

**Manuel Technique
de l'OMS sur
l'Administration
des Taxes Prélevées
sur le Tabac**



**Organisation
mondiale de la Santé**

MANUEL TECHNIQUE DE L'OMS SUR
L'administration des taxes
prélevées sur le tabac

MANUEL TECHNIQUE DE L'OMS SUR
L'administration des taxes
prélevées sur le tabac

Catalogage à la source: Bibliothèque de l'OMS:

Manuel technique de l'OMS sur l'administration des taxes prélevées sur le tabac.

1. Impôts. **2.** Industrie du tabac – législation et jurisprudence.
3. Tabac – économie. **4.** Tabagisme – prévention et contrôle.
I. Organisation mondiale de la Santé.

ISBN 978 92 4 256399 3

(NLM classification: WM 290)

© **Organisation mondiale de la Santé 2013**

Tous droits réservés. Les publications de l'Organisation mondiale de la Santé sont disponibles sur le site Web de l'OMS (www.who.int) ou peuvent être achetées auprès des éditions de l'OMS, Organisation mondiale de la Santé, 20 avenue Appia, 1211 Genève 27 (Suisse) (téléphone: +41 22 791 3264; télécopie: +41 22 791 4857; courriel: bookorders@who.int). Les demandes relatives à la permission de reproduire ou de traduire des publications de l'OMS – que ce soit pour la vente ou une diffusion non commerciale – doivent être envoyées aux éditions de l'OMS via le site Web de l'OMS à l'adresse http://www.who.int/about/licensing/copyright_form/en/index.html

Les appellations employées dans la présente publication et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part de l'Organisation mondiale de la Santé aucune prise de position quant au statut juridique des pays, territoires, villes ou zones, ou de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites. Les lignes en pointillé sur les cartes représentent des frontières approximatives dont le tracé peut ne pas avoir fait l'objet d'un accord définitif.

La mention de firmes et de produits commerciaux ne signifie pas que ces firmes et ces produits commerciaux sont agréés ou recommandés par l'Organisation mondiale de la Santé, de préférence à d'autres de nature analogue. Sauf erreur ou omission, une majuscule initiale indique qu'il s'agit d'un nom déposé.

L'Organisation mondiale de la Santé a pris toutes les précautions raisonnables pour vérifier les informations contenues dans la présente publication. Toutefois, le matériel publié est diffusé sans aucune garantie, expresse ou implicite. La responsabilité de l'interprétation et de l'utilisation dudit matériel incombe au lecteur. En aucun cas, l'Organisation mondiale de la Santé ne saurait être tenue responsable des préjudices subis du fait de son utilisation.

Couverture: Rolando F. Santos

Mise en page: Ana Sabino

Imprimé à Malta

TABLE DES MATIERES

Avant-propos	9
Résumé analytique	11
Acronymes	15
CHAPITRE I	
Introduction	17
CHAPITRE II	
Niveaux et structure des taxes sur le tabac: Un aperçu théorique et empirique	27
2.1 Types de taxes prélevées sur les produits du tabac	28
2.2 Aperçu des prix du tabac et des taxes aux niveaux mondial et régional	30
2.3 Conception et application des taxes sur les cigarettes	35
2.4 Quels droits d'accise appliquer aux produits du tabac?	41
2.5 Le choix entre un système de taxes à taux uniforme ou différentiel	52
2.6 Résumé	54
CHAPITRE III	
Administration des taxes sur les produits du tabac	57
3.1 Capacité à administrer les taxes	57
3.1.1 Identifier et évaluer les effets des politiques fiscales du tabac	58
3.1.2 Une politique fiscale bien conçue	60
3.1.3 Augmenter les recettes publiques en veillant à la discipline fiscale	68
3.1.4 Contrôle et suivi de la production	69
3.2 Autres questions relatives à l'administration des taxes	72
3.3 Résumé	74

CHAPITRE IV

L'économie politique de la fiscalité du tabac	77
4.1 Fiscalité du tabac et avantages pour la santé publique	78
4.2 Évasion fiscale et fraude fiscale	79
4.2.1 Évasion fiscale	83
4.2.2 Fraude fiscale	83
4.3 Protection des marques locales	90
4.4 Fiscalité du tabac et accessibilité économique	92
4.5 Fiscalité du tabac et transfert vers d'autres produits du tabac	94
4.6 Fiscalité du tabac et pauvreté	95
4.7 Augmentation des taxes sur le tabac et inflation	99
4.8 Fiscalité du tabac et emploi	101
4.9 Fiscalité du tabac et réduction des risques	103
4.10 Recettes issues de la fiscalité du tabac, dépenses de santé et affectation des taxes prélevées	105

CHAPITRE V

Meilleures pratiques	111
Références	121
Annexe	133

REMERCIEMENTS

LA PRODUCTION DE CE MANUEL OMS a été financée par une subvention de la World Lung Foundation avec l'appui financier de Bloomberg Philanthropies.

Les personnes suivantes y ont apporté leur appui technique: Frank Chaloupka, Aftab Anwar Baloch, Rajeev Cherukupalli, Rob Cunningham, Milwida M. Guevara, Rezaul Hasan, Peter Heller, Teh-wei Hu, Roberto Iglesias, Paul Isenman, Michael Keen, Emmanuel Kofi Nti, Konstantin Krasovsky, Djaka Kusmartata, Montserrat Meiro-Lorenzo, Patrick Petit, Neena Prasad, Emil Sunley, Joy Townsend, Frank Van Driessche, Hugh Waters, Joko Wiyono, Jingfang Wu, Xin Xu et Rose Zheng.

Parmi le personnel de l'OMS, les personnes suivantes ont apporté leur contribution au contenu du manuel: Douglas Bettcher (siège de l'OMS), Sofia Delipalla (siège de l'OMS), Anne-Marie Perucic (siège de l'OMS), Ayda Yurekli (siège de l'OMS), Dorjsuren Bayarsaikhan (Région OMS du Pacifique occidental), Rosa Carolina Sandoval-Kroeger (Région OMS des Amériques). Jennifer Volonnino (siège de l'OMS) s'est chargée des tâches administratives.

Avant-propos

LES ETUDES MONTRENT REGULIEREMENT que l'augmentation des taxes sur le tabac constitue le moyen le plus rentable pour en réduire la consommation. Mais maintenant que nous savons que la hausse du prix du tabac réduit l'épidémie de tabagisme, quelle est l'étape suivante ? Concrètement, comment augmenter les taxes sur le tabac ? Les pays, en particulier ceux dont le revenu est faible ou intermédiaire, peinent à trouver des solutions car ils disposent de capacités limitées et craignent qu'une hausse de la fiscalité ne soit difficile à mettre en œuvre et qu'elle n'entraîne diverses conséquences désastreuses : marché illicite incontrôlé, progression du chômage, perte de recettes publiques ou fardeau inéquitable pour les pauvres.

Les données montrent qu'une taxe sur le tabac bien administrée produit le résultat escompté : diminution de la consommation de produits du tabac et des conséquences désastreuses du tabagisme sur la santé, sans conséquences économiques désastreuses, contrairement aux arguments souvent avancés par les industriels du tabac.

En réalité, l'augmentation des taxes et du prix du tabac profite à l'État, car elle accroît les recettes publiques, qui peuvent ensuite être consacrées à des services publics, comme la santé. En ces temps de difficultés économiques, les pouvoirs publics doivent rechercher ce résultat gagnant-gagnant (réduction de la consommation et hausse des recettes), car ils ont de plus en plus besoin de trouver de nouvelles sources de revenus pour financer leurs dépenses, en particulier celles de santé. La fiscalité du tabac constitue un moyen simple et efficace d'accroître les recettes publiques sans conséquences délétères pour l'économie.

Ce manuel vise à donner aux lecteurs, en particulier les décideurs qui travaillent dans les ministères des Finances, les instruments qui leur permettront d'instaurer une taxe efficace et efficiente sur les produits du tabac. Il offre une vue d'ensemble des différents types de taxes applicables au tabac, de leurs avantages et de leurs inconvénients, et examine les différents défis techniques et politiques

que soulève leur mise en œuvre. Enfin, il dresse la liste des meilleures pratiques qui permettront de maximiser les avantages pour la santé publique d'une hausse de la fiscalité sur le tabac qui produira une augmentation des recettes fiscales au moins à court et moyen termes.

Dr Ala Alwan

Sous-Directeur Général

Maladies non transmissibles et santé mentale

Résumé analytique

LE PRESENT MANUEL TECHNIQUE entend aider les pouvoirs publics à tirer tout le parti possible, aussi bien du point de vue de la santé publique que des recettes publiques, d'une augmentation des taxes sur le tabac, en identifiant l'ensemble des meilleures pratiques.

Les pouvoirs publics ont la possibilité de se servir des taxes sur le tabac pour en gérer la consommation, lever des recettes publiques et promouvoir la santé publique. Parmi toutes les taxes qui s'appliquent sur les produits du tabac, ce sont les droits d'accise qui servent le mieux l'objectif sanitaire d'une réduction de la consommation de tabac, car en frappant spécifiquement cette catégorie de produits, ils en augmentent le prix par rapport aux autres biens et services. Les autorités peuvent, pour ce faire, recourir à un droit d'accise soit spécifique soit *ad valorem*. Un droit d'accise spécifique à taux unique induirait des hausses de prix relativement plus fortes et comprimerait la part de marché des cigarettes bon marché. Outre la taxation spécifique, selon les caractéristiques des produits les plus consommés et de la structure du secteur, les pouvoirs publics peuvent également imposer une taxe *ad valorem* de façon à amener les caractéristiques propres à ces produits (attrait et variété) au niveau désiré et à lever les recettes requises. L'objectif à long terme serait de privilégier davantage la taxation spécifique.

Augmenter les taxes sur le tabac de sorte qu'elles représentent au moins 70 % du prix de détail conduirait à des hausses de prix significatives, encouragerait de nombreux fumeurs à s'arrêter de fumer et dissuaderait bien des jeunes de commencer, d'où *in fine* une diminution importante du nombre des décès et maladies causés par le tabagisme. Parallèlement, de telles hausses des taxes génèreraient une augmentation significative des recettes issues de la fiscalité du tabac. En outre, taxer uniformément tous les produits du tabac restreint leur potentiel de substitution réciproque.

La variabilité des droits d'accise prélevés sur le tabac reflète la diversité des objectifs que poursuivent les gouvernements dans les différents pays et des obstacles auxquels ils se heurtent. La révision à la hausse des objectifs de recettes peut être entravée par des problèmes administratifs. 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 œuvre et le faire appliquer, et le réévaluer à la lumière des évolutions observées. La simplicité et la transparence du système fiscal limitent les coûts administratifs et de discipline, ainsi que les possibilités d'évasion et de fraude fiscales, avec à la clé des recettes fiscales accrues et plus pérennes.

L'évasion fiscale, aussi bien de la part des consommateurs que des producteurs, écorne la capacité des pouvoirs publics à collecter des recettes et à maîtriser la consommation au moyen de la taxation. La simplification du régime fiscal contribuera à limiter les opportunités d'évasion fiscale et les coûts de surveillance par unité de recette perçue. La fraude fiscale concerne à la fois la vente et la production illicites, et peut porter sur des produits originaux ou contrefaits. Cependant, de fortes augmentations des taxes peuvent fournir des incitations financières à la contrebande, lorsque la législation fiscale et le recouvrement de l'impôt sont précaires, que les sanctions sont légères et qu'il faut beaucoup de temps pour poursuivre les contrebandiers en justice. Il est donc nécessaire de mettre en place des technologies récentes et une action coordonnée, reposant notamment sur une collaboration internationale, un renforcement de l'administration et un système de répression prévoyant des sanctions rapides.

C'est la manière dont la consommation des catégories à faible et à haut revenu évolue en cas d'augmentation des taxes qui détermine si cette augmentation pèse davantage ou non sur les catégories à faible revenu. L'augmentation des taxes sur l'ensemble des produits du tabac réduit comparativement davantage le tabagisme chez les catégories à faible revenu et accroît la part globale de la taxe acquittée par celles au revenu plus élevé. L'alourdissement de la fiscalité du tabac se traduit donc par une distribution progressive des bénéfices sanitaires et économiques qui lui sont associés. De plus, au moins une partie du surcroît de recettes générées peut être utilisée pour financer les programmes publics ciblant plus spécifiquement les groupes à faible revenu.

Dans la plupart des pays, l'augmentation des taxes devrait soit avoir une incidence nette nulle sur l'emploi soit, plus vraisemblablement, entraîner une légère augmentation du nombre d'emplois. Ainsi, si l'augmentation induit une compression d'effectifs dans les secteurs liés au tabac, cette dernière serait compensée par une progression de l'emploi dans d'autres secteurs. Une petite partie des

recettes supplémentaires issues de l'augmentation des taxes sur les produits du tabac pourrait servir à financer des programmes de diversification des cultures afin d'aider les agriculteurs, ainsi que des programmes de reconversion des salariés spécialisés dans la fabrication de produits du tabac.

Les gouvernements doivent mettre en place un mécanisme d'ajustement des taxes spécifiques en fonction de l'inflation et de l'évolution du revenu réel. Ce dernier a un effet plus marqué dans les pays à revenu faible et intermédiaire (tranche inférieure), où, selon les données disponibles, la consommation de tabac augmente en même temps que le revenu.

Dans la plupart des pays, les taxes représentent une faible part du prix des produits du tabac et/ou ces produits pèsent peu dans le calcul de l'indice des prix à la consommation. Il s'ensuit que, de manière générale, leur augmentation n'a que peu d'incidence sur l'inflation.

L'augmentation 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 de ces produits et de plus, 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. De plus en plus de pays utilisent les recettes issues de la hausse des droits d'accise pour financer diverses activités de lutte antitabac ou de promotion de la santé; d'autres s'en servent pour financer en partie leur système de soins de santé.

Dans cet ordre d'idées, le dernier chapitre propose une synthèse avec un ensemble de «meilleures pratiques» pour la taxation des produits du tabac et des suggestions sur la manière dont les pouvoirs publics pourront au mieux les aborder.

Acronymes

ACC	Alliance pour la convention-cadre
AFR	Région africaine
AMR	Région des Amériques
BI	Bloomberg Global Initiative to Reduce Tobacco Use (Initiative mondiale Bloomberg pour la réduction du tabagisme)
CAF	Coût, assurance, fret
CCG	Conseil de coopération du Golfe
CE	Commission européenne
CEI	Communauté des États indépendants
CIRC	Centre international de recherche sur le cancer
EMR	Région de la Méditerranée orientale
EUR	Région européenne
FCTC	Convention-cadre de l'OMS pour la lutte antitabac
IPC	Indice des prix à la consommation
JTI	Japan Tobacco International
NCI	National Cancer Institute (États-Unis)
NSSO	National Sample Survey Organisation
OMC	Organisation mondiale du commerce
OMD	Organisation mondiale des douanes
PIB	Produit intérieur brut
PMI	Philip Morris International
PMP	Prix moyen pondéré
SEAR	Région de l'Asie du Sud-Est
SSE	Statut socioéconomique
TGV	Taxe générale sur les ventes
TMA	Tobacco Merchants Association
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
UE	Union européenne
USDHHS	United States Department of Health and Human Services (Département de la Santé et des Services sociaux des États-Unis)
WPR	Région du Pacifique occidental

CHAPITRE I

Introduction

«Le sucre, le rhum et le tabac sont des marchandises qui, n'étant nulle part objets de nécessité, sont néanmoins devenues d'une consommation presque universelle et qui, par conséquent, sont extrêmement propres à être imposées. [...] En même temps, le peuple pourrait être soulagé de quelques-uns des impôts les plus onéreux, de ceux qui sont établis sur des objets de nécessité ou sur des matières premières de manufactures. L'ouvrier pauvre pourrait ainsi être mis à même de vivre avec plus d'aisance, de travailler pour un moindre salaire, et d'envoyer ses marchandises au marché à meilleur compte. Le bon marché de celles-ci en ferait augmenter la demande et, par conséquent, la demande de travail augmenterait pour ceux qui produisent les marchandises. Cette augmentation dans la demande de travail accroîtrait à la fois la population et améliorerait la condition de l'ouvrier pauvre. La consommation de celui-ci augmenterait, et avec elle le revenu provenant de tous ces articles de consommation du pauvre, sur lesquels on aurait laissé subsister les impôts.»

ADAM SMITH

Recherches sur la nature et les causes de la richesse des nations, 1776, Livre V, chapitre III, pages 192-193, traduction française de Germain Garnier, 1881 (nous soulignons).

À L'ÉCHELLE MONDIALE, la consommation de tabac est la première cause de décès évitables, qui tue chaque année plus de cinq millions de personnes. Il induit également des coûts économiques considérables, depuis l'accroissement des dépenses de santé nécessaires pour traiter les maladies qu'il provoque chez ses consommateurs et chez les personnes exposées à la fumée du tabac jusqu'à la perte de productivité qui résulte des décès prématurés qu'il entraîne. L'objectif premier de l'Organisation mondiale de la Santé (OMS) est la protection de la santé publique. Étant donné la mortalité et la morbidité liées au tabac, la réduction de la consommation de ce produit constitue un axe prioritaire des activités de l'OMS. Ces efforts englobent la bonne mise en œuvre de la Convention-cadre de l'OMS pour la lutte antitabac, et en particulier des stratégies énoncées dans le programme MPOWER lancé par l'OMS afin de soutenir l'application des mesures prévues dans la Convention-cadre pour réduire la demande de tabac : surveiller la consommation de tabac et les politiques de prévention ; protéger la population contre la fumée du tabac ; offrir une aide à ceux qui veulent renoncer au tabac ; mettre en garde contre les dangers du tabagisme ; faire respecter l'interdiction de la publicité, de la promotion et du parrainage du tabac ; augmenter les taxes sur le tabac.

Parmi toutes ces interventions, c'est l'augmentation substantielle des taxes et des prix sur les produits du tabac qui se révèle la mesure la plus efficace et la plus rentable pour faire diminuer le tabagisme, en particulier parmi les jeunes et les populations pauvres. Parallèlement, étant donné l'inélasticité de la demande pour les produits du tabac dans la plupart des pays et la faible part des taxes dans le prix dans de nombreux pays, une hausse substantielle de la fiscalité du tabac accroîtrait sensiblement les recettes fiscales.

Ce manuel technique vise à aider les pouvoirs publics à atteindre ces deux objectifs en identifiant l'ensemble des « meilleures pratiques » pour la fiscalité du tabac. Il rend compte de la manière dont les gouvernements abordent actuellement celle-ci, examine les obstacles empêchant d'utiliser les taxes sur le tabac pour servir des objectifs de santé et de recettes publiques, et présente des études de cas relatives à l'administration de ces taxes. Ce manuel doit être utile aux gestionnaires des taxes au sein des ministères des finances, en les informant sur les pratiques des autres pays et sur les problèmes que ceux-ci rencontrent. Il sera également utile aux responsables travaillant au sein des ministères de la santé d'un pays ou dans des institutions analogues en leur permettant de mieux comprendre les grands enjeux associés à la structure et à l'administration des taxes.

Les objectifs des pouvoirs publics

Les pays dans le monde entier suivent le conseil d'Adam Smith : quasiment tous prélèvent des taxes de nature et d'ampleur diverses sur le large éventail de produits du tabac disponibles. Nombre de ces taxes existent depuis des décennies, voire des siècles, avec des changements périodiques apportés à leur poids, à leur structure ou à leur administration. Ces taxes sont diverses : droits d'accise (spécifiques et *ad valorem*), droits de douane, taxes sur la valeur ajoutée, taxes générales sur les ventes ou sur la consommation, prélèvements spéciaux finançant certains programmes... Si leur appellation varie d'un pays à l'autre, les formes qu'elles revêtent sont à maints égards similaires.

Parmi les divers types de taxes appliqués aux produits du tabac, ce sont les droits d'accise qui sont les plus importants pour les objectifs de santé. Ils majorent le prix de ces produits par rapport à celui des autres biens et services, contrairement aux taxes qui frappent une vaste palette de biens et de services, telles que les taxes sur la valeur ajoutée et les taxes générales sur la consommation. De plus, comparativement aux autres produits également soumis à des droits d'accise, c'est la portion des taxes supérieure au taux moyen qui accroît l'efficacité des droits d'accise sur le tabac.

Lorsque les pouvoirs publics taxent le tabac, ils visent des objectifs multiples et parfois antagonistes. La production de recettes est depuis toujours le but premier de la plupart des États, si ce n'est de tous, et, aujourd'hui, beaucoup majorent les taxes dès qu'ils ont besoin d'un surcroît de recettes. Les produits du tabac constituent habituellement de bons candidats, étant donné qu'ils proviennent en général d'un petit nombre de fabricants, qu'ils ont peu de substituts prêts à l'emploi et que leur demande est relativement inélastique, du moins à court terme. Ils tendent par conséquent à satisfaire ce que l'on appelle «la règle de Ramsey» concernant les taxes à la consommation économiquement efficaces (Ramsey, 1927). Autrement dit, du fait de l'inélasticité relative de leur demande, les produits du tabac sont à même de générer des recettes considérables tout en créant sur le marché moins de distorsions que les taxes sur les biens et services à la demande plus élastique. C'est aussi le cas, bien sûr, de nombreux autres biens et services pour lesquels l'inélasticité de la demande est égale ou supérieure.

Certains États poursuivent d'autres objectifs (outre générer des recettes) *via* le type de taxes qu'ils appliquent sur le tabac. Certains recourent à des droits de douane élevés afin de protéger leurs planteurs et fabricants de tabac contre la concurrence extérieure. D'autres visent ce même objectif en frappant les produits du tabac de droits d'accise qui diffèrent en fonction de l'origine ou de la nature

du tabac contenu dans le produit, du prix (marques étrangères plus chères que les marques locales) ou d'autres caractéristiques. D'autres encore ont adopté ce qu'ils considèrent comme une politique « favorable aux pauvres », qui consiste à maintenir des taxes faibles sur les produits ou les marques relativement bon marché et à taxer davantage les produits ou les marques plus chers, de manière à ce que les prix de détail des produits/marques les plus consommés par les pauvres restent bas.

Depuis une cinquantaine d'années, à mesure que les preuves des effets du tabac sur la santé s'accumulent, les autorités nationales commencent à utiliser les taxes sur le tabac comme un moyen de promouvoir la santé publique à travers la réduction de la consommation de ce produit ainsi que de la mortalité et de la morbidité qu'il cause. Le nombre croissant de travaux de recherche qui démontrent que la hausse des taxes, en majorant les prix, fait diminuer la consommation de tabac, avec un impact relativement plus grand sur les populations vulnérables (les jeunes et les jeunes adultes, les pauvres et les femmes enceintes) conduit beaucoup de pays à introduire des taxes sur le tabac ou à augmenter ces taxes, l'objectif affiché étant le recul du tabagisme (Chaloupka *et al.*, 2000 ; Ross et Chaloupka, 2006).

De même, les défaillances des marchés des produits du tabac deviennent de plus en plus flagrants, ce qui renforce les arguments économiques en faveur d'une intervention de l'État, et notamment d'une augmentation des taxes (Jha et Chaloupka, 2000). Les conséquences sanitaires de l'exposition à la fumée de tabac sont bien documentées et montrent que la consommation de tabac comporte, à l'évidence, des externalités négatives (USDHHS, 2006). Dès lors que le financement des soins est public, les non-fumeurs supportent des coûts résultant du recours accru des fumeurs au système de santé pour traiter les maladies provoquées par le tabac.

Dans nombre de pays, l'information sur ces conséquences sanitaires du tabac est insuffisante, et une grande partie des populations comprend mal tous les risques liés à la consommation de tabac. Ces insuffisances sont exacerbées par l'entrée de plus en plus précoce dans le tabagisme ainsi que par la nature addictive du tabac, dont sont conscients peu de nouveaux consommateurs. Les « externalités » qui résultent de l'incapacité des individus à maîtriser leur comportement et qui débouchent sur une consommation de tabac plus substantielle qu'il n'est souhaité constituent une défaillance supplémentaire des marchés, qui justifie une intervention de l'État sur les marchés du tabac (Gruber et Koszegi, 2008). L'augmentation des taxes constitue peut-être une politique brutale pour réduire le tabagisme, mais elle est très efficace, surtout auprès des jeunes et des pauvres, sur lesquels ces défaillances des marchés ont probablement l'incidence la plus forte.

