

# Comment utiliser les directives pour l'application de l'article 6 de la CCLAT

## Introduction

<b>Introduction</b> .....	<b>2</b>
<b>Comment utiliser les directives pour l'application de l'article 6</b> .....	<b>3</b>
<b>1. Les taxes sur le tabac : un atout pour la santé et pour les finances publiques</b> .....	<b>4</b>
<b>Inflation et « prix réels »</b> .....	<b>5</b>
<b>2. Comment les taxes sur le tabac améliorent la santé des gens</b>	<b>6</b>
<b>2.1 Élasticité-prix</b> .....	<b>6</b>
<b>2.2 Taxation et accessibilité économique</b> .....	<b>7</b>
<b>3. Quel type de taxe sur le tabac faut-il favoriser ?</b> .....	<b>8</b>
<b>Évitement fiscal et prix de transfert</b> .....	<b>11</b>
<b>3.2 Niveau des taux à appliquer</b> .....	<b>12</b>
<b>3.3 Application plus générale de charges fiscales comparables pour les différents produits du tabac</b> .....	<b>13</b>
<b>4. Aider les gouvernements à faire le suivi des recettes fiscales provenant du tabac</b> .....	<b>14</b>
<b>5. L'affectation des recettes générées par les taxes sur le tabac</b> .....	<b>15</b>
<b>6. Rappel : pourquoi les ventes en franchise de taxes ou de droits devraient être supprimées</b> .....	<b>17</b>
<b>Quelques conseils concernant l'utilisation des directives pour l'application de l'article 6 à des fins de plaidoyer</b> .....	<b>18</b>
<b>Annexe 1 : exemple de note à un responsable du gouvernement</b> .....	<b>19</b>

En octobre 2014, la majorité des pays du monde se sont réunis pour discuter de la Convention-cadre pour la lutte antitabac (CCLAT). Lors de cette rencontre, connue sous le nom de COP6 (pour sixième session de la Conférence des Parties), les délégués ont adopté les directives pour l'application de l'article 6. Jusqu'à leur adoption, à savoir l'article 6, il s'agissait donc d'un projet de directives.

Les directives sont des documents négociés entre toutes les Parties à la CCLAT (en date de mai 2014 : 177 pays, plus l'Union européenne), qui établissent leur accord sur ce que signifie faire un bon travail dans la mise en œuvre d'un article spécifique de la Convention-cadre.<sup>1</sup>

Qu'est-ce qui rend l'article 6 si important ? Le fait que, pour la première fois, les gouvernements s'accordent sur ce qui constitue, et ce qui ne constitue pas, une bonne politique de taxation du tabac. En ce sens, les directives représentent un outil de plaidoyer exceptionnellement efficace.



### À qui ce guide est-il destiné ?

Ce guide a été élaboré à l'attention des défenseurs de la lutte antitabac, qu'ils soient responsables publics ou représentants de la société civile. Il ne présume pas que vous soyez un spécialiste des processus et des documents de la CCLAT ou des questions fiscales.

<sup>1</sup> Une fois adoptées, les directives sont mises en ligne sur le site Internet du Secrétariat de la CCLAT, à l'adresse <http://www.who.int/fctc/guidelines/adopted/fr/>.

## Comment ce document est structuré



Le texte qui suit est un commentaire à propos des directives sur la mise en œuvre de l'article 6 de la CCLAT.

Ce commentaire suit l'ordre des directives du début jusqu'à la fin. Les sections correspondent donc aux sections qu'on retrouve dans le texte des directives.

À la fin du document, vous trouverez quelques conseils concernant l'utilisation des directives à des fins de plaidoyer.

Toutes les recommandations, de même que les citations dans les encadrés, sont tirées des directives.

N'hésitez pas à nous faire part de vos suggestions et de votre expérience.

Alliance pour la Convention-cadre (FCA)

## Comment utiliser les directives pour l'application de l'article 6

Depuis des dizaines d'années, les organismes de santé dans différents pays font pression sur leurs gouvernements pour qu'ils augmentent les taxes sur le tabac en vue de réduire la consommation et la prévalence du tabagisme, en particulier chez les jeunes.

Depuis encore plus longtemps, l'industrie du tabac affirme que les taxes sur le tabac doivent rester peu élevées. L'industrie adapte ses arguments au pays et au gouvernement qu'elle cherche à influencer mais elle prétend généralement que :

1. La majoration des taxes sur le tabac n'augmentera pas réellement les recettes fiscales.
2. La majoration des taxes sur le tabac ne diminue pas la consommation ou le tabagisme chez les jeunes.
3. La majoration des taxes sur le tabac génère la contrebande et renforce le crime organisé.
4. La majoration des taxes sur le tabac est injuste pour les pauvres, qui sont les plus susceptibles de fumer. (C'est ce qu'on appelle la « régressivité ».)

Les directives pour l'application de l'article 6, ont été rédigées par les Parties à la CCLAT et non par des défenseurs de la lutte antitabac, des économistes isolés ou même l'Organisation mondiale de la Santé. Elles répondent à chacun de ces arguments. Les auteurs ont fondé les directives sur des éléments de preuve et se sont appuyés sur l'expérience des pays ayant participé au groupe de travail.

Comme nous allons le voir, les directives incluent également des conseils pratiques sur la manière de structurer les taxes sur le tabac et de consolider l'administration fiscale. Elles recommandent aussi aux gouvernements d'établir des politiques de taxation du tabac à long terme, avec des objectifs chiffrés – ce qui pourrait changer la donne dans de nombreux pays.

# 1. Les taxes sur le tabac : un atout pour la santé et pour les finances publiques

(sur la base des directives pour l'application de l'article 6, section 1 : Principes directeurs)

Les gouvernements ont deux raisons de taxer les produits du tabac.

Premièrement, c'est une bonne source de revenus. Les taxes sur le tabac sont faciles à administrer et permettent de prélever des recettes fiscales importantes.

Dans le jargon économique, la demande de tabac est **inélastique par rapport aux prix**. En d'autres termes, les fumeurs réagissent lorsque les prix augmentent – ils sont **sensibles aux prix** – mais ils réduisent leur consommation dans une proportion inférieure au pourcentage d'augmentation du prix, ce qui signifie qu'au final, ils paient plus de taxes sur le tabac. En outre, dans la plupart des pays, il y a relativement peu de fabricants de produits du tabac. Il est donc plus facile de taxer les produits du tabac et moins cher de récupérer ces taxes par rapport à la taxation de la majorité des autres produits.

Deuxièmement, la majoration des taxes sur le tabac a un effet positif sur les fumeurs voire meilleur sur les fumeurs potentiels et présente même des avantages pour les non-fumeurs.

Un principe de base en économie veut que l'augmentation du prix de (presque) n'importe quel produit fait baisser la demande de ce produit (si toutes les autres variables restent stables). Il existe au moins deux façons de considérer ce principe. Premièrement, il existe de nombreux biens que beaucoup d'entre nous souhaiteraient acheter. Le nombre de ces produits dépasse ce que la majorité d'entre nous pouvons nous permettre. Si un produit devient plus cher mais que les autres restent au même prix, alors nous aurons tendance à rediriger certaines de nos dépenses vers les articles qui comparativement sont restés bon marché, c'est ce que l'on appelle **l'effet de substitution**.

Deuxièmement, si un fumeur dispose d'un budget de 100 \$ pour acheter ses cigarettes pour le mois et que le prix des cigarettes augmente, il devra diminuer sa consommation de cigarettes. C'est ce qu'on appelle **l'effet de revenu**.

