



CONVENTION-CADRE DE L'OMS
POUR LA LUTTE ANTITABAC

**Conférence des Parties à la
Convention-cadre de l'OMS
pour la lutte antitabac**

Quatrième session
Punta del Este (Uruguay), 15-20 novembre 2010
Point 5.7 de l'ordre du jour provisoire

FCTC/COP/4/11
15 août 2010

Politiques financières et fiscales (en relation avec l'article 6 de la Convention)

Rapport technique de l'Initiative de l'OMS pour un monde sans tabac

Introduction

1. L'article 6 de la Convention-cadre de l'OMS pour la lutte antitabac dispose que « Les Parties reconnaissent que les mesures financières et fiscales sont un moyen efficace et important de réduire la consommation de tabac pour diverses catégories de la population, en particulier les jeunes. ». Aux termes de cet article, les Parties sont en outre tenues d'adopter et de maintenir des politiques financières et fiscales destinées à « contribuer aux objectifs de santé visant à réduire la consommation de tabac » et d'interdire ou de restreindre la vente et/ou l'importation de produits du tabac en franchise de droits et de taxes.

2. À sa troisième session (Durban, Afrique du Sud, 17-22 novembre 2008), la Conférence des Parties, rappelant l'article 6 de la Convention-cadre, a décidé¹ « d'inviter l'Initiative de l'OMS pour un monde sans tabac à élaborer un rapport technique complet consacré aux mesures financières et fiscales, fondé sur les positions d'experts, qui sera soumis à la Conférence des Parties, à sa quatrième session ».

3. Le présent rapport a été préparé conformément à la décision FCTC/COP3(8). Il présente brièvement les éléments démontrant l'efficacité de l'augmentation des taxes et des prix pour réduire la consommation de tabac et fait un tour d'horizon des taxes et des structures fiscales qui, dans le monde, s'appliquent aujourd'hui aux produits du tabac. Il indique également les recettes qu'une majoration des taxes sur les produits du tabac pourrait générer et comment on pourrait les utiliser pour financer d'autres interventions de lutte antitabac et activités de promotion de la santé.

¹ Décision FCTC/COP3(8).

Taxes, prix et santé publique

4. L'augmentation des taxes sur les produits du tabac entraîne une hausse des prix, laquelle, à son tour, a un effet bénéfique sur la santé en réduisant la consommation de tabac et, partant, la mortalité et la morbidité qui en découlent. De nombreuses études¹ ont démontré combien cette double majoration était efficace pour diminuer la consommation de tabac et ses conséquences, en particulier chez les personnes économiquement défavorisées et chez les jeunes. La notion économique d'élasticité-prix est un outil très utile pour étudier l'incidence des hausses de prix sur la consommation de tabac. Elle désigne la réduction proportionnelle de la consommation qui résulte d'une augmentation de 1 % du prix. Par exemple, si l'élasticité-prix de la demande de cigarettes est de -0,5, cela signifie qu'une progression de 10 % du prix des cigarettes réduit de 5 % la consommation totale du produit. Plus l'élasticité-prix est faible en valeur absolue, moins la demande réagit aux variations de prix.

5. D'après presque toutes les études menées dans les pays à revenu élevé, l'élasticité-prix des cigarettes est comprise entre -0,25 et -0,5. La valeur la plus courante se situe autour de -0,4,² ce qui signifie que, dans les pays en question, une augmentation de 10 % du prix devrait la plupart du temps réduire la consommation de cigarettes de 4 % environ. Lorsqu'elles tiennent compte du caractère dépendogène de la consommation de tabac, les études montrent que la demande réagit davantage aux prix à long terme qu'à court terme.

6. Les études effectuées récemment dans les pays à revenu faible et intermédiaire tendent à indiquer que l'élasticité-prix des cigarettes y serait en fait moindre que la valeur précédemment estimée (-0,8).³ En Chine, par exemple, elle serait comprise entre -0,50 et -0,64.⁴ En Inde, l'élasticité-prix s'échelonne de -0,86 à -0,92 pour les bidis et de -0,18 à -0,34 pour les cigarettes.⁵

7. Des études ont été réalisées sur la base de données d'enquête pour examiner la réaction de différents sous-groupes de population aux changements des prix des produits du tabac. Leurs résultats étaient similaires quant aux différences relatives à l'âge et au statut socio-économique. Ainsi, les jeunes réagissent deux à trois fois plus aux variations de taxes et de prix que les personnes plus âgées et l'augmentation de ces deux paramètres se révèle particulièrement efficace pour les empêcher d'aller plus loin que l'expérimentation et de devenir des consommateurs réguliers et dépendants de produits du tabac.⁶ En outre, les sous-groupes de population les moins favorisés sur le plan socio-économique réagissent davantage aux prix que les catégories plus aisées.

