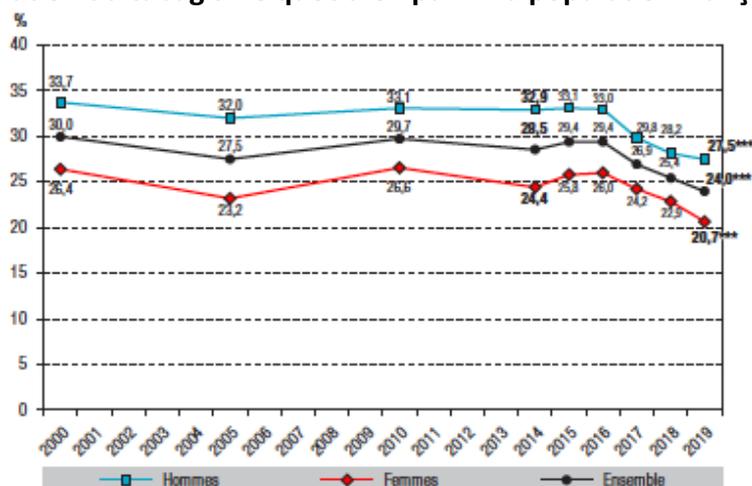
Prévalence du tabagisme en France (occasionnel et régulier)



Source : OFDT.

Si l'on considère les fumeurs journaliers, leur part est en baisse régulière. La prévalence du tabagisme quotidien est en effet passée de 29,4 % en 2016 à 26,9 % en 2017, puis 25,4 % en 2018, et 24 % en 2019, soit une baisse de plus de cinq points en quatre ans.

Évolution du tabagisme quotidien parmi la population française



Sources : Santé Publique France.

Peut-on alors affirmer que la bataille contre le tabagisme, engagée par les pouvoirs publics depuis le milieu des années 1970, est en passe d'être gagnée ? Peut-on conclure que la politique de lutte contre le tabac en France a prouvé son efficacité ? Ce serait sans doute aller un peu vite en besogne.

En effet, la France reste malgré tout un pays où le taux de fumeurs est parmi les plus élevés d'Europe alors que sa politique en direction des fumeurs est parmi les plus restrictives. De nombreux pays de l'Union européenne obtiennent des scores sur le tabac dans l'indicateur des États moralisateurs bien moins élevés que la France tout en ayant une proportion de fumeurs moindre.

Partie 4 : Les résultats décevants de la fiscalité comportementale

La fiscalité comportementale s'étend petit à petit dans un nombre de plus en plus de pays et concerne un nombre toujours croissant de produits. Mais est-elle vraiment efficace ? Si l'on en croit l'OMS, le corps médical et les pouvoirs publics, l'efficacité des taxes comportementales ne serait plus à prouver. Pour lutter contre le tabagisme, par exemple, l'organisation internationale préconise que les taxes représentent au minimum 70 % du prix d'un paquet de cigarettes.

Pourtant les exemples que nous avons étudiés ne permettent pas d'être si catégorique. Nous avons tiré huit enseignements de cette revue des politiques publiques.

4.1. Les effets de la taxation sont difficilement mesurables

La politique fiscale n'est jamais appliquée seule. Elle est toujours mariée à une politique réglementaire et distinguer les effets de l'une et de l'autre n'est pas aisé, voire impossible.

Par exemple en France, les publicités alimentaires sont toutes accompagnées d'un message sanitaire. Nous connaissons tous ces slogans :

- L'abus d'alcool est dangereux pour la santé, consommez avec modération ;
- Pour votre santé, mangez au moins cinq fruits et légumes par jour ;
- Pour votre santé, évitez de manger trop gras, trop sucré, trop salé ;
- Pour votre santé, évitez de grignoter entre les repas ;
- Pour votre santé, pratiquez une activité physique régulière ;
- La consommation de boissons alcoolisées pendant la grossesse, même en faible quantité, peut avoir des conséquences graves sur la santé de l'enfant ;
- etc.

Les paquets de cigarettes n'échappent pas aux slogans – Fumer tue ; Fumer provoque un vieillissement de la peau ; Fumer nuit gravement à votre santé et à celle de votre entourage ; Fumer peut nuire aux spermatozoïdes et réduit la fertilité, etc. – et aux photos censées être choquantes.

Ces slogans sanitaires ne sont qu'une petite partie de la réglementation existante. Elle est en effet prolifique et se traduit, par exemple, par :

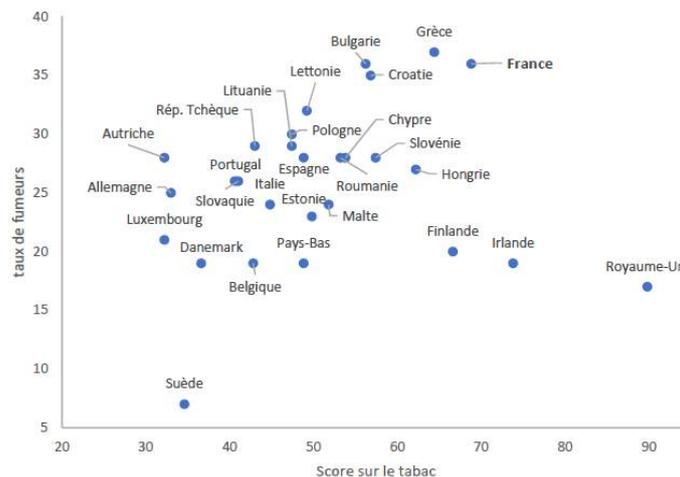
- l'interdiction de la vente de certaines boissons alcoolisées : par exemple, les spiritueux anisés titrant plus de 45 degrés d'alcool ou les boissons apéritives à base de vin titrant plus de 18 degrés d'alcool acquis ;
- l'encadrement strict des lieux de vente et de consommation d'alcool ;
- l'interdiction de la publicité pour l'alcool à la télévision ou au cinéma (loi Evin) ;
- la baisse régulière du taux d'alcoolémie autorisé au volant ;
- l'interdiction de la publicité pour les cigarettes électroniques ;
- l'interdiction de fumer dans les écoles, collèges et lycées, y compris dans les endroits ouverts tels les cours de récréation ;
- des obligations d'étiquetage pour les denrées alimentaires ;
- la mise en place du nutri-score, qui devrait devenir obligatoire à compter du 1^{er} janvier 2021 ;

- l'interdiction de la mise à disposition de boissons sucrées à volonté dans les lieux de restauration ouverts au public ;
- l'interdiction du parrainage et du mécénat pour les marques de tabac ;
- etc.

Ces messages et ces réglementations sont-ils efficaces ? Ont-ils permis de réduire la consommation d'alcool, de gras, de sucre, de tabac ? Quelle est la part de la réglementation et celle de la taxation dans le changement de comportement des consommateurs ?

