

unine

UNIVERSITÉ DE
NEUCHÂTEL

Institut de
recherches économiques

Consommation de cigarettes non taxées en Suisse

Rapport final – Résumé

Claude Jeanrenaud
Alain Schoenenberger
Lasha Labaze

Institut de recherches économiques
Université de Neuchâtel

Décembre 2016

Etude financée par le Fonds de prévention du tabagisme, projet 14.005958

1. But et contexte

Les taxes sur le tabac constituent une mesure centrale de prévention du tabagisme destinée à éviter l'initiation chez les jeunes et à encourager les fumeurs à s'arrêter de fumer. Or, chacun a la possibilité d'acheter des cigarettes hors taxes ou faiblement taxées lors d'un voyage à l'étranger ou même en Suisse, dans la rue. Ces achats réduisent l'efficacité de la politique de prévention en atténuant l'effet dissuasif du prix élevé. L'objectif central de l'étude consiste à évaluer le volume de cigarettes qui échappe aux taxes.

Les ventes de cigarettes non taxées ont deux conséquences indésirables : elles occasionnent d'abord une perte de recettes pour la Confédération (suite à une dépense fiscale pour la partie légale, à une fraude pour la partie illégale). Elles représentent ensuite un obstacle à une mise en œuvre cohérente de la politique de prévention du tabagisme : le prix des cigarettes étant un instrument essentiel de cette politique, toute vente à prix réduit favorise la consommation et constitue un risque pour la santé.

2. Consommation de cigarettes non taxées en Suisse : estimation à partir du Monitoring suisse des addictions

Le Monitoring suisse des addictions a introduit, en 2014, un module consacré aux achats de cigarettes non taxées en Suisse¹. L'échantillon comprend un peu plus de 5000 personnes, dont environ 1000 fumeurs de cigarettes. Les diverses questions du module permettent d'estimer la quantité de cigarettes qui échappe aux taxes sur le tabac ainsi que la part des achats non taxés dans la consommation de cigarettes.

Six fumeurs sur dix consomment uniquement des cigarettes taxées en Suisse. Ceux qui achètent des produits non taxés le font en boutique hors taxes (23,6 % des fumeurs), à l'occasion d'un voyage à l'étranger (22,3 %), en zone frontrière (12,0 %) ou, plus rarement, dans la rue (4,0 %).

Part des fumeurs avec achats de cigarettes non taxées au cours des six derniers mois

| Lieu d'approvisionnement | Part en % | Intervalle de confiance à 95 % |
|-----------------------------|-----------|--------------------------------|
| Boutique hors taxes | 23,6 | 21,0 - 26,0 |
| Commerce en zone frontrière | 12,0 | 10,0 - 14,0 |
| Ailleurs à l'étranger | 22,3 | 19,8 - 24,9 |
| Dans la rue en Suisse* | 4,0 | 2,9 - 5,3 |

*A l'exclusion des produits achetés dans des kiosques, des automates ou à des hôtesses travaillant pour un fabricant

Source : Monitoring suisse des addictions 2014, échantillon B

En moyenne, les fumeurs de cigarettes ont acheté 9,3 paquets non taxés au cours des six derniers mois, soit 4,7 paquets dans une boutique hors taxes, 1,7 paquet dans un commerce à la frontière, 2,0 paquets lors d'un voyage à l'étranger et 0,9 paquet dans la rue.

Les achats non taxés représentent en moyenne 10,0 % des achats totaux de cigarettes pour l'ensemble des fumeurs de cigarettes, 9,2 % pour les fumeurs quotidiens et 35,9 % pour les fumeurs occasionnels. Or, une majorité de fumeurs consomme uniquement des produits taxés. Chez ceux qui effectuent des achats non taxés, la part de ceux-ci dans la consommation est forcément plus forte, soit 22,8 % pour l'ensemble des fumeurs, 20,9 % pour les fumeurs quotidiens et 75,3 % pour les fumeurs occasionnels.

