

# Mission d'information relative à l'évolution de la consommation de tabac et du rendement de la fiscalité applicable aux produits du tabac pendant le confinement et aux enseignements pouvant en être tirés



M. Eric Woerth  
(LR,Oise)  
rapporteur



Mme Zivka Park  
(LaREM, Val-d'Oise)  
rapporteuse

*« La consommation réelle de tabac en France est sous-estimée de l'ordre de 14 à 17 %. »*

*« Les pertes de recettes fiscales imputables au marché parallèle du tabac sont comprises entre 2,5 et 3 milliards d'euros [...] onze préconisations sont formulées afin de mieux tenir compte des effets réels de la hausse des prix du tabac sur le marché parallèle, limiter les pratiques de contournement, et accompagner les buralistes. »*

Au deuxième trimestre 2020, **en raison du premier confinement** et de la fermeture des frontières, les sources parallèles d'approvisionnement de tabac se sont taries, entraînant une **hausse significative des ventes** au sein du réseau des buralistes.

Au mois de juin 2020, la commission des finances de l'Assemblée nationale a autorisé la constitution d'une **mission d'information** ayant pour objectif d'analyser ce phénomène et d'en tirer des enseignements utiles. Constituée en janvier 2021, la mission d'information a mené ses travaux jusqu'au mois de juillet 2021. Dans le cadre de la rédaction de leur rapport, les rapporteurs ont mené **14 auditions**, réalisé un déplacement dans un département frontalier, et reçu trois contributions écrites. **L'ensemble des acteurs parties prenantes du marché du tabac et de la politique de lutte contre le tabagisme ont été entendus.**

Ainsi, les rapporteurs, sans préjuger *a priori* des conclusions qu'ils pourraient émettre, ont décidé de tirer profit du **laboratoire grandeur nature** qu'a constitué le confinement pour mesurer objectivement l'ampleur du marché parallèle de tabac, ses conséquences fiscales, et formuler des propositions.

#### ESTIMATION DU MARCHÉ PARALLÈLE DU TABAC EN 2020

	Proportion par rapport à la consommation totale de tabac	Proportion par rapport aux volumes vendus au sein du réseau des buralistes
Marché parallèle de tabac, tous produits confondus, en France métropolitaine continentale	Entre 14 et 17 %	Entre 16 et 20 %
Marché parallèle de cigarettes manufacturées en France métropolitaine continentale	Entre 9 et 12 %	Entre 10 et 13 %
Marché parallèle de tabac à rouler en France métropolitaine continentale	Entre 29 et 32 %	Entre 41 et 43 %
Marché parallèle de tabac, tous produits confondus, dans les départements frontaliers	Entre 26 et 28 %	Entre 35 et 39 %

Source : Calcul des rapporteurs à partir des données de consommation de tabac au deuxième trimestre 2020.

#### ESTIMATION DES PERTES DE RECETTES FISCALES GÉNÉRÉES PAR LE MARCHÉ PARALLÈLE DU TABAC EN ANNÉE PLEINE HORS CONFINEMENT

	Pertes de recettes fiscales estimées
Pour l'État (TVA)	Entre 500 et 600 millions d'euros
Pour la Sécurité sociale (Droits de consommation)	Entre 2 et 2,4 milliards d'euros
<b>Total</b>	Entre 2,5 et 3 milliards d'euros

Source : Calcul des rapporteurs à partir de l'estimation de l'ampleur du marché parallèle.

## I. UNE CONSOMMATION SUPPOSÉE DE TABAC EN DÉCALAGE AVEC LA RÉALITÉ

- Sous l'effet des **politiques de santé publique** visant à réduire la prévalence tabagique, **les ventes de tabac réalisées dans le réseau des buralistes ont sensiblement diminué** au fil des ans

En raison de leur dangerosité, **les règles encadrant la vente et le conditionnement** des produits du tabac ont fait l'objet **d'un renforcement progressif**.

De plus, il est admis que la **hausse importante et répétée du prix du tabac** est l'instrument le plus efficace pour détourner les consommateurs de la cigarette. La fiscalité du tabac, répercutée sur les prix, est donc l'outil privilégié par les pouvoirs publics pour faire évoluer les tarifs des produits du tabac.