L'augmentation des prix du tabac faisant effectivement diminuer la consommation de ce produit, les hausses fiscales sont au centre de la Convention-cadre de l'OMS. L'article 6 (figure 1 de l'annexe au présent manuel) de cette convention appelle les parties au traité à mettre en oeuvre des politiques fiscales et des politiques de prix permettant de réduire la consommation de tabac, et l'article 15 (figure 2 de l'annexe) invite à l'adoption et à la mise en oeuvre de mesures destinées à éliminer le commerce illicite des produits du tabac, qui risque de nuire à l'efficacité de l'augmentation des taxes.

Fiscalité du tabac et consommation de tabac

Bien plus d'une centaine d'études ont déjà été consacrées à l'impact des taxes et des prix sur la consommation des produits du tabac¹. Jusqu'à une date récente, presque toutes provenaient de pays à revenu élevé, notamment des États-Unis, du Canada, du Royaume-Uni, de l'Australie, et de plusieurs autres pays. Elles montrent immanquablement que l'augmentation des taxes et des prix des produits du tabac se traduisent par un recul de la consommation. La plupart de ces études sont axées sur la cigarette, car celle-ci constitue la quasi-totalité de la consommation tabac dans les pays à revenu élevé. Même si elles présentent un large éventail d'estimations de l'ampleur des effets du prix sur la consommation globale de cigarettes, elles considèrent dans leur grande majorité que les élasticité-prix sont comprises entre 0,25 et 0,5, la plupart étant groupées autour de 0,4 (cette valeur signifie que, si le prix était augmenté de 10 %, la consommation diminuerait de 4 %). Plusieurs de ces études modélisent le caractère addictif du tabac et constatent que la demande est plus sensible au prix à long terme qu'à court terme.

Au cours de la dernière décennie, de plus en plus d'études ont examiné l'impact des taxes et des prix sur la consommation de tabac dans les pays à revenu faible ou intermédiaire. Leurs estimations aboutissent à des élasticité-prix très diverses. La plupart de ces études, mais pas toutes, indiquent que la demande pour les produits du tabac est plus sensible aux prix dans ces pays que dans les pays à revenu élevé. Ainsi, d'après Hu et Mao (2002), l'élasticité de la demande de cigarettes par rapport au prix va de 0,54 à 0,64 en Chine, tandis que, selon John (2008), elle s'échelonne entre 0,86 et 0,92 pour les bidis et entre 0,18 et 0,41 pour les cigarettes en Inde. À l'instar des études relatives aux pays à revenu élevé, les recherches

1 Voir Chaloupka *et al.*, 2000, Ross et Chaloupka, 2006, et le tableau 4 de l'annexe pour un panorama des recherches analysées dans cette section.

émanant des pays à revenu faible ou intermédiaire qui tiennent compte de la nature addictive du tabac observent que la demande réagit davantage au prix à long terme. Par exemple, Aloui (2003) estime pour le Maroc que les élasticités-prix à court terme sont comprises entre 0,51 et 0,73, et à long terme entre 1,36 et 1,54.

Les résultats des études traitant de la consommation de tabac chez les adultes à partir de données d'enquête au niveau individuel indiquent que les taxes et les prix influent à la fois sur la décision de fumer (prévalence) et sur la fréquence de la consommation et la quantité consommée par fumeur (demande conditionnelle). En général, les estimations provenant des pays à revenu élevé suggèrent que l'impact du prix sur la consommation de tabac résulte pour moitié environ de son effet sur la prévalence. Étant donné qu'il est relativement peu fréquent de commencer de consommer du tabac à l'âge adulte, ces changements sont dans une large mesure imputables à l'arrêt du tabac chez des utilisateurs adultes. Ceci est confirmé par un petit nombre d'études qui montrent que les augmentations de prix conduisent un certain nombre de consommateurs à tenter d'arrêter avec une partie d'entre eux y parvenant sur la durée.

Les études qui recourent à des données d'enquête de pays à revenu faible ou intermédiaire constatent, elles aussi, que le prix influe sur la prévalence, même si son impact relatif sur la prévention et sur la consommation varie considérablement d'une étude et d'un pays à l'autre: pour l'Indonésie, Adioetomo *et al.* (2005) concluent que le prix n'a pas d'incidence sur la prévalence du tabagisme, tout en estimant l'élasticité de la demande conditionnelle à 0,61. En revanche, pour le Myanmar, Kyaing (2003) estime que l'élasticité-prix totale est de 1,62, avec une élasticité de la prévalence de 1,28 et une élasticité de la demande conditionnelle de 0,34.

Plusieurs études s'appuyant sur des données d'enquête examinent les différences de réaction aux changements dans le prix des produits du tabac de diverses sous-catégories de population, notamment en fonction de l'âge, du sexe, du revenu, du niveau d'instruction, de l'origine ethnique et de la zone d'habitation (urbaine ou rurale). Les résultats obtenus par sexe, origine ethnique et zone d'habitation varient entre les pays, alors que les schémas sont plus manifestement constants par âge et par statut socioéconomique (SSE, mesuré par le revenu et/ou par le niveau d'instruction). Il ressort des études consacrées à la consommation de tabac chez les adolescents et les jeunes adultes que les jeunes sont de deux à trois fois plus sensibles aux taxes et aux prix que les gens plus âgés (Chaloupka, à paraître). Les études qui s'intéressent à l'entrée dans le tabagisme montrent que les augmentations des taxes et des prix sont particulièrement efficaces pour empêcher les jeunes de passer du stade de l'expérimentation à la consommation

régulière et, *in fine*, de devenir dépendants du tabac. De même, comme le prévoit la théorie économique, plus une population affiche un faible SSE, plus elle est sensible au prix. Ainsi, Sayginsoy *et al.* (2002) évaluent les élasticités de la demande de cigarettes à, respectivement, 1,33, 1,00 et 0,52 parmi les populations à revenu faible, intermédiaire et élevé en Bulgarie (élasticité-prix totale de 0,8). De son côté, pour l’Afrique du Sud, van Walbeek (2002) estime que les élasticités par quartile de revenu vont de 1,39 dans le quartile inférieur à 0,81 dans le quartile supérieur.

Enfin, plusieurs études s’intéressent au potentiel de substitution entre produits du tabac sous l’effet de changements dans les prix relatifs de ces produits. Il en ressort le plus souvent qu’une partie de la baisse de consommation d’un produit du tabac en réaction à une augmentation du prix de celui-ci est contrebalancée par une consommation accrue d’autres produits si le prix de ces produits n’est pas, lui aussi, majoré. Ainsi, Laxminarayan et Deolalikar (2004) constatent au Viet Nam que l’évolution des prix relatifs des cigarettes et du tabac rustique engendre une substitution entre ces deux produits, surtout des cigarettes au profit du tabac rustique, lorsque le prix relatif des cigarettes augmente. Ce potentiel de substitution souligne l’importance d’augmenter les taxes et les prix, pour tous les produits du tabac, si les bienfaits en termes de santé publique constituent l’une des motivations de l’augmentation des taxes sur le tabac.

En résumé, une littérature abondante et qui ne cesse de se développer indique clairement que la demande globale pour les produits du tabac est significativement influencée par les changements dans les taxes et les prix de ces produits. Ces travaux démontrent que le prix influe sur tous les aspects de la consommation de tabac : des prix plus élevés dissuadent des consommateurs potentiels de commencer, incitent les consommateurs à cesser d’en consommer et réduisent la fréquence de la consommation et la quantité consommée par ceux qui continuent de fumer. Conformément à la théorie économique, on constate généralement que la demande est plus sensible au prix dans les pays à revenu faible ou intermédiaire que dans les pays à revenu élevé et que, à l’intérieur d’un même pays, la consommation est plus sensible au prix parmi les populations jeunes et/ou au SSE faible que chez les plus âgés et/ou au SSE plus élevé. Ainsi que le prévoient les théories économiques de l’addiction, l’impact d’une augmentation constante du prix sera plus substantiel à long terme qu’à court terme. Dernier point, plusieurs études font apparaître que les changements dans les prix relatifs des produits du tabac débouchent sur une certaine substitution entre produits, contrebalançant en partie l’impact d’une augmentation du prix d’un produit sur la consommation globale de tabac.

Vue d'ensemble du manuel

Ce manuel technique vise à aider les pouvoirs publics à maximiser les avantages qu'ils peuvent tirer de l'augmentation des taxes sur le tabac en identifiant l'ensemble des meilleures pratiques pour la fiscalité du tabac. Il fait partie d'un ensemble d'ouvrages, disponibles ou à paraître, axés sur cette fiscalité, notamment : la monographie, à paraître, sur l'économie du tabac et la lutte antitabac, élaborée conjointement par l'OMS et le National Cancer Institute (NCI) des États-Unis, le guide sur l'efficacité des politiques fiscales et tarifaires relatives au tabac, à paraître dans la série des guides consacrés à la lutte antitabac par le Centre international de recherche sur le cancer (CIRC), et la série des rapports sur la fiscalité du tabac publiés par l'Initiative Bloomberg (BI).

Ces publications diffèrent par leur ampleur et la profondeur de l'analyse, ainsi que par le public ciblé. Par exemple, le guide du CIRC examine en détail les données recueillies par la recherche mondiale concernant l'impact des politiques fiscales et tarifaires sur la consommation de tabac, tandis que la monographie NCI/OMS offre un panorama plus large des observations mondiales portant sur la santé publique et sur l'incidence économique de diverses politiques et autres interventions antitabac, en particulier dans les pays à revenu faible ou intermédiaire. En revanche, la plupart des rapports de la BI sont centrés sur les informations propres à tel ou tel pays et sur l'estimation de l'impact potentiel d'un alourdissement de la fiscalité du tabac sur la consommation de ce produit, sur les décès évitables et sur les recettes publiques dans un pays donné. Le présent manuel technique a pour objectif de présenter plus concrètement les problèmes liés à la structure et à l'administration des taxes que rencontrent les gestionnaires de ces taxes et les autres fonctionnaires qui envisagent d'augmenter celles sur les produits du tabac. Par leur complémentarité, ces documents et d'autres dressent un tableau exhaustif de l'économie du tabac, de la fiscalité du tabac et de la lutte antitabac.

Le [chapitre II](#) du présent manuel technique s'ouvre sur un aperçu général de la fiscalité du tabac à travers le monde. Il met en lumière les différents types de taxes que l'État prélève sur les produits du tabac, décrit les autres régimes fiscaux appliqués dans différents pays et examine les éléments théoriques et les quelques éléments empiriques relatifs à l'impact de la structure des taxes sur les prix des produits du tabac, sur les recettes fiscales et sur le tabagisme.

Le **chapitre III** traite de l'administration des taxes, de la nécessité d'une administration solide pour que la fiscalité du tabac puisse contribuer à la protection de la santé et générer des recettes publiques. Le chapitre commence par examiner la l'importance de bonnes capacités techniques pour les administrateurs fiscaux. Ceux-ci doivent notamment bien appréhender l'impact des autres taxes frappant le tabac sur le prix des produits du tabac, sur le tabagisme et sur les recettes. Ils doivent aussi avoir une bonne connaissance des autres grands déterminants de la demande de tabac. Ce chapitre décrit ensuite les difficultés à surmonter pour mettre en place une administration efficace des taxes sur le tabac, depuis la surveillance de la production de tabac et le recouvrement des taxes jusqu'aux mesures destinées à limiter l'évasion et la fraude fiscales.

Le **chapitre IV** est axé sur l'économie politique de la fiscalité du tabac. Il met en lumière les obstacles et les problèmes auxquels se heurtent les autorités nationales qui envisagent d'adopter des taxes sur le tabac ou d'alourdir ces taxes. Ce chapitre présente les arguments avancés par les opposants à une telle augmentation : potentiel et viabilité à long terme des recettes issues des taxes sur le tabac ; impact macroéconomique d'une augmentation de ces taxes, en particulier sur l'emploi et sur l'inflation ; effets délétères possibles d'un alourdissement de la fiscalité du tabac sur les populations pauvres ; et risque d'accroissement du commerce illicite des produits du tabac sous l'effet d'une augmentation des taxes. Ce chapitre donne aussi des exemples du rôle joué par l'industrie du tabac dans la négociation des taux des taxes dans certains pays, ainsi que des réactions des fabricants aux augmentations des taxes. Pour finir, il montre comment les recettes fiscales provenant du tabac font l'objet d'une affectation spéciale pour le financement de divers programmes, généralement axés sur la santé, dans un nombre croissant de pays.

Au vu des expériences et des questions évoquées dans les quatre premiers chapitres, le dernier chapitre présente l'ensemble des « **meilleures pratiques** » pour la fiscalité du tabac, qui contribueront à maximiser les effets bénéfiques de l'augmentation des taxes sur le tabac, en termes de santé publique, tout en produisant de nouvelles recettes fiscales, du moins à court et moyen termes. De plus, bien des pays étant loin de mettre en œuvre les meilleures pratiques identifiées, ce chapitre final suggère des solutions pour permettre à ceux qui recourent à diverses approches d'opérer le mieux possible une transition vers les meilleures pratiques.

Néanmoins, il existe relativement peu de données empiriques sur nombre des thèmes traités dans ce manuel. Lorsque les pays se mettront à adopter les « meilleures pratiques », il sera possible d'en tirer de nombreux enseignements.

CHAPITRE II

Niveaux et structure des taxes sur le tabac: Un aperçu théorique et empirique

CE CHAPITRE présente un aperçu des différents types de droits d'accise prélevés sur les produits du tabac, ainsi que de leur impact sur la santé publique et sur les recettes publiques. Le choix d'une structure fiscale appropriée pour un pays donné est essentiel au succès de la stratégie destinée à la fois à promouvoir la santé publique en luttant contre le tabagisme et à accroître les finances publiques. C'est en fonction de la faisabilité, tant du point de vue politique que sur le plan économique, que les autorités nationales décident de la conception ou de la refonte du système des taxes sur le tabac.

Même si des droits sur les importations et des taxes sur les ventes, telles que la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), peuvent également s'appliquer aux produits du tabac, dans la plupart des pays, les droits d'accise forment une composante plus importante du prix de ces produits, génèrent davantage de recettes publiques et ont un impact plus substantiel sur la santé publique. C'est pourquoi ce chapitre traite principalement des droits d'accise, notamment des taxes spécifiquement prélevées sur les produits du tabac même lorsqu'elles portent un autre nom. De plus, ce manuel est consacré aux droits d'accise sur les cigarettes et apporte des renseignements limités sur ceux relatifs aux autres produits du tabac (tabac à rouler, à mâcher, à priser, pipes à eau...), en raison du manque de données

disponibles ou de l'absence de droits d'accise (ou du faible niveau de ces droits) sur ces autres produits.

La section 2.1 du présent chapitre décrit les différents types de taxes frappant les produits du tabac, et la section 2.2 dresse un aperçu des taux et de la part des taxes dans les prix, par catégorie de revenu, par région et par pays. La section 2.3 analyse la conception et l'application des taxes sur les cigarettes. Se fondant sur les éléments théoriques et empiriques existants, la section 2.4 cherche à déterminer quel type de taxe est le mieux adapté à tel ou tel objectif. La section 2.5 examine le choix entre un taux uniforme et un taux différentiel. Enfin, les conclusions sont en section 2.6.

2.1 Types de taxes prélevées sur les produits du tabac

Les droits d'accise et la TVA constituent les deux formes les plus courantes de taxes sur la consommation intérieure qui frappent les produits du tabac. D'après les données disponibles, environ 90 % des pays (163 sur 182) prélèvent des droits d'accise sur les cigarettes. Font exception les pays membres du Conseil de coopération du Golfe (CCG: Arabie saoudite, Bahreïn, Émirats arabes unis, Koweït, Oman et Qatar), certains pays insulaires du Pacifique (Îles Cook, Îles Marshall, Nauru, Nioué, Palaos et Kiribati, notamment) et des Caraïbes (dont Antigua-et-Barbuda, Grenade et Sainte-Lucie), ainsi que l'Afghanistan, le Bénin, les Maldives et Sao Tomé-et-Principe. Presque autant de pays (152 sur 182) appliquent une TVA (et une taxe sur les ventes) aux cigarettes (*Rapport de l'OMS sur l'épidémie mondiale de tabagisme 2009*).

- **Droits d'accise:** Les droits d'accise sont soit spécifiques soit *ad valorem*. En ce qui concerne les produits du tabac, un droit d'accise spécifique est une valeur monétaire par quantité (paquet, poids, cartouche ou unité), tandis qu'un droit d'accise *ad valorem* consiste en un pourcentage prélevé sur la valeur des produits. Nous examinerons ces deux catégories plus en détail dans la section suivante.
- **Taxes sur la valeur ajoutée:** La taxe sur la valeur ajoutée (TVA) est une taxe à la consommation adoptée par de nombreux pays. Le plus souvent, elle comporte un taux unique et s'applique à un large éventail de produits et de services. Il s'agit en principe d'une taxe générale sur la consommation de ces produits et services. Elle n'influe donc pas sur les prix relatifs, ce qui, sur le plan pratique, la rend très intéressante pour dégager des recettes. L'administration

fiscale n'a pas besoin de beaucoup d'informations détaillées, car seule la valeur totale des ventes entre en ligne de compte, quelle que soit la nature des produits ou des services commercialisés.

Les taux de TVA varient d'un pays à l'autre. Actuellement, la TVA représente entre 2 et 10 % du prix de détail des cigarettes dans 30 pays, entre 10 et 15 % dans 57 pays, et entre 15 et 20 % dans 65 pays. On ne dénombre que 30 pays qui ne prélèvent pas de TVA sur les produits du tabac (*Rapport de l'OMS sur l'épidémie mondiale de tabagisme 2009*).

- **Autres taxes:** Les taxes sur la consommation portent des noms différents selon les pays, et certaines, malgré leur appellation, s'apparentent à des droits d'accise (par exemple, le droit de timbre au Brésil ou la taxe générale sur les ventes en Égypte). La plupart des autres taxes sont des taxes supplémentaires prélevées sur les produits du tabac pour financer divers programmes spécifiques.
- **Droits sur les importations:** Presque tous les pays perçoivent un droit de douane sur les cigarettes importées². Ce droit est une taxe sur un produit spécifique importé par un pays et destiné à la consommation intérieure (c'est-à-dire un produit qui n'est pas en transit vers un autre pays). En général, les droits sur les importations sont recouverts auprès de l'importateur, au point d'entrée dans le pays.

Le taux des droits sur les importations diffère, lui aussi, d'un pays à l'autre. Les pays appliquent des droits élevés sur les importations soit pour protéger leur industrie soit pour dégager des revenus. Les droits sur les importations sont relativement élevés au Nigéria (35 %), au Guyana (100 %), au Sri Lanka (SLR1 370 par kg), au Zimbabwe (60 %, USD5 par 50 paquets), en Égypte (83 %), en Jordanie (75 %), au Mexique (67 %) et au Honduras (55 %), notamment (TMA, 2009). Les pays qui produisent peu de cigarettes ou qui ne prélèvent pas de droits d'accise appliquent généralement des droits d'accise plus substantiels sur les importations de cigarettes, afin d'enregistrer des recettes. Les pays du CCG en sont de bons exemples. Ainsi, l'Arabie saoudite, le Bahreïn, les Émirats arabes unis (EAU), le Koweït et le Qatar prélèvent chacun un droit de 100 % sur la valeur CAF (coût, assurance, fret) déclarée par l'importateur.

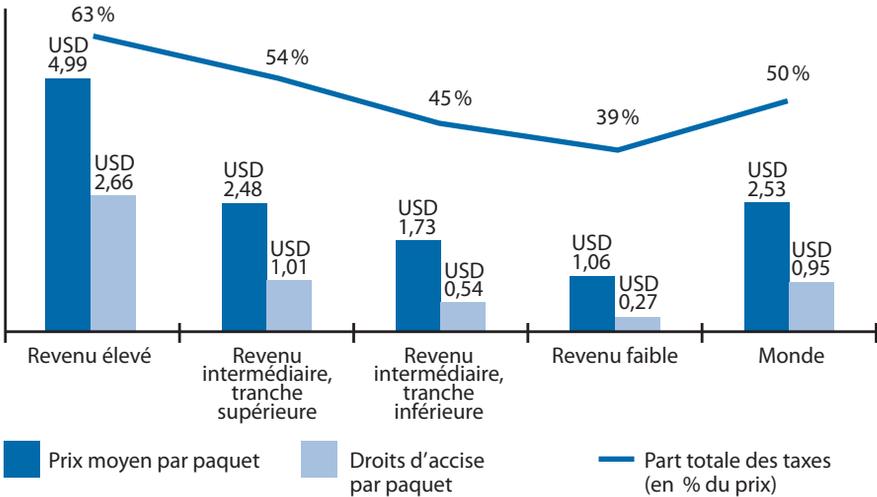
2 Quelques-uns font exception, dont Singapour. De plus, de nombreux pays sont parties à des accords commerciaux régionaux ou bilatéraux aux termes desquels les produits du tabac sont assujettis à différents droits ou ne sont soumis à aucun droit sur les importations des pays membres.

Ces dernières années, compte tenu des accords commerciaux bilatéraux, régionaux et mondiaux, de nombreux pays ont considérablement baissé le taux des droits de douane à l'importation. Ces droits de douane pénalisent les produits importés, et les accords de libre-échange imposent habituellement aux pays participants de les supprimer progressivement. Lorsque les droits prélevés sur les importations disparaissent, l'État perd des recettes. Le remplacement des droits sur les importations par des droits d'accise ou l'augmentation des droits d'accise peut compenser ces pertes de recettes fiscales. Récemment, par exemple, le Brunei a substitué des droits d'accise aux droits de 200 % sur la valeur CAF des importations de cigarettes. En outre, puisque ce pays ne produit pas de cigarettes, cette décision n'a pas d'effet réel sur son économie. Seul un ajustement administratif a été nécessaire pour les importateurs. Ce changement s'inscrit dans le cadre de l'engagement pris par le Brunei envers l'Organisation mondiale du commerce (OMC) et au titre d'autres accords commerciaux internationaux ou régionaux.

2.2 Aperçu des prix du tabac et des taxes aux niveaux mondial et régional

Le prix de vente des cigarettes aux consommateurs et la part totale des taxes dans ce prix varient considérablement entre les pays, regroupés par revenu et par région (respectivement, figures 1 et 2). Le prix moyen le plus élevé par paquet, en dollars des États-Unis, décroît avec la catégorie de revenu : c'est dans le groupe des pays à revenu élevé que ce prix et que la part des taxes sont les plus importants. En moyenne, au niveau mondial, le total des taxes sur les cigarettes comptent pour environ 50 % dans le prix de détail moyen, lequel ressort à USD2,53. En moyenne, le prix et la part des taxes (USD1,73 le paquet et 45 %) dans le groupe à revenu intermédiaire, tranche inférieure et dans le groupe à revenu faible (USD1,06 le paquet et 39 %) sont inférieurs à la moyenne mondiale.

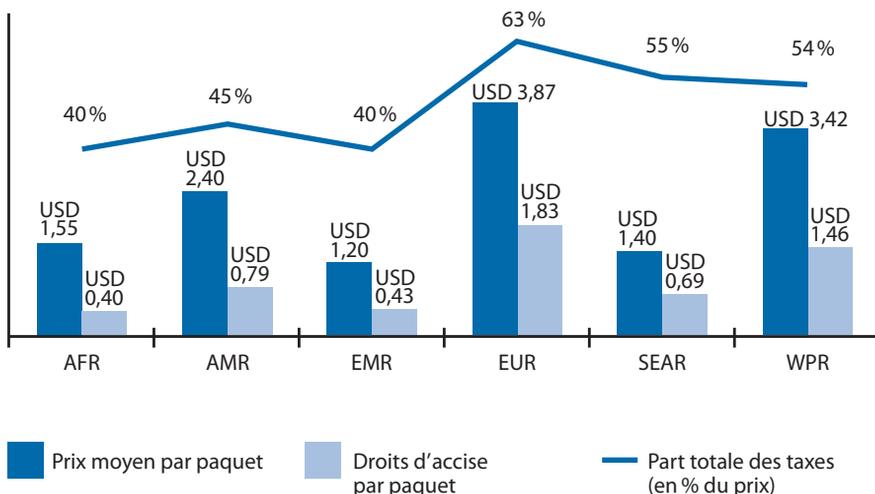
Figure 1. Moyenne simple prix de la marque la plus vendue, droits d'accise par paquet et part totale des taxes par catégorie de revenu, 2008.