Pour ne prendre que le seul exemple du tabac, nous avons vu précédemment que la prévalence du tabagisme pouvait différer énormément d'un pays à l'autre, quel que soit le niveau des taxes dans les pays et même, plus largement, quelle que soit l'ampleur de la réglementation. La France, qui est un des pays européens les plus restrictifs et les plus taxés, continue de présenter une proportion de fumeurs élevée.

Taux de fumeurs comparés au score tabac de l'indicateur 2019 des États moralisateurs



Source : Epicenter et IEM, 2019.

Les études d'impact *a priori*, qui, en France, doivent être publiées en même temps que tout projet de loi, sont souvent incomplètes et imprécises, et celles réalisées *a posteriori* sont insuffisantes. L'État met donc en œuvre des mesures pour changer les comportements, mais ne se préoccupe pas sérieusement de leur évaluation. Pour le dire autrement, les hommes de l'État considèrent qu'ils ne prennent que de bonnes décisions. En mesurer l'impact ne serait, par conséquent, que perte de temps.

L'idéal serait donc d'avoir des politiques publiques « pures », c'est-à-dire exclusivement tournées vers un mode d'influence (interdiction, taxation, réglementation) pour pouvoir en mesurer réellement les effets.

4.2. L'efficacité de la taxation est insuffisamment prouvée

Comme nous l'avons vu tout au long de cette étude, l'efficacité des taxes pour faire changer le comportement des consommateurs est particulièrement difficile à mesurer.

Certes, nous avons constaté, dans plusieurs cas, que la taxation pouvait entraîner une réduction de la consommation. Et les experts affirmant l'efficacité des taxes sont nombreux. Comme l'écrivent les sénateurs Daudigny et Deroche, « *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* ».

S'agissant de l'alcool, Daudigny et Deroche concluent que « *la taxation semble peu efficace pour lutter contre l'alcoolisme* », reprenant les propos de Pierre Kopp qui, dans son rapport de 2006, affirmait : « *L'idée que l'augmentation du prix déclenche une baisse de la consommation constitue la racine des politiques de taxation de l'alcool. Les études qui tentent d'identifier la nature et l'ampleur de la sensibilité du consommateur au prix de l'alcool sont nombreuses mais divergent quant aux résultats auxquels elles aboutissent. L'amplitude des variations du niveau de consommation d'alcool engendrées par l'augmentation des prix est donc difficile à anticiper* »¹⁰¹.

Pour le tabac, ils affirment que « *les résultats des études portant sur l'effet du prix du tabac sur l'initiation tabagique ne sont pas convergents* ». Enfin, à propos de la *fat tax*, ils constatent une réduction des achats de produits riches en calories et acides gras saturés. Mais cette réduction de la consommation « *porte préjudice à la consommation de nutriments essentiels à la santé (vitamines, calcium, magnésium, potassium et phosphore), n'induit que de faibles effets sur le poids des individus à court terme, et engendre des coûts en bien-être beaucoup plus élevés chez les ménages modestes que chez les ménages aisés* ».

L'impact de la fiscalité sur la réduction de la consommation de boissons et d'aliments jugés nocifs n'est pas suffisamment prouvé. En revanche, les contraintes supplémentaires que ces taxes engendrent pèsent sur l'activité économique et nourrissent, comme l'écrit Sautet, « *la dynamique de l'interventionnisme étatique qui sclérose la société française* »¹⁰².

Il semble aussi, comme nous l'évoquions déjà dans la première partie de cette étude, que le but des taxes comportementales est parfois de générer des recettes fiscales supplémentaires dans un contexte de crise des finances publiques.

4.3. La taxation manque souvent de cohérence

Pour ne prendre que le cas de la France, les taxes comportementales sont souvent incohérentes. Nous avons vu, en effet, que la première version de la « *taxe soda* » ne faisait pas la différence entre le sucre et les édulcorants.

¹⁰¹ Pierre Kopp, « Étude d'évaluation de la fiscalité des boissons alcooliques et d'orientation stratégique de la politique de santé publique dans ce domaine », Ministère de la Santé et des Solidarités, juillet 2006.

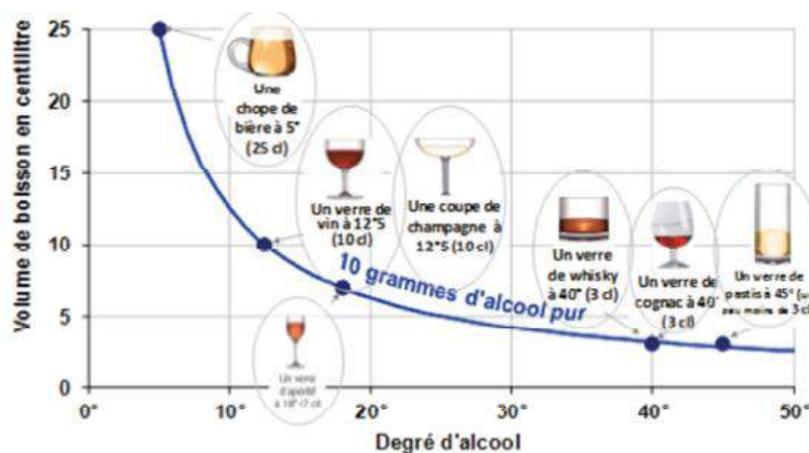
¹⁰² Frédéric Sautet, « La fiscalité nutritionnelle : outil peu efficace de politique de santé publique », Note économique de l'IEM, septembre 2014.

Dans sa deuxième version, elle est plus subtile puisqu'elle est fonction de la quantité de sucre contenu dans la boisson. Il n'en reste pas moins que les boissons avec édulcorants restent taxées. Est-ce vraiment pertinent si l'on souhaite favoriser la consommation de boissons sans sucre ajoutés ? De même, on peut se demander pourquoi les eaux – minérales ou de source – sont également taxées à raison de 0,54 € par hectolitre. Elles peuvent supporter en outre une taxe communale dans la limite de 0,58 € par hectolitre vendu.

Nous avons vu également que la TVA sur les boissons sucrées est de 5,5 % ou de 10 % selon les cas, inférieure à celle qui s'applique sur l'alcool (20 %). Pourquoi, s'il s'agit de réduire la consommation par l'augmentation des prix, ne pas porter le taux de TVA sur les boissons sucrées à 20 % également ? En revanche, les produits de confiserie ont une TVA à 20 %, de même que les chocolats et tous les produits composés contenant du chocolat ou du cacao, à l'exception du chocolat de ménage au lait, des bonbons de chocolat, des fèves de cacao et du beurre de cacao qui sont admis au taux réduit de 5,5 %. Comprenez qui pourra !