¹ Pour une analyse des recherches évoquées dans cette section, voir Chaloupka FJ et al. Taxation of tobacco products. In: Jha P, Chaloupka FJ, eds. *Tobacco control in developing countries*. Oxford, Oxford University Press, 2000. Voir également Ross H, Chaloupka FJ. Economic policies for tobacco control in developing countries. *Salud Publica de México*, 2006, 48(1):113-120.

² Voir par exemple Chaloupka FJ et al. Taxation of tobacco products. In: Jha P, Chaloupka FJ, eds. *Tobacco control in developing countries*. Oxford, Oxford University Press, 2000.

³ Voir Chaloupka FJ et al. Taxation of tobacco products. In : Jha P, Chaloupka FJ, eds. *Tobacco control in developing countries*. Oxford, Oxford University Press, 2000. Voir également Ross H, Chaloupka FJ. Economic policies for tobacco control in developing countries. *Salud Publica de México*, 2006, 48(1):113-120.

⁴ Hu T-W, Mao Z. *Economic analysis of tobacco and options for tobacco control: China case study*. Washington, DC, Banque mondiale et Organisation mondiale de la Santé, 2002 (Health, Nutrition Population Discussion Paper, Economics of Tobacco Control Paper No. 3).

⁵ John RM. Price elasticity estimates for tobacco products in India. *Health Policy Planning*, 2008, 23(3):200-209.

⁶ Chaloupka FJ. *The effects of pricing and tax policies on youth tobacco use*. Document non publié présenté lors de la Consultation mondiale sur des interventions de lutte antitabac efficaces auprès des jeunes, Genève, 25-27 mars 2008.

8. Les taxes et les prix influent aussi bien sur la prévalence du tabagisme que sur la quantité de tabac consommée. Dans les pays à revenu élevé, l'impact sur la prévalence représenterait, selon les estimations, la moitié environ de l'impact global d'une majoration de prix sur le tabagisme. Selon des études comparables menées dans les pays à revenu faible et intermédiaire, le prix des cigarettes se répercuterait là aussi sur la prévalence de la consommation de cigarettes comme sur son intensité,^{1,2} bien que l'impact relatif sur ces deux éléments varie considérablement selon les pays et les études.

9. Lorsque la consommation d'un produit du tabac diminue du fait de l'augmentation de son prix, cette baisse est en partie annulée par la hausse de la consommation des autres produits du tabac dont les prix sont restés identiques. Appliquer des taxes et des majorations fiscales comparables à tous les produits du tabac permet donc de maximiser l'effet de ces mesures sur la santé publique en réduisant au minimum les possibilités de substitution.

10. La majoration des taxes constitue un moyen efficace de réduire la consommation de tabac, mais elle est aussi l'intervention de lutte antitabac qui présente le meilleur rapport coût/efficacité.^{3,4} Une augmentation de 33 % des prix, dont le coût serait de US \$13 à US \$195 par année de vie en bonne santé gagnée (mesure réalisée en années de vie ajustées sur l'incapacité), permettrait d'éviter de 22 à 65 millions de décès imputables au tabac dans le monde, soit entre 5 et 15 % de tous les décès dus au tabagisme attendus chez les personnes qui étaient fumeuses en 2000. Dans les pays à revenu faible et intermédiaire, qui comptent pour 90 % environ des décès évités, une telle intervention coûterait entre US \$3 et US \$42 par année de vie ajustée sur l'incapacité. Enfin, des augmentations de taxes résultant en une hausse de 10 % du prix réel des cigarettes à l'échelle mondiale permettraient d'éviter de 5 à 16 millions de décès imputables au tabac, et coûteraient de US \$3 à US \$70 par année de vie ajustée sur l'incapacité dans les pays à revenu faible et intermédiaire.⁴

Taxes sur les produits du tabac : types, niveaux et structures

11. La plupart des gouvernements taxent le tabac et les produits du tabac. Ils utilisent à cet effet différents instruments : droits d'accise, taxes sur la valeur ajoutée (TVA), taxes générales sur les ventes, droits sur les importations et/ou les exportations de produits du tabac, et/ou autres taxes spéciales. Parmi ces taxes, les droits d'accise sur les produits du tabac (et d'autres taxes qui les visent spécifiquement même si leur nom ne le précise pas)⁵ sont les plus importants pour réduire la consommation de tabac à des fins sanitaires, car en ciblant exclusivement cette catégorie de produits, ils en augmentent le prix par rapport aux autres biens et services.