Source: Rapport de l'OMS sur l'épidémie mondiale de tabagisme 2009

Parmi les régions de l'OMS (figure 2), c'est dans la région européenne (EUR) que le prix de détail moyen et la part moyenne des taxes dans ce prix sont les plus élevés (respectivement, USD3,87 le paquet et 63%), principalement dans les pays de l'Union européenne. Le prix de détail moyen et la part moyenne des taxes sont les plus faibles dans la région de la Méditerranée orientale (EMR), la région africaine (AFR) venant juste avant. La comparaison régionale aboutit à deux constats intéressants. Tout d'abord, dans la région de l'Asie du Sud-Est (SEAR), la part des taxes dans le prix de détail occupe le deuxième rang le plus élevé, mais le prix de détail moyen le deuxième rang le plus faible, en raison des prix à la production relativement faible dans cette région. Ensuite, l'AFR affiche un prix de détail moyen supérieur, mais la part des taxes dans ce prix est l'une des plus faibles parmi toutes les régions considérées.

Figure 2. Moyenne simple prix de la marque la plus vendue, droits d'accise par paquet et part totale des taxes par région, 2008.



Source: Rapport de l'OMS sur l'épidémie mondiale de tabagisme 2009

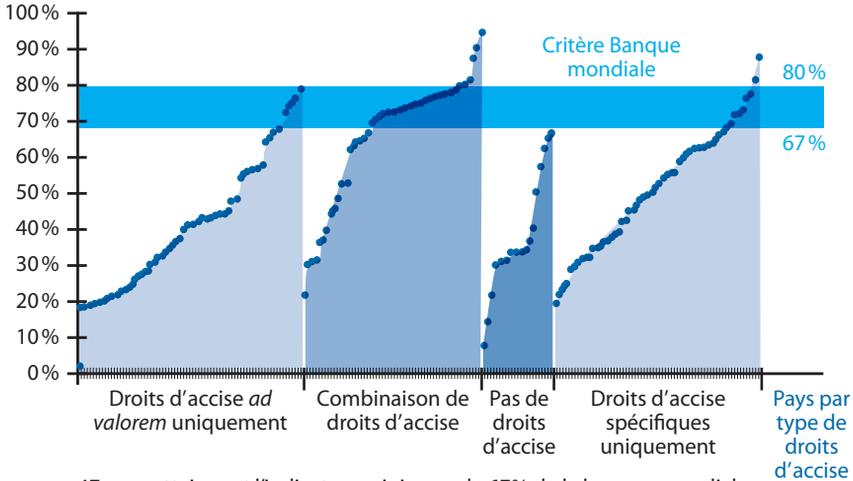
Si l'on considère les catégories de marques les plus demandées, 47 pays sur 182 suivent le critère des deux tiers (67 % du prix comme total des taxes) défini par la Banque mondiale³. Et, sur ces 47 pays, 8 seulement se conforment au critère des quatre cinquièmes ou appliquent un pourcentage supérieur (Bulgarie, Cuba, France, Maurice, Pologne, République tchèque, Royaume-Uni et Slovaquie). Parmi ces 8 pays, Cuba (87 %) et Maurice (68 %) n'appliquent que des droits d'accise spécifiques uniformes, et trois (Royaume-Uni, République tchèque et Slovaquie) combinent les deux types de droits d'accise, mais la composante spécifique y représente une plus grande part du prix de détail que la composante *ad valorem*. Parmi les 39 autres pays, plus de la moitié (23) recourent à des droits d'accise *ad valorem* ou à une combinaison des deux types de droits d'accise, mais en pondérant fortement la composante *ad valorem*.

La figure 3 ci-dessous regroupe les pays par structure fiscale. Elle montre que la plupart se situent encore en deçà du critère établi par la Banque mondiale en 1999.

³ En 1999, la Banque mondiale a défini ce critère après avoir observé que les taxes représentaient entre les deux tiers et les quatre cinquièmes du prix de détail des cigarettes dans les pays qui mettaient en œuvre des programmes complets de lutte antitabac.

Figure 3. Part totale des taxes dans le prix de détail dans les pays, par type de droits d'accise, 2008 ; critère de la Banque mondiale et position du pays, 2008.

Part totale des taxes
dans le prix de détail



47 pays atteignent l'indicateur minimum de 67% de la banque mondiale (30 pays avec une combinaison de droits d'accises, 7 avec des droits d'accise *ad valorem* et 10 avec droits d'accise spécifique)

Source: Calculs des auteurs à partir des données du Rapport de l'OMS sur l'épidémie mondiale de tabagisme 2009

Parmi les autres produits du tabac, les bidis sont des cigarettes roulées à la main, qui sont couramment consommées dans les pays d'Asie du Sud-Est, notamment au Bangladesh, au Bhoutan, en Inde, aux Maldives, au Népal, au Sri Lanka et au Timor-Leste⁴. Ils ne sont généralement pas soumis aux droits d'accise sur le tabac, sauf en Inde, au Bangladesh et au Népal. En Inde, les bidis représentent quelque 85 % de la consommation totale de tabac à fumer, les autres produits du tabac étant des cigarettes classiques. Ce segment compte un grand nombre de petits producteurs, avec plus de 98 % de bidis roulés à la main (Euromonitor, 2007). Aucune des plus de 300 marques de bidis ne détient au moins 5 % du marché dans ce pays (Goodchild, à paraître; Sunley, 2008). Les droits d'accise sur les bidis ont toujours été proches de zéro. En Inde, en 1998, la marque de cigarettes la plus populaire était Gold Flake, sur laquelle étaient prélevés INR1 759 de droits

4 Les bidis sont des cigarettes indiennes. On les confectionne en roulant en un cône un rectangle séché de feuille de temburni avec 0,15-0,25 gramme de tabac haché séché au soleil, puis en attachant avec un fil le petit rouleau ainsi obtenu; ce produit est alors prêt à être fumé.

d'accise pour 1 000 cigarettes. En revanche, les droits d'accise sur les bidis roulés à la machine s'élevaient à INR26 les 1 000 unités, contre INR14 les 1 000 pour les bidis roulés à la main. De même, au Bangladesh, 75 % des cigarettes consommées sont des bidis, produits par de petites entreprises. Les bidis y sont frappés d'une taxe *ad valorem* de 20 % sur le prix de détail avant impôt (Barkat *et al.*, à paraître). Au Népal, les droits d'accise sur les cigarettes les plus demandées ressortaient à NPR415 pour 1 000 unités en 2008, contre NPR50 pour 1 000 sur les bidis.

Les pipes à eau constituent une autre façon de fumer du tabac, très répandue en Méditerranée orientale, en particulier en Arabie saoudite, au Bahreïn, dans la Bande de Gaza, en Cisjordanie, à Djibouti, en Égypte, dans les Émirats arabes unis, en Iran, en Iraq, en Libye, en Jordanie, au Koweït, au Liban, à Oman, au Pakistan, au Qatar, en Syrie, en Tunisie et au Yémen. Il existe peu d'informations concernant les droits d'accise sur les produits du tabac destinés aux pipes à eau. Néanmoins, des pays tels que le Liban, la Libye, la Syrie et la Turquie prélèvent des droits d'accise *ad valorem* sur ces produits, alors qu'Israël applique une combinaison de droits d'accise⁵. Les taux des taxes sont également très variables : ils vont de 2 % du prix de production en Libye à 15 % en Syrie et à 108 % au Liban, et comptent pour 58 % dans le prix de détail en Turquie (*Rapport de l'OMS sur l'épidémie mondiale de tabagisme 2009*).

La fiscalité des produits du tabac sans fumée suscite moins d'attention dans la plupart des pays. Elle devient toutefois une importante question de politique publique en raison de l'apparition de nouveaux produits sans fumée. Parmi ceux-ci, on trouve notamment divers produits solubles et le « snus », qui viennent ainsi s'ajouter aux produits plus traditionnels que sont le tabac à priser humecté et le tabac à mâcher proposés par plusieurs fabricants⁶. Comment taxer ces produits ? Cette question n'est pas encore tranchée et doit faire l'objet d'études supplémentaires.

Aux États-Unis, par exemple, les droits d'accise sur le tabac à priser humecté diffèrent considérablement d'un État fédéral à l'autre : alors qu'aucune taxe n'est perçue en Pennsylvanie, les droits d'accise représentent 90 % du prix de gros au Massachusetts et \$1,49 l'once dans le Vermont. Ce sont les États du Sud (où l'essentiel du tabac est cultivé) qui appliquent les taux les plus bas sur les produits du tabac sans fumée. Même si les autorités fédérales taxent le tabac sans fumée

5 La Turquie applique des droits d'accise *ad valorem* de 58 % sur le prix de détail par paquet contenant au maximum 500 grammes de tabac pour pipe à eau, ou des droits d'accise spécifiques de TL 0,02 par gramme, la valeur retenue étant celle qui est la plus élevée.

6 Le site http://tobaccoproducts.org/index.php/Main_Page#New_Smokeless_Products présente (en anglais) ces nouveaux produits du tabac sans fumée.

en fonction du poids (il s'agit donc, essentiellement, d'une taxe sur la quantité), la plupart des États fédéraux recourent à des taxes *ad valorem* assises sur le prix de gros ou de fabrication ; seulement 9 États sur 51 prélèvent des droits d'accise spécifiques. Il est intéressant de noter que chaque État applique un droit d'accise spécifique par paquet. En revanche, la fiscalité au poids se traduit par des écarts considérables dans le montant des taxes entre différents produits. En effet, certains des nouveaux produits sont bien plus légers que les produits traditionnels. Le taux des droits d'accise sur le tabac à priser humecté varie également d'un pays à l'autre. Ainsi, la Norvège applique des droits d'accise spécifiques de Nkr0,68 pour 100 grammes (ERC, 2008), et la Turquie des droits d'accise spécifiques minimum parallèlement au même taux *ad valorem* de 58 % que sur les cigarettes (ministère des Finances de la Turquie, 2009).

2.3 Conception et application des taxes sur les cigarettes

La conception et l'application des droits d'accise sur les cigarettes diffèrent largement entre les pays. La base d'imposition peut revêtir de nombreuses formes.

Dans le cas d'une taxe uniforme, c'est-à-dire lorsque le même taux s'applique à toutes les cigarettes, la base d'imposition peut être :

- **La quantité :** La base la plus courante pour les droits d'accise spécifiques est un paquet de 20 cigarettes ou une taxe pour 1 000 cigarettes, mais il existe des exceptions, telles que le paquet de 25 cigarettes (Australie, par exemple), la cartouche, les 5 paquets de 25 cigarettes (Canada, notamment), le bâtonnet (Indonésie, entre autres), le mètre (Népal...) ou le poids (comme en Nouvelle-Zélande⁷).
- **Le prix :** Les droits d'accise *ad valorem* peuvent être perçus sur le prix de fabrication (Chine, par exemple) ou sur le prix de détail (Bangladesh, Turquie, Russie, Ukraine, Union européenne...). En Indonésie, jusqu'en 2009, ils reposaient sur la banderole fiscale⁸, qui dépend non seulement des coûts de production des entreprises, mais également des ajustements effectués par le ministère des Finances du pays.

7 Cigarettes contenant plus de 0,8 g de tabac.

8 Prix fixé par les pouvoirs publics pour chaque marque vendue dans le pays donné. Il est calculé sur la base du coût de production, du bénéfice du producteur, ainsi que des marges des distributeurs, des agents et des détaillants.

Dans le cas d'un taux non uniforme, la taxe est généralement calculée sur:

- **La catégorie de prix et d'autres caractéristiques de la marque (niveau des prix de détail ou de fabrication, volume de vente, longueur, filtre, conditionnement, origine du tabac):** Dans certains pays, les droits d'accise spécifiques varient par niveaux, le plus souvent en fonction des caractéristiques des marques. Ainsi, en 2009 en Égypte, ils reposaient sur le prix départ usine des cigarettes, allant de EGP1,08 par paquet pour les marques peu onéreuses à EGP3,25 par paquet pour les marques chères. En Inde, au Népal et au Sri Lanka, les taux dépendent de la longueur des cigarettes. Au Kazakhstan, en Russie et en Ukraine, ils diffèrent selon que les cigarettes ont ou non un filtre. En Turquie, le système des droits d'accise spécifiques comportait initialement plusieurs niveaux, sur la base de la valeur des cigarettes, puis il a reposé sur l'origine du tabac (oriental ou non oriental) et, en 2009, il a été remplacé par une taxe *ad valorem* uniforme, de 58 % sur le prix de détail, avec des droits d'accise spécifiques minimum de TRY2,05 par paquet (Yurekli *et al.*, 2010).

Certains pays appliquent des droits d'accise *ad valorem* à plusieurs niveaux ou différentiels, en fonction des caractéristiques des cigarettes. Ce régime est toutefois moins fréquent que celui des droits d'accise spécifiques. Au total, 6 pays appliquent des taux *ad valorem* différentiels sur les cigarettes. Les différents niveaux dépendent principalement du prix de détail, mais peuvent aussi être fonction du prix de production (en Chine, notamment) ou du volume de vente (Myanmar...).

D'après les données disponibles les plus récentes, seuls 19 pays sur 182 ne prélèvent aucun droit d'accise sur les cigarettes (*Rapport de l'OMS sur l'épidémie mondiale de tabagisme 2009*)⁹. Certains pays appliquent un taux de taxation uniforme, soit spécifique soit *ad valorem*, sur toutes les sortes de cigarettes, tandis que d'autres préfèrent appliquer des taux différentiels en fonction des caractéristiques des cigarettes. Comme le montre le tableau 1, de nombreux pays (60 sur 182) ne perçoivent que des droits d'accise *ad valorem*, et 55 uniquement des droits d'accise spécifiques. Environ un quart des pays (48 sur 182) appliquent à la fois des droits d'accise spécifiques et *ad valorem*.

9 Le tableau 1 de l'annexe donne des informations détaillées sur le type de droits d'accise appliqués par différents pays.

Tableau 1. Système de droits d'accise sur les cigarettes.

	Nombre de pays
Total des pays couverts	182
Droits d'accise spécifiques uniquement	55
Droits d'accise <i>ad valorem</i> uniquement	60
Combinaison des deux types de droits d'accise	48
Pas de droits d'accise	19

Source: Calculs des auteurs à partir des données du Rapport de l'OMS sur l'épidémie mondiale de tabagisme, 2009

Les tableaux 1 et 2 de l'annexe donnent des informations plus détaillées sur 155 pays : 32 pays prélèvent des taxes à taux différentiel en fonction des prix, de la production, du conditionnement, de la nature et des caractéristiques du produit ou de l'origine du matériel utilisé (TMA, 2009).

Le choix des droits d'accise diffère en fonction du revenu du pays et de la région. En général, les pays à revenu faible sont davantage susceptibles de privilégier des droits d'accise *ad valorem*. On constate en effet que 28 des 40 pays à revenu faible qui perçoivent des droits d'accise sur les cigarettes ne recourent qu'à une taxe *ad valorem*, 10 uniquement à une taxe spécifique et 2 à une combinaison des deux systèmes. En revanche, les pays à revenu élevé sont moins enclins à pratiquer des droits d'accise *ad valorem*. Seuls 2 des 38 pays à revenu élevé qui prélèvent des droits d'accise sur les cigarettes appliquent une taxe *ad valorem*, 11 une taxe spécifique et 25 (principalement des pays de l'Union européenne) une combinaison des deux. En ce qui concerne les pays à revenu intermédiaire, la tendance est moins claire : 30 de ces pays ne recourent qu'à des droits d'accise *ad valorem*, 34 uniquement à des droits d'accise spécifiques et 21 à une combinaison des deux.

Tableau 2. Types de droits d'accise sur les cigarettes, par catégorie de revenu et par région de l'OMS.

Catégorie de revenu	Système de droits d'accise sur les cigarettes				Total des pays *
	Droits d'accise spécifiques uniquement	Droits d'accise <i>ad valorem</i> uniquement	Droits d'accise spécifiques et <i>ad valorem</i>	Pas de droits d'accise	
Élevé	11	2	25	7	45
Intermédiaire, tranche supérieure	16	11	9	6	42
Intermédiaire, tranche inférieure	18	19	12	3	52
Faible	10	28	2	3	43
Par région					
AFR	14	29	1	2	46
AMR	13	16	2	3	34
EMR	1	7	5	7	20
EUR	10	3	36	0	49
SEAR	3	2	2	1	8
WPR	14	3	2	6	25
Tous pays	55	60	48	19	182

* Pays pour lesquels des données sont disponibles

Source: Calculs des auteurs à partir des données du Rapport de l'OMS sur l'épidémie mondiale de tabagisme, 2009

La comparaison géographique montre que la plupart des pays de la région WPR (74 %, soit 14 sur 19) ne prélèvent que des droits d'accise spécifiques, alors que beaucoup de pays d'Afrique (66 %, soit 29 sur 44) n'appliquent que des taxes *ad valorem*. Dans la région AMR, environ la moitié des pays (52 %, 16 sur 31) recourent à des droits d'accise *ad valorem*, près de la moitié (42 %, 13 sur 31) à des droits spécifiques et seulement 2 pays (El Salvador et République dominicaine) aux deux. Sur les 48 pays dans lesquels les deux types de droits d'accise sont en vigueur, la part totale de la composante *ad valorem* est plus élevée dans davantage de pays (28 sur 48); tous les pays à revenu faible et à revenu intermédiaire, tranche inférieure, sauf le Congo, l'Ukraine, le Pakistan et la République dominicaine, privilégient les taxes *ad valorem*¹⁰.

10 Ces résultats dépendent de la place de la marque la plus vendue dans le système des droits d'accise.

Le tableau 3 de l'annexe comporte des données plus détaillées par niveau de revenu du pays. La plupart des pays à revenu élevé imposent une combinaison de droits d'accise spécifiques et *ad valorem*. Nombre d'entre eux sont membres de l'UE; conformément aux règles actuelles, les droits d'accise prélevés par ces derniers sur les cigarettes doivent inclure à la fois une composante spécifique et une composante *ad valorem*. L'accise doit compter pour au moins 57 % du prix de détail, toutes taxes comprises, et s'élever à au moins EUR64 pour 1 000 cigarettes concernant les cigarettes de la catégorie de prix la plus demandée. La composante spécifique des droits d'accise ne doit pas être inférieure à 5 % ou représenter plus de 55 % de la part totale des taxes dans le prix final des cigarettes de la catégorie de prix la plus vendue. Les États membres de l'UE ont la possibilité de prélever des droits d'accise minimum qui ne peuvent constituer plus de 100 % du total des droits d'accise sur la catégorie de prix la plus demandée. Néanmoins, il existe aussi un certain nombre de dérogations et de périodes transitoires. À l'heure actuelle, 24 des 27 États membres appliquent un seuil de taxation, la plupart recourant à un taux *ad valorem* élevé ou moyen. Exception faite de trois États membres, les droits d'accise y constituent au moins 57 % du prix de détail dans la catégorie de prix la plus demandée, et tous les États membres respectent la taxe minimale de EUR64 pour 1 000 cigarettes (figures 3 à 5 de l'annexe).

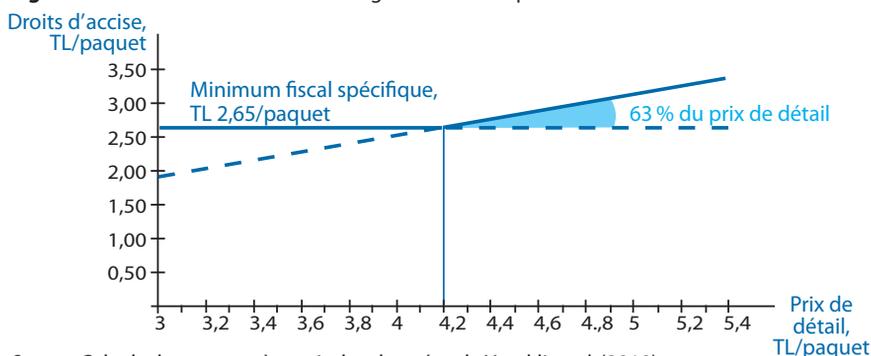
En novembre 2008, le Conseil européen est parvenu à un accord politique sur un projet de directive visant à actualiser les règles de l'UE afin d'améliorer la santé publique. L'UE calculera son minimum non plus sur la catégorie de prix la plus demandée mais sur un prix moyen pondéré (PMP). Il s'agit d'une bonne décision, car, aujourd'hui, les marchés sont plus dynamiques, avec plusieurs marques appréciées et des révisions périodiques des prix des cigarettes. Le remplacement de la catégorie de prix la plus demandée par le PMP de toutes les cigarettes pour déterminer l'assiette fiscale assure la transparence et crée des conditions de concurrence équitables pour tous les fabricants. De surcroît, dans le cadre d'un effort destiné à mettre en avant les objectifs sanitaires liés aux droits d'accise sur le tabac, la taxe minimale s'appliquera à toutes les cigarettes et sera relevée progressivement, au cours des cinq prochaines années, pour atteindre EUR90 sur toutes les cigarettes, indépendamment du PMP; une accise globale sera prélevée sur au moins 60 % du PMP.

Cette augmentation des droits d'accise minimum réduira l'écart entre les cigarettes les plus chères et les moins chères au sein de l'UE. Le plafond pour la taxe minimale est supprimé à compter du 1^{er} janvier 2011 et, à partir du 1^{er} janvier 2014, la part spécifique de l'accise ne pourra être ni inférieure à 7,5 % ni supérieure à 76,5 % du montant de la part totale des taxes, ce qui confère aux États membres

une plus grande marge de manœuvre pour équilibrer les deux composantes en fonction des caractéristiques de leur marché national des cigarettes¹¹.

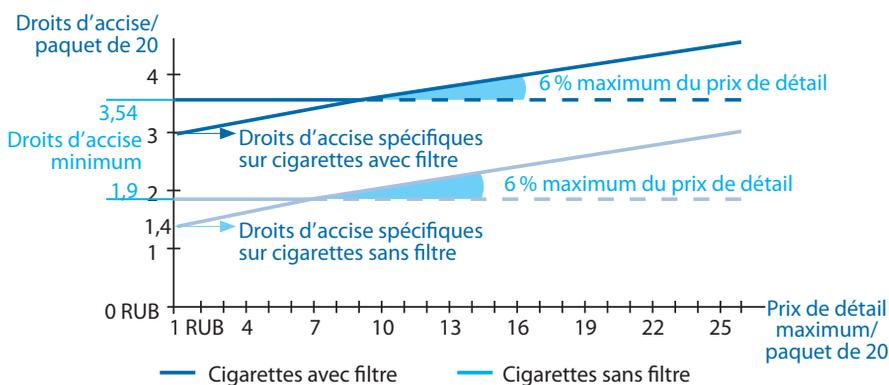
Parmi les pays à revenu intermédiaire, tranche supérieure, la Turquie, par exemple, a porté en 2010 sa taxe *ad valorem* à 63% du prix de détail, avec un minimum fiscal spécifique de TL2,65 par paquet (figure 4 ci-dessous). Quant à la Russie, elle a opté pour un dispositif plus compliqué : une taxation spécifique et *ad valorem*, incluant un minimum, parallèlement à une différenciation entre cigarettes avec filtre et sans filtre, et des droits plus élevés frappant les cigarettes avec filtre (figure 5).

Figure 4. Droits d'accise 2010 sur les cigarettes en Turquie.



Source: Calculs des auteurs à partir des données de Yurekli *et al.* (2010)

Figure 5. Droits d'accise 2009 sur les marques de cigarettes avec filtre et sans filtre en Russie.



Source: Calculs des auteurs à partir des données de TMA (2009)

11 http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/excise_duties/tobacco_products/legislation/index_fr.htm

2.4 Quels droits d'accise appliquer aux produits du tabac?

Cette section examine les éléments théoriques et empiriques relatifs aux différentes approches retenues pour le choix de droits d'accise spécifiques uniformes ou *ad valorem*, ainsi que leurs effets sur le prix, la consommation, la « qualité » et la diversité des produits du tabac, les recettes publiques et l'administration des taxes. La « qualité » n'a ici rien à voir avec l'impact du produit sur la santé. On peut l'évaluer d'après le conditionnement ou le mélange utilisé pour fabriquer la cigarette, ou d'après tout ce qui rend le produit attrayant aux yeux des consommateurs. En ce sens, les cigarettes sont peut-être de « qualité supérieure ou inférieure », mais leur nocivité est identique.

Le choix entre taxes spécifiques ou *ad valorem* est une question de politique fiscale qui se pose depuis longtemps, et le niveau et la structure des droits d'accise ont des conséquences différentes sur les intérêts et objectifs de diverses catégories d'acteurs. Étant donné la structure du marché de l'industrie du tabac (en général, un monopole ou un oligopole sur la plupart des produits, dans une majorité de pays), des droits d'accise différents peuvent exercer une influence différente sur les recettes de l'État, le bénéfice du fabricant, le prix de détail, la « qualité » et la diversité des produits, ainsi que sur les capacités administratives (voir, par exemple, Keen, 1998 ; Kay et Keen, 1982, 1983, 1987 et 1991 ; Delipalla et Keen, 1992 ; Suits et Musgrave, 1953 ; Skeath et Trandel, 1994 ; Myles, 1994). Les deux types de droits d'accise ont donc peut-être des effets différents sur la santé publique, dans la mesure où ils touchent la consommation individuelle *via* leur impact sur la « qualité », la diversité et les prix des produits. De plus, l'État peut agir sur les droits d'accise frappant le tabac afin de gérer la demande, d'étoffer ses recettes et de promouvoir la santé publique.

