

Directives pour l'application de l'article 6 de la CCLAT (Mesures financières et fiscales visant à réduire la demande de tabac) – Ce que les ministères des Finances doivent savoir

Quatrième session de la Conférence des Parties à la Convention-cadre de l'OMS pour la lutte antitabac, 15-20 novembre 2010, Punta del Este, Uruguay

Les taxes sur le tabac sont une mesure efficace de maintes façons : elles apportent des bénéfices fiscaux et sanitaires évidents ; elles génèrent des recettes, et elles ont le soutien à la fois des économistes, d'autres experts et du public. Dans le climat actuel, de nombreux gouvernements se voient fortement contraints de trouver de nouvelles sources de revenu, mais il est important de procéder aussi efficacement que possible en la matière, en limitant les distorsions économiques et la charge administrative.

La mise en œuvre de taxes recommandées par un traité international largement accepté à travers le monde, par la Convention-cadre pour la lutte antitabac (CCLAT), en l'occurrence, jouira d'une plus grande légitimité et recevra un meilleur accueil, facilitant ainsi l'adoption de nouvelles taxes ou la majoration de la fiscalité.

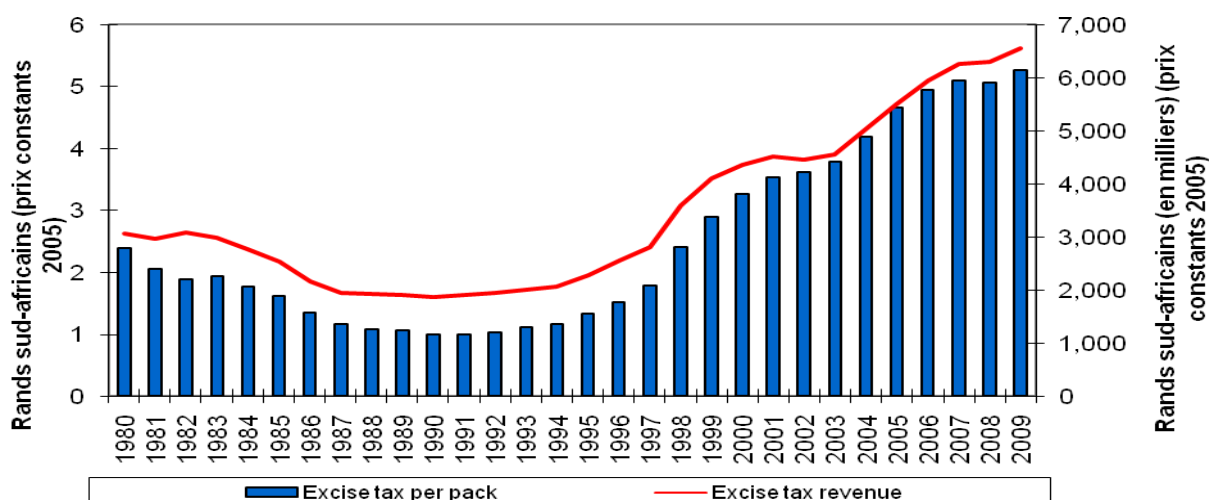
L'Alliance pour la Convention-cadre (FCA) invite la Conférence des Parties (COP) à instaurer un groupe de travail chargé d'élaborer des lignes directrices pour l'application de l'article 6. Ces directives faciliteraient grandement les initiatives nationales visant à simplifier et majorer les taxes sur le tabac. Dans le même temps, un groupe de travail réunissant des dirigeants de la finance donnerait une plus grande visibilité au traité et permettrait aux ministères des Finances d'apporter une contribution majeure à l'amélioration de la santé publique dans le monde.

Taxes sur le tabac : une source de recettes hautement fiable et prévisible

En règle générale, les majorations des droits de consommation ont un effet positif immédiat sur les recettes budgétaires. Néanmoins, les recettes fiscales peuvent marquer le pas avec le temps lorsque la consommation des produits taxés recule. Les produits du tabac étant fortement dépendogènes et n'ayant pas de substituts évidents, la demande diminue plus lentement face à l'augmentation des prix. En termes économiques, cela s'explique par la notion d'élasticité-prix (réactivité) de la demande. La demande de produits du tabac s'avère relativement inélastique. Par exemple, au Mexique, une augmentation des prix de 10 % (due à une taxe imposée) ne réduit la demande que de 4,8 %, soit une élasticité-prix de la demande de -0,48¹. Les taxes sur le tabac garantissent un niveau de recettes fiscales constant, non seulement à court terme, mais aussi à moyen terme.

¹ Jimenez J-R *et al.*, "The Impact of Taxation on Tobacco Consumption in Mexico", Tobacco Control, publié en ligne, le 19 février 2008.