En matière d'alcool, ce n'est pas mieux. Nous avons vu que la bière, le vin et les spiritueux ne supportent pas les mêmes accises. C'est ainsi que le verre de bière (à 6°) est taxé près de 15 fois plus que le verre de vin. Pourtant, un verre « standard » de vin de 10 centilitres et un verre de bière de 25 centilitres contiennent tous deux une unité d'alcool, soit 10 grammes d'alcool pur. En toute logique, les deux verres devraient supporter le même niveau de taxation.

Contenance d'un verre et degré d'alcool



Source : Catherine Hill - La consommation d'alcool en France. Ses conséquences sur la santé. Taxation et prix – Institut Gustave Roussy.

Quant au tabac, nous avons mis en exergue combien sa fiscalité était à la fois complexe et incohérente avec, par exemple, le tabac à rouler qui est moins taxé que la cigarette alors qu'il est aussi nocif, voire davantage ; ou le tabac à chauffer qui, comparativement à son poids, est la catégorie qui supporte le plus de taxes.

4.4. La taxation entraîne le développement des marchés parallèles

Comme nous avons pu l'illustrer à plusieurs reprises, la taxation – et plus largement la réglementation – crée des effets pervers que le législateur n'a, la plupart du temps, pas anticipés. Parmi ceux-ci, on trouve le développement des marchés parallèles.

Pour éviter les taxes, les consommateurs ont tendance à aller s'approvisionner à l'étranger. Tous les frontaliers se rendent dans le pays voisin pour se procurer les produits qui y sont moins chers que dans leur pays, la plupart du temps parce que ces produits sont moins taxés. Quand la taxation entraîne des différences de prix importantes, le phénomène peut même s'étendre à une grande part de la population. Lorsque la *fat tax* était appliquée au Danemark, jusqu'à 48 % des Danois allaient faire leurs courses à l'étranger. On estime aussi qu'environ 20 % de l'alcool consommé par les Finlandais est acheté à l'étranger.

La taxation favorise également la contrebande et le commerce illicite. On estime ainsi qu'au Royaume-Uni, la part de marché illicite était en 2012 de 3 % pour les spiritueux, de 9 % pour la bière et de 6 % pour le vin¹⁰³. De même, il est admis que chaque augmentation des taxes sur les boissons alcoolisées en Finlande entraîne une progression de la fabrication d'alcool à domicile. Contrebande et marché noir qui peuvent, à leur tour, alimenter la corruption.

Ces phénomènes sont particulièrement bien documentés pour le tabac pour lequel chaque augmentation des prix fait progresser le marché parallèle. Celui-ci regroupe quatre réalités bien différentes :

- la contrefaçon, c'est-à-dire la fabrication de cigarettes cherchant à copier ou imiter celles de grandes marques et à tromper le consommateur ;
- la contrebande, qui consiste à vendre illégalement des produits authentiques initialement destinés à un autre marché ;
- les marques blanches (*illicit whites*, en anglais) qui sont des produits du tabac généralement produits légalement sur un marché et introduits en contrebande sur un autre marché où leur distribution légale est limitée ou inexistante ;
- les achats à l'étranger, le plus souvent dans un pays frontalier, dans le cadre des limites autorisées ou non.

Les trois premières modalités d'achat, que l'on pourrait qualifier de marché noir au sens strict, représentaient, en 2018, 43,6 milliards de cigarettes consommées dans l'Union européenne, soit 8,6 % de la consommation annuelle.

On ne sera pas étonné outre mesure de constater que les pays qui ont la part la plus élevée de cigarettes illégales sur leur marché domestique sont également ceux qui ont les réglementations les plus restrictives en matière de tabagisme : Irlande, Royaume-Uni, Grèce, France, etc.

La France, de par sa taille, est le plus grand marché illégal en volume de l'Union européenne. Il représentait, en 2019, 13,7 % de la consommation totale de cigarettes (contre 14,1 % en 2018), soit 7,2 milliards d'unités (contre 7,8 milliards en 2018). Si ces cigarettes avaient été achetées légalement dans un bureau de tabac, elles auraient rapporté, selon les calculs de KPMG, près de 2,6 milliards d'euros de recettes supplémentaires à l'État.

¹⁰³ OCDE, « Lutter contre la consommation nocive d'alcool. Politiques économiques et de santé publique », 2015.

Consommation de cigarettes illégales en Europe par pays (2019)



Source : KPMG, 2020.

Si ce marché semble tendanciellement à la baisse, sans doute est-ce l'effet de la lutte contre le commerce illégal menée par les Douanes françaises. Ces dernières ont, en effet, procédé à 17 298 saisies en 2019 (+ 7 % par rapport à 2018), soit 360 tonnes (+ 49 % en volume par rapport à l'année précédente)¹⁰⁴.

Le gouvernement entend intensifier cette lutte contre le marché noir. Le Programme national de lutte contre le tabac (PNLT) 2018-2022 contient des mesures contre le commerce illicite :

- action n°20 : Assurer la mise en place d'un dispositif de traçabilité des produits du tabac efficient et indépendant de l'industrie du tabac. Ce dispositif, qui sera intégralement supporté financièrement par les industriels du tabac, et qui s'inscrit dans la réglementation européenne, vise à suivre le produit de sa fabrication à sa consommation ;
- action n°21 : Développer le renseignement et renforcer le contrôle des trafics, dont la vente illicite de tabac sur internet. Pour cela, les pouvoirs publics entendent impliquer les opérateurs de fret express dans la détection des colis postaux contenant des produits du tabac.

Le PNL 2018-2022 prévoit également de réduire les quantités de tabac qui peuvent être achetées par des particuliers (action n°19). Ces derniers peuvent importer, depuis octobre 2018, d'un pays à l'autre de l'Union européenne, quatre cartouches, soit 800 cigarettes, pour un usage personnel. Au-delà, les douanes françaises considèrent qu'il s'agit de contrebande.

Il faut dire que le commerce transfrontalier a crû fortement ces dernières années. Il s'agit là de la quatrième composante du marché parallèle qui désormais dépasse, en France, le marché noir, avec 8 milliards de cigarettes en 2018 (contre 6,7 milliards en 2017), soit 14,4 % du marché français (contre 11,5 % en 2017).

¹⁰⁴ Direction générale des douanes et droits indirects, « Lutte contre la contrebande de tabac en 2019 », 4 février 2020.

Au total, le marché parallèle (marché noir *stricto sensu* et achats transfrontaliers) représentait 15,7 milliards de cigarettes en 2019 (contre 15,9 milliards en 2018 et 14,3 milliards en 2017), soit 30,1 % de la consommation française (contre 28,5 % en 2018 et 24,6 % en 2017). Il est donc en progression constante.

Ces chiffres sont souvent contestés par les pouvoirs publics. Cependant, Philippe Coy, président de la Confédération nationale des Buralistes, indiquait, début avril 2020, avoir constaté une augmentation de 30 % des ventes de tabac. Non pas parce que confinement dû à la crise sanitaire de la Covid-19 incitait les Français à fumer davantage, mais bien parce que la limitation des déplacements avait, en pratique, interdit l'achat de tabac au-delà des frontières hexagonales et au marché noir¹⁰⁵.