**Depuis 2003**, le prix du paquet de vingt cigarettes manufacturées a progressé de **230 %**, pour atteindre plus de 10 euros en 2020. Tous produits confondus, le prix du tabac a progressé de **80 %** depuis 2010, générant une baisse des ventes réalisées au sein du réseau des buralistes de près de 30 %.

- **Ces chiffres rendent néanmoins imparfaitement compte de l'évolution de la consommation réelle de cigarettes**, en raison de l'existence d'un marché parallèle de tabac.

Le marché parallèle de tabac recouvre des comportements légaux, comme le fait d'acheter des cigarettes dans un autre pays ou en *duty free* tout en respectant les seuils d'importation autorisés, et illégaux. Ces derniers recouvrent les activités de contrebande et de production de contrefaçons. Le marché parallèle recouvre également les activités de « petite contrebande », tels les achats réalisés par des particuliers dans un autre pays et dépassant les seuils d'importation autorisés.

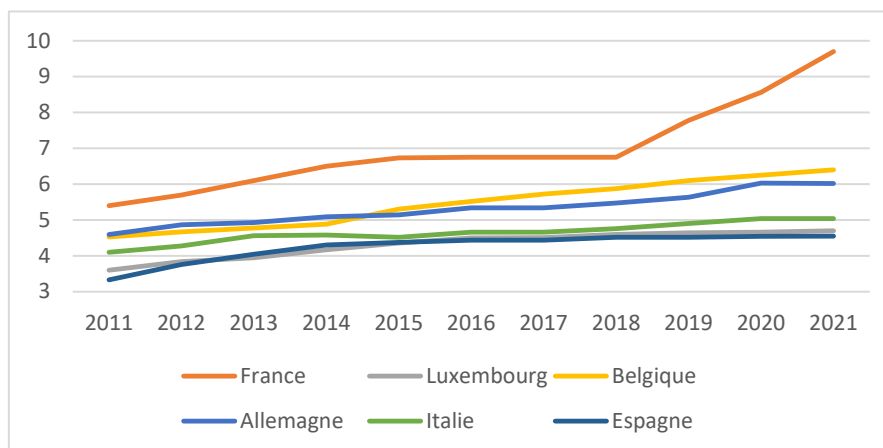
**La mesure du marché parallèle ne fait pas consensus**. Les études publiées par le passé sur ce sujet, retenant des méthodologies différentes, conduisent à estimer que le commerce parallèle est compris **entre 15 et 30 % de la consommation totale** de tabac.

- **Le marché parallèle prend principalement sa source dans les différences de prix du tabac entre la France et ses voisins**

Le droit de l'Union européenne encadre la structure et le taux des droits d'accise applicables aux produits du tabac. Néanmoins les États membres disposent d'une grande latitude pour définir leur politique fiscale, ce qui a généré des **écarts croissants de prix** entre la France et les pays frontaliers. En dehors de l'Union européenne, les prix pratiqués au sein de la Principauté d'Andorre sont près de trois fois inférieurs aux prix pratiqués en France.

## ÉVOLUTION DU PRIX MOYEN PONDÉRÉ DES CIGARETTES MANUFACTURÉES, EN FRANCE ET DANS LES PAYS FRONTALIERS MEMBRES DE L'UNION EUROPÉENNE

(en euros)



### – Le marché parallèle est à l'origine d'un double affaiblissement :

– Les comportements de contournement des consommateurs altèrent les effets des politiques de santé publique. Ainsi le **taux de prévalence tabagique des personnes âgées de plus de 15 ans s'élève à 28 % en France en 2020 selon la Commission européenne, au-dessus de la moyenne de l'Union européenne (25 %) ;**

– le marché parallèle génère des **pertes de recettes fiscales** et entraîne un affaiblissement financier de l'État et de la Sécurité sociale ;

Enfin, le marché parallèle représente une **concurrence déloyale pour les buralistes**, dont le réseau s'érode depuis le début des années 2000.

## II. LE CONFINEMENT : UN LABORATOIRE GRANDEUR NATURE PERMETTANT D'AFFINER L'ÉVALUATION DU MARCHÉ PARALLÈLE DU TABAC

### – Le confinement, du 16 mars 2020 au 11 mai 2020, et la fermeture des frontières, du 16 mars au 14 juin 2020, ont reconfiguré les canaux d'approvisionnement du tabac.