Le problème fondamental qui se pose aux autorités est de 1) savoir comment choisir le type et le taux des droits d'accise, 2) trouver le juste équilibre entre taxes spécifiques et *ad valorem*, de manière à atteindre l'objectif de santé publique tout en générant des recettes plus importantes. À cette fin, nous devons examiner de près, les effets respectifs des deux types de droits d'accise. Le tableau 3 ci-dessous fait la synthèse des principales différences, ainsi que des combinaisons possibles.

Tableau 3. Comparaison des régimes de droits d'accise spécifiques (uniformes) et *ad valorem*

	Droits d'accise spécifiques	Droits d'accise <i>ad valorem</i>
Assiette fiscale	Unité de produit (par exemple, 1 000 cigarettes)	Valeur du produit (par exemple, prix de détail, prix de gros ou du fabricant)
Capacités administratives requises	La taxe doit être perçue au point de fabrication et au moment de l'importation	
	Peu de capacités administratives requises, car seul le volume des produits doit être vérifié.	Dispositif nécessitant de solides capacités administratives, en particulier sur le plan technique, faute de quoi la charge administrative risque d'être lourde.
Sous-évaluation	Ne constitue pas un problème.	Risque de sous-évaluation, mais l'instauration d'un prix minimum de vente au détail peut y remédier.
Impact sur la « qualité » des produits	L'amélioration de la qualité du produit tend à réduire le poids de la taxe sur les marques chères.	L'effet multiplicateur incite les fabricants à dépenser beaucoup pour améliorer la « qualité » de leurs produits.
Impact sur le prix	Fait généralement augmenter les prix, en particulier pour les cigarettes bon marché.	Fait généralement baisser les prix; ces baisses de prix seront « subventionnées » si l'effet multiplicateur est puissant.
Inflation	Si la valeur réelle des droits d'accise n'est pas ajustée en fonction de l'inflation, elle s'érodera.	La valeur réelle des droits d'accise sera préservée à mesure que les prix augmenteront, du moins dans la mesure où les prix des produits du tabac suivent l'inflation.
Bienfaits pour la santé	La taxe décourage la consommation de produits du tabac, quelle que soit la fourchette de prix.	La taxe est susceptible d'encourager l'achat de produits moins chers, ce qui réduit les bienfaits pour la santé.

Droits d'accise <i>ad valorem</i> , avec minimum fiscal spécifique	Combinaison de droits d'accise spécifiques et <i>ad valorem</i>	Combinaison de droits d'accise spécifiques et <i>ad valorem</i> , avec minimum fiscal spécifique
L'accise est calculée sur une base <i>ad valorem</i> ; cependant, si la taxe calculée tombe en-deçà d'un minimum fixé, un taux spécifique s'applique.	Unité de produit et valeur du produit	Unité et valeur, sauf si la taxe est inférieure au minimum fixé, auquel cas l'assiette fiscale est calculée sur l'unité de produit
La taxe doit être recouvrée au point de fabrication et au moment de l'importation		
Dispositif nécessitant de solides capacités administratives, en particulier sur le plan technique, faute de quoi la charge administrative risque d'être lourde, comme avec un régime <i>ad valorem</i> pur.	Dispositif nécessitant de solides capacités administratives, notamment sur le plan technique, faute de quoi la charge administrative risque d'être lourde car il faut évaluer et recouvrer à la fois des droits d'accise <i>ad valorem</i> et spécifiques.	Dispositif nécessitant de solides capacités techniques, notamment sur le plan technique, faute de quoi la charge administrative risque d'être lourde car il faut évaluer et recouvrer à la fois des droits d'accise <i>ad valorem</i> et spécifiques, mais aussi respecter le minimum fiscal.
Outil simple à manier pour empêcher la sous-évaluation des marques bon marché assujetties au minimum fiscal spécifique.	En fonction de l'assiette fiscale retenue, la composante <i>ad valorem</i> des droits d'accise risque d'être sous-évaluée.	Le minimum fiscal spécifique empêche une éventuelle sous-évaluation de l'assiette fiscale <i>ad valorem</i> des marques bon marché.
Pas d'incitation à améliorer la qualité des marques chères	Pas d'incitation à améliorer la qualité des marques chères	Supprime l'incitation à améliorer la qualité des marques chères, tout en incitant à le faire pour les marques bon marché.
Entraîne généralement des augmentations de prix relativement importantes pour les cigarettes bon marché.	Une augmentation de la taxe spécifique accroîtra aussi le montant de la taxe <i>ad valorem</i> .	Une augmentation de la taxe spécifique accroîtra aussi le montant de la taxe <i>ad valorem</i> . Les hausses de taxes <i>ad valorem</i> et /ou spécifiques feront augmenter la taxe minimale payée si le minimum fiscal est un pourcentage de la taxe totale prélevée, par exemple, sur le PMP. Il en découlera une réduction des écarts de prix, étant donné l'impact sur la «qualité».
Si la valeur réelle du minimum fiscal spécifique n'est pas ajustée en fonction de l'inflation, elle s'érodera au fil du temps.	Si la valeur réelle des droits d'accise spécifiques n'est pas ajustée en fonction de l'inflation, elle s'érodera.	Si la valeur réelle des droits d'accise et du minimum fiscal spécifiques n'est pas ajustée en fonction de l'inflation, elle s'érodera.
Le minimum fiscal spécifique réduit l'incitation à acheter des produits meilleur marché.	Est susceptible de réduire l'incitation à acheter des produits meilleur marché.	Réduit l'incitation à acheter des produits meilleur marché.

Par rapport aux droits d'accise *ad valorem*, les droits d'accise spécifiques tendent à augmenter davantage le prix de détail, et réduisent donc plus fortement la consommation (voir, par exemple, Delipalla et Keen, 1992; Delipalla et O'Donnell, 2001).

Types de droits d'accise et prix à la consommation: Avec une taxation *ad valorem*, les entreprises sont incitées à accroître leur production : lorsque l'offre augmente, le prix baisse, mais une partie de cette réduction du prix est supportée par l'administration fiscale puisque le montant de la taxe payée par unité diminue. En d'autres termes, dans un système *ad valorem*, l'État « subventionne » l'expansion de la production et la baisse des prix. Dans le même ordre d'idées, si les producteurs augmentent leurs prix, une partie de cette hausse va à l'État sous la forme de recettes fiscales. En revanche, avec des taxes spécifiques, toute augmentation du prix à la production ira au producteur sous la forme de recettes d'exploitation, ce qui incitera davantage ce dernier à augmenter les prix de ses produits.

La compilation rudimentaire des données des pays fait également apparaître des tendances qui corroborent ce constat. Ainsi, le prix de détail moyen des cigarettes est bien plus élevé dans les pays qui privilégient des droits d'accise spécifiques. Si l'on ne tient pas compte des 19 pays qui n'ont prélevé aucun droit d'accise en 2008, le prix moyen dans les pays qui combinent droits d'accise spécifiques et *ad valorem* (il s'agit principalement d'États membres de l'UE) est de USD3,87 dans les pays qui privilégient les droits d'accise spécifiques, et de USD3,14 dans ceux qui privilégient les droits d'accise *ad valorem*. C'est encore plus manifeste si l'on ne s'intéresse qu'aux pays qui ne prélèvent qu'un type de droits d'accise. Le prix moyen des cigarettes ressort ainsi à USD2,46 dans les pays où seuls des droits d'accise spécifiques sont en vigueur, et à USD1,29 là où des droits d'accise *ad valorem* uniquement sont appliqués. On aboutit au même constat lorsque l'on tient compte du niveau de revenu des pays (tableau 4).

Tableau 4. Prix moyen, droits d'accise et part des droits d'accise dans le prix moyen, 2008

Pays par catégorie de revenu ***	Prix moyen (PM)/paquet de 20 cigarettes, en USD *	Droits d'accise moyens/paquet de 20 cigarettes **	Droits d'accise en % du PM
Revenu élevé			
Application des deux types de droits d'accise	\$5,30	\$3,15	59,4 %
Prédominance des droits spécifiques sur les droits <i>ad valorem</i>	\$5,49	\$3,31	60,3 %
Prédominance des droits <i>ad valorem</i> sur les droits spécifiques	\$5,12	\$3,00	58,6 %
Droits spécifiques uniquement	\$5,09	\$2,56	50,3 %
Revenu intermédiaire			
Application des deux types de droits d'accise	\$1,51	\$0,63	41,6 %
Prédominance des droits spécifiques sur les droits <i>ad valorem</i>	\$1,73	\$0,73	42,1 %
Prédominance des droits <i>ad valorem</i> sur les droits spécifiques	\$1,43	\$0,59	41,4 %
Droits spécifiques uniquement	\$1,98	\$0,70	35,2 %
Droits <i>ad valorem</i> uniquement			
Revenu intermédiaire, tranche supérieure			
Application des deux types de droits d'accise	\$1,76	\$0,90	51,0 %
Droits spécifiques uniquement	\$2,07	\$0,76	36,9 %
Droits <i>ad valorem</i> uniquement	\$1,87	\$0,72	38,7 %
Revenu intermédiaire, tranche inférieure			
Application des deux types de droits d'accise	\$1,33	\$0,46	34,5 %
Droits spécifiques uniquement	\$1,90	\$0,64	33,6 %
Droits <i>ad valorem</i> uniquement	\$1,19	\$0,32	27,2 %
Revenu faible			
Droits spécifiques uniquement	\$1,19	\$0,30	25,3 %
Droits <i>ad valorem</i> uniquement	\$0,99	\$0,24	24,8 %

NOTES: * Moyenne arithmétique non pondérée du prix de la marque de cigarettes la plus vendue dans le pays, convertie en dollars des États-Unis (USD) au taux de change (officiel ou du marché) à la fin de la période considérée;

** Moyenne arithmétique non pondérée des droits d'accise appliqués sur la marque la plus vendue;

*** Classification des pays par revenu, Banque mondiale, juillet 2008.

Source: Calculs des auteurs à partir des données du Rapport de l'OMS sur l'épidémie mondiale de tabagisme, 2009 (prix et taxes), du FMI (taux de change officiel), sauf pour le Myanmar (taux de change non officiel, tiré du *CIA World Factbook*)

Avec une taxe spécifique, les prix à la consommation sont plus susceptibles d'augmenter davantage que le montant de l'augmentation des taxes.

Augmentation des prix à la consommation supérieure à celle des taxes:

Lorsque les taxes augmentent, le prix à la consommation augmente davantage que la taxe elle-même¹². L'impact plus important des taxes spécifiques sur les prix (voir plus haut) accroît cette possibilité, comme le montrent les éléments empiriques. Lorsque la fiscalité est augmentée, les prix sont généralement ajustés pour tenir compte non seulement de la hausse des taxes, mais également d'autres hausses de coûts survenues, par exemple, l'année précédente. Cependant, Harris (1987), qui utilise des données des États-Unis où les taxes les cigarettes sont spécifiques, constate que les augmentations de taxes sur ces produits entraînent des hausses de prix importantes, qui représentent plus du double de celles des taxes, et cet effet ne peut être expliqué par une hausse des coûts de fabrication.

En présence d'une fiscalité spécifique, toute hausse du prix à la production ira au producteur sous la forme de recettes d'exploitation, l'incitant encore plus à augmenter ses prix. Ce n'est pas le cas avec une fiscalité *ad valorem*, car, alors, une partie de la hausse des prix revient à l'État sous la forme de recettes fiscales.

Les droits d'accise spécifiques incitent à fabriquer des produits plus attrayants et plus chers, tout en encourageant une plus grande diversité (voir par exemple Barzel, 1976; Kay et Keen, 1983, 1987 et 1991; Keen, 1998; Cremer et Thisse, 1994).

Diversité et attrait des produits: La capacité des producteurs à répercuter les taxes sur le consommateur dépend de leur puissance commerciale et, étant donné que la différenciation des produits engendre un certain pouvoir monopolistique, les fabricants font tout pour la pratiquer. La différenciation des produits peut être verticale ou horizontale. Dans le premier cas, les entreprises fabriquent le même produit mais la qualité varie; tous les consommateurs privilégient la meilleure qualité, ou, pour ce qui est des cigarettes, la marque la plus attrayante, mais sont plus ou moins disposés à payer. Dans le second cas, les entreprises fabriquent des variantes d'un même produit.

12 L'ampleur de ce phénomène dépend des caractéristiques du secteur.

Amélioration de la qualité du produit et effet multiplicateur: Les taxes *ad valorem* ont un effet multiplicateur qui favorise la basse « qualité ». Ainsi, pour couvrir les coûts d'un gain de « qualité » de USD1 (amélioration du conditionnement, afin de rendre la marque plus attrayante), il faut que les recettes avant impôt progressent de USD1 dans le cadre d'un régime fiscal spécifique, mais de USD1,25 s'il s'agit d'une taxe *ad valorem* à un taux de 20 % taxes comprises¹³. L'effet multiplicateur de la taxe *ad valorem* se traduit par une augmentation du prix supérieure au coût de l'amélioration du conditionnement : une progression de USD1 par unité fait monter le prix de USD1,25, puisque l'État taxe le coût de l'amélioration et encaisse USD0,25 de recettes supplémentaires. En d'autres termes, avec un régime *ad valorem*, à mesure que les producteurs augmentent leurs prix pour couvrir le coût des améliorations, les recettes fiscales de l'État augmentent également en raison de l'effet multiplicateur.

Diversité: Concernant la diversité, une augmentation de la taxe *ad valorem* rend les marchés plus compétitifs, ce qui entraîne le retrait de certaines entreprises (marques) et réduit donc la diversité des produits proposés sur le marché.

Le constat selon lequel la taxation spécifique favorise les cigarettes chères plus attrayantes et une plus grande diversité des marques est important pour la lutte antitabac. Les jeunes sont les nouveaux clients ciblés en premier lieu par les fabricants de tabac. La marque et l'image étant essentiels pour eux, les jeunes préfèrent les cigarettes chères, qui font l'objet d'un marketing plus offensif. Un conditionnement attrayant et une diversité plus grande procurent plus de satisfaction et de choix aux consommateurs, lesquels sont donc davantage disposés à payer. Le conditionnement gagne encore plus en importance lorsque la législation restreint ou élimine les autres activités de promotion.

Les droits d'accise spécifiques sont moins susceptibles d'encourager la substitution de marques chères par des marques bon marché.

Lorsque la taxe ou le prix augmente, il se peut que les fumeurs consomment moins leur marque préférée ou qu'ils optent pour une marque moins chère. En conséquence, même si une augmentation du prix sous l'effet d'une augmentation de la fiscalité continue de faire reculer la consommation de cigarettes, cette baisse n'est pas toujours aussi forte que prévu. Si une taxe spécifique uniforme

13 Avec un taux de 20% taxes incluses, il faudra que le prix augmente de $1/(1-0,20)$ pour couvrir le coût d'une progression de USD 1.

est prélevée sur toutes les marques de cigarettes, une augmentation des droits d'accise comprime le prix des marques onéreuses par rapport aux marques bon marché. Face à cette évolution des prix, le consommateur est moins incité à se tourner vers des produits de « qualité » inférieure. L'opportunité de passer à une marque moins chère se situe dans les parties supérieure et intermédiaire de la distribution des prix des marques de cigarettes. Avec une fiscalité *ad valorem*, étant donné que la taxe est calculée sur la valeur des cigarettes, son augmentation uniforme n'a pas d'incidence sur le niveau des prix.

On pourrait toutefois avancer que le passage à une marque plus chère est possible quand l'écart de prix entre marques bon marché et marques chères se resserre. L'augmentation du prix sous l'effet d'une fiscalité plus lourde peut influencer sur la volonté marginale des consommateurs de payer la « qualité » du produit, en fonction de leur revenu. Les éléments empiriques corroborent l'hypothèse selon laquelle la part de marché des cigarettes bon marché diminue lorsque les droits d'accise spécifiques augmentent, l'écart de prix entre cigarettes chères et cigarettes bon marché se réduisant. Ainsi, Sobel et Garrett (1997) constatent que les augmentations des taxes spécifiques ont nettement comprimé la part de marché des marques génériques (moins chères) aux États-Unis¹⁴.

Prenant acte des objectifs sanitaires liés aux droits d'accise sur les cigarettes, ainsi que du fait que la fiscalité spécifique favorise les producteurs de marques haut de gamme, la Commission européenne préconise le « sur-mesure » : l'application effective d'une taxe spécifique sur les marques bon marché (*via* un minimum fiscal spécifique) et d'une taxe *ad valorem* sur les marques chères. De cette façon, les taxes contribuent à créer un environnement de pleine concurrence pour les fabricants¹⁵.

S'appuyer sur l'application de taxes spécifiques accroîtra la concentration du marché et les bénéfices de l'industrie à long terme.

Bénéfices de l'industrie: La théorie montre que les bénéfices sont plus substantiels en présence de taxes spécifiques (voir par exemple Delipalla et Keen, 1992). De plus, une augmentation de la fiscalité peut conduire à une hausse des bénéfices. Pour cela, la part supportée par le consommateur doit être supérieure à

14 Des données récentes concernant la Turquie montrent que la part des marques bon marché a reculé sous l'effet du relèvement constant des droits d'accise spécifiques pendant plusieurs années. Il faut toutefois noter que, dans le même temps, le revenu par habitant a également augmenté dans ce pays.

15 http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/excise_duties/tobacco_products/legislation/index_fr.htm

100 % (c'est-à-dire que les prix augmentent davantage que les taxes) : étant donné qu'une augmentation de la taxe accroît le prix à la consommation et comprime la demande, il faut, pour que les bénéfices progressent, que la hausse après impôt augmente. Il n'est donc pas étonnant que les multinationales du tabac préfèrent les taxes spécifiques.

Parallèlement aux augmentations de la taxe spécifique, l'État peut estimer qu'il doit déployer d'autres mesures pour contrer la puissance de marché accrue de l'industrie du tabac.

En général, le niveau des recettes provenant de chaque taxe diffère en fonction des caractéristiques du marché. Les pouvoirs publics se préoccupent non seulement de ce niveau, mais également de savoir s'il est assuré et stable, ainsi que de la facilité à administrer les taxes et à les faire appliquer.

Niveau de recettes fiscales : En théorie, il existe probablement un équilibre optimal entre droits d'accise *ad valorem* et spécifiques qui permettrait de maximiser les recettes publiques, dans l'hypothèse où l'État vise cet objectif, et/ou de réduire au minimum les variations des recettes fiscales (voir par exemple Bohanon et van Cott, 1984 et 1991 ; Kay et Keen, 1987 ; Keen, 1998 ; Delipalla et Keen, 2006).

Dans la mesure où les taxes influencent les prix à la fois directement et indirectement, *via* leur effet sur la « qualité » et sur le nombre de marques disponibles sur le marché, il se peut que les consommateurs de tabac consomment soit une quantité moindre de leur marque préférée, soit la même quantité qu'auparavant mais d'une marque meilleur marché, ou consomment une quantité moindre d'une marque plus chère. Il est très difficile d'anticiper précisément les recettes, car il faudrait pour cela prévoir l'évolution du comportement des consommateurs. Afin d'éliminer les changements de comportement autres que ceux induits par l'augmentation du prix, il convient d'opter pour une forme de fiscalité ayant l'incidence la plus faible sur les caractéristiques du produit. Si l'État entend étoffer ses recettes, il est préférable qu'il évite les distorsions autant que possible : celles des prix sont inévitables mais celles de la qualité ne servent aucun objectif utile (voir par exemple Kay et Keen, 1987 ; Delipalla et Keen, 2006)¹⁶.

16 Cependant, sur le plan de la santé publique, une distorsion des caractéristiques du produit (et non pas seulement des prix) pourrait être souhaitable.

Des recettes fiscales assurées: Les droits d'accise spécifiques ne dépendant pas des révisions du prix, ils génèrent habituellement un flux de recettes publiques plus stable.

Lorsque les taxes augmentent, l'industrie augmente également ses propres prix, mais le niveau de cette hausse n'est pas connu à l'avance, ce qui peut rendre incertain le niveau du prix à la consommation taxes comprises. Le plus souvent, lorsqu'il y a incertitude sur le prix, l'élasticité-prix joue un rôle crucial dans le choix du type de droits d'accise appliqué sur les cigarettes qui permettra d'obtenir les recettes fiscales attendues ou d'éviter une variation de ces recettes (Kay et Keen, 1982; Keen, 1998). Si la demande est totalement inélastique (élasticité-prix de 0), la consommation de cigarettes n'évoluera pas avec les changements de prix. Dans ce cas, comme la quantité reste constante après une hausse de la fiscalité, l'application de taxes (spécifiques) mettrait fin à toute variation du volume des recettes publiques; ou bien, si l'élasticité de la demande est constante (élasticité-prix de 1, à tous les niveaux de prix), les consommateurs consacrent aux cigarettes le même montant de leur revenu quel que soit le niveau de prix. Dans ce cas, le régime *ad valorem* assure des recettes publiques plus stables. Cependant, il ressort des données empiriques que l'élasticité de la demande de cigarettes se situe entre 0 et 1 dans la plupart des pays (tableau 4 de l'annexe). Kay et Keen (1982) montrent que, si le contexte est incertain, la part des taxes *ad valorem* dans le total des taxes doit être inférieure à la valeur attendue de l'élasticité pour que les recettes fiscales prévues soient stables.

Facilité à administrer les taxes : Les taxes spécifiques sont beaucoup plus faciles à administrer. Dès lors que l'« unité » de quantité est définie, les recettes générées peuvent être perçues à tout stade (fabrication, vente en gros ou importation). Avec une fiscalité *ad valorem*, l'administration se fonde sur la déclaration de prix du fabricant au stade de la production ou de la vente au détail. Pour éviter une sous-évaluation, il faut une administration fiscale techniquement solide et une bonne connaissance des politiques tarifaires des fabricants.

Facilité à faire appliquer la politique fiscale : Les taxes *ad valorem* sont davantage susceptibles de poser des problèmes d'évaluation, surtout si elles sont assises sur le prix du fabricant. Autrement dit, dans le cas d'une fiscalité *ad valorem*, les fabricants de tabac peuvent vendre leurs produits à une société de commercialisation, à un prix artificiellement bas, afin d'acquitter moins de droits d'accise (prix de transfert). En conséquence, les recettes publiques tirées de la taxe *ad valorem* diminuent sous l'effet de la réduction de l'assiette fiscale. C'est précisément ce

problème d'évaluation qui a conduit les Philippines à renoncer à percevoir des taxes *ad valorem* sur les cigarettes, au profit de droits d'accise spécifiques, et la Fédération de Russie à prélever des droits d'accise spécifiques sur les cigarettes importées, au lieu de taxes *ad valorem* en 1996.

Suivre le rythme de l'inflation : Une taxe *ad valorem* préserve la valeur des recettes en cas de forte inflation, compte tenu que le montant des hausses de taxes augmente avec l'augmentation des prix, alors qu'il faut ajuster les taxes spécifiques en fonction de l'indice des prix à la consommation (IPC) de manière à ce qu'elles suivent le rythme de l'inflation ¹⁷.

Lutte contre l'évasion fiscale: En présence d'une fiscalité spécifique, le fabricant peut jouer sur la longueur de la cigarette ou sur la taille du paquet pour payer moins de taxes. Ainsi, au Royaume-Uni, la part de marché des petites cigarettes (qui prédominaient) est tombée de 83% à 25% entre 1975 et 1981 en raison du passage d'un système fiscal reposant sur le poids du tabac dans une cigarette à un régime dans lequel les parts des composantes spécifique et *ad valorem* sont à peu près égales (Kay et Keen, 1983). Avec une fiscalité spécifique, l'unité de référence fiscale doit être claire et incontestable (par exemple, une cigarette d'une certaine longueur, au-delà de laquelle elle est taxée comme deux cigarettes).

17 Néanmoins, la plupart des pays qui perçoivent des droits d'accise spécifiques sur le tabac n'ajustent pas automatiquement ces taxes pour suivre l'inflation.