Bien sûr, *certaines* fumeurs réagiront en réduisant leur consommation d'autres produits et continueront à fumer autant qu'avant. Les produits du tabac sont en effet hautement dépendogènes. Mais, en général, si vous prenez la population dans son ensemble, la consommation de produits du tabac diminue lorsque les prix augmentent.

« Les politiques fiscales et tarifaires sont largement reconnues comme étant l'un des moyens les plus efficaces pour agir sur la demande et, partant, sur la consommation de produits du tabac. »

— Introduction au projet de directives pour l'application de l'article 6 de la CCLAT de l'OMS (prix et taxes)

« Une augmentation des taxes sur le tabac... compense en principe largement la baisse de consommation induite. »

— Extrait des directives pour l'application de l'article 6, principe directeur 1.3

« Une taxation efficace des produits du tabac qui entraîne une hausse des prix réels à la consommation (prix ajustés de l'inflation) est souhaitable parce qu'elle fait baisser la consommation et la prévalence du tabagisme et, par contrecoup, réduit la mortalité et la morbidité liées au tabac et améliore la santé de la population. L'augmentation des taxes sur le tabac est particulièrement importante pour protéger les jeunes... »

— Principe directeur 1.2

Autre chose à noter : les directives se réfèrent, dans les principes directeurs et partout ailleurs, à une taxation *efficace*. Dans la majorité des pays, les gouvernements ne contrôlent pas directement le prix des produits du

tabac mais peuvent l'influencer grâce à la taxation. Cependant, les taxes et les majorations de taxes ne sont pas toutes égales : si un système est mal conçu et/ou si l'industrie du tabac a appris à le manipuler,

les majorations de *taxes* n'entraînent pas toujours des augmentations de *prix*. Ce point est abordé plus en détail dans la partie 3 des directives, *les Systèmes de taxation du tabac*.

## Inflation et « prix réels »

Si vous ne connaissez pas le jargon économique, vous vous demandez peut-être ce que sont les prix « réels » mentionnés dans le principe directeur 1.2 et comment ils sont calculés.

Malgré leur nom, les prix « réels » ne sont pas les prix que vous voyez sur les étiquettes, que les économistes appellent les prix « nominaux ». Sur le long terme, l'évolution du prix nominal d'un article est difficile à interpréter, car les prix de nombreux articles de même que les revenus augmentent au fil du temps. On ne peut donc pas dire si un prix nominal supérieur implique réellement que quelque chose est plus cher *par rapport à d'autres choses que les gens achètent*.

Les prix réels tiennent compte de l'inflation. L'inflation se réfère à l'augmentation du niveau général des prix : c'est l'augmentation de la moyenne de tous les prix sur une période donnée. La quasi-majorité des pays connaissent l'inflation mais à des niveaux très variables.

Pour tenir compte de l'inflation, les économistes et les instituts nationaux de la statistique utilisent généralement un indice des prix à la consommation ou IPC (parfois appelé indice des prix de détail), basé sur les prix nominaux d'un panier type de biens et services.

Par exemple, si l'IPC était de 100 en 2000 puis est passé à 150 en 2010, cela signifie qu'il y a eu une inflation de 50 % sur une période de 10 ans.

Imaginons que le prix moyen d'un paquet de cigarettes soit passé dans le même temps de 2 \$ par paquet en 2000 à 2,60 \$ en 2010 (une augmentation de 30 %).

Quel est le prix « réel » des cigarettes ?

Et bien cela dépend de l'année de référence. En général, on se réfère au prix réel en dollars d'une année en particulier. Dans ce cas, prenons 2010 comme année de référence. Quel était le coût d'un paquet de cigarettes en 2000, mesuré en dollars de 2010 ?

Divisons 2 \$ par la valeur de l'IPC précédente (100 en 2000) et multiplions par la valeur de l'IPC actuelle (2010), soit :

$$(2 \$ \div 100) \times 150 = 3 \$.$$

En d'autres termes, entre 2000 et 2010, le prix réel d'un paquet de cigarettes a diminué de 3 \$ à 2,60 \$ en dollars de 2010. (Vous pouvez prendre l'année de référence que vous souhaitez et le calcul doit toujours montrer un prix réel inférieur en 2010).

Cela signifie que les cigarettes *deviennent moins chères par rapport à d'autres produits*.

Mais cela ne signifie pas nécessairement qu'elles sont plus abordables. Comme nous le verrons dans la prochaine section, cela dépend également de ce qui se passe au niveau des revenus.

## 2. Comment les taxes sur le tabac améliorent la santé des gens

(sur la base des directives pour l'application de l'article 6, section 2 :  
Liens entre les taxes sur le tabac, les prix du tabac et la santé publique)

### 2.1 Élasticité-prix

De très nombreuses études ont analysé l'effet de l'augmentation des prix du tabac (généralement due aux taxes) sur le tabagisme ; les directives présentent deux des meilleures références pour des informations détaillées sur cette question : le volume 14 de la série de manuels du CIRC<sup>1</sup>, ainsi que le *Manuel technique de l'OMS sur l'administration des taxes prélevées sur le tabac*<sup>2</sup>.

À des fins de plaidoyer, deux choses sont à retenir dans cette section.

Premièrement, les augmentations de prix peuvent faire diminuer le tabagisme de trois façons différentes :

1. Certains fumeurs arrêtent complètement de fumer. (Cela permet de réaliser les gains immédiats les plus importants en matière de santé dans la mesure où ces personnes présentent le plus grand risque de tomber malades et de mourir dans les prochaines années.)
2. Certaines personnes, en majorité des adolescents, qui auraient pu autrement commencer à fumer, s'abstiennent de le faire. (C'est l'effet de la prévention du tabagisme chez les jeunes – très important sur le long terme.)
3. Certaines personnes continuent de fumer mais réduisent leur consommation quotidienne. (C'est mieux que rien, mais les gains en matière de santé sont modestes à moins que cela présage d'un arrêt dans le futur.)

Les deux premiers effets, les fumeurs qui arrêtent de fumer et les adolescents qui ne commencent pas à fumer, se manifestent sous la forme de diminutions de la **prévalence** tandis que le troisième effet est qualifié par les directives d'« **intensité** ». Comme le mentionnent les directives, l'effet d'une majoration de taxes se fait sentir à peu près pour moitié sur la prévalence.

Le second point sur lequel il convient d'insister est que plus le fumeur est pauvre et/ou jeune, plus il aura tendance à être sensible aux prix. Cela vaut aussi au niveau des pays : le tabagisme diminue plus rapidement dans les pays pauvres que dans les pays riches face à une majoration des taxes équivalente. C'est également vrai pour les différents groupes de la population, comme les jeunes par rapport aux personnes plus âgées, les pauvres des zones urbaines par rapport aux classes moyennes des zones urbaines, etc.

Cela signifie que les *avantages pour la santé des majorations des taxes sur le tabac bénéficient dans une forte proportion aux pauvres*, un bon argument de plaidoyer dans la majorité des pays ! C'est un contreponds direct aux arguments de l'industrie du tabac selon lesquels les majorations de taxes sont régressives, la vérité étant

« Partout dans le monde, les données dont on dispose tendent à démontrer que l'effet d'une augmentation de prix se fait sentir à peu près pour moitié sur la prévalence et pour moitié sur l'intensité du tabagisme... Selon la plupart des estimations, l'élasticité-prix de la demande est comprise entre -0,2 et -0,8. » — Section 2.1

« ... l'augmentation des taxes fait comparativement baisser davantage la demande de tabac dans les groupes de population à revenu faible ou dans les pays où les consommateurs sont plus sensibles aux augmentations des prix, ce qui contribue à lutter contre les inégalités en matière de santé. » — Section 2.1



L'élasticité-prix de la demande se réfère au rapport entre les variations de la consommation (en pourcentage) et les variations du prix (en pourcentage aussi). Cela permet donc de mesurer l'ampleur de l'impact des majorations de prix sur la quantité de tabac consommée.