¹ Adioetomo SM, Djutaharta T, Hendratno. *Cigarette consumption, taxation and household income: Indonesia case study*. Washington, DC, Banque mondiale et Organisation mondiale de la Santé, 2005 (Health, Nutrition Population Discussion Paper, Economics of Tobacco Control Paper No. 26).

² Kyaing N. *Tobacco economics in Myanmar*. Washington, DC, Banque mondiale et Organisation mondiale de la Santé, 2003 (Health, Nutrition Population Discussion Paper, Economics of Tobacco Control Paper No. 14).

³ Jha P et al. Tobacco addiction. In: Jameson et al., eds. *Disease control priorities in developing countries*, 2^e éd., Washington, DC, Oxford University Press et Banque mondiale, 2006, 869-885.

⁴ Ranson MK et al. Global and regional estimates of the effectiveness and cost-effectiveness of price increases and other tobacco control policies. *Nicotine and Tobacco Research*, 2002, 4:311-319.

⁵ Par exemple, la « taxe sur la consommation » prélevée en Chine sur les cigarettes et le taux distinct de taxe sur les ventes appliqué en Égypte aux produits du tabac.

12. La plupart des gouvernements prélèvent des droits d'accise et une TVA sur les produits du tabac ainsi que des droits sur les importations desdits produits. Sur 182 pays pour lesquels des données sont disponibles, 90 % environ (soit 163) perçoivent des droits d'accise sur le tabac. Ils sont presque aussi nombreux (156) à appliquer une TVA aux produits du tabac, et presque tous prélèvent des droits sur les importations.¹ Parmi les pays sans droits d'accise sur le tabac figurent ceux du Conseil de Coopération du Golfe (Arabie saoudite, Bahreïn, Émirats arabes unis, Koweït, Oman et Qatar), certains pays insulaires du Pacifique (notamment les Îles Cook, les Îles Marshall, Kiribati, Nauru, Nioué et les Palaos), certains pays des Caraïbes (notamment Antigua-et-Barbuda, la Grenade et Sainte-Lucie) et quelques autres encore (Afghanistan, Bénin, Maldives et Sao Tomé-et-Principe). Dans beaucoup d'entre eux, la production de tabac est faible voire inexistante et des droits uniques s'appliquent aux produits du tabac importés. Les pays qui prélèvent une TVA sur les produits du tabac pratiquent des taux très variables qui vont de 2 à 20 %. Les droits sur les importations sont, eux aussi, très divers et atteignent dans certains pays plus de 100 % de la valeur CAF (coût, assurance et fret compris) déclarée par les importateurs.² Toutefois, comme ils sont calculés sur la valeur CAF, leur incidence sur les prix de détail est bien inférieure à leur taux. En Arabie saoudite, à Bahreïn et au Qatar, par exemple, les droits et taxes représentent au total 33 % environ du prix de détail, en dépit du taux élevé des droits sur les importations (100 % de la valeur d'importation).¹

13. Les droits d'accise peuvent être « spécifiques » ou « ad valorem ». Un droit d'accise « spécifique » se fonde sur la quantité (et consiste par exemple en un montant fixe par cigarette ou unité de poids) tandis qu'un droit « ad valorem » est assis sur la valeur (et consiste par exemple en un pourcentage du prix de gros ou de détail). Les droits d'accise sur les produits du tabac sont généralement prélevés au début de la chaîne de distribution (au niveau des fabricants ou des distributeurs), mais pas toujours.

14. Le niveau et le type des droits d'accise varient beaucoup selon les pays, en fonction de leur niveau de revenu mais aussi des Régions auxquelles ils appartiennent. Les Tableaux 1 et 2 mettent clairement en évidence la relation directe entre le niveau des droits d'accise et le prix des cigarettes. Ainsi, plus la taxe augmente, plus le prix grimpe.

15. Lorsque l'on regroupe les pays par niveaux de revenu (Tableau 1), il apparaît que plus ce dernier est faible, plus le prix moyen, le droit d'accise moyen et la part de la taxe dans le prix le sont également. Comme le montre le Tableau 2, c'est dans la Région européenne de l'OMS, puis dans celle du Pacifique occidental que les taxes moyennes sur les cigarettes et le prix moyen des cigarettes sont le plus élevés. Les droits d'accise sont les plus faibles dans les Régions africaine et de la Méditerranée orientale : là, les droits d'accise comme les autres taxes sur les cigarettes représentent en moyenne 40 % du prix.

¹ *Rapport de l'OMS sur l'épidémie mondiale de tabagisme 2009 – Mise en place d'espaces non fumeurs*. Genève, Organisation mondiale de la Santé, 2009 (http://whqlibdoc.who.int/publications/2009/9789241563918_eng_full.pdf, consulté le 29 avril 2010). Résumé en français.