2.5 Le choix entre un système de taxes à taux uniforme ou différentiel

Un régime unifié et simple de droits d'accise s qui applique à toutes les cigarettes (ou à tous les produits du tabac) le même niveau de taxation convient mieux pour réduire le tabagisme (la consommation du tabac) tout en améliorant l'efficacité de l'administration des taxes et en accroissant les recettes fiscales. Un régime de droits d'accise à taux unitaire réduit les incitations à un transfert entre marques (ou entre produits du tabac), améliore la discipline fiscale et dissuade les fabricants d'employer diverses stratégies de prix en vue de payer moins de taxes.

La tendance mondiale est à la simplification des systèmes de droits d'accise nationaux. Cependant, un nombre important de pays continuent d'opérer une différenciation entre marques et entre produits en ne les taxant pas aux mêmes taux, ainsi qu'en prélevant des droits d'accise de types différents. Comme le montre le tableau 1 de l'annexe, 33 pays sur 155 recourent à des droits d'accise différentiels et, parmi eux, 21 appliquent un taux spécifique à plusieurs niveaux, notamment les pays fortement consommateurs de cigarettes, tels que le Brésil, l'Égypte, l'Inde, l'Indonésie et les Philippines; 6 pays, dont le Bangladesh, perçoivent des droits d'accise *ad valorem* différentiels; enfin, 6 pays, y compris la Chine, le Pakistan, la Russie et l'Ukraine, appliquent des droits d'accise mixtes comportant plusieurs niveaux.

Qu'il soit spécifique ou *ad valorem*, un système fiscal à plusieurs niveaux peut résulter de diverses considérations d'économie politique, la plus fréquente étant la protection des producteurs du pays. Un tel système incite toutefois à la manipulation des prix: les fabricants peuvent modifier leur stratégie de tarification ou de production afin d'éviter de payer trop de taxes.

De plus en plus de pays passent de droits d'accise différentiels à un taux uniforme sur toutes les marques (Mexique et Viet Nam, par exemple), ou restructurent leurs droits d'accise de manière à resserrer l'écart de prix entre les marques. L'Égypte, la Pologne, la Russie, la Turquie et l'Ukraine font partie des pays qui ont réorganisé leur système de droits d'accise en augmentant les taxes prélevées sur la plage de prix inférieure, ce qui a poussé les entreprises à augmenter leurs prix sur les marques bon marché. Le tableau 5 présente le prix par paquet et la part totale des taxes pour les marques les plus demandées, les moins chères et les plus chères dans les 15 pays qui concentrent les deux tiers de la charge des décès liés au tabac (pays participant à l'Initiative Bloomberg).

Tableau 5. Prix par paquet de cigarettes versus part totale des taxes par catégorie de prix

Pays	Prix (USD)			Part totale des taxes (%)		
	Catégorie la plus vendue	Catégorie la moins chère	Catégorie la plus chère	Catégorie la plus vendue	Catégorie la moins chère	Catégorie la plus chère
Bangladesh	0,38	0,17	1,04	67%	47%	87%
Brésil *	1,03	1,03	1,28	58%	58%	63%
Chine	0,73	0,29	1,76	38%	40%	44%
Égypte *	0,49	0,49	1,52	59%	59%	39%
Inde	1,65	1,40	1,86	55%	50%	50%
Indonésie **	0,96	0,46	0,87	51%	44%	50%
Mexique ***	2,07	1,26	2,07	65%	65%	65%
Pakistan	0,23	0,16	0,80	53%	63%	68%
Philippines*	0,53	0,53	0,84	54%	54%	76%
Pologne	1,94	1,15	2,65	94%	91%	85%
Russie	0,51	0,14	1,26	37%	47%	27%
Thaïlande	1,29	0,75	1,81	64%	65%	63%
Turquie	1,97	1,41	3,15	73%	87%	73%
Ukraine	0,39	0,08	0,65	45%	61%	39%
Viet Nam	0,65	0,15	0,94	45%	45%	45%

* Même marque pour la catégorie la plus demandée et la moins chère

** Les kreteks sont les cigarettes les plus demandées et les moins chères

*** La plus demandée et la plus chère est la même marque

Source: Calculs des auteurs à partir des données du Rapport de l'OMS sur l'épidémie mondiale de tabagisme, 2009

2.6 Résumé

L'OBJECTIF DE L'OMS est l'amélioration de la santé publique. C'est aussi celui du ministère de la Santé de chaque pays. Cependant, les décisions relatives aux taux et à la structure des taxes sur le tabac sont prises par le ministère des Finances, pour lequel générer des recettes est susceptible d'être l'un des objectifs principaux. En général, l'État cherche à promouvoir la santé publique sans compromettre ses recettes fiscales. Un surcroît de recettes permet de remédier au problème de ressources qui pèse sur le financement de la lutte contre le tabac. Les recettes de la fiscalité du tabac peuvent servir à subventionner des produits de sevrage (en particulier pour les populations pauvres), des campagnes et d'autres efforts antitabac. Ces stratégies permettraient de réduire plus fortement le tabagisme et d'améliorer davantage la santé publique que la seule augmentation des taxes sur le tabac.

Ce chapitre a examiné les avantages de chaque type de droits d'accise en fonction de l'objectif visé. Selon un principe fiscal communément admis, il faut un instrument par objectif. Si l'objectif est la santé publique, une fiscalité spécifique est l'instrument le plus approprié, en raison de ses deux effets bénéfiques. Premièrement, l'augmentation des droits d'accise spécifiques débouche sur une augmentation de prix plus substantielle, amenant les consommateurs sensibles au prix à réduire davantage leur consommation. Deuxièmement, les consommateurs sont alors moins incités à passer de marques plus chères à des marques bon marché, surtout s'ils ont du mal à s'arrêter de fumer ou à moins fumer après une hausse des taxes. Cet impact sera plus grand sur les populations pauvres et les jeunes, qui ont un budget limité. D'un autre côté, néanmoins, force est de reconnaître qu'une fiscalité spécifique favorise les marques plus chères et plus attrayantes, ainsi que leur diversité, ce qui procure davantage de satisfaction et de choix aux consommateurs, et influence tout particulièrement les jeunes qui accordent de l'importance à la marque et à l'image.

Les deux types de droits d'accise sont des instruments que l'État peut utiliser pour limiter la demande de tabac. Ainsi, les pouvoirs publics peuvent décider d'appliquer une taxe spécifique élevée dans l'optique d'accroître les prix de détail et de restreindre la part de marché des cigarettes les moins chères. Une telle décision ferait certainement diminuer (ou disparaître) la demande des populations pauvres et des jeunes. L'État peut aussi prélever une taxe *ad valorem* afin de porter la « qualité » et la diversité des produits au niveau souhaité.

Quel type de droits d'accise génère davantage de recettes? Cela dépend des caractéristiques du produit le plus consommé et de la structure du secteur.

De plus, des considérations d'économie politique pèsent habituellement sur les objectifs d'augmentation des recettes. Les préférences des électeurs sont prises en compte par des élus désireux d'obtenir un nouveau mandat. L'augmentation des prix de toutes les marques et l'atténuation des écarts de prix amélioreraient la santé publique et les recettes fiscales. Cependant, il se peut que les autorités nationales hésitent à augmenter les taxes sur une marque ou sur les produits du tabac très consommés et bon marché, et qu'elles cherchent à maintenir le différentiel de prix autant que possible. Elles estiment politiquement envisageable d'augmenter progressivement les taxes sur ces marques lorsque la sensibilisation aux questions de santé progresse et se diffuse dans toutes les catégories socioéconomiques du pays. En fonction de la situation propre à ce dernier, des réformes graduelles et transitoires peuvent donc être engagées.

Il n'existe pas de règle universelle ou d'approche applicable à tous. Certains pays peuvent privilégier un instrument, suivant les caractéristiques du secteur, des considérations liés aux choix de l'opinion publique et le degré de sensibilisation aux questions de santé. Quant aux préférences des consommateurs, elles évoluent progressivement, à mesure que la population est mieux informée des effets des produits du tabac sur la santé et que les stratégies publicitaires du secteur sont interdites, procurant ainsi aux pouvoirs publics un plus grand levier pour augmenter les taxes sur toutes les marques.

Considérant les données (tableau 3 de l'annexe), la plupart des pays en développement, voire des pays développés, disposent encore d'une grande marge de manœuvre pour augmenter leurs droits d'accise sur le tabac. Seul dans quelques pays à revenu faible ou intermédiaire les droits d'accise sur les cigarettes représentent plus de 50 % du prix de détail : seulement 4 des 45 pays à revenu faible, 15 des 58 pays à revenu intermédiaire, tranche inférieure, et 15 des 43 pays à revenu intermédiaire, tranche supérieure taxent les cigarettes à 50 % ou davantage, à l'opposé seuls 12 des 48 pays à revenu élevé, taxent les cigarettes à un taux inférieur à 50 %. En moyenne, les droits d'accise sur les cigarettes constituent au total 25 % du prix de détail dans les pays à revenu faible, 31 % dans les pays à revenu intermédiaire, tranche inférieure, 41 % dans les pays à revenu intermédiaire, tranche supérieure et 53 % dans les pays à revenu élevé.

Les études montrent que de choisir des droits d'accise constituant au moins 70 % du prix de détail peut faire une différence en termes de vies sauvées (voir par exemple Ross *et al.*, 2008 et 2009). Ce critère des 70 % semble envisageable : il est déjà appliqué par un petit nombre de pays à travers le monde, et notamment par des économies en développement. Une estimation rapide de la part des droits d'accise moyens dans la marque la plus vendue dans les dix pays où la part de ces droits est la plus élevée, donne une moyenne approchant les 74 %¹⁸. Cependant, pour atteindre le standard des 70 % différentes mesures, par différents pays seront à envisager et l'atteinte de cet objectif dépendra de facteurs tels que le niveau de départ des pays en termes de structure et de taux des taxes. Le chapitre suivant est consacré à ces aspects.

18 Les pays sont : Brunéi Darussalam, Bulgarie, Cuba, Fidji, Maurice, Myanmar, Pologne, Seychelles, Slovaquie et Venezuela (*Rapport de l'OMS sur l'épidémie mondiale de tabagisme 2009*).

CHAPITRE III

Administration des taxes sur les produits du tabac

IL EXISTE AU MOINS TROIS RAISONS pour lesquelles l'État applique des droits d'accise sur les produits du tabac, ou les augmente : lever des recettes, remédier aux externalités et décourager la consommation de produits du tabac (McCarten et Stotsky, 1995 ; Warner *et al.*, 1995). Dans ce chapitre, nous nous concentrerons sur la capacité d'administrer des taxes et sur les principaux facteurs dont les administrateurs fiscaux doivent avoir conscience pour parvenir à ces objectifs.

3.1 Capacité à administrer les taxes

L'administration des taxes doit être à la fois efficace, au sens où elle doit veiller à ce que les contribuables s'acquittent de leurs obligations fiscales, et efficiente, au sens où les coûts administratifs doivent être faibles par rapport aux recettes perçues. Elle doit être dotée d'une solide capacité technique, et les taxes elles-mêmes doivent être bien conçues. L'administration doit être à même d'identifier et d'évaluer les effets des politiques fiscales en vigueur et envisagées, être capable de simplifier le système fiscal actuel, si nécessaire, dans la sphère économique et

politique, être informé des changements législatifs et des nouvelles pratiques de contournement de la loi, et veiller au respect des politiques fiscales mises en oeuvre.

3.1.1 Identifier et évaluer les effets des politiques fiscales du tabac

Lorsque l'objectif est de générer davantage de recettes ou de lutter contre le tabagisme, l'administration doit chercher à augmenter les taxes sur les produits dont les volumes de vente sont importants et les fabricants peu nombreux. Le recouvrement est alors aisé car la demande est inélastique, ces taxes représentent une faible proportion du prix de détail, simple à définir et il n'existe pas de produits de remplacement proches. Ces produits fournissent des flux de recettes relativement durables et rentables. Les produits du tabac affichent la plupart de ces caractéristiques, si ce n'est toutes. Nous analyserons un certain nombre de caractéristiques et l'importance, pour les pouvoirs publics, d'évaluer leur impact sur les recettes fiscales et la consommation.

Élasticité des prix des produits du tabac: D'après les données émanant d'un nombre croissant de pays, y compris des pays à revenu moyen de la tranche inférieure, la demande de produits du tabac est inélastique (l'élasticité des prix est inférieure à -1 en valeur absolue), et l'élasticité-prix se situe entre -0,2 et -0,8 (à quelques exceptions près; voir la synthèse dans le tableau 4 de l'annexe). Par conséquent, une hausse des taxes entraînera une augmentation nette des recettes fiscales totales¹⁹.

Part de la taxe dans le prix de détail: Comme le montre le tableau 3 de l'annexe, la taxe représente de 8 à 89 % du prix de détail suivant le pays (*Rapport de l'OMS sur l'épidémie mondiale de tabagisme, 2009*). Ainsi, les recettes progressent tant que la hausse du taux d'imposition est nettement plus élevée que l'augmentation de prix qu'elle entraîne. Autrement dit, l'augmentation des recettes sera garantie dans bien des cas, même lorsque l'élasticité des prix est supérieure à -1 (en valeur absolue).

Le tableau 6 ci-dessous montre le pourcentage d'augmentation des recettes dans différents scénarios d'élasticité-prix et pour différentes parts de taxes pour les pays classés selon leur niveau de revenu lorsque les droits d'accise par paquet de cigarettes augmentent de 50 %, 75 % et 100 %. On observe que les pays à revenu faible et à revenu moyen de la tranche inférieure pourraient dégager des recettes considérables s'ils augmentaient leurs droits d'accise, même si la demande de

19 Moins la demande est élastique, moins la taxe permet de faire efficacement diminuer la consommation de cigarettes, mais plus les recettes fiscales sont substantielles.

cigarettes perd de son inélasticité à court terme. Il convient de noter que les estimations présentées ici ne tiennent pas compte de l'impact de la hausse du revenu par habitant sur la consommation de cigarettes et, partant, sur les recettes fiscales.

Tableau 6. Augmentation en pourcentage des recettes issues des droits d'accise selon différents scénarios d'élasticité-prix.

	Taxe totale en % du prix de détail	Droit d'accise en % du prix de détail	Lorsque les droits d'accise par paquet augmentent de	Augmentation en % des recettes issues des droits d'accise lorsque l'élasticité – prix de la demande est égale à			
				- 0,4	- 0,6	- 0,8	-1,0
Pays à revenu faible	40 %	25 %	50 %	40 %	35 %	30 %	25 %
			75 %	58 %	49 %	40 %	31 %
			100 %	73 %	60 %	47 %	33 %
Pays à revenu intermédiaire, tranche inférieure	45 %	30 %	50 %	38 %	32 %	26 %	20 %
			75 %	54 %	43 %	33 %	23 %
			100 %	68 %	52 %	36 %	20 %
Pays à revenu intermédiaire, tranche supérieure	56 %	45 %	50 %	32 %	23 %	14 %	5 %
			75 %	43 %	28 %	12 %	- 4 %
			100 %	52 %	28 %	4 %	-20 %
	65 %	50 %	50 %	30 %	26 %	10 %	0 %
			75 %	40 %	22 %	5 %	-12 %
			100 %	47 %	20 %	- 7 %	-33 %
Pays à revenu élevé	85 %	70 %	50 %	22 %	8 %	- 6 %	-20 %
			75 %	18 %	1 %	- 3 %	-68 %

NOTE: Ces calculs ne tiennent compte ni de la substitution entre marques (élasticités-prix croisées), ni des effets de revenu, ni du commerce illicite. On suppose que la TVA et la marge du détaillant (MD) représentent, respectivement, 15 et 10 % du prix de détail.

Source: Calculs de l'auteur d'après des données du *Rapport de l'OMS sur l'épidémie mondiale de tabagisme, 2009*.

Effet de revenu: D'après les données empiriques émanant de la plupart des pays à revenu faible ou intermédiaire, il existe une relation positive entre la demande de cigarettes et le revenu par habitant. Lorsque le revenu par habitant augmente, les consommateurs peuvent accroître leur consommation ou passer à des marques plus chères, ce qui contribuera positivement au flux de recettes. Cependant, les

données pour la période 1990-2007 montrent que la relation entre revenu et consommation de cigarettes s'est inversée dans les pays à revenu élevé. Sur cette période, le PIB réel moyen par adulte (15 ans et plus) a progressé de 19,5 % à l'échelle mondiale, passant de USD 6 848 à USD 8 181. Dans le même temps, la consommation mondiale de cigarettes par adulte a reculé de 17 %, tombant de 1 453 unités à 1 208 unités par an. Même si, dans les pays à revenu élevé, le revenu par adulte (PIB/adulte) est passé de 26 à 27 %, la consommation de cigarette par adulte a diminué de 35 %, et de 14 % dans les pays à revenu moyen de la tranche supérieure. C'est dans les pays à revenu moyen de la tranche inférieure que le revenu par adulte²⁰ a le plus progressé (+ 121 %), mais la consommation dans ces pays n'a reculé que de 1 %, certainement du fait de mesures de lutte contre le tabac qui ont quasiment annulé l'effet de la hausse des revenus sur la demande. La relation positive entre revenu et consommation est la plus manifeste dans les pays à revenu faible où le revenu moyen par adulte a augmenté de 26 % et la consommation de cigarette par adulte de 24 %, passant de 337 unités par an en 1990 à 418 unités en 2007 (FMI, 2009 ; ERC, 2008).

En dépit d'une baisse de la consommation mondiale par habitant, les données d'un nombre croissant de pays montrent que la part de marché des marques premium est en progression: lorsque leur revenu augmente, les consommateurs privilégient des marques plus chères. Ainsi, au Viet Nam, le produit intérieur brut (PIB) a été multiplié par plus de deux ces dernières années, et la part de marché des prestigieuses marques étrangères est passée de 5 % en 1998 à 20 % en 2005. Les marques étrangères coûtaient de USD 0,63 à 1,88 le paquet, contre USD 0,07 à 0,63 pour les marques bon marché (Guindon *et al.*, 2010).

En Russie, c'est le segment des marques premium qui a le plus progressé en 2004 et 2005, même dans les zones rurales où la forte croissance économique s'est accompagnée d'une hausse du pouvoir d'achat (Ross *et al.*, 2008). Au Pakistan, un des pays à revenu faible, la part de marché des marques premium devait passer de 15 % à 17 % entre 2006 et 2011, tandis que celle des marques à prix intermédiaire et bon marché devait tomber de 85 % à 83 % (Euromonitor, 2009). Des tendances analogues sont également observées en Turquie et en Égypte. En Égypte, en 2001, un paquet de cigarettes Marlboro coûtait EGP4,50 et la part de marché de cette marque ressortait à 3,6 % (Euromonitor, 2009). En 2009, le prix avait été multiplié par près de deux (TRL8,50) et la part de marché dépassait 6 % (ministère des Finances égyptien, 2009). En Turquie, les écarts entre les marques premium et les marques bon marché vont de deux à trois. De 7,5 % en 2001, la part de marché des

20 Revenu divisé par la population adulte.

marques premium s'est toutefois accrue à 18,4 % en 2006 (Euromonitor, 2009) et à 20 % en 2008 (Yurekli *et al.*, 2010). La part des marques bon marché s'est contractée, passant de 59 % en 2001 à 45,4 % en 2006 (Euromonitor, 2009) et à 41 % en 2008 (Yurekli *et al.*, 2010).

Impact global de la hausse des taxes sur la consommation et les recettes fiscales: Les autorités fiscales doivent être conscientes des conditions du marché et des facteurs qui déterminent le comportement des consommateurs. De vastes volumes de vente permettent de générer davantage de recettes lorsque les droits d'accise augmentent, même si les taxes entraînent une réduction des ventes. Cependant, une relation positive entre le revenu et la consommation de tabac peut limiter la baisse attendue des ventes imputable aux taxes: hausse des recettes pour l'État mais diminution moindre de la consommation.

Lorsque l'on définit la structure et le niveau d'augmentation de la taxe, il convient de procéder avec prudence et de tenir compte de la sensibilité des consommateurs au prix et au revenu, de manière que la politique fiscale serve à la fois les objectifs de santé publique et de recettes publiques. Comme le montre le tableau 3 de l'annexe, la majorité des pays peuvent amplement accroître leurs recettes lorsqu'ils augmentent les taxes. Cependant, comme l'expérience le montre, pour parvenir à des objectifs de santé publique en relevant les prix et en réduisant la consommation, il faut que l'augmentation des taxes sur le tabac soit supérieure à l'inflation et à la croissance du revenu, afin que les produits du tabac deviennent moins accessibles économiquement.

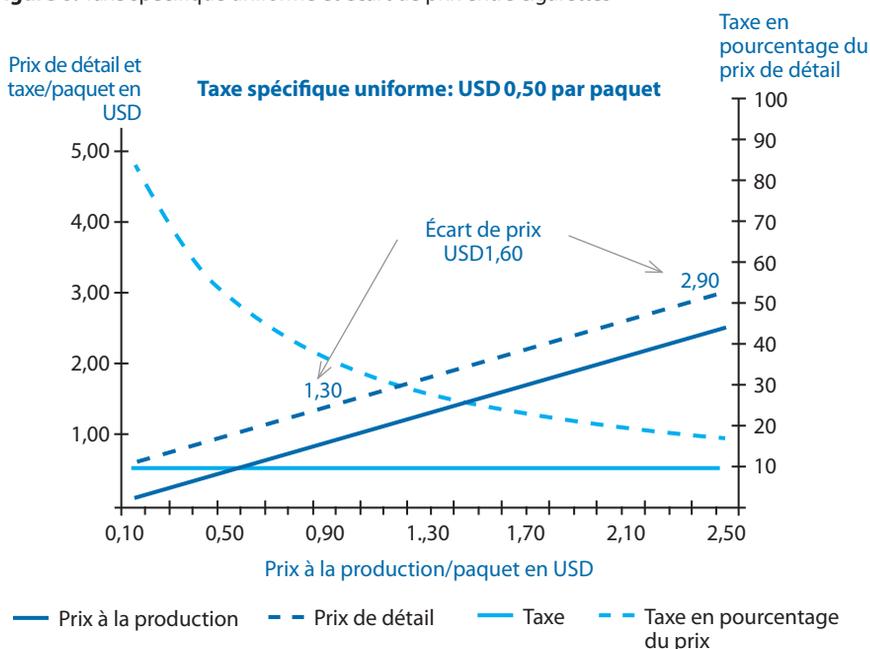
3.1.2 Une politique fiscale bien conçue

Une politique de droits d'accise bien conçue doit être transparente et facile à définir; elle doit renforcer l'efficacité en diminuant les coûts administratifs.

Un système de droits d'accise simple et unifié, qui taxe au même niveau tous les produits du tabac, constitue une solution satisfaisante. Ce serait l'idéal pour les autorités fiscales, car il leur permettrait d'accroître les recettes tout en limitant la consommation de cigarettes. Il est possible d'argumenter en faveur de droits d'accise spécifiques uniformes qui permettront à l'État de générer davantage de recettes en améliorant la discipline fiscale et en réduisant les stratégies de prix des producteurs, tout en limitant la consommation de cigarettes grâce à l'augmentation du prix moyen de ces produits. En outre, ce type de taxe resserre les écarts de prix entre les marques et entre les produits du tabac, ce qui limite le transfert vers d'autres marques ou des produits moins chers. La figure 6 illustre l'impact d'un tel système sur les écarts de prix pour les marques chères et bon

marché. Sur cette figure, on suppose une taxe uniforme de USD0,5 par paquet. Les figures 6 à 11 estiment elles aussi l'impact de différentes structures fiscales à l'aide d'hypothèses comparables (distribution identique des prix à la production). Par comparaison avec toutes les autres structures fiscales, la taxe spécifique uniforme semble induire l'écart de prix le plus faible.

Figure 6. Taxe spécifique uniforme et écart de prix entre cigarettes

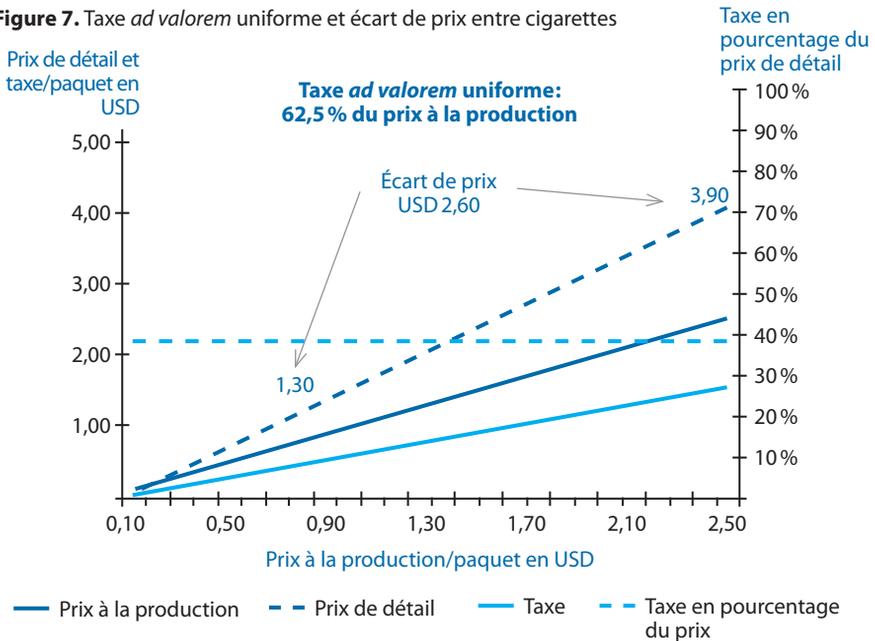


Réforme de la structure des taxes

Comme l'explique le chapitre II, les pays utilisent différentes structures fiscales lorsqu'ils taxent les produits du tabac. Cette section examine certaines de ces structures, analyse leurs inconvénients et suggère des possibilités d'amélioration.