Afrique du Sud



Source : Van Walbeek (2005), mis à jour avec les données du Trésor public du pays

L'Afrique du Sud illustre parfaitement la prévisibilité des recettes générées par les taxes sur le tabac. Le diagramme ci-dessus montre les recettes fiscales du tabac [en rouge] et le taux des droits d'accise sur le tabac [en bleu] du pays de 1980 à 2009. Entre 1980 et 1991, les droits (d'accise) sur le tabac ont reculé en valeur réelle, ajustée à l'inflation, et les recettes fiscales ont diminué. Depuis, le gouvernement sud-africain a introduit de nouvelles politiques fiscales induisant des majorations régulières (annuelles) des taxes sur le tabac. Cela s'est traduit par une croissance constante des recettes fiscales, qui ont plus que doublé depuis 1991.

Taxes sur le tabac : tous les pays y trouvent leur compte

Les conditions socio-économiques varient d'un pays à l'autre. Néanmoins, les taxes sur le tabac ont généré des bénéfices financiers clairs aussi bien dans les pays en développement que dans les pays développés. Dans les pays développés, les statistiques font état d'un recul de la demande de 4 % seulement après une augmentation de prix de 10 %². Cela conduit à des recettes fiscales constantes et prévisibles à court, moyen et même à long terme.

La possibilité d'enregistrer une forte hausse des recettes fiscales du tabac est encore plus élevée dans les pays en développement, et ce, pour les raisons suivantes :

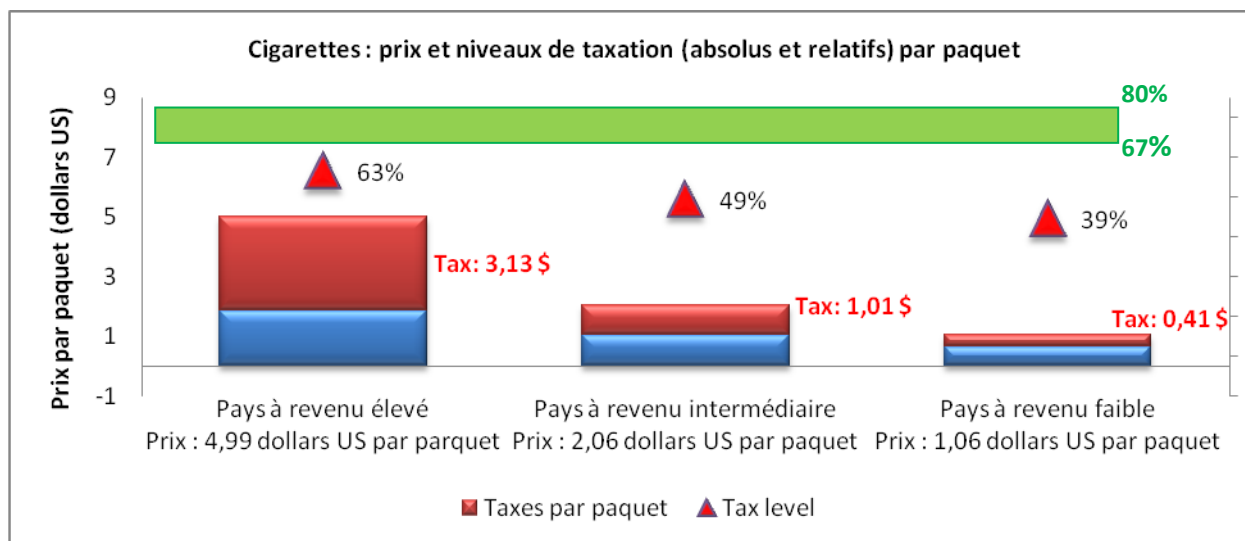
- **La consommation de produits du tabac est très répandue, en partie du fait de l'augmentation de leur accessibilité :** au cours des dernières décennies, de nombreux pays en développement ont connu une forte croissance économique et/ou une inflation élevée. Mais, l'augmentation générale des prix ne s'est pas accompagnée d'une hausse comparable du prix des produits du tabac, ce qui a rendu ces derniers plus accessibles pour le grand public³. Ainsi, une taxe sur le tabac peut dorénavant s'appliquer à une base plus large.
- **La marge de majoration des taxes est évidente :** les taxes sur le tabac sont généralement faibles dans les pays en développement, en valeur absolue et relative. Pour les cigarettes, les études ont recommandé un niveau de taxation du tabac compris entre 67 % et 89 % [la barre verte dans le diagramme ci-dessus] du prix de de vente au détail par paquet⁴. Cependant, de nombreux pays [en rouge] n'ont pas encore exploité pleinement ce potentiel. Le climat d'incertitude qui règne à la suite de la crise économique donne l'occasion de le faire.