Les chiffres fournis par l'administration des Douanes sur les livraisons faites aux buralistes confirment cette impression, puisqu'en avril 2020 les ventes quotidiennes de tabac ont progressé de 29,5 % en volume par rapport au mois de mars.

4.5. Des risques accrus pour la santé et la sécurité

La part croissante du marché parallèle dans le commerce de cigarettes est dangereux pour la santé des consommateurs, mais aussi pour la sécurité des citoyens.

Les produits du marché noir présentent souvent un danger accru pour la santé du consommateur. Le laboratoire des Douanes à Marseille a procédé, en 2014, à une analyse des cigarettes saisies. Il y a trouvé des concentrations de produits toxiques beaucoup plus fortes que dans les cigarettes « légales » comme, par exemple, en moyenne, trois fois plus de cadmium et d'arsenic, sept fois plus de mercure et huit fois plus de plomb. Mais les cigarettes contiennent souvent des produits qui ne devraient pas s'y trouver comme du ciment, des sciures de bois, du plastique, des morceaux de tissus, et même des déjections de souris, des traces d'insectes, etc.¹⁰⁶

Signalons aussi que des études ont montré que les fumeurs ayant baissé leur consommation se mettent à fumer chaque cigarette de manière plus intense ou passent à des cigarettes plus puissantes, avec pour résultat plus de nicotine et de goudron absorbés par cigarette. La hausse des taxes n'est donc pas forcément associée à une amélioration de l'état de santé, même quand le nombre de cigarettes vendues diminue¹⁰⁷.

Autre effet souvent non prévu par le législateur, la réaction des consommateurs qui, plutôt que de réduire leur consommation, se tournent vers d'autres produits moins taxés, voire exonérés, dont les qualités nutritionnelles peuvent être tout aussi faibles que celles de produits taxés. Il arrive ainsi régulièrement que les consommateurs se détournent d'une

¹⁰⁵ Aurélie Lebel et Matthieu Pelloli, « Coronavirus : les ventes de tabac en France s'envolent de 30 % », *Le Parisien*, 2 avril 2020.

¹⁰⁶ Sophie Guiraud, « Tabac : des déjections et du plastique détectés dans les cigarettes de contrefaçon », *Midi Libre*, 14 janvier 2014.

¹⁰⁷ Valentin Petkantchin, « La fiscalité comportementale n'est pas la panacée », *La Revue parlementaire*, mars 2014.

marque *premium* au bénéfice d'une marque distributeur. Ces mêmes consommateurs peuvent également reporter leurs choix sur un autre produit. En France, ils pourraient ainsi abandonner les boissons avec sucre ajouté et consommer des jus de fruits sans sucre ajouté qui ne sont pas taxés. Pour autant, leur consommation totale de sucre ne s'en trouverait pas réduite.

Par ailleurs, le trafic de cigarettes finance le terrorisme. Une étude de 2016, dont les conclusions sont toujours d'actualité, indique en effet :

« Alors que le trafic de drogue apparaissait comme l'un des modes de financement privilégiés des organisations terroristes dans les précédentes décennies, la contrefaçon ou contrebande de produits légaux représente leur flux de revenus à plus forte croissance depuis environ dix ans.

En comparaison des autres activités de commerce illicite (drogue, armes...), ceux-ci présentent l'avantage du moindre risque en regard des profits attendus. Ainsi en France, les détaillants de produits contrefaits encourent une peine de 3 ans d'emprisonnement et 300 000 € d'amende, et 5 ans d'emprisonnement et 500 000 € d'amende lorsque les faits sont commis en bande organisée ou concernent des produits dangereux pour la santé ou la sécurité des consommateurs. Ceci doit être mis en regard des peines beaucoup plus lourdes encourues pour trafic de stupéfiants : 30 ans d'emprisonnement et 7 500 000 € d'amende. Les réseaux de vente prospèrent au centre ou à la périphérie des villes, et bénéficient du manque de moyens des autorités les laissant opérer. La contrefaçon et la contrebande de produits légaux permettent donc d'atteindre un revenu potentiellement conséquent, tout en présentant l'avantage de réduire un risque opérationnel qui entraverait l'agenda politique et stratégique des groupes terroristes »¹⁰⁸.

C'est ainsi que la contrebande de cigarettes arrive en troisième position en volume, à l'échelle internationale, derrière le trafic de drogue et celui d'êtres humains. Le Centre d'Analyse du Terrorisme a étudié plusieurs spots à Paris, Lyon et Marseille : *« Les schémas d'activité y sont similaires, avec vente au détail et en gros, à destination de vendeurs écoulant par la suite les produits via des réseaux plus discrets. Les vendeurs, parfois plusieurs dizaines, fonctionnent en réseau et non en concurrence. En plus des cigarettes sont vendus des produits de téléphonie, montres, lunettes, vêtements, drogues »*. Les quatre spots étudiés à Paris génèreraient un chiffre d'affaires annuel, pour la seule vente au détail, de 1,7 million d'euros sur la base d'un paquet vendu autour de 70 % du prix de vente officiel. Les trois spots étudiés à Marseille et les trois à Lyon seraient plus rémunérateurs avec, respectivement, 2,8 et 2,7 millions d'euros¹⁰⁹.

L'augmentation croissante du prix du tabac transforme, par ailleurs, les buralistes ainsi que le distributeur Logista et ses prestataires en cibles de plus en plus intéressantes pour les voleurs et les braqueurs. Les marchandises et l'argent liquide détenus dans un bureau de tabac ont ainsi une valeur toujours plus forte, ce qui génère une hausse des vols et des cambriolages. La

¹⁰⁸ Laurence Bindner, « Commerce illicite et financement du terrorisme », Centre d'Analyse du Terrorisme, décembre 2016

¹⁰⁹ Ibid.

Confédération des buralistes de France estimait que les vols avaient augmenté de 7 % entre janvier 2017 et janvier 2018.

Enfin, n'oublions pas que les taxes ne se portent pas que sur les consommateurs. Les producteurs en subissent également les conséquences et peuvent ainsi voir leurs marges décroître, en particulier parce que leurs clients se détournent de leurs produits. Des marges réduites qui ne peuvent qu'entraîner de moindres capacités d'investissement et, par conséquent, de R&D et d'innovation, au détriment du consommateur.

Enfin, nous avons vu que les industriels peuvent mettre en place des stratégies d'adaptation permettant d'atténuer les effets de la taxation et rendant ainsi le message qu'elle est censée véhiculer beaucoup moins percutant.