² *Profils tarifaires dans le monde 2009*. Genève, Organisation mondiale du Commerce, Centre du commerce international et Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, 2009.

Tableau 1. Prix moyen simple de la marque la plus vendue, droits d'accise par paquet et part totale de la taxe dans le prix selon le groupe de revenu du pays (2008)

Groupe de revenu	Prix moyen par paquet (US \$)	Droits d'accise par paquet (US \$)	Part totale de la taxe dans le prix (%)
Revenu élevé	4,99	2,66	63 %
Revenu intermédiaire (tranche supérieure)	2,48	1,01	54 %
Revenu intermédiaire (tranche inférieure)	1,73	0,54	45 %
Revenu faible	1,06	0,27	39 %
Ensemble du monde	2,53	0,95	50 %

Source : *Rapport de l'OMS sur l'épidémie mondiale de tabagisme, 2009 – Mise en place d'espaces non fumeurs*. Genève, Organisation mondiale de la Santé, 2009.

Tableau 2. Prix moyen simple de la marque la plus vendue, droits d'accise par paquet et part totale de la taxe dans le prix selon la Région de l'OMS (2008)

Région de l'OMS	Prix moyen par paquet (US \$)	Droits d'accise par paquet (US \$)	Part totale de la taxe dans le prix (%)
Afrique	1,55	0,40	40 %
Amériques	2,40	0,79	45 %
Asie du Sud-Est	1,40	0,69	55 %
Europe	3,87	1,83	63 %
Méditerranée orientale	1,20	0,43	40 %
Pacifique occidental	3,42	1,46	54 %

Source : *Rapport de l'OMS sur l'épidémie mondiale de tabagisme, 2009 – Mise en place d'espaces non fumeurs*. Genève, Organisation mondiale de la Santé, 2009.

16. Les droits d'accise prélevés sur les cigarettes sont différents selon les pays et varient aussi parfois fortement en leur sein. Certains pays appliquent des droits d'accise spécifiques uniformes à toutes les cigarettes alors que d'autres leur préfèrent une structure à plusieurs niveaux qui prévoit des droits spécifiques différents en fonction des prix pratiqués par les fabricants, du volume de production, de la présence ou non de filtres, de la longueur des cigarettes ou d'autres facteurs. De la même manière, certains pays prélèvent des droits d'accise ad valorem uniformes sur toutes les cigarettes tandis que d'autres appliquent des régimes ad valorem « différentiels » fondés sur le prix ou d'autres facteurs. D'autres encore appliquent les deux systèmes et certains d'entre eux modulent le taux d'imposition spécifique et/ou ad valorem en fonction du prix des cigarettes, de leurs caractéristiques ou d'autres facteurs. Enfin, certains pays prélèvent une taxe minimale sur les marques bon marché tout en appliquant à celles plus onéreuses des structures fiscales du type de celles décrites plus haut.

17. On observe également des variations considérables entre les pays et en leur sein s'agissant du niveau et de la structure des taxes appliquées aux autres produits du tabac. Certains gouvernements fixent les droits d'accise sur les différents produits de telle manière que leur pourcentage dans le prix de détail soit toujours identique. D'autres encore prélèvent des droits très différents selon les produits et la part de la taxe dans le prix y est donc fort variable. Enfin, dans plusieurs pays, certains produits en sont totalement ou partiellement exonérés.

Taxation des produits du tabac : objectifs et contraintes

18. Comme on l'a vu, le niveau et la structure des droits d'accise sur le tabac sont très différents selon les pays. Certains optent pour un système relativement simple qui taxe uniformément tous les produits du tabac alors que d'autres ont des régimes d'une grande complexité qui appliquent des taxes différentes selon les marques et les produits en tenant compte de facteurs tels que le prix, le type de produit et ses caractéristiques. Cette variabilité reflète la diversité des objectifs que poursuivent les gouvernements et les contraintes auxquelles ils se heurtent. Ils peuvent chercher à générer des recettes fiscales, à protéger la santé publique, à protéger les cultivateurs de tabac et/ou les fabricants locaux, ou encore à faire en sorte que certains produits du tabac soient abordables pour les personnes économiquement défavorisées. Les contraintes auxquelles ils sont soumis sont notamment d'éviter que les augmentations de taxes n'aient des conséquences négatives, par exemple qu'elles placent une charge excessive sur les personnes économiquement défavorisées, qu'elles encouragent des activités illicites sur le marché des produits du tabac ou encore qu'elles aient un effet inflationniste. Ces questions seront abordées plus bas et l'on verra notamment que certaines contraintes invoquées pour ne pas majorer les taxes ne constituent pas des arguments tenables.