² Cf. La Banque mondiale, *Maîtriser l'épidémie. L'État et les aspects économiques de la lutte contre le tabagisme*, 1999.

³ Blecher EH & Van Walbeek CP, "Cigarette Affordability Trends: An Update and Some Methodological Comments" *Tobacco Control* 18(3): 167-175, 2009 or Blecher EH, "Targeting the affordability of Cigarettes: A New Benchmark for Taxation Policy in Low-Income and Middle-Income Countries" *Tobacco Control* 2010 19: 325-330, 2010

⁴ Cf. World Bank, *Curbing the Epidemic: Governments and the Economics of Tobacco Control*, 1999.

Les pays développés et en développement bénéficieraient tous des directives de la CCLAT sur la taxation du tabac. Étant issues d'un traité international, elles permettraient, de par leur légitimité, non seulement d'affermir les arguments en faveur des taxes sur le tabac mais aussi de faciliter la mise en œuvre ou la majoration de ces taxes.



Source : Rapport de l'OMS sur l'épidémie mondiale de tabagisme, 2009, p. 58 et Banque mondiale, 1999

Taxes sur le tabac : d'autant plus attrayantes qu'elles ne pèsent que faiblement sur les personnes économiquement défavorisées et les jeunes

La réactivité aux prix est particulièrement forte chez les personnes économiquement défavorisées et les jeunes. Cela est parfaitement compréhensible : une personne économiquement défavorisée est plus sensible aux variations de prix qu'une personne riche car le coût des produits de consommation représente une part plus importante de ses revenus. De la même façon, un jeune (au revenu généralement limité) sera plus sensible aux changements de prix ou moins enclin à commencer à acheter des produits du tabac plus chers. Par conséquent, en achetant moins, les personnes économiquement défavorisées et les jeunes s'acquitteront d'une part plus faible des nouvelles taxes sur le tabac. Une majoration des taxes sur le tabac transfère donc en réalité la charge fiscale des foyers les plus économiquement défavorisés vers les ménages les plus riches. En termes économiques, cela signifie qu'une majoration de la fiscalité du tabac est en fait une mesure progressive⁵. Ainsi, les taxes sur le tabac ont des vertus largement acceptées par les économistes et la société civile, d'une part, et par le grand public, d'autre part.

Arguments fallacieux contre les taxes sur le tabac

Les preuves montrent clairement que les taxes sur le tabac augmenteront considérablement les recettes fiscales et qu'elles présenteront d'autres bénéfices macroéconomiques. Pour des raisons évidentes, l'industrie du tabac a toutefois faussement, mais avec succès, dépeint un lien entre les taxes sur le tabac et la contrebande ou le commerce illicite des produits du tabac.

Pour prévenir et lutter contre le commerce illicite, des mesures autres que l'abaissement des taxes ont été adoptées. La stratégie particulièrement efficace mise en œuvre par l'Espagne en est un parfait exemple. Entre 1997 et 1998, Madrid a joint ses forces à celles des pays voisins et réduit l'offre de produits de contrebande en renforçant les contrôles aux frontières⁶. La stratégie adoptée visait plus à réduire l'offre de cigarettes au niveau des conteneurs, grâce à une coopération avec les pays d'origine de la contrebande, qu'à éliminer la distribution au détail ou dans la rue.

Des mesures efficaces et éprouvées existent pour lutter contre le commerce illicite des produits du tabac, tels que le renforcement des services de renseignement, l'augmentation de l'activité douanière et le développement de la coopération internationale. En outre, les négociations pour l'élaboration

⁵ WHO Technical Manual on Tobacco Tax Administration, 2010.

⁶ Joossens L, Report on Smuggling Control in Spain, non daté.

d'un Protocole sur le commerce illicite (PCI) sous l'égide de la CCLAT sont déjà bien avancées entre les pays ; le moment est donc on ne peut plus propice pour majorer les taxes sur le tabac.

Les ministères des Finances à même de sauver des vies

Le coût du tabac pour la société est élevé et revêt de multiples facettes. Les taux d'absentéisme sont plus élevés chez les fumeurs que chez les non-fumeurs. Le coût de la prise en charge des fumeurs malades s'avère également très élevé. En ce sens, les taxes sur le tabac constituent une mesure très efficace de prévention des décès et des maladies causés par le tabagisme. Prenons un exemple : si la Russie décidait de majorer ses taxes sur le tabac de sorte qu'elles représentent 70 % du prix de détail, cela permettrait d'éviter jusqu'à 2,7 millions de décès liés au tabac au sein de la population russe actuelle⁷. De surcroît, un relèvement de la fiscalité du tabac réduirait les coûts associés à la consommation de tabac et au tabagisme, comme les coûts inhérents à l'augmentation de l'absentéisme et ceux liés aux pathologies développées par les non-fumeurs à la suite d'une exposition à la fumée secondaire. Une majoration des taxes sur le tabac entraînerait également une baisse des coûts environnementaux liés à la culture et à la transformation du tabac, tels que la déforestation et la dégradation de l'environnement.