¹ Dans la suite du document, nous utiliserons « non taxés » pour désigner les achats « non taxés en Suisse ».

Part de la consommation de cigarettes couverte par des produits non taxés

Tous les fumeurs de cigarettes

| | Part non taxée de la consommation |
|---|--------------------------------------|
| Fumeurs | 10,0 % |
| Fumeurs quotidiens | 9,2 % |
| Fumeurs occasionnels | 35,9 % |
| Fumeurs de cigarettes avec achats de produits non taxés | |
| Fumeurs | 22,8 % |
| Fumeurs quotidiens | 20,9 % |
| Fumeurs occasionnels | 75,3 % |

Source : Monitoring des addictions 2014, échantillon B

L'analyse des données a permis d'identifier les caractéristiques des individus associées aux achats non taxés. Les personnes de moins de 35 ans achètent, en moyenne, 3,2 paquets de plus en boutique hors taxes que leurs aînés. Les femmes, les personnes occupées à plein temps et les grands fumeurs achètent davantage de cigarettes non taxées en zone frontalière. Ainsi, une femme occupée à plein temps et ayant une consommation supérieure à la moyenne achète en moyenne, sur une période de six mois, 5,4 paquets de plus qu'un homme occupé à temps partiel et qui n'est pas un grand fumeur. Les achats de cigarettes lors d'un voyage à l'étranger (hors zone frontalière) sont plus importants chez les hommes, les jeunes, les personnes ayant une bonne formation et les fumeurs à la consommation dépassant la moyenne. Un homme de moins de 35 ans, grand fumeur, à bon niveau de formation achète en moyenne 5,2 paquets de plus lors de voyages à l'étranger qu'une personne qui ne présente pas ces caractéristiques. Les achats dans la rue sont le fait d'une minorité, moins d'un fumeur sur vingt.

3. Consommation de cigarettes non taxées en Suisse : estimation à partir de l'Enquête sur les emballages vides

Chaque année, une étude sur la consommation de cigarettes provenant de l'étranger (par exemple les cigarettes achetées en Allemagne et consommées en Suisse) et sur celle de produits illicites (contrefaçons et contrebande) est réalisée par le bureau londonien de KPMG dans les pays de l'Union européenne à la demande des quatre principaux fabricants de cigarettes. L'analyse des emballages vides collectés dans les différents pays participants constitue la principale source d'information permettant de distinguer les cigarettes achetées légalement dans le pays, les cigarettes achetées légalement dans un autre pays, les cigarettes hors taxes et les produits illicites. Les résultats sont publiés dans un rapport annuel (Project SUN). L'Enquête sur les emballages vides a été réalisée pour la première fois en Suisse en 2013. Dans la présente étude, les informations issues du projet SUN ont été complétées par de nombreuses données provenant de la statistique publique (prévalence du tabagisme, consommation quotidienne moyenne de cigarettes, mouvements des travailleurs frontaliers, touristes suisses à l'étranger et touristes étrangers en Suisse, voyages sans nuitées, mouvements de passagers et structure du trafic dans les aéroports).

La consommation de cigarettes est appréhendée selon une double perspective : dans un premier temps, les auteurs se sont intéressés aux cigarettes non taxées consommées sur le territoire national, que ce soit par des résidents ou des non-résidents (concept territorial/*Inlandkonzept*). Ils ont ensuite

porté leur attention sur les cigarettes consommées, en Suisse, mais aussi à l'étranger, par la seule population résidante (concept de résidence/*Inländerkonzept*).

Pour comprendre la raison de cette double approche, précisons que ce travail doit répondre à deux questions, dont la première relève de la politique financière et la seconde de la politique de santé. La première approche (concept territorial) permet d'évaluer la perte de recettes pour la Confédération consécutive aux cigarettes qui sont consommées sur le territoire suisse sans être taxées ou en étant taxées à l'étranger. La seconde approche (concept de résidence) vise à évaluer l'effet des cigarettes non taxées ou faiblement taxées sur le prix des produits consommés par la population résidante, l'objectif étant de savoir si ces achats réduisent de manière marquée l'efficacité de la prévention du tabagisme.