Alors que le marché parallèle de tabac s'est pratiquement éteint durant cette période, les buralistes ont pu poursuivre leur activité et capter l'intégralité de la demande de tabac. **Cette situation, sous réserve de quelques précautions méthodologiques, a favorisé une observation en situation réelle du marché parallèle.**

Au deuxième trimestre 2020, malgré les deux hausses de prix intervenues en novembre 2019 et mars 2020, les ventes de tabac ont été supérieures de 5,5 % au niveau national et de 22 % dans les départements frontaliers par rapport au deuxième trimestre 2019.

À l'échelle de l'année **2020**, les droits de consommation perçus sur les ventes réalisées en France métropolitaine continentale ont atteint **14,3 milliards d'euros** en France, soit 1,7 milliard d'euros de plus qu'en 2019.

En mobilisant les hypothèses d'élasticité de la demande au prix généralement admises pour prévoir l'évolution de la consommation de tabac, les rapporteurs ont simulé la manière dont auraient dû évoluer les ventes des différents produits du tabac si le confinement et la fermeture des frontières n'étaient pas advenus.

- **Grâce à ce contrefactuel, les rapporteurs ont ainsi pu estimer la quantité de produits du tabac achetés en dehors du réseau des buralistes** et mesurer l'ampleur de la consommation réelle de tabac.

L'observation réalisée par les rapporteurs conduit à estimer que **le marché parallèle du tabac est compris entre 14 et 17 % de la consommation totale de tabac tous produits confondus**, et représente entre 16 à 20 % du volume de ventes réalisées au sein du réseau des buralistes.

Plus spécifiquement, **9 à 12 % de la consommation totale de cigarettes manufacturées est issue du marché parallèle**, ce qui représente entre 10 et 13 % du volume de cigarettes vendues au sein du réseau des buralistes.

**L'ampleur du marché parallèle est plus importante pour le tabac à rouler.** Les ventes réalisées en dehors du réseau des buralistes représentent entre 29 et 32 % de la consommation totale de tabac à rouler, et entre 41 et 43 % des ventes réalisées dans le réseau des buralistes.

Enfin, **le marché parallèle du tabac est compris entre 27 et 29 % de la consommation totale de tabac au sein des départements frontaliers**, et représente entre 35 à 39 % des ventes réalisées au sein du réseau des buralistes situés dans un territoire frontalier.

- **Les pertes de recettes fiscales imputables au marché parallèle sont comprises entre 2,5 et 3 milliards d'euros.**

Pour la sécurité sociale, le montant des droits de consommation non perçus est compris entre 2 et 2,4 milliards d'euros. Le montant de TVA non recouvrée par l'État est quant à lui compris entre 0,5 et 0,6 milliard d'euros.

#### Chiffres clefs

**Le prix du tabac a progressé de 80 % depuis 2010, générant une baisse des ventes** réalisées au sein du réseau des buralistes **de près de 30 % ;**

**Le marché parallèle représente 14 et 17 % de la consommation totale de tabac tous produits confondus ;**

**Les pertes de recettes fiscales imputables au marché parallèle sont estimées entre 2,5 et 3 milliards d'euros;**

Les rapporteurs formulent **onze** préconisations. Ces dernières visent à mieux tenir compte des effets réels de la hausse des prix du tabac sur le marché parallèle, limiter les pratiques de contournement, et accompagner les buralistes dans la perspective d'un renforcement des politiques de lutte contre le tabagisme.

### **AXE 1 : TENIR COMPTE DES EFFETS DES HAUSSES DE PRIX DU TABAC SUR L'ÉVOLUTION DU MARCHÉ PARALLÈLE**

**Proposition n° 1** : Construire la trajectoire fiscale des produits du tabac en anticipant les effets réels de cette trajectoire sur l'évolution de la consommation de tabac :

- corriger les indicateurs présentés dans les évaluations préalables des projets de loi de financement de la sécurité sociale en indiquant l'évolution réelle anticipée de la consommation de tabac, en différenciant les diminutions d'assiette résultant de l'arrêt du tabagisme et d'éventuels reports de consommation vers le marché parallèle.
- développer au sein des administrations des outils de suivi annuel de l'évolution du marché parallèle.