Par exemple, si l'élasticité-prix de la demande est de -0,5, cela signifie qu'une majoration de prix de 1 % fera baisser la consommation de 0,5 % ; une augmentation de 10 % fera baisser la consommation d'environ 5 % et ainsi de suite.

que le tabagisme lui-même est régressif et que les majorations de taxes aident les pauvres plus que les riches.

1 <http://www.iarc.fr/en/publications/pdfs-online/prev/handbook14/handbook14.pdf>

2 [http://www.who.int/iris/bitstream/10665/78072/1/9789242563993\\_fre.pdf?ua=1](http://www.who.int/iris/bitstream/10665/78072/1/9789242563993_fre.pdf?ua=1)

## 2.2 Taxation et accessibilité économique

Dans quels cas les augmentations du prix réel d'un produit ne font-elles pas baisser la consommation? Lorsque les *revenus* augmentent encore plus vite que les *prix* et que les gens peuvent donc absorber l'augmentation de prix. C'est ce qu'on appelle l'« élasticité-revenu » : plus les gens s'enrichissent, plus ils peuvent s'offrir de choses et plus la demande pour certains produits augmente. (Cela ne concerne pas tous les produits : par exemple, la demande de balais pourra diminuer si les gens deviennent suffisamment riches pour s'acheter des aspirateurs.)

Dans le cas des produits du tabac, l'augmentation des revenus a tendance à entraîner une augmentation de la consommation, sauf si les taxes sur le tabac continuent d'augmenter et annulent cet effet du revenu.

« La plupart des estimations de l'élasticité-revenu de la demande pour les produits du tabac la situent entre 0 et 1. Une élasticité-revenu de la demande de 0,5 signifie qu'une augmentation du revenu de 10 % entraînera une augmentation de 5 % de la consommation de tabac. »

— Section 2.2

### Prenons l'exemple de la République tchèque :

En termes réels (après correction des effets de l'inflation), le produit intérieur brut par habitant (PIB) augmente de près de 2,5 % par an. Les revenus augmentent probablement au même rythme. L'inflation est d'environ 4 % par an. Cela signifie que le prix des cigarettes doit augmenter *d'au moins 6,5 % par an* afin d'assurer que les cigarettes ne deviennent pas plus accessibles économiquement. Pour réduire véritablement la consommation, l'augmentation doit être nettement supérieure à cela.

Cependant, les prix nominaux des cigarettes ont augmenté, en moyenne, de 6 % par an. Les cigarettes sont donc devenues plus abordables, malgré l'augmentation des prix en termes réels.

Afin d'éviter que les produits du tabac ne deviennent plus abordables, les pays peuvent lier les niveaux de taxation du tabac aux salaires, lesquels peuvent augmenter soit en raison de l'inflation soit en raison de l'augmentation du niveau de vie global. C'est le système qui a été mis en place en Australie, où les taxes sur le tabac sont déterminées en fonction des salaires nominaux et ajustées deux fois par an.

Dans les pays où il n'existe pas de données fiables et actualisées sur les niveaux de salaires, une bonne alternative consiste à lier les taxes sur le tabac au PIB par habitant.

## Recommandation [section 2]

« Lorsqu'elles fixent ou accroissent leurs niveaux nationaux de taxation, les Parties devraient prendre en considération – entre autres – l'élasticité-prix et l'élasticité-revenu de la demande, ainsi que l'inflation et l'évolution du revenu des ménages, de façon à rendre les produits du tabac moins abordables au fil du temps et à faire baisser ainsi la consommation et la prévalence du tabagisme. En conséquence, les Parties devraient étudier la possibilité de se doter de mécanismes ou de procédures d'ajustement régulier permettant une réévaluation périodique des niveaux de taxation du tabac. »



### 3. Quel type de taxe sur le tabac faut-il favoriser?

#### (sur la base des directives pour l'application de l'article 6, section 3 : Systèmes de taxation du tabac)

Il existe différents types de taxes qui peuvent avoir un impact sur le prix des produits du tabac, notamment les suivants :

- ▶ impôts sur le revenu des fabricants, des grossistes et des détaillants de produits du tabac ;
- ▶ droits de licence pour les marques ou les fabricants de tabac ;
- ▶ taxes sur les ventes comme la TVA (taxe sur la valeur ajoutée), la taxe générale sur les ventes ou la TPS (taxe sur les produits et services) ;
- ▶ droits d'importation ou droits de douane ;
- ▶ taxes d'accise (taxes uniquement applicables à certaines catégories de produits).

Le projet de directives n'aborde pas les deux premiers types de taxes. Il s'agit en effet de moyens indirects d'augmenter les prix du tabac lesquels, selon l'introduction, n'entrent pas dans le champ d'application des directives pour la mise en œuvre de l'article 6.

La TVA et la TPS ne sont généralement pas d'un grand intérêt pour la lutte antitabac puisqu'elles sont appliquées, au même taux, à une vaste gamme de produits. Cela signifie qu'une modification du taux de TVA ou de TPS ne rend pas les produits du tabac plus ou moins chers, par rapport à d'autres produits.

Les droits de douane ou d'importation, par définition, s'appliquent uniquement aux biens importés. Ils constituent rarement un très bon outil de lutte antitabac : si les gouvernements les augmentent de manière significative, l'industrie du tabac réagira probablement en déplaçant une partie de sa production dans une usine locale. Les petits pays qui ne disposent pas d'une industrie de fabrication pourraient faire exception. Si le marché est suffisamment petit, il est peu probable que l'industrie ouvre une nouvelle usine simplement pour éviter les droits de douane.

Restent les **taxes d'accise** (parfois aussi appelées droits d'accise, au risque de les confondre avec les droits de douane sur les importations). Il s'agit de taxes sur des catégories de produits particulières, les plus fréquentes étant le carburant, l'alcool et les produits du tabac.