4.6. La taxation pénalise les plus pauvres

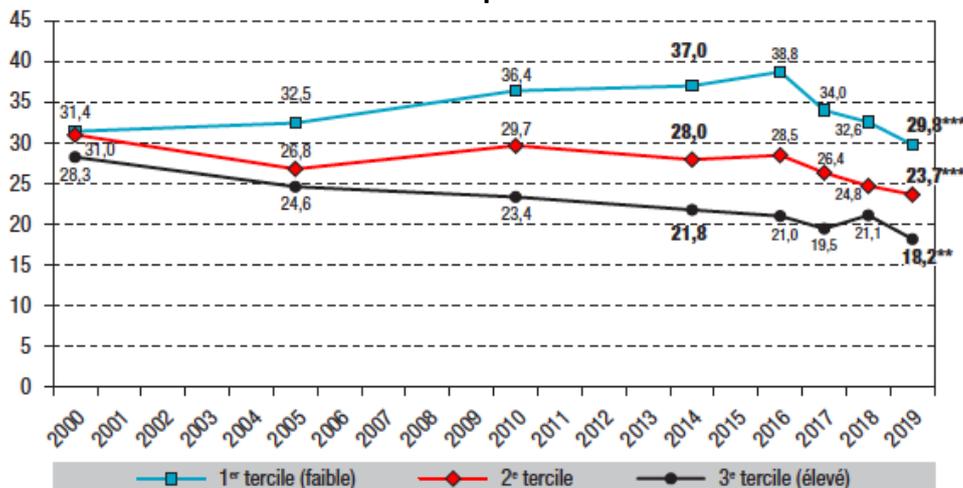
Les taxes comportementales pénalisent particulièrement les plus pauvres. Comme l'explique Valentin Petkantchin, les taxes comportementales sont « régressives », c'est-à-dire qu'elles « frappent relativement plus lourdement les gens à faibles revenus, plus enclins par nécessité à préserver leur pouvoir d'achat. Selon une étude, l'ensemble des taxes comportementales (en incluant notamment les taxes sur les carburants et les véhicules, ainsi que celles sur l'énergie verte visant à modifier les comportements en matière de consommation d'énergie) atteindrait ainsi 11,4 % des revenus disponibles des personnes les plus pauvres au Royaume-Uni. Cette part serait de 21,7 % si on y inclut la TVA, soit le double de celle des personnes les plus aisées »¹¹⁰.

Si l'on prend le cas du tabac, il est clair que les hausses du prix pénalisent d'abord les personnes qui ont les plus faibles revenus. Avec un paquet de cigarettes à 10 euros, le coût est de 300 euros par mois pour quelqu'un qui fume un paquet par jour, soit environ 25 % du smic net. Bien évidemment, plus les revenus sont élevés, moins la part du budget consacré à la cigarette est importante. Ainsi, pour une personne qui gagne 4 000 euros bruts par mois, soit environ 3 070 euros nets, la part du salaire mensuel consacré à la cigarette n'est plus que de 9,8 % (sur la base d'une consommation identique d'un paquet par jour).

Or, en France, ce sont les personnes les plus défavorisées qui fument le plus. Le graphique ci-dessous montre clairement que ce sont les personnes qui ont les revenus les plus faibles qui ont la prévalence la plus forte. Celle-ci a commencé à baisser à partir de 2016, alors qu'elle était en progression constante depuis l'an 2000. À l'inverse la prévalence baissait depuis cette date pour les personnes appartenant aux deux autres terciles. L'écart entre la prévalence des personnes à faibles revenus et celle des personnes à hauts revenus était ainsi de plus de 11 points en 2019, alors qu'il n'était que de 3 points en 2000.

¹¹⁰ Valentin Petkantchin, « La fiscalité comportementale n'est pas la panacée », *La Revue parlementaire*, mars 2014.

Prévalence du tabagisme quotidien en France selon le revenu mensuel par unité de consommation



Source : Santé publique France, 2020.

Si l'on prend d'autres critères, comme le diplôme ou la situation professionnelle, le constat est similaire, à savoir que les catégories les moins favorisées de la population sont plus enclines à fumer : les personnes sans diplômes ont une prévalence du tabagisme plus élevée que les personnes ayant fait des études supérieures (14 points d'écart) ; et les chômeurs fument davantage que les personnes ayant un travail (17 points d'écart).

La prévalence du tabagisme a fortement chuté, entre 2016 et 2018, chez les chômeurs (- 10 points), et chez les non diplômés (- 11 points). Les autorités sanitaires mettent cette baisse sur le compte du renchérissement important du prix du tabac, celui-ci ayant sur ces catégories de la population un effet dissuasif plus important que pour les autres. La baisse est également notable chez les étudiants (- 9 points). Comme l'écrivent les sénateurs Daudigny et Deroche, « 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 »¹¹¹.

Mais cette analyse perd de sa pertinence au vu des chiffres de l'année 2019. La prévalence a, en effet, remonté chez les chômeurs (+ 3 points par rapport à 2018), les étudiants (+ 6 points) et les non diplômés (+ 2,5 points) alors même que le prix du tabac a augmenté.

Les non diplômés, les personnes à faibles revenus et les chômeurs restent donc les catégories pour lesquelles la prévalence du tabagisme quotidien est la plus forte. Ce sont donc ces mêmes personnes qui paient le plus de taxes sur le tabac.

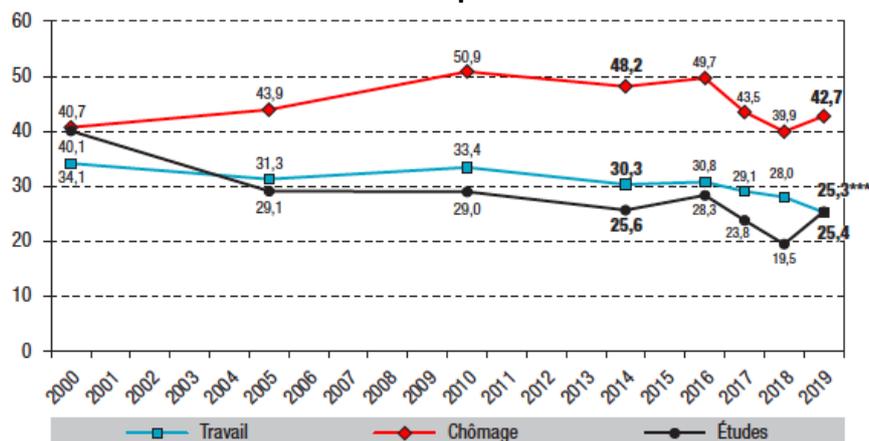
L'impôt sur le tabac est donc, comme l'écrit le professeur Didier Raoult, un « *impôt sur les pauvres* »¹¹². Il est vrai que l'impôt sur le tabac – et plus largement les taxes comportementales – est régressif, c'est-à-dire qu'il pèse davantage sur les pauvres que sur les riches. Certains se réjouissent de cette situation. C'est, par exemple, le cas de Mickael

¹¹¹ Yves Daudigny et Catherine Deroche, « Rapport d'information fait au nom de la commission des affaires sociales du Sénat sur la fiscalité comportementale », février 2014.