### **AXE 2 : À L'ÉCHELLE DE L'UNION EUROPÉENNE, FAVORISER UNE HARMONISATION VERS LE HAUT DES DROITS D'ACCISE SUR LE TABAC ET LIMITER LA CIRCULATION INTRACOMMUNAUTAIRE DE TABAC**

**Proposition n° 2** : Négocier une plus forte harmonisation des droits d'accise sur le tabac dans le cadre de la révision de la directive 2011/64/UE :

- proposer un rehaussement de l'ensemble des paramètres fiscaux composant l'accise sur le tabac ;
- défendre l'introduction d'un nouveau critère d'accise minimale corrélée au niveau de vie par habitant dans chaque État membre.

**Proposition n° 3** : Dans le cadre de la révision de la directive 2008/118/CE, négocier l'introduction de dispositions prévoyant :

- la substitution de seuils d'importation impératifs aux seuils indicatifs actuellement prévus par le droit de l'Union européenne, alignés sur ceux applicables en droit français (soit 200 cigarettes, 100 cigarillos, 50 cigares ou 250 grammes de tabac à fumer) ;
- le renversement de la charge de la preuve dans l'appréciation de la détention de produits du tabac à des fins commerciales ;
- une appréciation de la quantité de tabac détenue au regard de la consommation individuelle des personnes contrôlées et non de leurs besoins propres.

**Proposition n° 4** : Proposer de créer, dans le cadre de la révision de la directive 2008/118/CE, une plateforme communautaire de notification des achats réalisés par des ressortissants d'un autre pays de l'Union européenne dépassant les seuils d'importation autorisés, renseignée par les débitants et pouvant être consultée par les autorités douanières du pays de résidence du consommateur de tabac.

**Proposition n° 5** : Dans l'hypothèse d'une harmonisation des droits d'accise ne permettant pas de réduire significativement l'écart des prix du tabac entre la France et ses voisins, modifier l'article 575 I du code général des impôts afin de prohiber l'importation de produits du tabac en provenance d'autres États membres de l'Union européenne, même si une telle mesure pourrait soulever des difficultés au regard des exigences communautaires.

**Proposition n° 6** : Proposer, dans le cadre de la présidence française du Conseil de l'Union européenne, de réviser l'accord entre la Communauté Économique Européenne et la Principauté d'Andorre du 28 juin 1990 afin d'aligner les quantités de produits pouvant être importées en franchise de droit en provenance d'Andorre à celles prévues pour les autres États tiers à l'Union européenne et définir des seuils spécifiques applicables aux résidents frontaliers.

### **AXE 3 : FACILITER, RENFORCER ET COORDONNER LES CONTRÔLES**

**Proposition n° 7** : Renforcer annuellement les moyens de contrôle de l'administration des douanes de manière proportionnelle à la hausse des recettes fiscales perçues sur la vente de produits de tabac à la suite d'une hausse de prix.

**Proposition n° 8** : Créer des comités départementaux de lutte contre le trafic de tabac, placés sous l'autorité du préfet, afin d'organiser la coordination des services de l'État en matière de lutte contre la contrebande de tabac.

### **AXE 4 : RÉDUIRE LA PROFITABILITÉ DU TRAFIC DE TABAC**

**Proposition n° 9** : Renforcer la communication sur les sanctions pouvant être prononcées à l'encontre des personnes transportant des quantités de produits du tabac supérieures aux seuils autorisés.

**Proposition n° 10** : Assurer un régime de sanctions aussi dissuasif pour les faits de contrebande de tabac que pour le trafic de stupéfiants, en alourdissant l'amende fiscale prévue par l'article 1791 *ter* du CGI.

### **AXE 5 : RENFORCER LES OUTILS D'ACCOMPAGNEMENT DES BURALISTES**

**Proposition n° 11** : Renforcer les moyens et le ciblage du fonds de transformation :

- prolonger le fonds au-delà de 2022 ;
- augmenter les moyens du fonds à due proportion des conséquences des hausses futures du prix du tabac en termes de diminution de la consommation;
- majorer le montant des aides versées pour les débits situés dans des départements frontaliers et subissant de façon prononcée l'existence d'un marché parallèle.