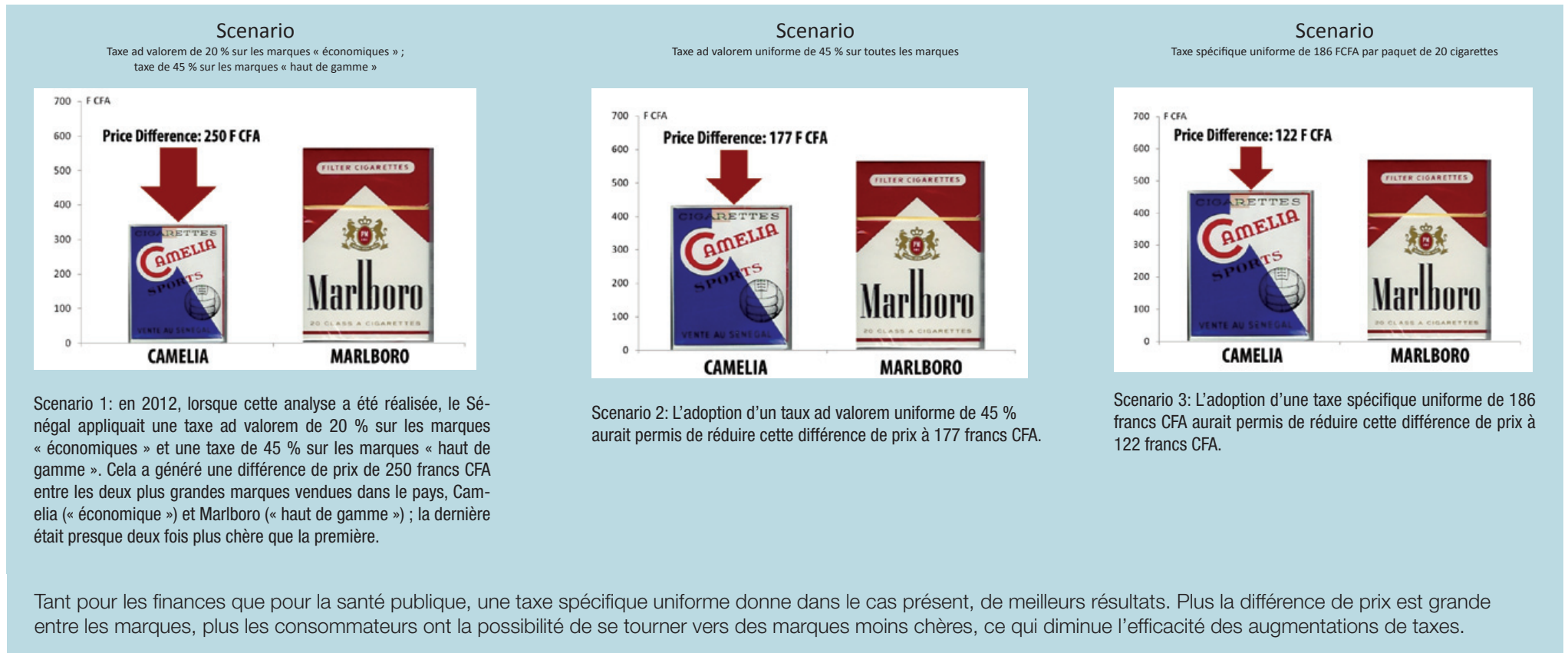
Les taxes d'accise se divisent en deux catégories principales : *les taxes spécifiques* et *les taxes ad valorem*.

Les taxes spécifiques sont constituées d'une valeur monétaire fixe par quantité (ou poids) de produit, par exemple 1 \$ par paquet de 20 cigarettes ou 10 \$ pour 1 000 grammes de tabac. Certains pays ont des taux de taxes spécifiques distincts pour différentes catégories de produits (appelés tranches), par exemple, 1 \$ par paquet de 20 cigarettes à filtres mais seulement 0,50 \$ par paquet de 20 cigarettes sans filtres. (Les directives déconseillent ce type de complication en faisant référence à plusieurs reprises à des « *taxes spécifiques uniformes* », c'est-à-dire un taux unique pour tous les types de cigarettes.)

Les taxes ad valorem correspondent à un *pourcentage*, par exemple 25 % du prix de gros ou du prix à l'importation. Cela signifie que le montant des taxes que les fumeurs paient sur un paquet d'une marque plus chère est supérieur au montant qu'ils paient sur une marque bon marché. (Certains pays compliquent le problème en appliquant des pourcentages dissemblables à différents types de cigarettes.)



## Exemple : Une taxe ad valorem à deux niveaux au Sénégal (système actuel) par rapport à une taxe ad valorem unique et une taxe spécifique uniforme.



D'un point de vue administratif, les taxes spécifiques sont clairement recommandées aux gouvernements. Dans le cas des taxes spécifiques, il suffit de connaître la quantité de produits du tabac vendue pour connaître le montant des taxes à prélever, et ces informations sont relativement faciles à contrôler. Dans le cas des taxes ad valorem, en revanche, il faut déterminer le prix auquel la taxe s'applique puis contrôler non seulement la *quantité* vendue mais aussi le *prix de vente*.

Certains pays appliquent la taxe au *prix au détail réel*, certains au *prix au détail recommandé*, d'autres au *prix de gros*, etc. Dans tous les cas, il existe un risque de dissimulation. Par exemple, les grossistes peuvent dire qu'ils vendent leurs cigarettes à 1 \$ le paquet afin de réduire le montant des taxes dues, mais facturer en réalité 1,25 \$.

En termes de lutte antitabac, il existe des arguments en faveur des deux types de taxes :

- ▶ Les taxes spécifiques sont plus efficaces pour augmenter le prix des marques bon marché. Elles créent un prix plancher pour les produits du tabac. En effet peu de fabricants peuvent se permettre de subventionner les ventes sur le long terme en vendant un produit à un prix inférieur aux taxes qui sont dues sur celui-ci. À l'inverse, les taxes ad valorem encouragent la concurrence des prix : lorsque les fabricants réduisent leurs prix, le montant des taxes dues diminue également.
- ▶ La valeur des taxes ad valorem change à mesure que l'industrie du tabac augmente (ou diminue) ses prix. Cela signifie qu'en cas d'inflation, la valeur augmente aussi. À l'inverse, les taxes spécifiques, ont de moins en moins de valeur en termes réels lorsque leurs taux demeurent inchangés. (Cet effet peut être corrigé en indexant les taux à l'inflation.)

Pour compliquer les choses, certains pays ont mis en place *un système mixte* de taxation du tabac, avec des taxes à la fois spécifiques et ad valorem. Par exemple, un pays pourrait appliquer à la fois une taxe spécifique de 1 \$ par paquet et une taxe ad valorem de 50 % , ou appliquer uniquement celle qui est la plus élevée (à savoir la taxe spécifique de 1 \$ par paquet, à moins que la valeur ad valorem de 50 % ne soit supérieure à 1 \$ au moment de son application. Cela permet de garantir le paiement d'au moins 1 \$ par paquet, que la marque soit bon marché ou non).

Les avantages et les inconvénients des systèmes de taxes ad valorem, spécifiques et mixtes ont été débattus avec véhémence entre les Parties au moment de la rédaction du projet de directives pour l'application de l'article 6. La recommandation à la fin de la section 3.1 se résume à ce qui suit :

- ▶ Les systèmes simples sont préférables aux systèmes compliqués (il convient d'éviter les taux d'imposition multiples comme des taux distincts pour les marques « de luxe », « milieu de gamme » et « discount »).
- ▶ Les systèmes spécifiques sont généralement préférables aux systèmes ad valorem.
- ▶ Si vous avez un système ad valorem, vous pouvez l'améliorer en y intégrant un élément spécifique soit en ajoutant une taxe spécifique (créant ainsi un système mixte) soit en instaurant une taxe plancher spécifique.

## Recommandation [section 3.1]

---

« Les Parties devraient appliquer le système de taxation le plus simple et le plus efficace répondant à leurs besoins en matière de santé publique et en matière fiscale, et tenant compte de leur situation nationale. Les Parties devraient envisager d'opter de préférence pour des systèmes de droits d'accise spécifiques ou des systèmes mixtes avec une taxe plancher spécifique, car ces systèmes présentent des avantages considérables par rapport au système reposant uniquement sur une accise ad valorem. »

## Évitement fiscal et les prix de transfert

La majorité des cigarettes dans le monde sont produites et vendues par de grandes sociétés multinationales qui opèrent dans de nombreux pays. Elles produisent souvent dans des pays où elles peuvent opérer de la manière la plus rentable et au coût le plus bas et, ces dernières années, elles ont procédé à d'importants regroupements entre leurs sites de production afin de créer des usines plus grandes et plus rentables.

Cela signifie que de nombreux pays, en particulier les petits, importent une grande quantité de cigarettes.

Dans ces circonstances, il existe de nombreuses possibilités d'éviter la taxation, voire d'y échapper. L'une des méthodes les plus courantes s'appelle le prix de transfert : il s'agit essentiellement d'une sous-évaluation des cigarettes, très efficace dans le cadre de systèmes ad valorem.