Structure fiscale *ad valorem* uniforme

Dans le cas d'un système de droits d'accise *ad valorem* uniforme, comme illustré sur la figure 7 pour les marques bon marché et chères, l'écart de prix entre les marques peut être assez substantiel.

Figure 7. Taxe *ad valorem* uniforme et écart de prix entre cigarettes

Droit d'accise minimum spécifique plancher

Les écarts de prix substantiels entre marques chères et marques bon marché qui sont liés à une structure fiscale *ad valorem* produisent également de considérables écarts au niveau du montant de la taxe perçue sur ces marques. En conséquence, dans certains pays, l'État a introduit un droit d'accise spécifique minimum (Russie, Ukraine, Turquie) afin de tirer des recettes plus élevées des marques bon marché, tout en appliquant soit des droits d'accise *ad valorem* (Turquie) soit une combinaison des deux (Russie et Ukraine) sur les marques plus chères (figures 8 et 9). Dans une telle structure, les droits d'accise qui sont prélevés sont un mélange des deux ou uniquement des droits *ad valorem*, à moins que le versement de la taxe associée soit inférieur au minimum spécifique, auquel cas le droit d'accise minimum s'applique. Un droit d'accise spécifique minimum non seulement garantit que les marques bon marché produiront des recettes, mais aussi exerce des pressions sur ces marques pour qu'elles augmentent leur prix. Le prix des cigarettes bon marché augmente tandis que des taxes plus élevées sont perçues sur les cigarettes chères, assurant automatiquement des recettes plus élevées.

Figure 8. Système mixte avec seuil minimum spécifique

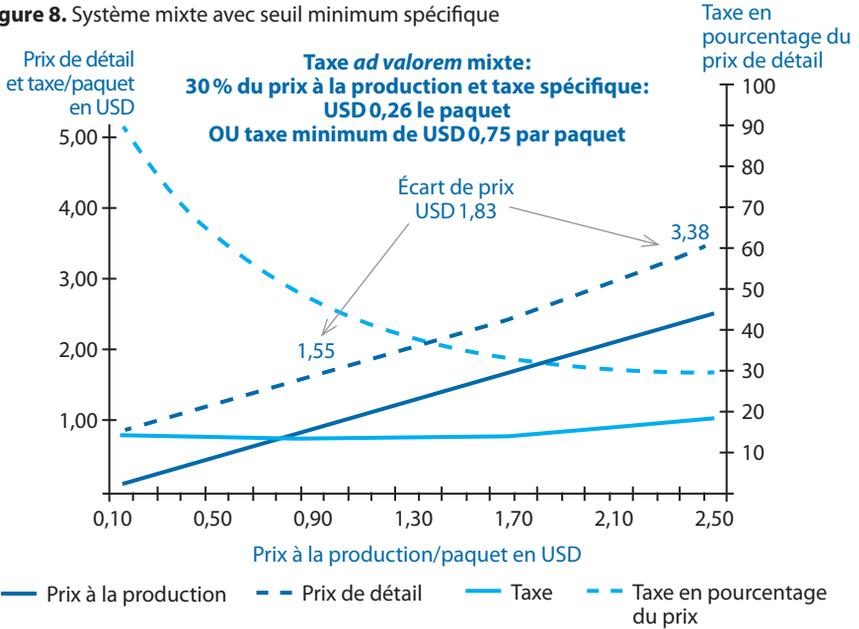
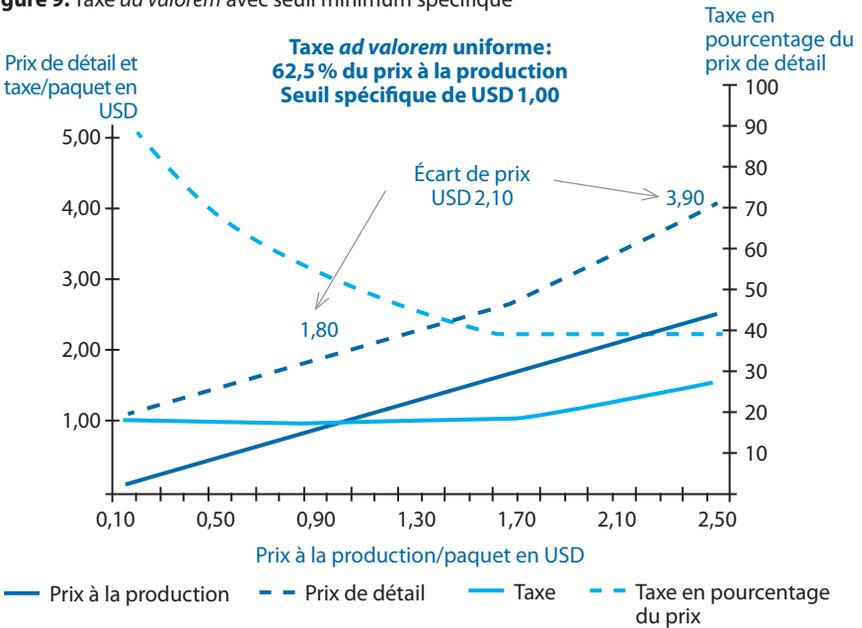


Figure 9. Taxe ad valorem avec seuil minimum spécifique



Cette structure fiscale présente néanmoins des inconvénients.

Lorsque les droits d'accise *ad valorem* augmentent, le flux de recettes dépend des prix fixés par les fabricants. En fonction de la part des marques chères dans le total des recettes issues des droits d'accise sur le tabac, toute réduction de prix inattendue décidée par le secteur mettra en péril les recettes attendues d'une hausse des taux *ad valorem*. Ainsi, la Turquie tire la plupart de ses recettes publiques de marques à prix intermédiaire ou premium qui sont soumises à des taxes *ad valorem* et son flux de recettes dépend des décisions des fabricants sur les prix. Parfois, l'administration fiscale négocie avec les fabricants pour que ceux-ci augmentent leurs prix afin d'étoffer les recettes. Cependant, ces négociations ne produisent pas toujours les résultats escomptés, et les recettes sont parfois inférieures aux prévisions.

Ce processus peut accroître le coût d'administration de la composante *ad valorem*, en raison (i) de négociations avec les fabricants pour qu'ils augmentent leurs prix et (ii) de la lutte contre l'évasion fiscale, car le prix sur lequel est calculé l'assiette fiscale est déterminé par les fabricants. La Russie en constitue un bon exemple. Avant 2007, ce pays percevait une taxe *ad valorem* sur le prix de gros (prix départ usine, hors taxe sur les ventes ou TVA). Certains fabricants déclaraient donc un prix de gros très faible, et une fois la taxe payée, les grossistes ajoutaient leurs propres marges et partageaient le bénéfice avec les fabricants (Ross *et al.*, 2009). Depuis 2008, la Russie applique un droit d'accise *ad valorem* reposant sur le prix de détail le plus élevé.

Propositions concernant les prochaines étapes: Au vu des données dont nous disposons, par comparaison avec un système d'accise spécifique uniforme, un système comportant un seuil minimum spécifique nécessite de solides capacités techniques, entraîne des coûts administratifs plus élevés et rend plus probables des stratégies de prix «désavantageuses», ainsi que l'évasion fiscale.

Afin d'éviter des résultats contraires aux attentes et de garantir des flux de recettes sur le moyen et long terme, on peut transformer le système de seuils minimum spécifiques en un système d'accise uniforme spécifique en augmentant la taxe plancher minimum spécifique davantage que le taux *ad valorem*. Ce dernier doit dans le même temps être soigneusement ajusté de manière à préserver les obligations actuelles de paiement des droits d'accise et les flux de recettes issus des marques à prix premium et à prix intermédiaire.

Système d'accise différentiel

Comme nous l'avons évoqué au chapitre II, de nombreux pays, y compris de gros producteurs et consommateurs de cigarettes (Bangladesh, Brésil, Chine,

Figure 10. Écart de prix dans un système de droits d'accise différentiel (spécifique)

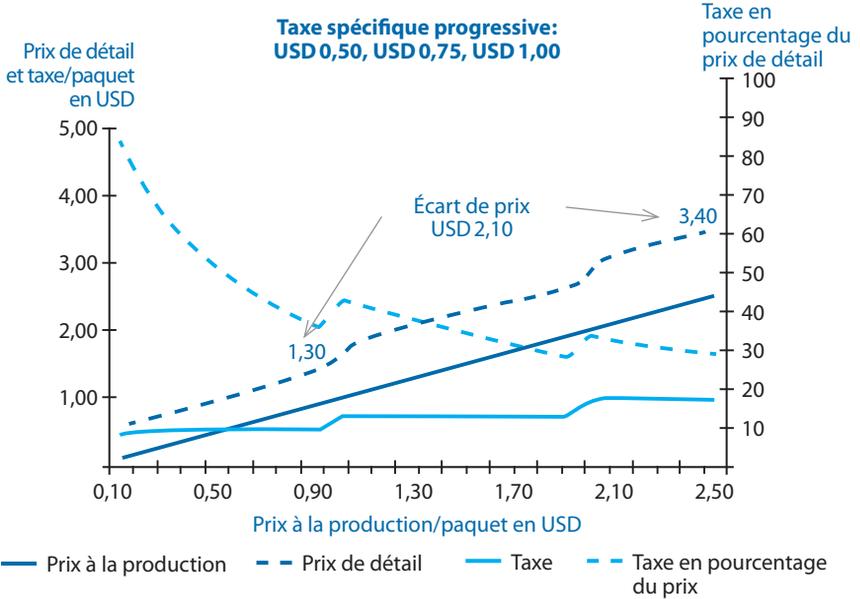
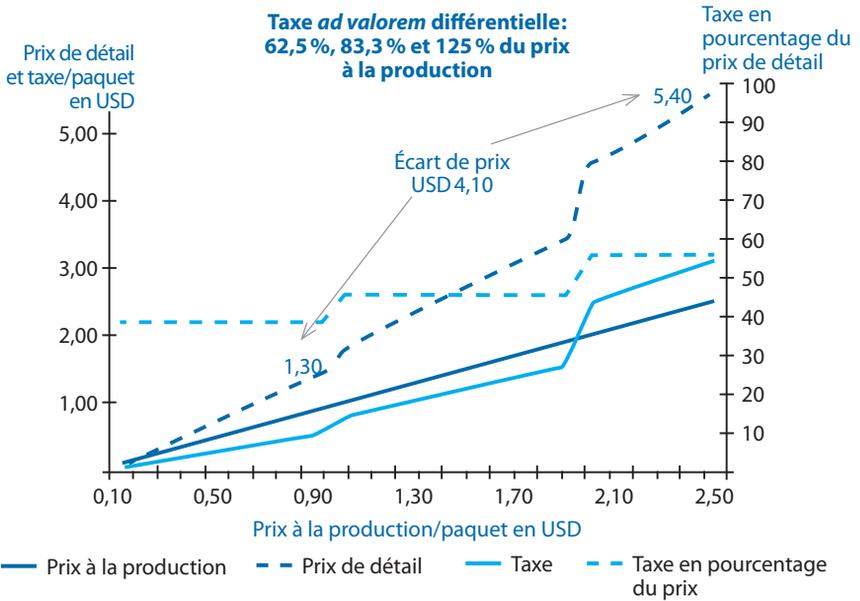


Figure 11. Écart de prix dans un système de droits d'accise différentiel (*ad valorem*)



Égypte, Inde, Indonésie, Pakistan, Philippines et Ukraine), utilisent un système de droits d'accise différentiel : ils appliquent des taux différents aux différents produits du tabac au sein d'une même catégorie et d'une catégorie à l'autre, ce qui creuse encore davantage les écarts de prix entre les marques (figures 10 et 11) : un taux faible est appliqué à une marque bon marché et un taux élevé à une marque chère.

Un système fiscal différentiel repose sur diverses caractéristiques des produits, ce qui incite à l'évasion fiscale. Les fabricants peuvent en effet modifier leurs décisions sur les prix ou sur la production afin d'éviter d'avoir à payer des taxes élevées. Ainsi, lorsque les autorités fiscales turques ont instauré un système d'accise différentiel en appliquant des taux qui favorisent les marques dont les produits contiennent une forte proportion de tabac oriental, les sociétés ont rapidement modifié le contenu de leurs marques afin d'éviter les taxes élevées. Les recettes sont ressorties nettement inférieures aux sommes attendues en raison des modifications qui avaient été apportées aux produits. En 2009, le prix de vente au détail d'une marque premium en Égypte a été abaissé dans le but d'éviter le paiement de taxes plus élevées : cette marque est ainsi tombée dans la catégorie de prix intermédiaire donnant lieu à une taxe moins élevée. En Indonésie, le système fiscal différentiel favorise les sociétés dotées de petits systèmes de production, et il existe actuellement environ 4 500 petites et moyennes entreprises qui produisent des cigarettes classiques et des kreteks. Afin d'éviter ce type d'évasion fiscale, les autorités indonésiennes ont voté une législation interdisant à de nouvelles petites et moyennes entreprises de s'installer.

Propositions concernant les prochaines étapes: Les autorités nationales peuvent avancer diverses raisons pour justifier un système fiscal différentiel, notamment l'objectif de protéger les producteurs nationaux en favorisant les petits producteurs par rapport aux gros producteurs ou bien les producteurs locaux par rapport aux producteurs étrangers. C'est probablement ce qui se passe en Chine, en Thaïlande et en Égypte, où l'État est propriétaire de l'entreprise ou en détient une part majoritaire. Cependant, les systèmes fiscaux différentiels favorisent les comportements indésirables des fabricants qui cherchent à payer le moins de taxes possible, ce qui conduit à un manque à gagner pour l'État.

À court terme, du fait de la situation économique et politique de chaque pays, les autorités nationales ont au moins deux solutions pour parvenir à un système de droits d'accise uniformes spécifiques. Elles peuvent (1) réduire les niveaux progressivement et aboutir à un seul taux sur le moyen-long terme et (2), s'il existe un écart important entre les tranches de prix, adopter un seuil spécifique minimum analogue au système de l'UE, en combinant les deux types de droits

d'accise, ou bien en recourant uniquement à une taxe *ad valorem* à court terme, comme en Turquie, afin de réduire les écarts de prix et adopter *in fine* des droits d'accise uniformes spécifiques sur le long terme.

3.1.3 Augmenter les recettes publiques en veillant à la discipline fiscale

La force de l'administration vient de la capacité de ses agents à veiller à la discipline fiscale et à la renforcer, mais aussi de la réduction des possibilités d'évasion et de fraude fiscales de manière à ce que les recettes publiques augmentent.

Le contrôle du respect des obligations fiscales se justifie par l'objectif premier de l'administration fiscale, qui consiste à percevoir les taxes et droits exigibles aux termes de la loi, et ce, d'une manière qui conforte la confiance dans le système fiscal et son administration. Étant donné la façon dont agissent les contribuables (que ce soit par ignorance, négligence, imprudence ou volonté de frauder) ainsi que les lacunes de l'administration fiscale, la fraude fiscale est inévitable. Par conséquent, l'administration fiscale doit mettre en place des stratégies et des structures permettant de limiter le plus possible les cas de non-respect du droit fiscal » (CPAF, 2008)²¹.

Dans de nombreux pays, les autorités fiscales ont la possibilité de mettre en place les mesures suivantes qui peuvent être inscrites dans le droit fiscal:

- Imposer aux producteurs, aux importateurs et aux exportateurs de s'enregistrer à des fins fiscales et d'obtenir une autorisation de production, de distribution et de vente au détail,
- Lutter contre le non-respect des obligations fiscales en contrôlant la production intérieure et les activités commerciales au moyen:
 - de contrôles physiques,
 - de l'apposition de timbres fiscaux sur les produits du tabac et
- Demander aux contribuables (fabricants, importateurs) de remplir des déclarations d'impôt et de s'acquitter de leurs obligations fiscales dans un certain délai lorsque les produits du tabac ont quitté l'usine ou avant qu'ils ne pénètrent dans le pays.

21 Centre de politique et d'administration fiscales – CPAF (2008). Forum sur l'administration fiscale: *Compliance sub-group. Final report. Monitoring taxpayers' compliance: A practical guide based on Revenue body experience.* www.oecd.org.

3.1.4 Contrôle et suivi de la production

Pour que l'administration des droits d'accise soit efficace, une bonne coordination entre les contribuables et l'agence d'administration responsable de la perception des taxes est nécessaire. Dans les pays dotés de systèmes de recouvrement de l'impôt bien en place, les droits d'accise sont calculés en fonction des revenus déclarés par le contribuable, qui doit acquitter l'impôt correspondant. En fonction des éléments fournis par les contribuables, les autorités fiscales vérifient qu'ils sont bien en conformité avec la loi et, pour s'assurer que les lois sont bien appliquées, les autorités procèdent à des vérifications. L'action la plus courante consiste à auditer périodiquement les comptes des contribuables. En outre, certains pays s'appuient sur des méthodes de recouvrement plus onéreuses afin de lutter contre les activités illicites et de permettre à l'État d'encaisser davantage de recettes (voir plus loin).

Contrôles physiques: En général, dans les pays dotés de systèmes administratifs insuffisants, « l'obligation de respecter la loi » passe par des contrôles physiques sur le processus de production/fabrication. Le coût des contrôles physiques augmente si l'on tient compte des fraudes que sont susceptibles de commettre les agents. On peut toutefois réduire considérablement la fraude en opérant une rotation géographique fréquente des agents et en demandant aux superviseurs d'effectuer des visites surprises. L'Inde et la Géorgie, par exemple, ont recours à des contrôles intensifs sur la fabrication des produits du tabac. En Inde, un administrateur fiscal est présent 24 h sur 24 dans les usines de fabrication des cigarettes classiques et des bidis. Chaque agent enregistre la production journalière et la quantité de cigarettes/bidis qui quitte l'usine et transmet son rapport à l'agent suivant (ministère des Finances de l'Inde, 2009). En Géorgie, l'État contrôle strictement la vente, le transport et le stockage des produits du tabac (Euromonitor, 2008). Par le passé, des pays à revenu élevé ont eux aussi eu recours à des contrôles physiques, certains menant des vérifications poussées sur les marchandises assujetties à l'accise (Sunley *et al.*, 2000). Ainsi, en Écosse, autrefois, dans les distilleries de whisky, les entrées, sorties et zones clés du processus de production vulnérables étaient officiellement verrouillées. Chaque distillerie avait son propre agent de l'accise permanent qui logeait dans une maison voisine de la distillerie, et aucune activité ne pouvait être effectuée sans que cet agent ne soit présent pour ouvrir les verrous. De même, un agent permanent était chargé d'ouvrir et de fermer chaque entrepôt de stockage. Aujourd'hui, au Royaume-Uni, c'est le gardien de l'entrepôt qui réalise le contrôle au jour le jour. Le contrôle officiel consiste en des vérifications ponctuelles et des audits.

Afin d'améliorer la discipline fiscale, et de lutter contre la production et le commerce illicites, la plupart des pays imposent aux fabricants d'apposer des timbres fiscaux sur les produits du tabac. Depuis quelques années, un nombre croissant de pays optent pour des mesures plus onéreuses, en adoptant de nouvelles technologies de contrôle direct de la production.

Timbres fiscaux: De nombreux pays utilisent les timbres fiscaux pour s'assurer, en surveillant la production et en distinguant les produits du tabac licites des produits illicites, que les contribuables s'acquittent bien de leurs obligations. On considère que les produits qui ne portent pas de timbres fiscaux ont été fabriqués illégalement ou sont issus de la contrebande. Cependant, l'apposition de timbres fiscaux varie d'un pays à l'autre. Ainsi, le Viet Nam impose des timbres fiscaux aux marques produisant plus de 50 millions de cigarettes par an et qui répondent aux normes nationales, et le Bangladesh devait, pour commencer, apposer des vignettes sur les paquets rigides avant d'étendre cette pratique à toutes les cigarettes (ERC, 2008). L'Uruguay n'impose pas l'apposition de timbres fiscaux sur les cigarettes vendues dans les boutiques de détaxe situées dans les zones frontalières et dans les aéroports, mais impose celle d'autocollants orange avec la mention «en vente uniquement dans les boutiques de détaxe» afin d'éviter leur revente dans le pays (Euromonitor, 2008). De même, la Serbie impose un timbre rouge pour les marques locales, vert pour les marques sous licence et bleu pour les marques importées (ERC, 2008).

Coût des timbres fiscaux: Les sociétés payent les timbres fiscaux ou les banderoles fiscales au moment de l'achat auprès des autorités fiscales ou autres. La valeur de chaque timbre est calculée différemment, par cigarette (Indonésie), par cigare, par cigarillo, pour 1 000 unités (UE par exemple), ou pour un paquet contenant un certain nombre de cigarettes, et par kilogramme de tabac. Le coût des timbres, relativement bon marché, est acquitté par les fabricants ou les distributeurs/revendeurs, mais il est répercuté sur les consommateurs sous forme d'une hausse de prix. Au départ, certains pays accordaient des subventions pour ces frais (Viet Nam), mais, aujourd'hui, les fabricants payent et répercutent le coût sur les consommateurs en augmentant le prix de détail.

Timbres fiscaux de haute technologie (banderoles fiscales): Depuis quelques années, certains États (Turquie et Brésil, État de Californie aux États-Unis) ont adopté une nouvelle technologie pour les timbres fiscaux afin de réduire le risque de contrefaçon, de surveiller plus efficacement les producteurs locaux et de renforcer l'efficacité des flux d'information. Ce système nécessite la participation des

fabricants car les scanners de surveillance sont installés sur les sites de production. Ces scanners lisent les timbres fiscaux et transfèrent l'information, par voie électronique, au ministère des Finances. L'agence de l'administration fiscale reçoit ainsi des informations en direct sur le nombre de paquets de cigarettes produits, sur les usines qui les fabriquent, sur les marques, sur la date de fabrication des produits dans les différentes usines, ainsi que d'autres informations utiles pour le suivi, la traçabilité et la mise en œuvre. Ce système permet aux administrateurs fiscaux de vérifier que le fabricant se conforme à la loi.

Timbres fiscaux numériques: Le timbre fiscal numérique est une autre solution. Analogues aux banderoles fiscales, les timbres fiscaux numériques constituent un système de suivi et de traçabilité efficace pour lutter contre la fraude fiscale. Ils procurent des informations sur la marque, le nom du fabricant, l'usine dans laquelle les produits sont fabriqués, la date à laquelle le timbre a été fabriqué et acheté, etc., ce qui permet de remonter aux origines du produit. La principale différence entre les deux timbres de haute technologie réside dans la procédure. Avec les banderoles fiscales, le ministère des Finances obtient toutes les informations nécessaires en temps réel, à mesure que les cigarettes sont fabriquées. En revanche, le système numérique demande aux distributeurs de passer commande *via* une connexion sécurisée auprès d'une autorité publique désignée. Une fois que cette dernière a vérifié et avalisé la commande, le distributeur remplit la commande en fournissant des codes chiffrés et en autorisant l'utilisation de timbres numériques. Cependant, la façon dont les autorités compétentes vérifient la commande n'est pas claire. C'est le distributeur qui imprime les timbres numériques, puis les cigarettes sont envoyées aux détaillants (Authentix, 2006) ²².

