



Nous n'avons volontairement pas corrigé les imperfections de forme qui peuvent apparaître dans chaque copie.

Concours externe / Deuxième concours externe Talents

4^{ème} épreuve d'admissibilité : Questions sociales

Meilleure copie

Note : 18,5/20

Ministère des solidarités et de la santé
Cabinet du Ministre
Le conseiller technique

Paris
Le X X 2021

Note à l'attention de M. le Ministre
s/c M. le Directeur de Cabinet

objet : proposition de position pour la RIM sur la fiscalité du tabac et les orientations du nouveau plan de lutte contre le tabagisme

Le tabagisme demeure aujourd'hui la première cause de mortalité évitable en Europe avec 75 000 décès annuels. Si le coût social total du phénomène est incertain, plusieurs analyses l'estime proche de 120 Md€ en prenant en compte la perte de qualité de vie. Ceci plaide en faveur d'un renforcement de la lutte contre le tabagisme.

En effet, si le recul du tabagisme quotidien (24% de la population en 2019) atteste du succès des mesures passées, la France demeure éloignée des objectifs qu'elle s'est fixée (17% d'ici 2027 au plus tard). Dans ce contexte, l'ensemble des leviers à la disposition des pouvoirs publics doivent être activés dans un triple but de santé publique, d'équilibrage des comptes sociaux (26 Md de dépenses induites auprès de l'AM par le tabac) et de lutte contre les inégalités sociales (le tabac est une pratique située socialement).

A ce titre, les deux principaux leviers de lutte contre le tabagisme feront l'objet d'une RIM la semaine prochaine. D'une part, la hausse de la fiscalité du tabac à partir de 2022 permettrait de réduire le tabagisme. Cette décision doit toutefois être prise avec vigilance du fait des risques de changement de comportement des consommateurs et de l'important des recettes publiques liées, dans un contexte d'endettement croissant.

D'autre part, l'élaboration du nouveau plan de prévention représente l'opportunité de capitaliser sur les succès passés, tout en renforçant la mobilisation de l'ensemble des acteurs de santé publique.

Dans la perspective de cette RIM, où j'assurerai votre représentation, la présente note soumet à votre arbitrage une position sur les deux sujets à l'ordre du jour :

- (I) Augmenter la fiscalité du tabac de façon soutenue et homogène à partir de 2022, tout en luttant contre les achats hors circuits ;
- (II) Fonder le futur plan de lutte contre le tabac sur :
 - (A) Un meilleur accompagnement des fumeurs s'engageant dans une démarche d'arrêt ;
 - (B) Une hausse de la prévention en milieu académique et scolaire ;
 - (C) Une lutte contre le tabagisme centrée sur les publics à risque.

*

*

*

I- L'augmentation de la fiscalité du tabac apparaît opportune, mais son efficacité et son acceptabilité sont conditionnées à une hausse soutenue et homogène et à la lutte contre les achats hors circuits.

IA) Une hausse de la fiscalité du tabac à partir de 2022 est pertinente car elle permettrait de réduire le tabagisme sans nuire aux finances publiques.

● La hausse du prix du tabac constitue un facteur majeur dans les décisions d'arrêter de fumer.

- ↳ Le hausse des taxes dédiées est la mesure la plus efficace pour baisser le tabagisme selon l'OMS (2014).
- ↳ Cette analyse est confirmée par plusieurs données :
 - ↳ 44% des fumeurs considèrent la hausse du prix du tabac comme une motivation pour arrêter (sondage relayé par le réseau des hôpitaux et GHT) ;
 - ↳ La multiplication par 3 de l'indice de prix du tabac entre 1991 et 2004 a divisé par 2 les ventes.

● Malgré la baisse en volume des ventes, l'augmentation de la fiscalité du tabac assure une hausse des recettes publiques et des revenus des buralistes.

- ↳ Les recettes des buralistes sont proportionnelles au prix du tabac en raison d'un encadrement réglementaire. Dès lors, ces derniers ne sont pas pénalisés par la hausse du prix du tabac.
 - ↳ A ce titre, la contraction des ventes de 7,5% en 2019 est allée de pair avec une hausse de 2% des revenus des buralistes.

↳ De même, sur la longue période, l'augmentation des recettes fiscales liées au tabac a connu une évolution parallèle à celle de son prix, jusqu'à représenter entre 17,5 et 18 Md en 2020.