¹¹² Didier Raoult, « Le tabac, c'est l'impôt sur les pauvres », *Le Point*, 2 décembre 2016.

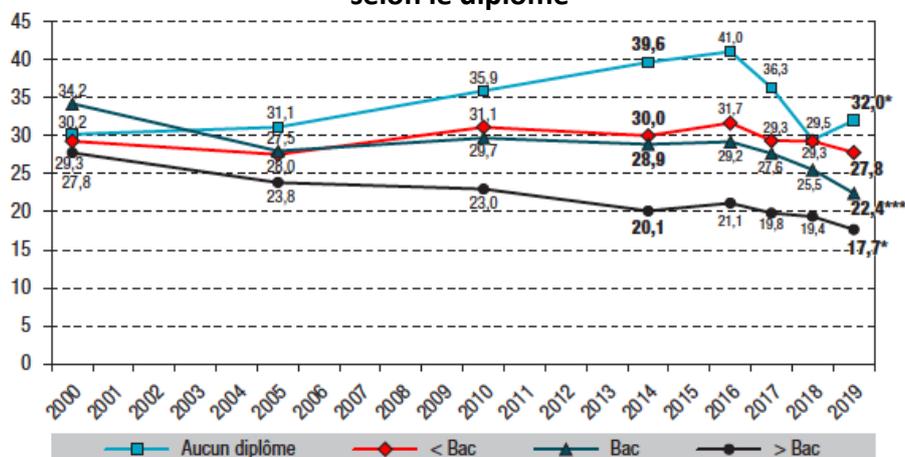
Bloomberg, ancien maire de New York qui a déclaré, en 2018, à une conférence de l'OMS : « Certains disent que les taxes comportementales sont régressives. Oui, elles le sont. Et c'est une bonne chose, car le problème se situe chez les gens qui n'ont pas beaucoup d'argent. Et donc, des impôts plus élevés devraient avoir un impact plus important sur leur comportement »¹¹³.

Prévalence du tabagisme quotidien en France selon la situation professionnelle



Source : Santé publique France, 2020.

Prévalence du tabagisme quotidien en France selon le diplôme



Source : Santé publique France, 2020.

L'OFCE a calculé que la hausse des taxes sur le tabac prévue entre 2018 et 2020 pèseraient pour 2,8 milliards d'euros sur les ménages, en tenant compte des effets de comportement (c'est-à-dire de la baisse de consommation censée être provoquée par la hausse des prix). Pour l'OFCE, cette pression fiscale supplémentaire devrait être, en grande partie, supportée par les ménages les plus modestes. « Ainsi, les 10 % de ménages les plus modestes devraient voir leur niveau de vie se réduire de 195 euros par an soit 2,4 % de leur niveau de vie. A

¹¹³ Madeline Grant, « Sin Taxes are aggressively regressive », Blog de l'IEA, 26 juillet 2018.

contrario, les ménages ayant un niveau de vie supérieur à la médiane ne devraient voir leur niveau de vie amputé que de moins de 1 % »¹¹⁴.

La prévalence du tabagisme plus forte chez les moins favorisés a plusieurs explications, selon Patrick Peretti-Watel¹¹⁵, chercheur à l'INSERM :

- la faible connexion, qui fait que ces personnes reçoivent moins les messages de prévention ;
- la difficulté à comprendre ces messages de prévention quand on n'a pas le niveau scolaire nécessaire ;
- la méfiance vis-à-vis des discours politiques et sanitaires ;
- la précarité qui induit une « *myopie temporelle* » : vivre au jour le jour n'aide pas à se projeter dans l'avenir et donc à se soucier de sa santé sur le long terme ;
- l'abandon des soignants, qui ne veulent pas ajouter une épreuve à un patient qui a déjà de nombreux problèmes ;
- l'attachement culturel historique au tabac dans certains milieux, en particulier ouvriers ;
- l'attachement affectif au tabagisme, qui est souvent familial ;
- le plaisir lié à la cigarette, parfois le dernier loisir qui reste ;
- la socialisation offerte par le tabagisme : « *partager une cigarette, c'est retisser du lien social* » ;
- le coût élevé des produits de substitution.

Comme le dit Peretti-Watel, le tabac reste « *l'anxiolytique du pauvre* ».

4.7. Des finances publiques dépendantes des taxes comportementales

Nous avons eu l'occasion de le souligner précédemment, les finances publiques sont très dépendantes des taxes sur le tabac qui représentent 5,5 % des recettes fiscales prévues pour l'année 2020. Si on y ajoute les taxes sur les boissons alcoolisées et sucrées, on atteint près de 7 % des recettes fiscales.

On le sait, le produit des accises sur le tabac est destiné à la Sécurité sociale. Or, comme l'a relevé la Cour des Comptes, « *une telle affectation à la Sécurité sociale comporte des risques de fragilisation de la politique de lutte contre le tabac. Elle place l'équilibre des comptes sociaux dans la dépendance d'une ressource dont le niveau dépend du maintien de cette addiction, et par là même rend délicat l'arbitrage entre des objectifs financiers de rendement et des impératifs de santé publique* »¹¹⁶.

Autrement dit, les ressources des taxes sur le tabac sont indispensables à la lutte contre le tabagisme. Un comble !

¹¹⁴ Bruno Ducoudré, Pierre Madec, Mathieu Plane et Raul Sampognaro, « Budget 2020. Du pouvoir d'achat au travail », *OFCE Policy brief*, n°64, 5 février 2020.

¹¹⁵ Patrick Peretti-Watel, « La cigarette du pauvre. Enquête auprès des fumeurs en situation précaire », Presses de l'EHESP, 2012.

¹¹⁶ Cour des Comptes, « Rapport d'évaluation sur les politiques de lutte contre le tabagisme », décembre 2012.

Et si la politique consistant à accroître les taxes est efficace comme l'affirme le gouvernement, les recettes fiscales devraient finir par diminuer, mettant ainsi en péril les finances publiques (étant donné leur importance), et singulièrement le budget de la Sécurité sociale. La tentation serait alors grande de vouloir taxer d'autres produits pour compenser la perte. On voit ainsi régulièrement apparaître des demandes de taxation sur les produits salés ou la viande.

Les sénateurs Yves Daudigny et Catherine Deroche ont montré que les bénéficiaires des taxes sur le tabac étaient nombreux et qu'ils changeaient d'une année sur l'autre, fragilisant ainsi le budget des organismes affectataires d'une part, et leurs politiques d'autre part.

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 : Rapport Daudigny-Deroche, Sénat, 2014.