Coût des timbres fiscaux de haute technologie: Les banderoles fiscales coûtent plus cher qu'un timbre fiscal classique. Un certain nombre de pays en ont envisagé l'adoption, comme les Philippines, l'Indonésie, le Pakistan, la Russie et l'Ukraine, mais le coût constitue un obstacle à l'adoption et à la mise en œuvre de ce système. En Turquie, le paiement s'échelonne sur cinq ans, le coût étant réparti par quantité de cigarettes et d'alcool produits. Pour les cigarettes, le coût se répercute sur le prix des banderoles fiscales en fonction de la quantité de cigarettes produites. Il en a résulté une hausse du coût et du prix de détail, qui a augmenté de 6 % pour 1 000 cigarettes (respectivement +0,38 % et +0,21 % pour le prix moyen par paquet pour les marques bon marché et premium, en

22 Présentation par Authentix en 2006 au FTA Technology Center, Albuquerque, Nouveau-Mexique, 14 août 2006

2009) sur cinq ans. Au Brésil, l'installation et la maintenance du système sur chaque ligne de production sont à la charge des fabricants de cigarettes (hausse de 1 % à 1,6 % du prix de détail par paquet). Aux Philippines, le coût de mise en œuvre du système pour le secteur du tabac et de l'alcool sera supporté par les fabricants²³.

3.2 Autres questions relatives à l'administration des taxes

Versement des droits d'accise

Le montant de la taxe à payer dépend généralement du niveau de production déclaré par les fabricants. En Turquie, au Pakistan, en Égypte et dans l'UE, la taxe doit être acquittée entre un minimum de 15 jours et un maximum de 30 jours une fois que les cigarettes ont quitté l'usine. En Turquie, les fabricants s'acquittent des droits d'accise le 15^e jour de chaque mois pour les ventes du mois précédent. En Égypte, le versement est effectué le 30 de chaque mois.

Crédit ou remboursement d'impôt

Les fabricants déposent une demande de remboursement ou de crédit d'impôt auprès des autorités fiscales lorsque les banderoles fiscales sont soit inutilisées soit endommagées, ou bien lorsque des produits du tabac invendus repartent chez le fabricant. Les crédits ou remboursements sont accordés une fois que les autorités fiscales ont vérifié la pertinence des demandes. Le crédit est souvent utilisé pour couvrir les frais associés aux vignettes ou banderoles fiscales requises.

Taxe sur marchandises en magasin

Lorsque les fabricants, les grossistes ou les détaillants s'attendent à une hausse des taxes, il est possible qu'ils stockent des cigarettes afin de profiter du taux de taxes plus bas du moment. Si les droits d'accise sont prélevés au stade de la fabrication et que les fabricants déclarent leur production avant l'entrée en vigueur du nouveau taux, ces produits peuvent être assujettis à l'ancienne taxe, ce qui est souvent possible sur le plan juridique (Sunley *et al.*, 2000). Afin d'éviter ce phénomène, et l'évasion fiscale qui l'accompagne, on peut changer la législation pour permettre aux administrateurs fiscaux de percevoir la nouvelle taxe sur les cigarettes qui ont été produites, et gardées en stock, avant l'entrée en vigueur de

23 The Manila Times, 11 mai 2009. Lien: <http://archives.manilatimes.net/national/2009/may/11/yehey/business/20090511bus7.html>

la nouvelle taxe. La collecte des nouvelles taxes sur les cigarettes qui sont stockées est souvent simple et efficace au stade de la fabrication ou de la vente en gros, mais pas au niveau des détaillants. Du point de vue de l'efficacité, la loi peut spécifier qu'une taxe plancher puisse être imposée lorsque les stocks atteignent un « certain niveau » et que l'augmentation du taux d'imposition est substantielle. Dans ce cas, la perte fiscale peut être couverte, et ces produits seront vendus à un prix plus élevé.

3.3 Résumé

UNE ADMINISTRATION FISCALE FORTE est nécessaire afin que les obligations fiscales soient respectées et que la politique fiscale soit efficace. Une administration fiscale de qualité nécessite de solides capacités techniques accompagnées d'une taxe bien conçue. Étant donné la faible élasticité des prix et la maigre part des droits d'accise dans le prix de détail, les pays disposent encore d'une marge de manœuvre pour accroître leurs recettes tout en luttant contre le tabagisme. Cependant, l'administration doit avoir connaissance des conditions du marché et des facteurs qui influent sur les ventes de tabac et, partant, sur le flux de recettes. Ces facteurs doivent être pris en compte lorsque l'on définit une politique fiscale de manière à ce qu'elle serve à la fois des objectifs de santé publique et de recettes fiscales. L'expérience montre que le rythme de progression de la taxe doit être supérieur au taux d'inflation et à la hausse du revenu par habitant. Cette solution a un double objectif : elle rend les cigarettes moins accessibles économiquement, étant donné que leur prix de détail augmente, et elle permet à l'État d'enregistrer davantage de recettes fiscales.

Un système simple et unifié de droits d'accise spécifiques fait figure de politique fiscale bien conçue, car il garantit la transparence, il est facile à définir et il renforce l'efficacité de l'administration fiscale. Même si les pays lèvent des droits d'accise différents, en fonction de leur propre situation économique et politique, les systèmes d'accise peuvent être simplifiés à court terme et transformés en système spécifique unifié à moyen-long terme.

Il existe diverses manières de faire respecter les obligations fiscales : les autorités peuvent adopter un dispositif sophistiqué de contrôle, de suivi et de traçabilité, avec plus d'agents d'exécution/enquêteurs de terrain. Les pouvoirs publics doivent évaluer ces dispositifs en fonction de leurs besoins. Les données montrent que les anciens timbres fiscaux sont moins efficaces pour prévenir la production et le commerce illégal ou la contrefaçon de cigarettes, mais ils représentent toutefois une meilleure solution que l'absence de timbres.

Les nouvelles technologies confèrent aux pouvoirs publics des moyens plus efficaces pour faire respecter la loi. Les données montrent que le système de banderoles fiscales a permis au Brésil de déceler la production illicite de cigarettes dans le pays et d'engranger USD 100 millions de recettes supplémentaires en 2008 grâce aux droits d'accise sur le tabac (ministère des Finances du Brésil, 2009). En 2007, l'agence californienne de recouvrement de l'impôt a estimé que la fraude fiscale sur les cigarettes a reculé de 37 % (de USD 292 millions à 182 millions) sur l'année, générant USD 110 millions de recettes supplémentaires grâce aux taxes sur les cigarettes, en raison du renforcement des mesures d'application de la loi et des nouveaux timbres fiscaux de haute technologie (banderoles fiscales)²⁴. Ces expériences indiquent que les coûts d'adoption et de mise en œuvre d'une nouvelle technologie sont largement compensés par les recettes collectées sur les produits qui sinon auraient été défiscalisés.

Les nouvelles technologies doivent être considérées comme des outils visant à renforcer l'application de la loi et à réduire le marché noir. Pour lutter contre la fraude fiscale, les pouvoirs publics doivent encore mettre en place d'autres mesures, par exemple augmenter le nombre d'administrateurs et autres personnels et adopter une législation solide. Au Brésil, malgré une baisse de la production illicite intérieure, le commerce illégal *via* le Paraguay reste un problème. En Malaisie, en 2004, le marché illégal des cigarettes représentait 25 % du volume du marché légal. Il a cédé 10 points de pourcentage en 2005, en dépit d'une augmentation du prix des cigarettes. Même si la Malaisie utilisait des timbres fiscaux de haute technologie, on impute le recul du marché illégal des cigarettes à la détermination des mesures prises par les autorités de ce pays (ERC, 2008). De même, le Royaume-Uni a réussi à réduire significativement le marché illégal en prenant des mesures fortes et en investissant dans les agents sur le terrain (Johnson, 2009). Ces mesures seront traitées plus profondément dans le chapitre suivant.

24 California State Board of Equalization (27/06/2007) www.boe.ca.gov/news/newsroom07.htm

Les nouvelles technologies sont nécessaires mais ne sont pas suffisantes pour lutter contre le non-respect des obligations fiscales. Les États qui sont dotés d'une administration fiscale efficace appliquent également souvent d'autres mesures pour faire respecter la loi et demandent aux producteurs de tenir des registres (des intrants, des stocks, des banderoles fiscales, des expéditions) qui sont régulièrement vérifiés par les autorités fiscales.

CHAPITRE IV

L'économie politique de la fiscalité du tabac

LES DROITS D' ACCISE constituent un outil efficace pour générer des recettes supplémentaires. Ces dernières années, de plus en plus de pays ont recouru à des augmentations de taxes sur le tabac pour, d'une part, générer des recettes, et d'autre part, réduire la charge que fait peser la consommation de tabac sur la santé et l'économie. Des études ont en effet montré que les taxes appliquées au tabac sont le moyen économique le plus efficace pour réduire la consommation de tabac. L'application d'un ensemble de mesures jouant ou non sur le prix (par exemple interdiction de fumer dans les lieux publics, interdiction de la publicité) constitue également un outil coût-efficace (*Rapport sur la santé dans le monde*, 2002; Jha *et al.*, 2006a; Asaria *et al.*, 2007).

Néanmoins, lorsqu'il s'agit de décider d'augmenter les taxes, il convient de tenir compte des aspects politiques. Il faut notamment, mais pas exclusivement, s'intéresser à l'impact attendu sur la fraude fiscale (contrebande) et l'évasion fiscale, sur l'emploi, sur l'inflation, sur l'accessibilité économique aux cigarettes et aux autres produits du tabac, notamment pour les fumeurs à faible revenu, et sur les prix relatifs des marques nationales et étrangères. En outre, dans certains pays, il est de coutume que les hausses de taxes soient négociées entre l'État et les fabricants. La manière dont les fabricants réagissent à ces majorations influe

sur les recettes attendues par l'État. Pour que la politique fiscale appliquée au tabac puisse porter ses fruits, il est crucial de bien comprendre l'environnement politique et économique dans chaque pays.

4.1 Fiscalité du tabac et avantages pour la santé publique

De plus en plus de données montrent clairement qu'à mesure que les taxes sur les produits du tabac augmentent, un nombre significatif de décès prématurés sera évité, étant donné que les jeunes seront dissuadés de commencer de fumer et que des fumeurs adultes s'arrêteront, d'où un recul non négligeable de la charge que fait peser la consommation de tabac sur la santé et l'économie.

En Inde, par exemple, près d'un million de personnes devraient mourir prématurément au début des années 2010 parce qu'elles fument ; ces décès s'expliquent, par exemple, par des pathologies cardiaques, des cancers, des affections respiratoires ou la tuberculose. Dans ce pays, les taxes sur les cigarettes sont faibles, et celles appliquées aux bidis ont toujours été presque nulles. Une hausse substantielle de ces taxes induirait une réduction spectaculaire du nombre de fumeurs, et donc du nombre de décès et de pathologies attribuables au tabac, tout en générant une augmentation considérable des recettes publiques. D'après les recherches, une augmentation de 10 % du prix des cigarettes entraînerait un recul de la consommation de 3,4 % dans les zones rurales indiennes, tandis qu'une augmentation de 10 % du prix des bidis se traduirait par une baisse de la consommation de 9,2 % et de 8,5 % respectivement dans les zones rurales et urbaines de ce pays. Ces augmentations aboutiraient également à une diminution de 1,7 % et de 11,7 % du nombre de jeunes fumant respectivement des cigarettes et des bidis (John *et al.*, 2010).

Pour ce qui est de l'impact sur la santé, une hausse de prix des bidis de 52,8 % *via* une augmentation des taxes éviterait environ 4,6 millions de décès prématurés parmi les fumeurs actuels de bidis, et une hausse 153 % du prix des cigarettes par ce même biais éviterait 2 millions de décès prématurés supplémentaires parmi les fumeurs de cigarettes actuels. De surcroît, en dissuadant les jeunes Indiens de commencer de fumer, ces augmentations éviteraient 1,6 million et 10,9 millions de morts prématurées supplémentaires chez les fumeurs, respectivement, de cigarettes et de bidis.

En Russie, l'augmentation des taxes conformément au projet de loi sur les droits d'accise pourrait éviter jusqu'à 80 000 morts (environ 0,4 % de la mortalité liée au tabac attendue pour cette cohorte). Toutefois, le nombre de fumeurs ne baisserait que marginalement. Si la Russie choisit d'augmenter les taxes sur le

tabac de sorte qu'elles représentent 70 % du prix de détail, quelque 2,7 millions de décès causés par le tabac pourraient être évités dans la population actuelle. Ainsi, la mortalité liée au tabac pourrait être réduite de 12 %, et l'impact pourrait se révéler encore plus marqué sur le long terme. Dans le même temps, l'État pourrait collecter RUB153 milliards (USD6 milliards) supplémentaires de droits d'accise par an (Ross *et al.*, 2008).

En Ukraine, une augmentation relativement limitée des taxes, portant celles-ci à 50 % du prix de détail, pourrait réduire le nombre de fumeurs de 500 000, éviter 253 000 décès (environ 3,1 % de la mortalité attendue causée par le tabagisme dans cette cohorte) et générer chaque année environ UAH1,4 milliard (USD281 millions) de droits d'accise supplémentaires. Si l'Ukraine choisissait de porter les taxes à 70 % du prix de détail, le nombre de fumeurs chuterait de presque 2 millions, et environ 1 million de décès pourraient être évités dans cette cohorte, réduisant la mortalité imputable au tabac de 12 %. Parallèlement, l'État collecterait chaque année UAH4,2 milliards supplémentaires (USD860 millions) de recettes découlant des droits d'accise. Dans ce pays, les taxes sont faibles comparativement à celles pratiquées par les pays voisins, ce qui peut inciter à faire sortir du pays en contrebande des cigarettes droits acquittés. En conséquence, avec une augmentation des taxes en Ukraine, le commerce illicite de cigarettes deviendrait moins séduisant et les ventes droits acquittés se tasseraient. Néanmoins, même sans exportations illicites de cigarettes, les recettes fiscales progresseraient de UAH2,6 à 3,6 milliards (USD539 à 727 millions), soit une hausse d'environ 150 à 200 % (Ross *et al.*, 2009).

Il faut reconnaître la nature hautement politique de la lutte antitabac en général et de la fiscalité du tabac en particulier, ainsi que la complexité des intérêts en jeu. Bien que dans chaque pays, chaque acteur puisse être de nature et de dimension différentes, avec des intérêts qui lui sont propres, certains arguments sont couramment opposés aux augmentations de taxes, notamment les préoccupations concernant l'effet qu'elles auraient sur l'évasion fiscale, la contrebande, l'inflation, l'emploi, la pauvreté, ainsi que la protection de l'industrie nationale. Intéressons-nous maintenant à ces différents aspects.

4.2 Évasion fiscale et fraude fiscale

Pour l'administration fiscale, il est difficile de savoir, notamment, comment préserver l'assiette et le flux des recettes, surtout après une augmentation des taxes. Le niveau des recettes fiscales attendues dépend des opportunités d'évasion et

de fraude fiscales et ce qui est mis en place pour les limiter, des tendances de la consommation, de l'adoption d'autres mesures de lutte contre le tabagisme et de la réaction du secteur à ces augmentations. L'évasion et la fraude fiscales peuvent rendre les produits du tabac meilleur marché et plus largement disponibles et accessibles, en particulier pour les jeunes ou les personnes percevant un faible revenu. De telles activités sapent l'impact sanitaire des augmentations des taxes et autres efforts de lutte antitabac.

Étant donné la structure du régime d'accise et le processus de recouvrement, les contribuables trouvent des opportunités pour réduire les impôts et taxes qu'ils ont à payer. Tout changement dans le régime fiscal induira une modification des comportements. Ainsi, une augmentation des droits d'accise sur le tabac pourra inciter aussi bien les fabricants que les particuliers à s'engager dans des activités d'évasion ou de fraude fiscales, surtout si l'environnement les y encourage (par exemple par un certain laxisme dans l'application de la loi, assorti de procédures judiciaires longues, de corruption et d'une piètre gouvernance), tout en poussant certains fumeurs à réduire leur consommation (ou en dissuadant d'autres personnes de commencer de fumer).

Il convient de différencier la fraude fiscale de l'évasion fiscale. L'évasion fiscale est licite: elle consiste à changer d'activité, économique ou autre, éventuellement moyennant un certain coût, dans le but de payer moins d'impôts et de taxes. En revanche, la fraude fiscale désigne des activités illicites visant à éviter de payer ses impôts ou ses taxes.

Pour les particuliers, tirer parti des opportunités permettant de réduire les taxes à acquitter a un coût, qui peut prendre la forme d'un changement dans les habitudes de consommation ou d'achat, d'une probabilité accrue de se faire repérer et sanctionner en cas de fraude, ou correspondre au coût réel des ressources engagées pour procéder à l'évasion et/ou dissimuler la fraude. Ces coûts dépendent de mesures publiques qui peuvent être onéreuses à mettre en œuvre, telles que les mesures de gestion et d'application, mais aussi des taux et des assiettes définis pour les taxes.

4.2.1 Évasion fiscale

Pour les consommateurs, l'évasion fiscale revêt la forme d'activités licites, comme acheter à des fins de consommation personnelle dans des juridictions où les taxes sont moindres ou dans des magasins hors taxes. Les fumeurs qui vivent dans des pays où les taxes sont élevées peuvent, par exemple, faire leurs achats de l'autre côté de la frontière, dans des États où les taxes sont plus faibles, comme cela se produit aux États-Unis, dans l'Union européenne ou dans d'autres pays où une

population nombreuse réside près de la frontière (par exemple dans les pays de la CEI ou en Amérique latine, notamment entre le Brésil et le Paraguay (Ramos, 2009). Dans certains pays, la population peut également se procurer des cigarettes auprès d'autres genres de fournisseurs, par exemple les réserves indiennes, exonérées de certaines taxes.

L'ampleur des achats transfrontaliers et/ou d'autres stratégies d'évasion fiscale auxquelles se livrent les particuliers peut être significative dans certains pays, par exemple au Luxembourg, en raison de ses taxes peu élevées et de la proximité d'importantes populations subissant une taxation plus lourde. En pratique, toutefois, il est peu probable que les individus parcourent de longues distances (ce qui leur coûte cher) uniquement pour acheter des cigarettes et économiser une somme modeste.

Lorsqu'ils sont vendus hors taxes, les produits du tabac les moins chers deviennent plus facilement accessibles à la consommation, ce qui va à l'encontre des objectifs sanitaires de la fiscalité et est dommageable à la santé publique, la consommation des particuliers se trouvant ainsi encouragée. La Convention-cadre de l'OMS pour la lutte antitabac appelle à une interdiction (ou à une restriction) de la vente et de l'importation par les voyageurs internationaux de produits du tabac hors taxes, de façon à renforcer l'efficacité de la fiscalité du tabac dans la lutte contre le tabagisme. Sans ventes de produits du tabac hors taxes, les opportunités d'évasion fiscale seraient moins nombreuses. De plus en plus d'éléments montrent que les États ainsi que la communauté internationale s'efforcent d'interdire ce type de ventes (FCA, 2009).

Ainsi, les ventes de produits du tabac hors taxes sont interdites depuis 1999 aux particuliers voyageant au sein de l'UE ; elles sont complètement interdites en Roumanie (2010), ainsi que par la Bulgarie aux frontières avec les pays n'appartenant pas à l'UE. Elles ont également été récemment interdites au Népal (2008). Depuis 2001, le Canada impose une taxe fédérale sur les produits du tabac vendus dans les magasins hors taxes (Société canadienne du cancer, 2010).

À l'instar des ventes de produits du tabac hors taxes, la possibilité, pour les voyageurs qui viennent de l'étranger, d'entrer sur le territoire avec des produits du tabac hors taxes encourage la consommation. Tandis que de nombreux pays autorisent encore l'importation de 200 cigarettes (ou l'équivalent d'autres produits) hors taxes, voire davantage, de plus en plus d'États suppriment ou diminuent les quantités autorisées hors taxes pour les voyageurs entrant sur leur territoire. Ainsi, en février 2010, le gouvernement de la région administrative spéciale de Hong Kong a annoncé, « par mesure de renforcement de la protection de la santé publique », qu'il abaissait la limite à 19 cigarettes, c'est-à-dire que des droits

seraient exigés pour un paquet de 20 cigarettes non entamé (Gouvernement de Hong Kong RAS, 2010). Des pays tels que la Barbade, Singapour et le Sri Lanka n'autorisent aucune importation de cigarettes hors taxes. Dans certains pays de l'UE, les importations autorisées hors taxes sont plafonnées à 40 cigarettes (Bulgarie, Grèce, Hongrie, Lituanie, Pologne, Roumanie et Slovaquie²⁵). La limite est fixée à 80 cigarettes au Guatemala (Société canadienne du cancer, 2010; Commission européenne, 2009).

La littérature s'intéresse moins à l'évasion fiscale opérée par les fabricants, bien que celle-ci soit pratiquée dans le monde entier. Il s'agit d'activités licites, par exemple la modification des caractéristiques d'un produit, de son conditionnement, de l'échelle du plan de production ou de la politique de prix. Ainsi, dans le cadre d'une taxation bien précise, les fabricants peuvent modifier la longueur de la cigarette ou la taille du paquet de façon à payer moins de taxes. Dans certains pays en développement dotés d'un système fiscal à plusieurs niveaux, on observe des réactions variées dans le secteur. Dans les pays où le classement par niveau est fonction de la tranche de prix, notamment en Égypte, au Pakistan ou aux Philippines, les prix des différentes marques ont tendance à se regrouper près du plafond de chaque niveau. Les producteurs choisissent une politique de tarification différente pour éviter une taxation plus forte que celle qu'ils subiraient en cas de taux de taxation unique.

Certains pays appliquent des droits d'accise variables selon le type de produit et/ou l'échelle de production. Ainsi, en Indonésie, le taux de taxation varie en fonction de ces deux critères. Les taux augmentant avec le niveau de production, les fabricants peuvent éviter d'être lourdement taxés en constituant plusieurs sociétés plus petites au lieu d'une grosse unité de production. Si les taux de taxation dépendent de l'échelle de production, les entreprises peuvent éviter de payer le taux maximum, ce qui leur permet d'augmenter leurs marges bénéficiaires tout en réduisant le prix de vente. Lorsque les taux de taxation sont fonction du type de produit, les fabricants peuvent opérer une nouvelle classification de leurs produits de sorte qu'ils soient moins taxés. Ce fut le cas récemment aux États-Unis, où les taxes sur le tabac à rouler ont nettement augmenté par rapport à celles sur le tabac à pipe, ce qui a conduit les fabricants à modifier le conditionnement du tabac à rouler pour le présenter comme du tabac à pipe. De manière générale, sous un régime de taxation différentielle, il peut exister de nombreux moyens d'éviter les taxes. S'ils veulent mettre un terme à l'évasion fiscale, percevoir davantage de

25 S'applique dans ces pays (hormis en Roumanie) uniquement pour les entrées par terre ou par mer (et non par air) en provenance de pays non membres de l'Union européenne (les ventes en franchise de droit au sein de l'UE sont interdites).

recettes et, dans le même temps, avoir un impact plus marqué sur la santé publique, les pouvoirs publics doivent combler les vides juridiques dans la législation..

Le degré d'évasion fiscale et la forme qu'elle revêt constituent un sujet de préoccupation à plusieurs égards. Ils restreignent la capacité de l'État à percevoir des recettes et à infléchir la consommation *via* la fiscalité. L'évasion fiscale compromet les estimations de l'ampleur du tabagisme, et les réponses aux hausses de prix lorsque l'analyse repose sur des chiffres de ventes obtenus à partir des reçus fiscaux.. À mesure que le taux d'imposition augmente, aussi bien la consommation taxée que les activités d'évasion évoluent. Toute évaluation de l'effet des taxes sur la consommation sera surestimée si elle ne tient pas compte de la décision des stratégies d'évasion.

Il faut que les pouvoirs publics empêchent l'évasion fiscale, ou au moins la limitent. Pour ce faire, ils doivent inscrire le régime fiscal dans un certain cadre de façon à minimiser les possibilités d'évasion. En pratique, lorsque les pouvoirs publics amendent la législation dans le but d'en combler les lacunes, des conseillers fiscaux recherchent de nouvelles lacunes dans le texte amendé. Plus la structure fiscale est complexe, comme c'est le cas dans de nombreux pays en développement, plus le risque de vides juridiques est grand. La simplification de la structure fiscale aidera à limiter les possibilités d'évasion fiscale, mais aussi à piloter le coût par unité de recettes perçues.

4.2.2 Fraude fiscale

Classiquement, la fraude fiscale est le fait de contribuables qui, délibérément, produisent aux autorités fiscales une déclaration inexacte de leurs véritables activités économiques, ou les leur dissimulent, de façon à payer moins d'impôts et de taxes. Ainsi, des importateurs peuvent se soustraire à des droits de douane et des fabricants peuvent échapper aux taxes intérieures sur la consommation en sous-facturant ou en faisant de fausses déclarations quant à la quantité ou à la description du produit. Lorsque les droits d'accise sont calculés *ad valorem*, la sous-facturation réduira l'assiette fiscale; lorsque les droits sont spécifiques, les fausses déclarations de volumes sont plus pertinentes..