Production de recettes fiscales

19. Comme les accords de commerce bilatéraux, régionaux et internationaux se généralisant entre pays, les droits sur les importations sont de moins en moins efficaces pour augmenter les recettes fiscales. Les taxes intérieures indirectes, par exemple les droits d'accise sur le tabac, ont donc pris de l'importance.

20. Le potentiel de recettes d'une majoration des taxes sur les produits du tabac dépend de plusieurs facteurs : 1) l'élasticité-prix de la demande, 2) la part des taxes dans le prix de détail, 3) la complexité du système fiscal, 4) les capacités techniques et humaines de l'administration fiscale. Comme indiqué plus haut, la demande de produits du tabac affiche une faible élasticité-prix dans presque tous les pays pour lesquels il existe des données. De surcroît, comme le montrent les Tableaux 1 et 2, la part des taxes dans le prix de détail est suffisamment faible pour qu'une augmentation des taxes sur les produits du tabac entraîne à coup sûr une augmentation des recettes fiscales. La simplicité et la transparence du système fiscal réduisent les coûts administratifs et de discipline, de même que les possibilités d'évasion et de fraude fiscales, avec à la clé des recettes fiscales accrues et plus pérennes. Cependant, un système fiscal bien conçu ne saurait suffire si l'administration fiscale ne dispose pas des capacités techniques et humaines nécessaires pour le mettre en application et le réexaminer à la lumière des évolutions observées.

Protéger la santé publique

21. Tous les produits du tabac sont nocifs et devraient être systématiquement taxés. Une taxation spécifique à taux unique de tous les produits et de toutes les marques a une plus grande incidence sur la santé publique qu'un taux unique de taxation ad valorem. Elle entraîne en effet une hausse plus importante des prix à la consommation et réduit l'écart de prix entre les options, ce qui limite les possibilités pour les consommateurs de changer de marque pour compenser la hausse des taxes. Les droits d'accise ad valorem, au contraire, entraînent une augmentation plus faible des prix et creusent les écarts entre marques. Ainsi, ce mode de taxation permet aux fumeurs d'opter pour des marques ou produits moins onéreux, de sorte que la consommation est conditionnée par la politique de prix de l'industrie du tabac. En outre, les droits d'accise ad valorem sont plus difficiles à gérer et multiplient les possibilités d'évasion et de fraude fiscales, autant d'éléments qui réduisent l'incidence positive qu'a sur la santé publique l'augmentation des taxes sur les produits du tabac.

22. De manière générale, non seulement une structure fiscale complexe est difficile à administrer, mais elle sape également l'effet sanitaire positif des droits d'accise en augmentant les occasions d'évasion et de fraude fiscales et en créant une diversité de prix bien plus grande qu'un système simple, diversité qui permet au consommateur de passer à des marques ou produits moins onéreux en cas de hausse des taxes.

23. Une administration fiscale solide est une condition nécessaire pour produire des recettes mais aussi pour faire en sorte que les taxes sur les produits du tabac contribuent à la réalisation d'objectifs de santé. Pour être considérée comme telle, l'administration doit veiller à la discipline fiscale en réduisant les possibilités d'évasion et de fraude, mais aussi maintenir des coûts administratifs faibles au regard des recettes collectées. Elle doit également disposer des capacités techniques requises pour surveiller la production et la distribution de tabac, les stratégies de tarification de l'industrie, la situation du marché et les autres facteurs qui influent sur la demande des produits du tabac, mais aussi pour considérer les implications de structures fiscales alternatives et pour évaluer l'incidence d'une modification de la fiscalité des produits du tabac sur les recettes fiscales ainsi que sur la consommation et ses conséquences.

Accessibilité économique des produits du tabac

24. La hausse nominale des taxes – c'est-à-dire, une majoration ne tenant pas compte de l'inflation – ne permet pas d'atteindre des objectifs de santé publique, car la valeur réelle des taxes spécifiques sur les produits du tabac décroît au fur et à mesure qu'augmente le niveau général des prix. Pour éviter ce problème, les gouvernements peuvent mettre en place un mécanisme automatique d'ajustement à l'inflation, ce que l'Australie et la Nouvelle-Zélande sont les seules à avoir fait à ce jour.