↳ Dans un contexte d'endettement marqué du secteur social, qui bénéficie de cette taxe affectée, la hausse de cette fiscalité apparaît ainsi pertinente.

IB) Toutefois, cette hausse ne permettra de réduire le tabagisme qu'à condition d'être soutenue et homogène.

● Pour avoir un effet marqué sur les ventes, la future hausse doit tenir compte d'une élasticité prix faible et des marges des industriels.

- ↳ D'une part, l'élasticité prix de la consommation de tabac se révèle plus faible que celle calculée pour les hausses de 2018 :
 - 0,4 en réalité contre - 0,75 en précision.

↳ D'autre part, la hausse de la fiscalité du tabac ne se répercute qu'à 80% sur les prix, du fait de l'absorption d'une partie de l'évolution par les marges des industriels.

↳ Ces deux effets expliquent que le prix de vente moyen du paquet de cigarettes reste inférieur à celui visé par la hausse de 2019 (10€).

→ En conséquence, l'augmentation de la fiscalité doit être prononcée pour avoir un effet réel sur les ventes.

● Pour éviter que les consommateurs ne se reportent sur d'autres produits, la hausse de la fiscalité doit concerner l'ensemble des produits de tabac.

↳ Les études montrent en effet une croissance des rentes de tabac à rouler depuis 1991, qui s'explique par leur meilleur rapport prix-quantité de tabac.

↳ Les taxes d'accise spéciales sont par ailleurs inférieure sur certains produits (comme les cigares et cigarillos) qui ne représentent qu'une faible part des achats totaux (5%), mais pourrait s'accroître si la hausse ne les concerne pas.

→ Dès lors, une trajectoire de rattrapage de la fiscalité est à envisager sur certains produits pour éviter les reports des consommateurs.

IC) Le caractère déstabilisant de cette hausse pourrait être compensée par la lutte contre les achats hors circuits, afin de garantir l'acceptabilité auprès des professionnels du secteur.

● Les buralistes ont pu par le passé critiquer la hausse de la fiscalité du tabac, en tant qu'elle portait le risque de déstabiliser le marché et donc de rendre incertaine leur activité.

↳ Ces craintes ont conduit à des hausses échelonnées en 2018 et 2019.

→ Toutefois, le caractère déstabilisant de la hausse de la fiscalité constitue le levier principal de son efficacité contre le tabagisme.

● Pour assurer la pérennité de l'activité des buralistes, la lutte contre les achats hors circuits constitue un levier d'intérêt.

↳ Ces achats constitueraient 21% des achats totaux des fumeurs français (15% transfrontalier et 6% duty free et contrebande).

↳ La réduction de ces achats lors du confinement a montré deux effets bénéfiques qui justifient une lutte renforcée :

↳ Hausse des ventes chez les buralistes français (notamment dans des départements frontaliers) ;

↳ Gain de 2 Md de recettes publiques en 2020.

→ A ce titre, deux actions en faveur de la baisse des achats hors circuit pourrait être proposée lors de la RIM :

↳ Une hausse de la répression de la contrebande par les services douaniers : cette action nécessitera toutefois une approbation du ministère des finances.

↳ Une défense à l'échelle européenne de l'harmonisation de la fiscalité du tabac pour réduire les achats transfrontaliers : la fiscalité indirecte est en effet ouverte à l'harmonisation à la majorité qualifiée au Conseil (art 114 TFUE).

↳ L'opportunité politique de cette position devra être validée par le ministère des affaires européennes et étrangères.

Pour résumer, votre position pourrait être la suivante :

↳ Inscrire en PLFSS2022 une trajectoire de hausse de la fiscalité du tabac soutenue, pluriannuelle et concernant l'ensemble des produits ;

↳ Renforcer l'action des services douaniers dans la lutte contre la contrebande ;

↳ Défendre au niveau européen une harmonisation de la fiscalité du tabac.

*

*

*

II – Le futur plan de lutte contre le tabagisme pourrait être orienté sur un meilleur accompagnement des arrêts, une prévention renforcée en milieu scolaire et un ciblage des publics à risque.

IIA) En complément de l'usage de substituts, les fumeurs souhaitant arrêter doivent bénéficier d'un meilleur accompagnement.

● Malgré leur efficacité, les substituts nicotiques ne garantissent pas la réussite des démarches d'arrêt du tabac.

↳ L'efficacité des traitements nicotiques de substitution (TNS) est avérée : ils augmentent de plus de moitié les chances de sevrage à 6 mois.