Cependant, depuis 2014, la totalité des droits de consommation sur le tabac (DCT) est affectée aux organismes de Sécurité sociale. La cohérence prévaut donc désormais, et le fonds de solidarité vieillesse, la caisse nationale d'allocations familiales ou le fonds national d'aide au logement ne font plus partie des bénéficiaires des taxes sur le tabac.

Ne négligeons pas, pour terminer, que les taxes indirectes sont un « terreau pour la révolte fiscale »¹¹⁷. Les sociologues Isaac William Martin et Nadav Gabay ont étudié 475 épisodes de révolte fiscale dans vingt pays riches entre 1980 et 2010 et ont mis à jour que la fiscalité

¹¹⁷ Cécile Philippe, « Les taxes indirectes, un terreau pour la révolte fiscale », *Les Échos*, Le Cercle, 29 novembre 2019.

indirecte y était surreprésentée. Ils montrent que les « victimes » des droits d'accises sont souvent ceux qui font le plus de bruit¹¹⁸.

Comme l'écrit Cécile Philippe, dans l'article déjà cité :

« Or, ces révoltes ont des coûts politiques, financiers et sociaux qu'il vaudrait mieux prendre en compte dans les trajectoires publiques. Il n'est pas sûr que la préservation du consentement à l'impôt, dimension fondamentale au fonctionnement de nos démocraties, soit intégrée à sa juste valeur par nos décideurs. Dans un pays où les recettes publiques augmentent deux fois plus vite que dans l'Union européenne (+3,5 % depuis 2009 vs +1,5 %), on serait en droit d'exiger un moratoire complet sur les hausses de fiscalité, en particulier sur les taxes indirectes moins indolores que prévu, ne serait-ce que pour se donner une chance de préserver le vivre-ensemble ».

4.8. Les connaissances scientifiques sont en constante évolution

Nous ne discuterons pas ici des effets nocifs de l'alcool, du gras, du sucre et du tabac. De nombreuses études tendent à prouver que ces produits ont de nombreuses conséquences sur la santé des individus, mais aussi sur les dépenses de santé et sur la sécurité des personnes dans le cas de l'alcool.

Pour autant les choses ne sont pas immuables. Nous l'avons vu ces dernières années à propos du gasoil, désormais chassé des villes et taxé au même niveau que l'essence, alors qu'il a très longtemps été favorisé par les pouvoirs publics, à tel point que les véhicules diesel représentaient 73 % des véhicules neufs achetés en 2012 en France. En 2019, leur part de marché n'est plus que de 34 %.

Dans le même ordre d'idées, nous constatons qu'aujourd'hui le gras est réhabilité. « *Mangeons du gras* » titrait le magazine *Marie Claire* en juillet 2019. Le site internet *Passeport Santé* évoquait dernièrement « *Le grand mythe des graisses saturées* », laissant entendre que la réduction de la consommation de graisse prônée depuis 40 ans n'a pas empêché la croissance de l'obésité et des maladies cardiovasculaires. Elle pourrait même en être responsable.

Depuis son apparition sur le marché, la controverse est très présente autour de l'aspartam. Deux études européennes l'ont récemment ravivée : l'une suggérant un potentiel effet cancérigène, et l'autre un risque d'accouchement prématuré chez la femme enceinte. La méthodologie de ces études a été vivement critiquée, ce qui ne permet pas de conclure de manière définitive sur les effets évoqués. Mais le doute reste présent.

Quant à l'alcool, une consommation modérée a été longtemps défendue. Il a même été prétendu que la consommation quotidienne de deux verres de vin rouge prévenait efficacement les maladies cardiovasculaires. Aujourd'hui ce postulat est remis en cause. Si la possibilité d'une cardio-protection du vin n'est pas entièrement exclue, elle serait tout

¹¹⁸ Issac William Martin et Nadav Gabay, « Tax policy and tax protest in 20 rich democracies, 1980-2010 », *British Journal of Sociology*, Volume 69, Issue 3, septembre 2018, pp. 647-669.

simplement annulée par le risque accru de cancers et d'autres maladies. Et l'étude publiée en août 2018 par la revue médicale *The Lancet* conclut que l'alcool est risqué pour la santé dès le premier verre.

Nous avons vu précédemment que le tabac et le Coca-Cola ont été d'abord considérés comme des médicaments. On pourrait également citer le radium, découvert en 1898 par Pierre et Marie Curie. En 1900, Pierre Curie, « en collaboration avec de grands médecins, décide d'en étudier les effets sur des animaux. Ils constatent que le radium peut soigner des plaies voire des tumeurs ». Le radium sera alors utilisé par les médecins pour soigner des tumeurs et d'autres affections cutanées à l'aide d'aiguilles ou d'applicateurs au radium (pansements, cataplasmes). Quelques années plus tard apparaissent de nombreux produits contenant du radium aux vertus miraculeuses : « des émanateurs de radon, des pommades, des compresses, des ampoules, des potions buvables, de la laine et des compléments alimentaires pour animaux ». Ce n'est que progressivement que l'on se rendra compte du danger des rayonnements du radium. En 1921, « une série de recommandations et de règles de protection sont publiées : les murs des salles de radiothérapie sont désormais doublés de plomb et les manipulations du radium requièrent l'utilisation de précautions particulières »¹¹⁹. En 1937, le radium est interdit pour les utilisations non médicales. Il est officiellement abandonné dans le domaine médical en 1976.



Tout cela pour dire que les vérités d'aujourd'hui ne sont pas celles d'hier, ni celles de demain. Elles évoluent au gré des découvertes scientifiques. Chaque jour la science progresse, mettant à jour de nouvelles méthodes, de nouveaux effets, de nouvelles interactions, de nouveaux produits, etc. et, inversement, remettant en cause les découvertes du passé.

Il est peu probable que demain le fait de fumer soit réhabilité, et que la consommation excessive d'alcool ou de sucre soit défendue. Néanmoins, vouloir à tout prix influencer le comportement des consommateurs et risquer de les détourner d'un produit pour un autre qui pourrait demain s'avérer tout aussi, voire davantage, nocif n'est assurément pas responsable.

La modération devrait également s'imposer en matière de politiques publiques.

¹¹⁹ Sur le site éducol de l'ENS : <http://culturesciences.chimie.ens.fr/content/le-radium-d%C3%A9couverte-utilisation-et-danger>.

Conclusion

Les Français se détournent difficilement des produits dont les gouvernements voudraient les priver, malgré les taxes élevées qu'ils supportent. D'ailleurs les produits jugés mauvais – tabac, alcool, sucre – ont tous été considérés comme « essentiels » et leur commercialisation a pu se poursuivre pendant les périodes de confinement de l'année 2020. Certains produits ont même vu leurs ventes augmenter, à l'instar du tabac : + 30 % entre mars et avril. Les fumeurs qui s'approvisionnaient habituellement sur les marchés parallèles se sont, en effet, reportés sur les bureaux de tabac pour acheter leurs cigarettes au prix fort.