### Prenons l'exemple suivant :

La société ABC Tobacco opère dans deux pays, A et B, mais ne fabrique que dans le pays A et exporte vers le pays B. Dans le pays A, elle vend les cigarettes aux grossistes au prix de 1 \$ le paquet. Cependant, lorsqu'elle fait affaire à l'importateur exclusif dans le pays B – qui, comme par hasard, appartient majoritairement à la même ABC Tobacco – le prix de gros n'est que de 0,50 \$ le paquet. Comment expliquer cette situation ? Par le fait que cette sous-évaluation permet à la société ABC de payer moins de taxes d'accise dans le pays B, où une taxe ad valorem est prélevée. L'importateur revend les cigarettes à plusieurs distributeurs, qui appartiennent eux aussi à la société ABC, et ces distributeurs s'accorde une marge très importante sur les cigarettes qu'ils revendent aux détaillants. Ce faisant, la société ABC enregistre des marges bénéficiaires similaires dans les deux pays, mais paie beaucoup moins de taxes dans le pays B, où elle vend ses cigarettes à moindre prix.

Comment les pays peuvent-ils consolider leur administration fiscale afin de ne pas se faire escroquer à cause du prix de transfert ? Il est évident qu'une étroite coopération entre les douanes et les agences de recouvrement fiscal dans les deux pays peut aider. Cependant, l'utilisation de taxes d'accise spécifiques élimine la nécessité de traiter cette question. Par ailleurs, les pays peuvent utiliser des taxes ad valorem sur le prix au détail plutôt que sur les prix de gros ou à l'importation, mais cela n'élimine pas la possibilité de sous-évaluer les prix au détail.

(Le prix de transfert est un problème pour de nombreux secteurs de l'économie et pas uniquement pour le tabac. Pour plus d'informations sur le problème général du prix de transfert, consultez le site Internet du Réseau pour la justice fiscale, à l'adresse <http://www.taxjustice.net/topics/corporate-tax/transfer-pricing/>.)

## 3.2 Niveau des taux à appliquer

Ne serait-il pas merveilleux que les gouvernements conviennent d'un niveau (élevé !) de taxes sur le tabac qu'ils essaieraient tous d'atteindre ? Les organismes de santé pourraient critiquer leur gouvernement si leur pays était bien en-deçà de ce niveau « optimal » ou le féliciter s'il faisait de grands progrès en ce sens.

Bien que l'idée ait été examinée au cours des négociations ayant conduit à l'élaboration des directives pour l'application de l'article 6, elle s'est heurtée à deux obstacles, l'un politique et l'autre pratique.

D'un point de vue politique, les pays sont très réticents à l'idée de céder le moindre pouvoir de fixer leurs propres **niveaux de taxation**, même en acceptant des niveaux « optimaux » sur le plan mondial.

D'un point de vue pratique, il est difficile de déterminer un niveau optimal de taxes qui soit applicable dans un large éventail de pays aux situations économiques différentes. Par exemple, une taxe de 5 \$ par paquet serait faible dans un pays à revenu élevé où les prix sont élevés, mais elle serait extrêmement élevée dans un pays à faible revenu, où les salaires et les prix sont bien inférieurs.

Une possibilité de résoudre ce problème consiste à examiner la *part de taxe*. Si les taxes sur le tabac

représentent 80 % du prix au détail dans les deux pays, alors dans un sens les deux pays ont des politiques de taxation du tabac comparables.

Le projet de directives pour l'application de l'article 6 adopte une approche différente. Il évoque l'idée d'examiner les parts de taxe mais, en ce qui concerne les cibles concrètes, se limite à inclure une note de bas de page indiquant que le *Manuel technique de l'OMS sur l'administration des taxes prélevées* sur le tabac recommande une part de taxe d'accise de 70 %. Cependant, la recommandation actuelle invite les Parties à fixer leurs propres objectifs, sans toutefois spécifier le type d'objectif ni le niveau à atteindre.

Cette recommandation n'est pas aussi faible qu'elle n'y paraît au premier coup d'œil, car elle exige quelque chose de plus : « des politiques cohérentes à long terme », y compris des cibles pour les taux applicables, afin d'atteindre les buts sur un laps de temps donné. Par exemple, un pays pourrait annoncer que dans un délai de cinq ans il souhaite augmenter les taxes d'accise jusqu'à ce qu'elles représentent 65 % du prix au détail des cigarettes, dans le cadre d'un plan visant à réduire de 75 % le tabagisme chez les jeunes.

Les directives recommandent également d'ajuster régulièrement les taux des taxes afin de tenir compte de l'inflation et des augmentations du niveau de revenus, une recommandation particulièrement utile dans les pays où il n'y a pas eu de majoration des taxes sur le tabac depuis plusieurs années.

### Recommandation [section 3.2]

« Les Parties devraient mettre en place des politiques cohérentes à long terme, qu'elles suivront de manière régulière, concernant leur système de taxation des produits du tabac, y compris des cibles pour les taux applicables, afin d'atteindre leurs objectifs en matière de santé publique et de fiscalité sur un laps de temps donné.

Les taux des taxes devraient être régulièrement réexaminés, augmentés ou ajustés, éventuellement chaque année, en tenant compte de l'inflation et de l'évolution des revenus, afin de réduire la consommation de produits du tabac. »



Ce type de politique existe actuellement dans **très peu de pays** mais peut mener à des augmentations de taxes importantes et durables sur plusieurs années<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> La FCA a préparé un ensemble de supports pour les ONG qui souhaitent mener une campagne spécialement axée sur cette recommandation. Si vous souhaitez les recevoir, n'hésitez pas à nous contacter à l'adresse [fca@fctc.org](mailto:fca@fctc.org).

## Taux de taxe et parts de taxe : ce n'est pas la même chose !

Sur le plan international, une source importante d'informations sur la taxation du tabac est le *Rapport mondial sur la lutte antitabac* de l'OMS qui fournit des informations sur les niveaux des différentes taxes *en pourcentage du prix au détail des cigarettes* (tantôt nommé charge fiscale, incidence fiscale ou part de taxe).

En particulier dans les pays qui n'ont mis en place que des taxes ad valorem, certaines personnes confondent ce type de données, à savoir les informations sur la *part de taxe*, avec les taux des taxes ad valorem. Ce n'est pas du tout la même chose !

Prenons un exemple hypothétique : un pays a un niveau de taxe ad valorem de 50 %, dû sur le prix de gros des cigarettes.

Au prix de gros, un paquet de cigarettes se vend à 1 \$, avant application de la taxe. Par conséquent, les taxes sur le tabac dues sont de 0,50 \$, pour un prix de gros total de 1,50 \$. Ajoutez 0,20 \$ pour le transport et 0,20 \$ pour le détaillant, vous obtenez un prix au détail de 1,90 \$.

0,50 \$ représente 26,3 % de 1,90 \$. La *part de la taxe d'accise* est donc dans ce cas de 26,3 % alors que le taux de la taxe ad valorem est de 50 %.

Prenons un exemple non hypothétique : au Togo, la taxe ad valorem est de 45 %, due sur le prix de gros CAF. (CAF signifie « Coût, Assurance et Fret », soit le coût incluant le transport jusqu'au port d'entrée au Togo.) Le *Rapport mondial sur la lutte antitabac de 2013* indique que la part de taxation du tabac au Togo est de 12 %.<sup>1</sup>

Note finale : la part de taxation peut désigner la part de la taxe d'accise ou la part de taxation totale. La part de la taxe d'accise inclut uniquement la taxe d'accise et exclut les taxes sur les ventes ou les droits d'importation, tandis que la part de taxation totale inclut toutes les taxes, y inclus par exemple la TVA. Par défaut, la part de taxation totale sera toujours supérieure à la part de la taxe d'accise.