25. L'augmentation des revenus réels a également un effet sur la demande de produits du tabac. Celui-ci est plus marqué dans les pays à revenu faible et intermédiaire, où, selon les données disponibles, la consommation de tabac augmente en même temps que les revenus. Dans les pays à revenu élevé, les augmentations des prix et des taxes sont généralement supérieures à la hausse des revenus, et les produits du tabac deviennent donc comparativement de plus en plus onéreux.^{1,2} Dans les pays à revenu faible et les pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure, on observe le phénomène inverse. En Chine, par exemple, l'accessibilité économique des cigarettes a augmenté entre 1990 et 2005, période de forte croissance des revenus, et ce en dépit d'une forte hausse de leur prix.³ Si l'on entend maximiser les effets sanitaires de la majoration des taxes sur les produits du tabac, l'augmentation de la charge fiscale doit donc résulter en une augmentation du prix de détail réel des produits du tabac qui soit supérieure à la progression des revenus réels.

¹ Blecher H, van Wallbeek CP. An international analysis of cigarette price affordability. *Tobacco Control*, 2004, 13:339-346.

² Blecher H, van Wallbeek CP. Cigarette affordability and trends: an update and some methodological comments. *Tobacco Control*, 2009, 18:167-175.

³ Hu T-W, Mao Z, Shi J, Chen W. *Tobacco taxation and its potential impact in China*. Paris, Union internationale contre la Tuberculose et les Maladies respiratoires, 2008.

Effet des taxes visant les produits du tabac sur les groupes à faible revenu

26. Lorsque la prévalence du tabagisme et les modes de consommation sont similaires dans les différents groupes de revenus, et lorsque les taxes sont similaires pour tous les produits du tabac, ces dernières sont alors régressives. Toutefois, le maintien de taxes et de prix faibles ne profite pas véritablement aux groupes à faible revenu car il les encourage à augmenter leur consommation de tabac et, partant, leur fait supporter une part disproportionnée des conséquences sanitaires et économiques du tabagisme.

27. De plus, même si l'impôt lui-même est régressif, l'incidence de l'augmentation de la taxe peut, elle, être progressive. En effet, c'est la manière dont la consommation des groupes à faible et à haut revenu évolue face à l'augmentation des taxes qui détermine si cette majoration pèse davantage ou non sur les groupes à faible revenu. Comme il apparaît que la sensibilité au prix dépend du niveau de revenu,¹ la hausse des taxes sur les produits du tabac entraîne une réduction comparativement plus importante du tabagisme chez les groupes à faible revenu et accroît la part globale de la taxe acquittée par ceux aux revenus plus élevés. La hausse de la fiscalité du tabac a donc pour résultat une distribution progressive des bénéfices sanitaires et économiques qui lui sont associés. L'augmentation des taxes sur les produits du tabac profite ainsi globalement aux personnes économiquement défavorisées.

28. Cette majoration augmente les recettes fiscales de l'État, dont une partie peut être utilisée pour financer des programmes visant à renforcer les effets bénéfiques qui découlent de la hausse de la fiscalité – par exemple des interventions de lutte antitabac et des campagnes de promotion de la santé. De surcroît, si des inquiétudes demeurent quant aux conséquences de la majoration des taxes pour les groupes à faible revenu, il est possible de les pallier en consacrant une partie des recettes supplémentaires à des programmes publics ciblant cette catégorie.

Les taxes sur les produits du tabac et leur effet sur l'emploi

29. Dans la plupart des pays, la majoration des taxes devrait soit avoir une incidence nette nulle sur l'emploi soit, plus vraisemblablement, entraîner une légère augmentation du nombre d'emplois. L'augmentation des taxes sur les produits du tabac a pour effet d'en réduire la consommation au bénéfice d'autres biens et services. Toute réduction des emplois liés au tabac qui pourrait résulter d'une majoration serait donc compensée par une hausse dans d'autres secteurs.

30. Si, malgré cela, les pays s'inquiètent toujours des pertes d'emplois dans les secteurs dépendants du tabac, ils peuvent adopter des programmes de diversification des cultures et/ou visant à former à d'autres travaux les salariés spécialisés dans la fabrication de produits du tabac. Ces programmes pourraient être financés par les recettes additionnelles issues des taxes sur les produits du tabac.

¹ Voir par exemple Sayginsoy O, Yurekli A, de Beyer J (2002). *Cigarette demand, taxation, and the poor: a case study of Bulgaria*. Washington, DC, Banque mondiale et Organisation mondiale de la Santé (Health, Nutrition Population Discussion Paper, Economics of Tobacco Control Paper No. 4). Voir également Van Walbeek C (2002), The distributional impact of tobacco excise increases, *South African Journal of Economics*, 70(3):560–578 et Adioetomo SM, Djutaharta T, Hendratno, *Cigarette consumption, taxation and household income: Indonesia case study*, Washington, DC, Banque mondiale et Organisation mondiale de la Santé, 2005 (Health, Nutrition Population Discussion Paper, Economics of Tobacco Control Paper No. 26).