3.1 Consommation de cigarettes non taxées sur le territoire suisse

Sur les 10,6 milliards de cigarettes consommées annuellement en Suisse, 920 millions (8,7 %) échappent à l'imposition en Suisse. Une partie (506 millions) est tout de même imposée, parfois à un taux très bas, dans le pays d'origine. Les produits illicites, de contrebande et les contrefaçons représentent moins de 2 % de la consommation totale (240 millions). L'impact des importations non taxées (en Suisse) et du marché illicite sur le prix moyen payé par le fumeur reste modeste : les fumeurs (résidents ou visiteurs) payent en moyenne 7,72 francs par paquet contre 8,03 francs pour les cigarettes taxées en Suisse, prix moyen observé par l'Office fédéral de la statistique sur les lieux de vente, lequel inclut les rabais accordés par les fabricants. La diminution du prix moyen attribuable aux achats hors taxes et aux cigarettes achetées à l'étranger est inférieure à 4 %. La réduction modérée du prix s'explique en partie par le fait que l'économie fiscale n'est que partiellement répercutée sur le consommateur, la différence représentant la marge très confortable des boutiques hors taxes et les loyers élevés dans les aéroports². Par ailleurs, le nombre de cigarettes taxées en Suisse et consommées à l'étranger atteint 469 millions.

Consommation annuelle de cigarettes sur le territoire suisse, en millions de pièces (2014)

| Vente, consommation | Quantité | Produits taxés en Suisse | Produits taxés à l'étranger** | Produits non taxés |
|---|----------|--------------------------|-------------------------------|--------------------|
| 1 Ventes taxées en Suisse | 10'120 | | | |
| 2 Produits taxés en Suisse consommés à l'étranger | 469 | | | |
| 3=1-2 Consommation intérieure de produits taxés en Suisse | 9'651 | 9'651 | | |
| 4 Consommation de produits hors taxes | 220 | | | 220 |
| 5 Consommation en Suisse de produits taxés à l'étranger | 460 | | 460 | |
| 6 Consommation en Suisse de produits de contrebande* | 229 | | 46 | 183 |
| 7 Illicit whites | 9 | | | 9 |
| 8 Contrefaçons | 2 | | | 2 |
| 9=4+5+6+7+8 Consommation intérieure de produits non taxés en Suisse | 920 | | 506 | 414 |
| 10=3+8 Consommation intérieure totale | 10'571 | 9'651 | 506 | 414 |

*Hypothèse : 3/4 de contrebande organisée, 1/4 de petite contrebande.

**Eventuellement taxés partiellement (déduction de la TVA).

Source : KPMG 2015, Sun Report, propre estimation.

3.2 Consommation de cigarettes non taxées par la population résidante

La grandeur pertinente pour la politique de santé n'est pas la consommation de cigarettes sur le territoire national, mais bien celle de la population résidante. Les ventes taxées – 10'120 millions de

² La cartouche hors taxes est vendue entre 34,50 et 52 francs, alors qu'elle devrait l'être, à conditions identiques à celles du marché de détail hors aéroport, à environ 30 francs, en tenant compte des rabais accordés par les fabricants (en moyenne plus de 35 centimes par paquet).

cigarettes – constituent le point de départ de l’analyse. De ce montant, nous déduisons les cigarettes taxées en Suisse consommées par des non-résidents (429 millions de pièces) et ajoutons les cigarettes non taxées consommées par des résidents en Suisse ou à l’étranger, soit 1’072 millions de pièces (556 millions de cigarettes taxées à l’étranger, 240 millions de produits de contrebande ou contrefaçons et 276 millions de produits hors taxes). La consommation de cigarettes de la population résidente se monte ainsi à 10’762 millions de pièces.