<sup>1</sup> [http://www.who.int/tobacco/global\\_report/2013/en/](http://www.who.int/tobacco/global_report/2013/en/)

## 3.3 Application plus générale de charges fiscales comparables pour les différents produits du tabac

Comme nous l'avons déjà indiqué, certains pays appliquent des taux de taxe distincts à différents types de cigarettes (par exemple : avec filtre ou sans filtre). D'autres pays appliquent des taux distincts pour différentes « catégories » de marques, comme les marques « haut de gamme » et « bas de gamme » (Quelques pays, comme le Bangladesh, ont de multiples segments de prix).

Ce traitement fiscal dissemblable cause divers types de problèmes administratifs. Il rend également difficile la prévision de l'impact des augmentations des taxes sur le tabac : certains fumeurs peuvent passer d'un type de produit à un autre plutôt que d'arrêter de fumer ou de réduire leur consommation.

Un problème connexe mais différent est posé par le tabac à rouler. Dans de nombreux pays, il revient nettement moins cher d'acheter du tabac et du papier à cigarette ou des tubes et de faire ses propres cigarettes plutôt que de les acheter toutes faites. De nombreux fumeurs trouvent cela trop compliqué et continuent d'acheter leurs cigarettes prêtes à la consommation mais, en cas de hausse des taxes sur le tabac, ils peuvent se tourner vers le tabac à rouler.

La différence de prix, dans de nombreux cas, résulte des taxes effectives inférieures sur le tabac à rouler par rapport aux cigarettes. Parfois, cette politique est délibérée : certains gouvernements pensent, à tort, que la disponibilité du tabac à rouler à bas prix empêchera le commerce illicite de cigarettes. Plus souvent, c'est parce que les cigarettes sont taxées à l'unité, tandis que le tabac à rouler est taxé au poids.

Dans le calcul des taxes sur le tabac à rouler, de nombreux pays utilisent un facteur d'équivalence de 1 gramme = une cigarette. Cependant, plusieurs fabricants ont trouvé des méthodes pour « gonfler » le tabac si bien que certaines marques de tabac à rouler n'ont besoin que de 0,4 gramme pour faire une cigarette, réduisant ainsi le taux de taxation de 60 %.

### Recommandation [section 3.3]

« Tous les produits du tabac devraient être taxés de manière comparable, en particulier lorsque le risque de remplacement d'un produit par un autre existe.

Les Parties devraient veiller à ce que leurs systèmes de taxation soient conçus d'une manière qui réduise le plus possible l'incitation pour les consommateurs à se tourner vers des produits meilleur marché dans la même catégorie ou vers d'autres catégories de produits moins chers chaque fois que les taxes ou le prix au détail augmentent [...] »

## 4. Aider les gouvernements à faire le suivi des recettes fiscales provenant du tabac

(sur la base des directives pour l'application de l'article 6, section 4 : Administration fiscale)

Fixer les taux de taxe est une chose. Percevoir les taxes en est une autre. Dans de nombreux pays, les gouvernements rencontrent des difficultés à percevoir les taxes dues par les sociétés en raison de l'évitement fiscal (= utilisation des complexités du droit fiscal pour réduire le montant à payer) et de la fraude fiscale (= évasion fiscale illégale).

La fraude fiscale va souvent de pair avec la corruption : les sociétés constatent qu'il revient moins cher de payer des contrôleurs fiscaux pour qu'ils ferment les yeux sur leurs activités plutôt que de payer les taxes dues.

Dans le cas du tabac, une tactique utilisée par les grands fabricants de cigarettes, lorsqu'ils peuvent le faire impunément, consiste à retenir les taxes puis à effectuer un paiement « volontaire » au gouvernement lorsque ce dernier est vraiment à court d'argent. Le message plus ou moins affiché aux gouvernements est le suivant : ils doivent faire tout ce qui est en leur pouvoir pour satisfaire les intérêts des fabricants de cigarettes, sous peine que cette source de revenus ne tarisse.

Les gouvernements sont vulnérables à cette sorte de tactique lorsqu'ils n'ont aucun moyen de vérifier par eux-mêmes qui vend quelle quantité de produits du tabac à qui. Par conséquent, la plupart des mesures essentielles en matière d'administration fiscale consistent à donner aux gouvernements le moyen de savoir ce qui est fabriqué, importé et vendu dans leur pays, au moins jusqu'au moment où les taxes sont perçues.

Ainsi, l'une des recommandations clés pour tous les États consiste à percevoir les taxes le plus près possible du point de production, c'est-à-dire lorsque les produits quittent l'usine, dans le cas de la fabrication nationale, ou, dans le cas des produits importés, lorsqu'ils entrent dans le pays.

### Recommandation [section 4.2]

---

« Pour réduire la complexité des systèmes de recouvrement, les droits d'accise devraient être imposés aux points de production, d'importation ou de sortie d'entrepôt pour mise à la consommation. »

Notons deux autres mesures importantes :

- ▶ l'obtention obligatoire d'autorisations ou de licences par l'ensemble des producteurs, importateurs, grossistes, etc. de produits du tabac (voir 4.1) ;
- ▶ l'apposition obligatoire de timbres fiscaux ou de tout autre type de marque fiscale afin de faciliter la distinction entre les produits légaux dont les taxes ont été payées et les produits illicites dont les taxes n'ont pas été payées (voir 4.4).

Pour les pays qui prévoient d'augmenter les taxes sur le tabac de manière significative, (et nous espérons que toutes les Parties à la CCLAT finiront par le faire !), un autre problème réside dans les stratégies d'anticipation qu'utilisent l'industrie, les grossistes voire les détaillants. En d'autres termes, si les grossistes ou les commerçants savent qu'une majoration des taxes sur le tabac va se produire sous peu, ils peuvent gonfler leurs stocks en achetant de grandes quantités de cigarettes avant l'entrée en vigueur de la nouvelle taxe, payer le taux existant plus bas puis continuer à vendre au même prix qu'avant l'augmentation – ou aussi augmenter les prix, rejeter la faute sur le gouvernement mais en réalité se mettre l'argent dans les poches.

Les deux approches principales pour traiter ce problème sont les taxes sur les stocks – une taxe spéciale sur tous les produits en stock d'une société au moment de la majoration de taxe – ou les limites de mise sur le marché dans les jours (ou les semaines) qui précèdent une majoration de taxe. (Voir section 4.3.)



## 5. L'affectation des recettes générées par les taxes sur le tabac

(sur la base des directives pour l'application de l'article 6 :  
Utilisation des recettes fiscales)



Certains pays ont mis en place une forme d'affectation rigide. L'exemple le plus connu est celui de la Thai Health Promotion Foundation, qui est financée par une surtaxe de 2 % sur les taxes sur le tabac et l'alcool.

Plus récemment, le Panama et le Botswana, entre autres, ont également décidé d'affecter une part des recettes fiscales du tabac à la lutte antitabac.

Même à leurs faibles niveaux actuels, il n'existe probablement aucun pays dans le monde où le montant des recettes générées par les taxes sur le tabac soit *moins important* que les dépenses des gouvernements en matière de lutte antitabac. En effet, selon le *Rapport mondial sur la lutte antitabac de 2013*, les gouvernements du monde entier tirent environ 145 \$ de taxes sur le tabac pour 1 \$ dépensé dans la lutte antitabac ; 96 % de toutes les dépenses en matière de lutte antitabac sont réalisées dans les pays riches.