Effet inflationniste de la majoration des taxes sur les produits du tabac

31. Il arrive que l'effet inflationniste de ces taxes soit invoqué comme argument contre leur majoration. Une forte hausse peut avoir un tel effet dans les pays où les salaires et/ou une part importante des dépenses publiques (pensions des fonctionnaires, par exemple) sont indexés sur l'inflation. Cependant, l'ampleur de l'effet inflationniste dépend avant tout de la part que représentent les taxes sur les produits du tabac dans les prix à la consommation et de la pondération attribuée aux prix du tabac dans le panier de produits utilisé pour calculer l'indice des prix.

32. Dans la plupart des pays, les taxes représentent une faible part des prix des produits du tabac et/ou ces prix pèsent peu dans le calcul des indices de prix. Il s'ensuit que, de manière générale, leur majoration n'a que peu d'incidence sur l'inflation. Si toutefois des inquiétudes persistent à ce sujet, les gouvernements pourraient envisager de retirer les produits du tabac du panier des principaux indices de prix, comme c'est par exemple le cas en Belgique et en France.

Commerce illicite et taxes sur les produits du tabac

33. L'existence d'activités illicites sur le marché des produits du tabac, en particulier lorsqu'elles représentent une part importante du total, a des répercussions tant sur la consommation (et donc sur la santé publique) que sur les recettes fiscales. Une forte majoration des taxes peut constituer une incitation financière à la contrebande, mais uniquement lorsque les lois fiscales sont mal conçues et mal appliquées, les sanctions minimales et les poursuites d'une durée excessive.

34. Des technologies de pointe doivent être adoptées en vue de réduire au minimum l'évasion fiscale, et en particulier un système moderne de contrôle et de suivi (notamment par le biais de timbres fiscaux). L'homologation de toutes les parties participant à la production et à la distribution des produits du tabac facilite la surveillance des marchés comme le repérage des produits du tabac illicites et renforce la capacité des administrateurs à identifier et sanctionner les contrevenants.

35. L'application stricte de la fiscalité du tabac accroît la probabilité d'arrêter les personnes se livrant au commerce illicite de produits du tabac, tandis que des sanctions administratives lourdes permettent de les punir plus durement. Ensemble, ces facteurs réduisent les incitations au commerce illicite. Des mesures efficaces ont ainsi été prises pour lutter contre la contrebande du tabac, par exemple en Espagne dans les années 90 et au Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord à partir de 2000.¹

36. Divers éléments donnent à penser que, dans beaucoup de pays, la possibilité d'acheter des produits du tabac en franchise de droits en a facilité le commerce illicite. L'article 6 de la Convention-cadre de l'OMS pour la lutte antitabac invite à interdire ou restreindre la vente aux voyageurs internationaux, et/ou l'importation par eux, de produits du tabac en franchise de droits et de taxes. En augmentant les prix de l'ensemble des produits et en réduisant les possibilités d'évasion et de fraude fiscales, de telles mesures amplifieraient l'effet de la majoration des taxes sur le plan de la santé publique.

¹ Voir Johnson P. *Cost benefit analysis of the FCTC protocol on illicit trade in tobacco products*. Action on Smoking and Health, 2009. La principale conclusion de l'étude est que la mise en œuvre, au Royaume-Uni, d'un protocole à la Convention-cadre visant à éliminer le commerce illicite des produits du tabac engendrerait très vraisemblablement des bénéfices bien supérieurs aux coûts.

37. Les services fiscaux chargés des droits d'accise doivent collaborer avec les douanes pour réduire au minimum l'indiscipline et favoriser une surveillance efficace du commerce. Ces efforts sont le plus efficaces lorsqu'ils sont entrepris en coopération avec les autorités fiscales et douanières régionales et internationales.

Recettes de la fiscalité du tabac et financement de la lutte antitabac et de la promotion de la santé

38. La majoration des taxes sur les produits du tabac entraîne une hausse des recettes fiscales à court et moyen terme, car ces taxes représentent une part relativement faible du prix des produits et que, dans la plupart des pays, le pourcentage de la réduction de la consommation de tabac découlant d'une augmentation des prix est inférieur au pourcentage d'augmentation des prix.¹ De plus en plus de gouvernements utilisent les recettes issues de la hausse des droits d'accise pour diverses activités de lutte antitabac ou de promotion de la santé ; d'autres s'en servent pour financer en partie leurs systèmes de soins de santé. Dans le monde, quelque 38 pays allouent tout ou partie du produit de ces taxes à des programmes spécifiques, mais ils sont relativement peu nombreux à l'affecter à des mesures de lutte antitabac. On sait pourtant qu'un tel usage renforce la popularité de la majoration des taxes auprès des responsables politiques comme de la société civile. Les pays qui destinent les recettes fiscales à un usage spécifique n'allouent qu'une petite partie des fonds aux mesures antitabac. Plusieurs les emploient pour d'autres programmes de santé mais c'est là aussi relativement rare et le pourcentage de recettes ainsi réservées est généralement faible.