Cet exemple met en lumière un des effets contreproductifs de la fiscalité comportementale. Comme nous l'avons montré dans cette étude, une fiscalité trop élevée conduit davantage à des effets de report vers d'autres produits ou à des achats à l'étranger qu'à une réelle baisse de la consommation. C'est ainsi que les Finlandais vont acheter leur alcool en Estonie et en Lettonie, et augmentent la production illicite d'alcool à domicile, pour continuer à se livrer au *binge drinking* et échapper à la taxation excessive en vigueur dans leur pays, ou que les Danois ont multiplié par deux les achats de charcuterie, fromage et beurre en Suède et en Allemagne entre 2010 et 2011 pour contourner la taxe sur les graisses mise en place par leur gouvernement.

L'interdiction, la taxation et la culpabilisation des consommateurs apparaît donc comme un cocktail dont les effets sont délétères. Mieux vaudrait faire davantage confiance aux individus, aux entrepreneurs, aux scientifiques et à leur sens de la responsabilité, et faire le choix d'une fiscalité plus cohérente, plus juste et plus efficace. Pour cela, nous formulons **six propositions**.

Premièrement, il nous paraît indispensable de prendre enfin au sérieux les **évaluations ex ante et ex post des politiques publiques**, c'est-à-dire de les réaliser systématiquement et de manière indépendante, en y associant toutes les parties prenantes, avant de modifier toute réglementation. Dans notre étude « Repenser la fiscalité des nouveaux produits du tabac et de la nicotine pour lutter contre le tabagisme »¹²⁰, nous suggérons la création d'un comité d'experts qui aurait pour tâche d'évaluer scientifiquement les risques et les bénéfices des nouveaux produits, de prendre en considération les initiatives prises par d'autres pays et de délivrer une information simple et claire sur ces mêmes produits. Cette proposition pourrait être étendue à l'ensemble des produits entrant aujourd'hui dans le champ de la fiscalité comportementale.

Cela pourrait mener la France – c'est le deuxième point – à s'engager plus hardiment dans une **politique de réduction des risques**¹²¹, comme le font le Royaume-Uni ou l'Italie, et qui a fait la preuve de son efficacité. Une politique qui part de l'idée que les comportements à risques ne peuvent être entièrement supprimés et qu'il convient donc d'aider les consommateurs à se tourner vers des produits de substitution moins dangereux.

¹²⁰ « Repenser la fiscalité des nouveaux produits du tabac et de la nicotine pour lutter contre le tabagisme », IREF, 2021.

¹²¹ Pour plus de développements, voir l'étude « Repenser la fiscalité des nouveaux produits du tabac et de la nicotine pour lutter contre le tabagisme », IREF, 2021.

Troisièmement, une telle politique conduit nécessairement à mettre **davantage de cohérence dans la fiscalité** comportementale. Nous avons vu que la politique fiscale prend finalement peu en compte les risques présentés par les produits, mais qu'elle est plutôt la résultante de l'histoire et de l'activité des lobbys. Elle est aussi dépendante de la situation déplorable des finances publiques, la recherche de recettes prenant, la plupart du temps, le pas sur les considérations de santé publique. Taxer davantage le tabac à chauffer que les cigarillos dont la nocivité est pourtant supérieure, ou taxer quinze fois plus la bière que le vin, ne peut que rendre incompréhensibles les taxes comme les politiques publiques.

Quatrièmement, nous suggérons de **baisser le niveau des taxes**. Certaines d'entre elles atteignent des niveaux tellement élevés – plus de 550 % pour la cigarette – qu'elles sont confiscatoires et se rapprochent d'une politique de prohibition dont nous connaissons les effets pervers. Par ailleurs, les taxes comportementales, nous l'avons vu, sont « régressives », c'est-à-dire qu'elles pèsent plus lourdement sur les personnes à faibles revenus. Elles agissent comme une fiscalité « redistributive » à l'envers, aggravant la situation des plus précaires et les privant parfois du seul plaisir qu'il leur reste.

Cinquièmement, il nous semble judicieux de **réformer l'assurance santé** en l'ouvrant totalement à la concurrence. Nous verrions alors apparaître de nouveaux acteurs qui pourraient, par exemple, proposer des cotisations non plus assises sur les salaires comme c'est le cas aujourd'hui, mais sur les risques que présentent les assurés. Ce système prévaut aujourd'hui pour la prévoyance des indépendants ou l'assurance emprunteur. Dans ce cas, pour s'en tenir au cas du tabac, il est plausible que les fumeurs aient des cotisations plus élevées que les non-fumeurs. Mais il est aussi fort probable que les assureurs encouragent, grâce à des cotisations adaptées, la migration des fumeurs vers les produits les moins toxiques. Ce système assurantiel différentiel ne pourrait qu'accroître la responsabilisation des individus.

Enfin, sixièmement, nous proposons de **remettre en question le principe de précaution**. Celui-ci, qui figure dans la Constitution depuis 2005, est en réalité un principe d'inaction. Il a pour conséquences d'empêcher une gestion active des risques, de paralyser les initiatives, de tuer l'innovation. Il revient à interdire *a priori* pour éviter un supposé dommage. Or, toute activité humaine est susceptible de créer des dommages et devient alors suspecte, entraînant la méfiance de tous à l'égard de tous. Le principe de précaution conduit irrémédiablement à l'immobilisme, à la paralysie, et à la perte des libertés individuelles.

C'est ce principe de précaution qui a conduit le professeur Rémi Salomon de l'AP-HP à déclarer sur *France Info* qu'« on peut voir papy et mamie, mais on ne mange pas avec eux, même à Noël », suggérant même de « coupe[r] la bûche en deux », afin que « papy et mamie mangent dans la cuisine et nous dans la salle à manger ». Des propos qui ont, à juste titre, suscité un tollé. Par exemple, la psychologue clinicienne Marie de Hennezel, dans *Le Figaro*, s'est dite consternée par les termes employés. Elle insistait surtout sur le fait que « nos aînés sont des citoyens à part entière, parfaitement capables de prendre leurs responsabilités et capables de

décider pour eux-mêmes des risques qu'ils souhaitent prendre et de ce qui est 'essentiel' pour eux »¹²².

Comme l'écrit le philosophe Henri Atlan¹²³, le recours débridé au principe de précaution « conduit à des erreurs et débouche sur la peur ». C'est pourquoi, il nous enjoint plutôt de « revenir à la prudence aristotélicienne », qui n'empêche ni l'action, ni la prise de risque. Au bénéfice de tous.

¹²² Interview de Marie de Hennezel par Paul Sugy, « Covid-19: 'Nos aînés peuvent décider eux-mêmes des risques qu'ils souhaitent prendre' », *Le Figaro*, 25 novembre 2020.

¹²³ Henri Atlan, « Risques, prudence, précautions... sans principe », *Constructif*, n°27, novembre 2010.