**Consommation annuelle de cigarettes par la population résidente,
en millions de pièces (2014)**

| Ventes, consommation | Quantité, en millions de pièces |
|--|---------------------------------|
| 1 Ventes taxées en Suisse | 10'120 |
| 2 Consommation de produits taxés en Suisse par les non-résidents | 430 |
| 3=1-2 Consommation de produits taxés en Suisse par les résidents | 9'690 |
| 4=5+6+7 Produits non taxés en Suisse consommés par les résidents | 1'072 |
| 5 <i>Produits taxés à l'étranger</i> | 556 |
| 6 <i>Produits hors taxes</i> | 276 |
| 7 <i>Contrebande et contrefaçons</i> | 240 |
| 8=3+4 Consommation totale des résidents | 10'762 |

Sources : KPMG 2015, SUN Report 2014; Direction générale des douanes ; FST, Le tourisme en chiffres 2014 ; OFS, Hesta; Alpen- und Grenzquerender Personenverkehr 2007, Schlussbericht, Office fédéral de la statistique, Neuchâtel, 2009; OFS 2016, Bilan de la balance touristique; Monitoring des addictions 2014; propre estimation.

4. Test d’achats de cigarettes sur Internet

Il n’existe pas de données sur la quantité de cigarettes achetées sur Internet en Suisse. Pour tenter d’y voir plus clair, nous avons effectué une série d’achats tests auprès d’une demi-douzaine de boutiques en ligne. L’objectif était de déterminer si ces achats représentent une option attractive pour le fumeur. Le cas échéant, nous devons conclure que les achats en ligne constituent une faille supplémentaire dans le dispositif de prévention visant à décourager la consommation par des prix élevés.

Nous avons sélectionné six boutiques en ligne. Il est souvent difficile d’identifier le domicile du vendeur, sans parler du lieu de fabrication. Parmi les sites retenus, le prix d’une cartouche de Marlboro rouge sans les frais de port varie entre 31,2 francs (31,8 USD, *Cigarettes store*) et 44,4 francs (41 euros, *Tabac-online.eu*). *Duty free depot* (USA) facture 66,8 francs (65,5 USD), frais d’envoi compris, pour des produits déclarés fabriqués en Suisse. Nous avons toutefois quelques doutes sur l’origine suisse des produits, vu que l’envoi nous a été facturé depuis Shenzhen (Chine).

Pour 19 cartouches reçues (17 envois), les vendeurs nous ont facturé au total 920 francs, frais de port compris. A cela il faut ajouter les taxes et les frais pour les quatre colis interceptés par la Poste, soit 472 francs. Une cartouche commandée en ligne à l’étranger coûte finalement environ 150 francs si l’envoi est taxé à la frontière. Le coût total, prix des produits et taxes, atteint donc 1392 francs, ou 7,35 francs par paquet. Le gain par rapport à un achat taxé en Suisse est modeste. Vu l’incertitude sur la provenance et la qualité des produits, les achats en ligne ne sont pas une option d’achat intéressante. C’est pourquoi ils jouent sans doute un rôle marginal dans l’approvisionnement en cigarettes des fumeurs en Suisse.

5. Pertes de recettes fiscales

L'état de référence pour mesurer les pertes fiscales est une situation dans laquelle toutes les cigarettes consommées sur le territoire national sont soumises à l'impôt en Suisse, alors que les cigarettes consommées à l'étranger ne le sont pas.

La perte brute de recettes correspond à l'impôt non prélevé sur les 46,3 millions de paquets de cigarettes non taxées consommées en Suisse, soit 237,8 millions de francs³.

La perte est en partie compensée par les taxes suisses sur des cigarettes consommées à l'étranger. Ces taxes portent sur 23,5 millions de paquets et totalisent 120,7 millions de francs. La perte nette annuelle de recettes est proche de 120 millions de francs.