La lutte antitabac étant insuffisamment financée dans beaucoup de pays, de nombreux défenseurs de la lutte antitabac ont suggéré qu'une part des revenus des taxes sur le tabac soit affectée aux budgets de la lutte antitabac au niveau national, soit par une obligation légale (*affectation rigide*) soit par un simple engagement politique (*affectation flexible*).

Bien que l'idée d'une affectation rigide soit très attrayante pour les défenseurs de la lutte antitabac, de nombreux ministères des Finances y sont fermement opposés, et il est important de comprendre leur raisonnement. Entre autres éléments, ces ministères prétendent que :

1. Le tabagisme est très coûteux pour les gouvernements, et pour la société en général. Les fumeurs tombent malades et, dans les pays dotés de systèmes de soins de santé publics, cela implique une augmentation des dépenses de santé. Le tabagisme détériore également les bâtiments (risque d'incendie accru, factures de nettoyage plus élevées). Enfin, les fumeurs qui tombent malades sont moins productifs, étant parfois dans l'impossibilité de travailler, et paient donc moins d'impôts. L'un des objectifs visés par les taxes sur le tabac consiste à compenser le manque à gagner pour l'État attribuable au tabagisme. L'argent consacré à la lutte antitabac représente une dépense supplémentaire et non une compensation (partielle) des coûts liés au tabagisme.
2. Lier certains types de dépenses à des sources de revenus spécifiques peut considérablement compliquer le processus budgétaire. Si l'État s'engage à consacrer un pourcentage fixe des recettes fiscales du tabac à la lutte contre le tabagisme, d'autres réclameront que les revenus du carburant servent à la réparation des routes, les recettes fiscales sur l'alcool au traitement des alcooliques et au financement de la police, etc. Rapidement, le ministère des Finances n'aura plus de flexibilité dans le choix de ses dépenses ; des activités fondamentales mais moins visibles ne pourront plus être financées.



3. **Établir un budget implique toujours de définir des priorités.** Les gens demandent toujours plus à l'État que ce que les fonds dont il dispose permettent réellement de faire. Une taxe dédiée met un problème particulier au premier rang sans réfléchir aux priorités concurrentes. Et s'il y avait soudainement une épidémie causée par une nouvelle bactérie ou des inondations catastrophiques dans une région du pays ? Pourquoi, au contraire d'autres programmes, le programme de lutte anti-tabac devrait-il être protégé des coupes budgétaires temporaires ?

Malgré le caractère sérieux de tous ces arguments, les défenseurs de la lutte antitabac ont plusieurs contre-arguments :

1. **Les dépenses en matière de lutte antitabac augmentent l'acceptabilité sociale de l'augmentation des taxes sur le tabac.** Un argument souvent cité contre la majoration des taxes sur le tabac veut que l'État utilise les fumeurs comme de simples « vaches à lait » et qu'en raison des recettes fiscales provenant du tabac les gouvernements préfèrent en fait que le taux de tabagisme reste élevé. Un programme de lutte antitabac complet et équilibré, incluant l'aide au sevrage tabagique, démontre que cela n'est pas le cas : l'objectif de la majoration est de réduire le tabagisme.
2. **Dans de nombreux pays, les gens ont l'impression de ne pas recevoir des services à la hauteur des taxes et des impôts qu'ils paient.** En particulier, les citoyens de nombreux pays pensent que leurs taxes remplissent les poches d'hommes politiques corrompus ou fournissent des salaires excessifs à des fonctionnaires qui ne servent à rien. Bien que cette vision des choses soit bien souvent éloigné de la réalité (notamment en ce qui concerne la fonction publique !), elle est largement répandue. Une loi obligeant le gouvernement à dépenser les revenus d'une taxe particulière, d'une façon particulière, aide à résoudre ce problème de perception.

Comme vous pouvez l'imaginer, ce sujet – l'affectation des recettes tirées de la taxation du tabac – a suscité de vives controverses lors de l'élaboration des directives pour l'application de l'article 6. Après de longues discussions, les Parties ont convenu d'un texte de compromis, énonçant *grosso modo* que certains pays prévoient une affectation spéciale des recettes et d'autres non et que les Parties « pourraient envisager » cette affectation ou utiliser les revenus d'autres sources afin de financer la lutte antitabac.

## Recommandation [section 5]

---

«Les Parties pourraient envisager, tout en gardant à l'esprit l'article 26.2 de la Convention-cadre de l'OMS, et conformément à la législation nationale, d'affecter des recettes fiscales à des programmes de lutte antitabac tels que des programmes de sensibilisation du public, de promotion de la santé et de prévention de la maladie, à des services d'aide au sevrage tabagique, au développement d'activités de remplacement économiquement viables et au financement de structures appropriées pour la lutte antitabac. »

## 6. Rappel : pourquoi les ventes en franchise de taxes ou de droits devraient être supprimées

(sur la base des directives pour l'application de l'article 6, section 6 :  
Ventes en franchise de taxes ou de droits)

« Les ventes en franchise de taxes et de droits érodent généralement les effets des mesures fiscales et tarifaires visant à réduire la demande de produits du tabac puisque les produits du tabac hors taxes sont moins chers et donc économiquement plus accessibles que ceux qui sont taxés. Cela va à l'encontre des objectifs sanitaires de la taxation et nuit à la santé publique en encourageant la consommation personnelle. »

— Section 6

La plupart des aéroports internationaux disposent de boutiques duty-free qui vendent de l'alcool, des produits du tabac, du parfum, des chocolats et d'autres produits aux voyageurs en partance pour l'étranger. Le raisonnement de base des gouvernements est simple : comme les voyageurs doivent rentrer dans leurs pays, il est préférable qu'ils achètent les produits dans notre pays, même s'ils ne paient pas de taxes dessus, plutôt que d'acheter ces produits à l'étranger.

Bien sûr, puisque la quasi-totalité des pays proposent ce type de boutiques, tous les États perdent des revenus via ce système : les résidents qui reviennent de l'étranger y achètent des produits duty-free et paient donc moins de taxes dans leur propre pays. (Certains pays autorisent également les boutiques duty-free pour les voyageurs qui rentrent au pays afin de récupérer une partie des ventes « perdues » mais cela implique toujours une perte de recettes fiscales.)

Dans le cas des produits du tabac, la conséquence n'est pas simplement une perte de recettes pour tous les États : les ventes en franchise de taxes signifient que les produits du tabac sont moins chers pour quelqu'un qui voyage régulièrement (ou qui connaît quelqu'un dans ce cas), et par conséquent que les taux de tabagisme sont plus élevés et les maladies liées au tabagisme plus nombreuses.

Autre problème causé par la franchise de taxes et de droits : les boutiques duty-free sont généralement approvisionnées en produits du tabac *sur lesquels aucune taxe n'a été perçue*<sup>1</sup>. Cela signifie que certains grossistes ont une raison légitime de stocker de grandes quantités de produits non taxés. Ces produits peuvent être expédiés dans le monde entier et, dans de nombreux cas, détournés vers le commerce illicite.

Ces problèmes ont déjà été reconnus lors de la négociation de la CCLAT. L'article 6 de la Convention exhorte les Parties à « adopter... des mesures pouvant comprendre... l'interdiction ou la restriction, selon le cas, de la vente aux voyageurs internationaux, et/ou de l'importation par eux, de produits du tabac en franchise de droits et de taxes. »

Malheureusement pour les défenseurs de la lutte antitabac, l'industrie des produits hors-taxes a exercé de fortes pressions au fil des années contre la mise en œuvre de cette mesure. Les directives pour l'application de l'article 6 aident dans le sens où elles fournissent une certaine justification à l'interdiction des ventes en franchise de droits et de taxes. Cependant, la recommandation à ce sujet reprend presque textuellement ce qui existe déjà dans la Convention.