39. Relativement peu de pays allouent donc spécifiquement le fruit de la fiscalité des produits du tabac à des initiatives de lutte antitabac et/ou à d'autres programmes de santé. La raison en est sans doute que l'affectation des recettes fiscales à des usages prédéfinis introduit des rigidités dans le processus budgétaire. Elle empêche en effet d'utiliser les fonds à d'autres fins, ce qui nuit à une allocation optimale des ressources et, partant, réduit le bien-être social. Du point de vue des finances publiques, c'est essentiellement le principe selon lequel les recettes générées par un impôt doivent être employées au bénéfice de ceux qui le payent qui plaide en sa faveur. S'agissant des taxes sur les produits du tabac, on pourrait arguer que ce sont les consommateurs de tabac qui seront les principaux bénéficiaires des programmes financés par la taxe. Cela est vrai des programmes de lutte antitabac, qui encouragent les fumeurs à arrêter de fumer et dissuadent les autres personnes de commencer, mais aussi des programmes de promotion de la santé et de soins, car les fumeurs recourent plus souvent que les autres aux services de soins.

40. Dans de nombreux pays, en particulier les plus pauvres, une majoration appréciable des taxes sur les produits du tabac dégagerait suffisamment de recettes pour financer toute une série d'activités de lutte antitabac et autres activités de promotion de la santé pour renforcer les systèmes de santé et endiguer la propagation des maladies non transmissibles, entraînant dans le même temps un recul significatif de la mortalité, de la morbidité et des coûts économiques liés au tabagisme.

¹ Par exemple, si l'élasticité-prix de la demande de cigarettes est de -0,8 et que les droits d'accise représentent la moitié du prix, un doublement (augmentation de 100 %) de la taxe conduirait à une hausse de 50 % du prix et à une réduction de 40 % de la consommation. Les 60 % de consommation restants seraient taxés au double du taux d'origine, d'où une hausse de 20 % des recettes.

Résumé

41. Les droits d'accise sur le tabac sont un outil très efficace pour améliorer la situation sanitaire. Ils constituent également une source sûre de recettes pour les États. Les majorer de manière significative a pour effet d'augmenter les prix des produits du tabac, ce qui encourage les fumeurs à arrêter de fumer, empêche les consommateurs potentiels de commencer à fumer, et réduit la consommation de ceux qui continuent à fumer, les effets les plus grands étant observés sur les jeunes et les personnes économiquement défavorisées. Des taxes plus élevées permettent donc de réduire la mortalité, la morbidité et les coûts économiques associés au tabagisme. Les répercussions sur la santé sont encore plus favorables lorsqu'une partie des recettes issues de la majoration est utilisée pour financer la lutte antitabac, la promotion de la santé et/ou d'autres activités et programmes de santé.

42. Les données à disposition permettent de tirer trois grandes conclusions, l'objectif général étant d'utiliser les politiques fiscales et financières pour réduire la consommation de tabac et améliorer la situation sanitaire.

i) Lorsque les gouvernements instaurent des taxes, il est important que celles-ci réduisent l'accessibilité économique des produits du tabac dans une mesure telle que l'on observe une réduction significative de la consommation de tabac et de ses conséquences, en particulier chez ceux qui risquent le plus de commencer à fumer (les jeunes) et ceux qui supportent une part disproportionnée des conséquences sanitaires et économiques du tabagisme (les personnes économiquement défavorisées).

ii) Une structure fiscale qui majore le prix de tous les produits du tabac et qui, pour un produit donné, diminue l'écart de prix entre les marques bon marché et plus onéreuses, réduit les possibilités pour les consommateurs de se tourner vers des marques ou produits moins chers en réaction à la hausse des taxes, ce qui maximise l'incidence sanitaire d'un relèvement de la fiscalité.

iii) Une majoration de la fiscalité du tabac peut produire de nouvelles recettes importantes, lesquelles pourraient être utilisées pour financer des programmes complets de lutte antitabac. Ces derniers, en réduisant encore la consommation de tabac, auraient sur les plans sanitaire et économique des répercussions favorables qui viendraient s'ajouter à celles découlant de la hausse des taxes.

MESURES À PRENDRE PAR LA CONFÉRENCE DES PARTIES

43. La Conférence des Parties est invitée à prendre note du présent rapport et à fournir des indications supplémentaires.

= = =