↳ Ceci a justifié une action forte de l'Assurance-Maladie en faveur de leur usage via plusieurs leviers : 1) leur inscription dans les médicaments pris en charge de droit commun ; 2) la hausse du nombre de prescripteurs (11 300 en 2019), notamment chez les non-médecins.

↳ En dépit d'une hausse majeure du nombre de bénéficiaires (de 220 000 en 2016 à 1 050 000 en 2019), les TNS n'ont pas permis d'enrayer le tabagisme en dépit d'un coût important (55 M€ en 2019). Ainsi, plus de la moitié des bénéficiaires n'ont reçu qu'une délivrance en 2019, signe d'un probable échec du sevrage.

→ En conséquence, le recours au TNS doit être poursuivi mais mieux articulé avec d'autres aide à l'arrêt.

● Un meilleur accompagnement des tentatives d'arrêt pourrait reposer sur 3 leviers lors du prochain plan :

↳ Un accompagnement numérique sur le modèle de l'application Tabac info service, dont le suivi améliore sensiblement le succès du sevrage.

↳ A cette fin, l'application pourrait être améliorée sur la base des retours des anciens utilisateurs (recours à des comités d'usagers).

↳ Un accompagnement par les professionnels de santé semble d'autant plus pertinent que les usagers de TNS présentent plus de pathologies que la moyenne, et fréquentent donc plus les équipes soignantes.

↳ Un forfait rémunérant le suivi d'un patient souhaitant arrêter de fumer pourrait ainsi être versé à certaines professions (médecins généralistes et infirmiers).

↳ Une campagne de communication nationale permettrait en complément de lutter contre la saisonnalité des tentatives d'arrêts.

↳ L'enjeu est de lutter contre la baisse estivale relevée pour l'usage des TNS.

II B) La mobilisation du milieu scolaire et académique est nécessaire pour prévenir l'entrée dans le tabagisme des jeunes.

● Les jeunes sont particulièrement concernés par le tabagisme.

↳ Sur la période récente, une hausse du tabagisme a été observée chez les 15-25 ans, en dépit de certaines mesures comme l'interdiction de vente aux mineurs.

↳ Les jeunes semblent en outre peu sensibilisés aux démarches d'arrêts du tabac (que 6,5% des bénéficiaires de TNS).

● Pour mieux les sensibiliser contre le tabagisme, un changement de posture est nécessaire et doit passer par des moyens renforcés.

↳ La Cour des Comptes souligne à ce titre le caractère inefficace des discours moralisateurs sur le tabagisme des jeunes. Elle préconise au contraire une approche responsabilisatrice s'appuyant sur les actions mises en œuvre hors du milieu scolaire.

↳ Devant les difficultés des équipes de santé scolaire et académique à assumer des missions de prévention à moyens constants, deux choix sont soumis à votre arbitrage :

↳ soit une hausse des effectifs via une politique de revalorisation salariale pour améliorer l'attractivité des postes ;

↳ soit le subventionnement d'associations pour réaliser des interventions au lycée et à l'université.

→ Ces hausses de crédit pourront être prises en partie sur le budget du MSS afin de faciliter l'approbation des ministères concernés.

IIC) La lutte contre le tabagisme doit mieux cibler les publics à risque en s'appuyant sur des relais du monde professionnel.

● Le tabagisme est une pratique située socialement (écart de 12 points de prévalence entre les hauts et bas revenus) qui frappe particulièrement les plus précaires (12,2% des usagers de TNS bénéficient de la CMU-C en 2019).

↳ En conséquence, il apparaît peu efficace de durcir les restrictions générales contre le tabagisme (ex : interdiction de fumer en terrasse) dont l'acceptabilité sociale pourrait être contestée. Des actions ciblées doivent être privilégiées.

● Le recours à la médecine du travail permettrait de cibler efficacement les publics précaires.

↳ Les médecins du travail ont vu leur rôle en matière de santé publique renforcé lors de la crise sanitaire, ce qui plaide en faveur d'une hausse de leur place dans la lutte contre le tabagisme. En outre, le monde professionnel demeure aujourd'hui le meilleur levier pour cibler les populations précaires sans les stigmatiser par une campagne ciblée.

↳ A ce titre, le projet de loi en cours d'examen sur les services de santé au travail pourrait inclure des missions contre le tabagisme parmi les nouvelles missions dévolues à ces entités.