Pertes de recettes fiscales, en millions de francs (2014)

| | Paquets, en millions | Perte brute, en millions de francs | Gain, en millions de francs | Perte nette, en millions de francs |
|--|----------------------|------------------------------------|-----------------------------|------------------------------------|
| Cigarettes non taxées consommées en Suisse (perte brute) | 46.3 | -237.8 | | |
| Cigarettes taxées en Suisse consommées à l'étranger | 23.5 | | 120.7 | |
| Perte nette | | | | -117.1 |

Sources : OFSP, Imposition du tabac, état au 23.4.2014; propre estimation.

6. Cigarettes non taxées, prévention affaiblie ?

La possibilité qu'ont les fumeurs suisses d'acheter des produits hors taxes ou des produits plus faiblement taxés à l'étranger conduit-elle à un affaiblissement significatif de la prévention du tabagisme ? Pour le savoir, il s'agit d'estimer l'effet des achats sans taxes ou à faibles taxes sur le coût moyen d'approvisionnement des fumeurs en Suisse.

Comme les cigarettes non taxées ne représentent qu'une faible part de la consommation, l'impact sur le prix effectif moyen du paquet reste modeste. Celui-ci passe de 8,03 francs⁴ à 7,72 francs, soit une baisse de 32 centimes ou 4 %. Cette baisse de prix occasionne une faible augmentation de la consommation totale, de l'ordre de 1,5 %, et ne représente pas un risque de santé publique conséquent.

7. Consommation réelle de cigarettes en Suisse

Estimée à partir des ventes légales et des flux de cigarettes entre la Suisse et l'étranger, la consommation annuelle de cigarettes de la population suisse serait de 10,8 milliards de pièces en 2014. C'est 43 % de plus que la consommation mesurée sur la base des quantités autodéclarées dans le Monitoring suisse des addictions (6,1 milliards)⁵.

³ Pour simplifier, montant estimé sur la base du prix de la marque la plus vendue, sans rabais.

⁴ Prix moyen du paquet observé lors des relevés de prix en vue du calcul de l'indice suisse des prix à la consommation.

⁵ Valeur pour 2014, sur la base des résultats du Monitoring des addictions.

La cause la plus probable de l'écart observé est la sous-estimation des quantités déclarées par les fumeurs suisses lors de l'enquête annuelle. Comme le confirment de nombreux travaux à l'étranger, un risque élevé de sous-déclaration (l'enquêté déclare une quantité plus faible que sa consommation effective) ou de mauvaise déclaration (l'enquête ne révèle pas correctement son statut, par exemple ex-fumeur au lieu de fumeur occasionnel, ou fumeur occasionnel au lieu de fumeur quotidien) existe lorsque les questions portent sur des comportements indésirables (alcool, tabac, obésité). Une consommation de 10,8 millions de pièces correspond à une prévalence de l'usage de la cigarette de 40,2 % (contre 22,9 % selon le Monitoring) ou à une consommation quotidienne moyenne de 18,1 cigarettes (contre 10,4 selon le Monitoring).

Consommation de cigarettes de la population résidente

| Base de l'estimation | Millions de cigarettes | Indices |
|--|------------------------|---------|
| Statistique de ventes, enquête sur les emballages vides et mobilité transfrontière | 10'762.6 | 100 |
| Monitoring suisse des addictions (quantités autodéclarées) | 6'137.6 | 57.0 |

Références

Jeanrenaud, C. et Schoenenberger, A., *Consommation de cigarettes non taxées en Suisse : estimation à partir des résultats de l'Enquête sur les emballages vides*, Neuchâtel, décembre 2016.

Jeanrenaud, C., Labadze, L. et Schoenenberger, A., *La consommation de cigarettes non taxées en Suisse: Estimation à partir du Monitoring suisse des addictions*, Neuchâtel, décembre 2016.

Jeanrenaud, C. et Schoenenberger, A., *Test d'achats de cigarettes sur Internet*, Neuchâtel, décembre 2016.