Des taxes sur le tabac plus élevées sauvent des vies. En se positionnant en fers de lance et en participant à l'élaboration des directives sur la fiscalité du tabac, les ministères des Finances apporteront leur contribution active à la santé publique dans le monde.

Taxes sur le tabac : l'éventail des possibilités

La mise en œuvre de taxes sur le tabac peut prendre différentes formes et ne nécessite pas d'infrastructure administrative supplémentaire. Les taxes sur le tabac peuvent être prélevées de maintes façons. De nos jours, on distingue quatre grands types de taxes appliqués dans le monde :

- **Les droits d'accise** : généralement appliqués aux marchandises (importées ou nationales) d'une catégorie de produits donnée, souvent à la production/l'importation, ils peuvent prendre la forme d'un montant fixe par unité de produit (droit d'accise spécifique) ou d'un pourcentage de la valeur du produit (droit d'accise *ad valorem*).
- **La TVA** : les taxes sur la valeur ajoutée sont des droits de consommation largement utilisés.
- **Les taxes sur les ventes au détail** : elles ne sont prélevées que lors de la vente finale (d'où leur nom) et leur utilisation se limite en grande partie aux États-Unis.
- **Les droits sur les importations** : ils sont fréquemment appliqués sous la forme de droits de douane prélevés sur les cigarettes importées.

La diversité des régimes de taxation existants présente un certain nombre d'avantages. Le plus important est sans doute la possibilité qu'offrent les divers mécanismes de collecte des taxes d'élaborer des politiques reflétant les conditions et priorités locales. De plus, étant donnée la flexibilité des taxes sur le tabac, tous les pays utilisent d'ores et déjà une certaine forme de système de taxation. La majoration des taxes ne suppose donc pas de coûts administratifs supplémentaires.

On observe une certaine uniformisation des politiques de taxation du tabac ces dernières années. De fait, l'application de plusieurs accords commerciaux a conduit, dans de nombreuses régions, à une diminution des droits sur les importations sur les produits du tabac. Cette tendance témoigne de la nécessité pour les ministères des Finances de s'impliquer davantage et de partager leurs expériences et meilleures pratiques dans un forum mondial tel que le groupe de travail sur les directives pour l'application de l'article 6.

Élaboration de directives

Les ministères des Finances ont un rôle majeur à jouer dans le processus de la CCLAT. L'article 6 du traité reconnaît l'importance des mesures fiscales sur le tabac pour la lutte antitabac et la santé publique. De par leur expertise et leurs intérêts acquis évidents sur cette question, il est légitime d'associer activement les ministères des Finances aux discussions en la matière. Ils tireront de nombreux avantages de leur participation à l'élaboration des directives, parmi lesquels :

⁷ Ross H, Shariff S, and Gilmore A, *Economics of Tobacco Taxation in Russia* Bloomberg Initiative to Reduce Tobacco Use, 2009.

1. **Un soutien en faveur des taxes sur le tabac** : l'élaboration des directives facilitera la majoration et la simplification des taxes sur le tabac au niveau national, en institutionnalisant le processus et en assurant le soutien des économistes, des organisations financières internationales et de la société civile.
2. **Un forum mondial pour partager des idées et des approches** : à l'ère de la mondialisation, les appels en faveur d'une approche plus coordonnée entre états sur diverses questions, dont les taxes, se font de plus en plus pressants. Le processus d'élaboration des directives garantit que chaque pays (Partie) puisse partager son expérience et ses préoccupations lors des négociations.
3. **Des réalisations sur lesquelles s'appuyer** : enfin, les Parties ont d'ores et déjà décidé de traiter la question du commerce illicite et négocient actuellement le Protocole correspondant sous l'égide de la CCLAT. Le moment est donc idéal pour élaborer des directives sur les taxes, un processus auquel les ministères des Finances devraient être associés.

Conclusion

La CCLAT traite de la lutte antitabac dans son ensemble et semble être principalement axée sur les questions de santé. Pour gagner en efficacité, la lutte antitabac doit toutefois impliquer activement d'autres secteurs et se fonder sur une base économique saine. Étant donné le climat économique actuel, les négociations avancées du PCI et la nécessité de nouvelles perspectives, le moment est venu pour les ministères des Finances de rejoindre le processus de la CCLAT en participant à l'élaboration des directives pour l'application de l'article 6.