<sup>1</sup> Il est bien sûr possible de taxer tous les produits du tabac puis de rembourser les taxes aux détaillants duty-free sur les ventes réalisées.

## Quelques conseils concernant l'utilisation des directives pour l'application de l'article 6 à des fins de plaidoyer

1. Rappelez aux gouvernements que ces directives ont été *rédigées par les Parties elles-mêmes*. Le groupe de travail chargé d'élaborer les directives pour l'application de l'article 6 (établi par la COP4) et le groupe de rédaction (établi par la COP5) incluaient des représentants de dizaines de Parties de toutes les régions du monde, avec une représentation égale des ministères de la Santé et des Finances.
2. Demandez à vos relations au sein de votre gouvernement les arguments qu'elles ont entendus contre la majoration des taxes. L'industrie varie son approche selon les pays et il ne sert à rien de perdre votre temps à disqualifier des arguments qui n'ont pas été formulés.
3. Les taxes sur le tabac sont de plus en plus acceptées au niveau mondial. Certains exemples récents que vous pouvez partager :
  - Les Philippines ont adopté un plan pour fusionner quatre paliers de taxes en un seul d'ici 2017, ce qui aura pour effet d'augmenter les taxes de plus de 1 000 % sur les marques les moins chères.<sup>1</sup>
  - Bill Gates et Larry Summers ont lancé Global Health 2035, un appel en faveur de la majoration des taxes sur le tabac.<sup>2</sup>
4. La taxation du tabac a été le thème de la Journée mondiale sans tabac 2014. Vous trouverez plus d'informations sur le site de l'OMS : <http://www.who.int/campaigns/no-tobacco-day/2014/event/en/>
5. Le texte du projet des directives peut-être consulté en suivant le lien : <https://tinyurl.com/odyhaki>. Le contenu des directives adoptées durant la COP6 seront prochainement disponibles sur le site de la CCLAT à l'adresse suivante – [http://apps.who.int/gb/fctc/E/E\\_cop6.htm](http://apps.who.int/gb/fctc/E/E_cop6.htm).
6. Consultez la liste des membres du groupe de rédaction de l'article 6 sur le site : [http://www.who.int/fctc/guidelines/groups/Composition\\_WGs\\_after\\_COP5\\_24March2013\\_revOct2013.pdf?ua=1](http://www.who.int/fctc/guidelines/groups/Composition_WGs_after_COP5_24March2013_revOct2013.pdf?ua=1).

<sup>1</sup> <http://seatca.org/dmndocuments/ASEANTaxReportCardMay13forWEB.pdf>

<sup>2</sup> Voir [www.globalhealth2035.org](http://www.globalhealth2035.org)

## Annexe 1 : exemple de note à un responsable du gouvernement

**De:** Jacques Chong, Nullia sans tabac  
**À:** Argon None, ministre des Finances  
**Re:** Besoin d'un système de taxation simplifié et de majorations des taxes sur le tabac importantes et durables

Encore merci d'avoir pris le temps de me rencontrer hier. J'ai trouvé notre discussion très utile et productive. Pour y donner suite, nous pensons que le système de taxation du tabac à Nullia est inutilement compliqué, entraîne un manque à gagner de plusieurs millions et maintient les taux de tabagisme plus élevés qu'ils ne devraient être.

Actuellement, nous disposons de quatre taux ad valorem différents pour les cigarettes (10 % sur les « traditionnelles », 25 % sur les sans filtres, 40 % sur les « économiques » avec filtres et 50 % sur les « haut de gamme » avec filtres), ainsi que de la taxe de santé temporaire de 0,25 \$N par paquet, une taxe spécifique.

Ce système est contraire à l'une des recommandations majeures des directives pour l'application de l'article 6 de la CCLAT, adoptées à Moscou en octobre dernier à l'unanimité par les 178 Parties, y compris Nullia. Ces directives évoquent la nécessité pour les pays d'« appliquer le système de taxation le plus simple et le plus efficace répondant à leurs besoins en matière de santé publique et en matière fiscale... Les Parties devraient envisager d'opter de préférence pour des systèmes de droits d'accise spécifiques ou des systèmes mixtes avec une taxe plancher spécifique... »

Comme le soulignent les directives « les recettes fiscales dégagées par une taxe ad valorem... sont moins prévisibles, moins stables et plus dépendantes des stratégies de prix de l'industrie. » C'est particulièrement le cas ici, à Nullia, en raison des quatre niveaux ad valorem qui font l'objet de manipulations de la part de l'industrie du tabac. En 2012, la majoration des taxes ad valorem a été suivie d'une baisse réelle des revenus. Nullia Tobacco, propriétaire de l'une des marques les plus populaires dans le pays, Garlboro, a exercé avec succès des pressions sur votre ministère pour qu'une nouvelle variante de la marque, Garlboro Red, soit classée comme une marque « économique » ; celle-ci a conquis quasi-immédiatement près de 30 % de part de marché. Cela a entraîné une réduction moyenne du taux de taxe sur Garlboro (toutes les variantes confondues) de 8 %.

Outre ce problème de classification, nous avons également constaté une augmentation des ventes des produits « traditionnels » et sans

filtres, en particulier dans les municipalités les plus pauvres autour de la capitale. Certains de ces fumeurs auraient arrêté de fumer s'ils n'avaient pas accès à des marques moins chères, d'autres auraient continué à fumer mais auraient payé des taxes plus élevées. La tendance des consommateurs à se tourner vers des produits moins chers a donc conduit à une augmentation du taux de tabagisme.

Sur la base des chiffres des ventes et des recettes fiscales de 2013, la taxe moyenne payée par paquet à Nullia était de 0,83 \$N. Nous suggérons l'une de ces deux options :

1. Remplacer toutes les taxes existantes par une seule taxe spécifique permanente de 1 \$N par paquet. Les prix des marques les moins chères augmenteront considérablement mais ceux des marques haut de gamme diminueront légèrement. Vous pourrez présenter cette mesure comme un autre élément de votre démarche globale visant à moderniser et consolider le système fiscal de Nullia.
2. Si cela vous semble trop radical, adoptez un système fiscal mixte. Nous recommandons de commencer en instaurant une taxe plancher spécifique, par exemple de 0,50 \$N par paquet. Puis, vous pourriez annoncer une harmonisation progressive des taxes ad valorem, jusqu'à 40 % en 2019.

Dans le même temps, nous vous prions d'établir une politique de taxation du tabac sur le long terme, conformément à l'une des recommandations majeures des directives pour l'application de l'article 6 (à la rédaction desquelles votre gouvernement a participé en tant que membre du groupe de travail chargé d'élaborer les directives pour l'application de l'article 6). Cette recommandation indique que :

« Les Parties devraient mettre en place des politiques cohérentes à long terme, qu'elles suivront de manière régulière, concernant leur système de taxation des produits du tabac, y compris des cibles pour les taux applicables, afin d'atteindre leurs objectifs en matière de santé publique et de fiscalité sur un laps de temps donné. »

Votre gouvernement a récemment annoncé un plan destiné à abaisser le pourcentage de jeunes quittant l'école sans diplôme de 40 % à 20 % d'ici à 2020. Pouvons-nous humblement vous suggérer d'envisager une formule similaire pour le tabagisme : la promesse de majorer les taxes sur le tabac chaque année en vue de réduire de moitié le tabagisme chez les jeunes d'ici à 2020 ?

FCA est une alliance de près de 500 organisations de la société civile dans plus de 100 pays. Nous nous engageons à poursuivre la lutte antitabac dans le monde, en particulier la Convention-cadre de l'OMS pour la lutte antitabac.

[www.fctc.org](http://www.fctc.org)