La fraude fiscale, ou le commerce illicite, recouvrent à la fois la contrebande et la production illicite. Elles peuvent porter sur des produits authentiques ou contrefaits. La contrebande désigne le commerce de produits par des voies non autorisées. Elle implique une fraude totale ou substantielle sur les droits de douanes et les droits d'accise, ainsi que sur l'impôt sur les bénéfices. Il peut s'agir d'une contrebande organisée sur de longues distances et à grande échelle, ou d'une contrebande transfrontalière. On parle de contrebande à grande échelle lorsque de gros

volumes de produits du tabac sont transportés, distribués et vendus illégalement, sans qu'aucune taxe ne soit acquittée, même dans le pays d'origine. Durant le transport, les produits exportés ont le statut de marchandises « en transit », sous lequel elles peuvent quitter le pays d'exportation sans être soumises à aucun droit ou taxe. Les marchandises en transit sont souvent entreposées temporairement dans un pays autre que leur destination finale, dans l'attente de leur transfert ultérieur. C'est généralement à cette étape que les contrebandiers à grande échelle détournent la marchandise. Ce sont les énormes différentiels entre les prix à l'exportation des principaux pays producteurs de cigarettes et le prix au détail des cigarettes dans le circuit officiel qui motivent cette contrebande longue distance. Parce que les taxes sur les cigarettes représentent une grande proportion de leur prix, par comparaison aux autres produits (70-80 % dans l'UE, 50-66 % dans certains pays à revenu faible et intermédiaire), et parce que les produits du tabac sont relativement légers, les contrebandiers les trouvent particulièrement attractifs.

Il arrive que les contrebandiers soient les mêmes personnes qui pratiquent par ailleurs du commerce licite. Il peut s'agir de distributeurs qui camouflent leur contrebande pour des importations licites et réduisent le coût de leurs importations licites avec la contrebande (Fausti, 1999; Thursby et Thursby, 2000). De grandes multinationales du tabac ont ainsi été mises en cause dans plusieurs affaires judiciaires à travers le monde, où l'on a cherché à connaître l'ampleur de leur implication: elles étaient accusées de fournir les cigarettes destinées à la contrebande, ou au moins d'avoir eu connaissance de leur destination illicite²⁶.

Plusieurs éléments démontrent que, dans beaucoup de pays, la possibilité de vendre des produits du tabac en franchise de droits a facilité le commerce illicite de ces produits. Ces éléments sont aussi bien des déclarations des pouvoirs publics que des documents internes de l'industrie du tabac (un aveu de British American Tobacco) ou d'autres rapports sur le sujet (British American Tobacco, 2009; Collin *et al.*, 2004; OMS, 2009a; Société canadienne du cancer, 2010). Les cigarettes réservées à la vente hors taxes peuvent alimenter la contrebande, souvent parce qu'elles sont détournées vers des circuits de distribution illicite avant qu'elles n'aient pu atteindre les magasins hors taxes.

Des rapports émanant des fonctionnaires des douanes de certains pays soulignent le lien entre la franchise de droits et le commerce illicite. Ainsi, d'après l'Organized Crime and Corruption Reporting Project (OCCRP) (2008), un organisme de surveillance du crime organisé et de la corruption en Europe de l'Est et en Eurasie, en juillet 2008, des représentants de la police roumaine ont affirmé

26 Voir, par exemple, <http://www.ash.org.uk/smuggling/> ou <http://www.public-i.org/>

que la moitié des cigarettes entrées en contrebande dans le pays passaient par des boutiques hors taxes à la frontière. Le Center for the Study of Democracy, institut interdisciplinaire sur la politique publique attaché aux valeurs de la démocratie et de l'économie de marché, a publié en 2007 un court document reconnaissant la relation entre les magasins hors taxes et l'intensification de la contrebande en Bulgarie. Depuis, la Bulgarie (hormis aux aéroports) et la Roumanie ont interdit les ventes de produits du tabac hors taxes et ramené les quantités d'importations hors taxes autorisées (pour les voyageurs venant de pays non membres de l'UE) de 200 à 40 cigarettes dans le but de lutter contre ce commerce illicite (Sofia News Agency, 2010 ; Mediafax, 2010).

Différentes approches peuvent permettre d'estimer l'ampleur de la contrebande de tabac: on peut s'appuyer sur l'avis d'experts, surveiller le commerce du tabac, comparer les ventes de tabac et la consommation totale estimée à partir de données d'enquêtes ou encore utiliser la modélisation économétrique des déterminants des chiffres agrégés des ventes (Merriman *et al.*, 2000). Joossens *et al.* (2009) examinent diverses estimations et concluent qu'en 2007 ou vers cette année-là, 11,6 % du marché mondial de la cigarette était de nature illicite. Une étude de KPMG, commandée par la Commission européenne, a estimé qu'en 2004, le commerce illicite représentait environ 8-9 % du marché du tabac de l'UE 25 (Joossens *et al.*, 2009).

Néanmoins, aucune étude économétrique n'a été menée sur la contrebande de cigarettes à grande échelle en Europe, et une seule étude de ce type a porté sur la contrebande à petite échelle, ou *bootlegging*²⁷ (Merriman *et al.*, 2000). La plupart des données proviennent d'Amérique du Nord (Baltagi et Levin, 1986, 1992 ; Thursby et Thursby, 1991 ; Galbraith et Kaiserman, 1997). Yurekli et Zhang (2000) mettent en évidence que il existe une contrebande longue distance importante sur le marché des cigarettes et qu'elle induit un manque à gagner notable. À l'échelle planétaire, on estime qu'en 1995, environ 6 % du total des produits du tabac vendus étaient de la contrebande, c'est-à-dire des produits d'exportation non taxés passés des circuits licites aux circuits illicites (Merriman *et al.*, 2000). Selon Yurekli et Sayginsoy (2010), en 1999, 3,4 % des cigarettes consommées sur la planète étaient des produits de contrebande.

Il est difficile d'évaluer l'ampleur du secteur informel du tabac, et plus encore sa composition, d'autant qu'il évolue au fil du temps. En 2000/01, au Royaume-Uni,

27 Le *bootlegging* suppose l'achat, par des particuliers ou de petits groupes, de produits du tabac dans des pays où les taxes sont faibles, dans des quantités qui dépassent les limites autorisées par les douanes, dans le but de les revendre sans taxes dans des pays où ces dernières sont plus élevées (Joossens *et al.*, 2009).

la majorité des cigarettes vendues hors des circuits officiels étaient des produits authentiques, fabriqués localement, exportés vers l'Europe continentale, puis renvoyés en contrebande au Royaume-Uni. En 2002 et 2003, les principaux fabricants de tabac britanniques signaient le protocole d'accord pour lequel ils acceptaient de contrôler la chaîne logistique. Ces accords ont été conclus sur une base volontaire et non contraignante, et à ce titre, leur efficacité dépend de la bonne volonté des fabricants. En 2006, le Royaume-Uni a révisé sa législation et introduit de fortes amendes. À la suite de ces mesures, la contrebande de marques d'origine britannique a diminué. Cependant, ce type de contrebande a été remplacé par celle de contrefaçons bon marché non britanniques. S'agissant des autres produits du tabac, la contrebande de tabac à rouler reste un problème sérieux : plus de la moitié du tabac à rouler consommé au Royaume-Uni passe par des circuits illicites (ASH, 2009). La marge d'amélioration du contrôle de la chaîne logistique demeure donc encore considérable.

La production illicite peut recouvrir la production de vraies marques par des fabricants officiels qui ne déclarent qu'une fraction de leur production à l'administration fiscale. Cette forme de fraude fiscale prévaut dans les grands pays producteurs de cigarettes, comme l'Égypte, l'Inde (pour les bidis), l'Indonésie, la Russie, le Pakistan et les Philippines. Il peut aussi s'agir de la production de produits contrefaits par des fabricants nationaux illégaux. C'est ce qui se produit, par exemple, en Russie et en Asie du Sud-Est, mais il faut savoir que la majeure partie des cigarettes contrefaites proviennent de Chine. En 2007, trois cas de découverte d'usines illicites de cigarettes en Autriche, en République tchèque et en Slovaquie ont été rapportés à l'Organisation mondiale des douanes (OMD, 2007). Si l'on parvient à renforcer la coopération, à échanger les informations nécessaires et à octroyer davantage de pouvoirs d'investigation aux services des douanes, il pourrait être possible de démanteler davantage de réseaux de production illicite.

Pour se faire une idée de la composition du marché illicite, on se fie généralement à la taille et à la nature des saisies. Cependant, il se peut que ces saisies ne soient pas représentatives du marché dans son ensemble. De plus, les comparaisons entre les pays sur la base des saisies ne sont pas nécessairement significatives car, par exemple, les techniques d'investigation des douanes, leurs procédures de communication et le système de répression diffèrent d'un pays à l'autre.

L'existence d'un marché illicite, surtout s'il est très étendu, a une incidence à la fois sur la consommation et sur les recettes fiscales. Si les cigarettes passées en contrebande représentent une part importante du marché total, le prix moyen des cigarettes va chuter, d'où une augmentation de la consommation. À mesure

que les produits du tabac illicites deviennent plus facilement disponibles, leur part dans la consommation individuelle va augmenter et le prix moyen payé par les fumeurs va baisser. Outre cette incidence sur la consommation de ceux qui fument déjà, une telle baisse de prix affecte les éventuels futurs fumeurs, puisque les individus sont d'autant plus susceptibles de commencer à fumer que les prix sont faibles. Les données montrent que les personnes qui achètent des produits du tabac illicites sont le plus souvent jeunes et appartiennent à des catégories professionnelles semi ou non qualifiées, puisque ces personnes sont les plus sensibles aux prix (West, 2008). En toute logique, une augmentation de la consommation contribuera à une mortalité plus élevée liée aux maladies imputables au tabac.

Une forte augmentation des taxes peut entraîner des incitations financières à la contrebande, surtout lorsque la législation fiscale et le système de répression sont laxistes, que les sanctions sont légères et que les poursuites judiciaires à l'encontre des contrebandiers prennent beaucoup de temps. La littérature ne présente pas de résultats univoques sur les effets qu'aurait l'augmentation des taxes appliquées aux marchandises sur le total des ventes et sur la fraude fiscale dans des environnements non concurrentiels (par exemple Thursby et al, 1991 ; Thursby et Thursby, 2000) ou sur les effets relatifs des droits d'accise spécifiques et *ad valorem* (Delipalla, 2009a, 2009b). Toutefois, il est évident que le renforcement des sanctions ou l'amélioration de la probabilité de détection a un effet clairement négatif sur la fraude fiscale. En pratique, la corruption complique souvent la lutte contre la fraude. De plus, à mesure que la corruption réduit le coût attendu de la contrebande, elle l'encourage. Certains États recourent à la privatisation du recouvrement des taxes pour améliorer l'efficacité du système fiscal, partant de l'hypothèse que les déperditions de recettes seront moindres sous un régime privatisé. Ainsi, le Bangladesh a privatisé une partie de l'administration des douanes dès 1991.

Les pouvoirs publics devraient exiger que des données d'identification soient comprises dans tous les produits du tabac fabriqués localement, ce qui faciliterait la traçabilité et le suivi de ces produits tout le long de la chaîne de distribution. Ils devraient aussi collaborer avec leurs homologues dans la région de façon à ce que tous harmonisent leurs exigences. Ces données seraient extrêmement utiles pour faire appliquer la loi et permettraient aux douanes d'identifier plus aisément les produits illicites ainsi que les responsables en amont dans la chaîne de distribution. Il convient d'imposer des sanctions administratives lourdes à ceux jugés coupables de commerce illicite, et de les appliquer avec plus de rapidité et de sévérité de sorte qu'elles soient plus dissuasives.

En outre, dans chaque pays, il faut intégrer des mesures de volumes et des prix des produits du tabac illicites dans des systèmes de surveillance plus vastes du secteur. Avec des mesures fiables, les autorités douanières seraient moins tributaires des industriels du tabac pour estimer l'ampleur du commerce illicite dans le pays.

L'Espagne a su adopter des mesures efficaces visant à endiguer l'offre de tabac de contrebande. Les investissements dans le renforcement des services de renseignement, des activités douanières aux frontières et des collaborations internationales sont ainsi passés de EUR 4 millions en 1993/94 à près de EUR 40 millions sur la période 1996-2000 (Joossens et Raw, 2008). En conséquence, dans ce pays, la part de marché des cigarettes de contrebande est tombée de 16 à 2 %, et les recettes fiscales ont progressé de EUR 2 300 millions à EUR 5 200 millions, soit EUR 68 de recettes fiscales pour chaque euro dépensé en mesures de lutte contre la contrebande (ASH, 2009).

En 2000, la Commission européenne (CE) a poursuivi un certain nombre de fabricants de tabac devant les tribunaux, les accusant, entre autres choses, de contrebande. En 2001, dix pays européens, sous la houlette de l'Italie, se sont joints à cette action en justice. En 2004, les poursuites contre Philip Morris International (PMI) ont été abandonnées car PMI a accepté de verser à la CE USD1 milliard sur 12 ans et de s'efforcer à l'avenir de faire échec à la contrebande opérée sur sa marque. PMI a élaboré un système spécial de suivi et de traçabilité et marqué 200 millions de caisses avec un code unique. Le commerce illicite de cigarettes en Italie est tombé de 15 % dans les années 1990 à 1-2 % en 2006 (Joossens et Raw, 2008). Depuis 2008, PMI a mis en place le suivi et la traçabilité au niveau des cartouches en Europe de l'Est. Japan Tobacco International (JTI) a signé un accord analogue en 2007. En 2009, le Royaume-Uni s'est rallié à ces accords de lutte contre la contrebande.

Conscientes de l'importance d'une coopération internationale poussée contre le trafic illicite de produits du tabac, les Parties à la Convention-cadre de l'OMS pour la lutte antitabac ont créé un organe de négociation d'un protocole sur le commerce illicite des produits du tabac. Les négociations ont été engagées en février 2008 et sont toujours en cours. Une version préliminaire du texte du protocole sera présentée pour examen lors de la Quatrième session de la Conférence des Parties à la Convention-cadre de l'OMS pour la lutte antitabac en novembre 2010. La version préliminaire actuelle du protocole comporte des dispositions sur le contrôle de la chaîne d'approvisionnement, la définition des infractions et des sanctions, des mesures visant à faciliter la coopération internationale et le partage des données, ainsi que des mesures institutionnelles concernant le

Protocole lui-même. Les principales composantes de la chaîne d'approvisionnement du tabac sont²⁸:

- La licence (indispensable pour toutes les parties intervenant dans la fabrication des produits du tabac, mais aussi dans celle des équipements de production, dans les activités commerciales, le transport et la transformation primaire des produits du tabac)
- L'identification du client et la vérification de son identité (*due diligence*)
- Le suivi et la traçabilité (apposition de marques sécurisées et indélébiles sur les produits du tabac et sur les équipements de production utilisés pour la fabrication de produits du tabac locaux et importés)
- La tenue de registres (consignant toutes les activités des intervenants dans la vente commerciale de tabac, ou dans la fabrication, la vente, la distribution, le stockage, l'expédition, l'importation ou l'exportation de produits du tabac ou la fabrication d'équipements utilisés dans la production de produits du tabac)
- Les mesures de sécurité et les mesures préventives (visant à veiller au respect de la réglementation)
- L'interdiction de la vente sur Internet ou *via* d'autres modes de communication ou des mesures contraignant au respect des obligations énoncées dans le Protocole si ce type de vente est autorisé
- La limitation, l'agrément ou l'interdiction de la vente de tabac dans les zones de libre-échange ou de la vente en franchise de droits (principales sources de trafic illicite du tabac)²⁹.

Même si toute forme d'évasion et de fraude fiscales peut avoir une incidence sur les recettes de l'État et la lutte antitabac, les pouvoirs publics doivent connaître l'importance relative et absolue de chacune avant de pouvoir décider s'il faut y allouer des ressources, et comment, pour les empêcher. Ainsi, lorsqu'il existe à la fois de la contrebande à grande échelle et des achats transfrontaliers, on peut considérer que les seconds sont moins préjudiciables que la première parce que, bien qu'ils encouragent la consommation, induisent des coûts de transport superflus et déportent les recettes fiscales sur un autre État, ils demeurent licites si les volumes achetés restent en deçà d'un certain seuil. À l'inverse, la contrebande est illicite et, en plus d'encourager la consommation de tabac, elle peut induire des recettes directes pour des organisations criminelles et entraîner des coûts du fait de la violence et des mesures de répression.

28 Source: <http://www.who.int/fctc/inb/fr/>

29 Une récente étude démontre que les bienfaits découlant de la mise en œuvre du protocole au Royaume-Uni ont de fortes chances d'en dépasser les coûts (ASH, 2009).

4.3 Protection des marques locales

Jusqu'au milieu des années 1990, dans de nombreux pays, l'État était le seul producteur de diverses marchandises, dont les produits du tabac. Cette étatisation était principalement motivée par la volonté de fournir des produits à un prix abordable à la population. Actuellement, hormis dans quelques pays, ces entreprises publiques de l'industrie du tabac ont été privatisées. En Chine, en Thaïlande, en Égypte (52 % encore aux mains de l'État), au Viet Nam, au Japon (moins de 49 %), en Moldavie et en Iran, l'État garde le contrôle total ou partiel de la fabrication et de la distribution du tabac. De tous temps, les cigarettes produites par des entreprises publiques ont été fabriquées avec du tabac de « qualité » inférieure et vendues à un prix bien moins élevé que les marques étrangères.

Actuellement, les pouvoirs publics qui imposent un système de droits d'accise différentiels taxent en général plus lourdement les marques premium ou vendues cher, souvent produites par des fabricants étrangers, que les marques bon marché, utilisant des variétés de moindre « qualité » et qui sont souvent produites dans le pays. À mesure que les taxes augmentent, on s'attend à ce que les marques premium et chères dégagent des recettes plus stables que celles des marques moins chères, puisque que ces premières sont achetées par des clients moins sensibles aux prix. Étant donné leur part de marché et les taxes élevées qui leur sont appliquées, les marques premium génèrent une proportion relativement forte des recettes fiscales issues du tabac dans différents pays, comme le montre le tableau 7.

Tableau 7. Recettes des droits d'accise, proportion des recettes tirées des droits d'accise sur le tabac et part des ventes, en fonction de la tranche de prix, en 2008.

	PAKISTAN			ÉGYPTE			TURQUIE		
	Accise, PKR mil.**	Part* des recettes d'accise, en %	Part des ventes, en %	GST, EGP mil. **	Part* dans les recettes de la GST, en %	Part des ventes, en %	Accise, TRY mil.	Part* des recettes d'accise, en %	Part des ventes, en %
Premium	11,231	29	10	832	12,2	6,6	3,129	28	20
Prix intermédiaire	24,266	63	79	990	14,6	14,5	4,396	40	40
Premier prix	2,744	7	10	4,983	73,2	78,9	3,591	32	41
Total		100	100		100	100		100	100

* Proportion des recettes tirées des droits d'accise sur le tabac.

** Au Pakistan, les recettes d'accise recouvrent les droits d'accise fédéraux et des États. En Égypte, les recettes d'accise sont issues de la General Sales Tax (taxe générale sur les ventes).

Sources: Calculs des auteurs à partir des données du ministère des Finances d'Égypte (2009), du Conseil fédéral du Trésor (Federal Board of Revenue, FBR) du Pakistan (2009) et de Yurekli *et al.* (2010)

Les pouvoirs publics ont également tendance à maintenir comparativement plus bas les prix des produits du tabac consommés par la majorité de la population, soit en ne taxant pas ces produits, soit en leur appliquant des taux nettement moindres. C'est en particulier le cas pour les bidis et le tabac sans fumée en Inde (Sunley, 2008 ; Goodchild, à paraître), pour les papirossi et les cigarettes sans filtre en Russie (Ross *et al.*, 2008) et pour les pipes à eau en Égypte (ministère des Finances d'Égypte, 2009). Dans certains cas, en raison du faible niveau de consommation, les pouvoirs publics n'appliquent aucune taxe à certains produits (par exemple le scaferlati ou tabac en vrac), ou alors un taux très faible. Par conséquent, à mesure que le différentiel de taux de taxation se creuse, les consommateurs se tournent vers ces produits, comme c'est le cas, notamment, au Viet Nam (Guindon *et al.*, 2010) et en Pologne (OMS, 2009b).

4.4 Fiscalité du tabac et accessibilité économique

Lorsque les pouvoirs publics décident d'augmenter les taxes sur le tabac pour réduire les conséquences du tabagisme sur la santé et l'économie, ils ne doivent pas uniquement s'intéresser au niveau absolu de ces taxes, mais aussi prendre en considération la variation du prix d'autres produits et services. Une augmentation des taxes sur les produits du tabac qui n'aboutirait pas à une augmentation du prix supérieur à celui des autres prix se traduirait par une baisse du prix du tabac par rapport à celui de ces autres produits et services (baisse du prix réel ou corrigé en fonction de l'inflation). Si les produits du tabac affichaient une hausse des prix nominaux mais une baisse des prix réels, il s'ensuivrait une augmentation, et non une diminution, de la consommation du tabac et de ses conséquences.

On trouve une illustration manifeste de ce phénomène aux États-Unis dans les années 1970. Malgré la multiplication des informations sur les conséquences du tabagisme sur la santé et leur large diffusion, un nouvel avertissement sanitaire apposé sur les paquets de cigarettes et dans la publicité, l'interdiction de la publicité radiophonique et télévisée pour les cigarettes, l'extension des interdictions de fumer dans des lieux publics, y compris les restaurants et les lieux de travail, ainsi qu'une augmentation de plus de 53 % du prix nominal des cigarettes, la consommation des cigarettes par habitant a progressé de plus de 11,4 % entre 1970 et 1979. Cette consommation accrue s'explique par une baisse de 16 % du prix réel des cigarettes sur cette période, qui tient essentiellement au fait que les taxes spécifiques n'ont pas été revues à la hausse à l'échelon national et que les petites augmentations des taxes spécifiques décidées dans certains États sont demeurées inférieures à l'inflation.

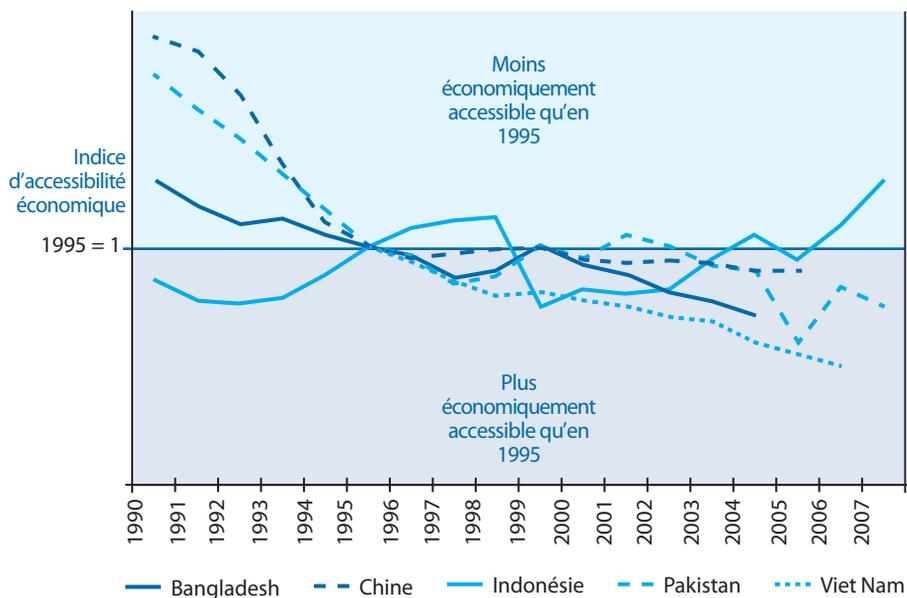
Certains pays qui utilisent la fiscalité du tabac comme un moyen d'en réduire la consommation et d'améliorer la santé publique ont résolu ce problème en relevant automatiquement les taxes spécifiques appliquées au tabac de façon à garder le même rythme que l'inflation et à ce que la valeur réelle soit préservée. L'Australie, par exemple, ajuste ses taxes sur les cigarettes deux fois par an de manière à maintenir la valeur corrigée de l'inflation.

De même, il convient de tenir compte de l'impact du revenu sur la consommation de tabac lorsque l'on évalue l'accessibilité économique aux produits du tabac. Dans la plupart des pays, en particulier dans les pays à revenu faible et intermédiaire, la consommation de produits du tabac augmente à mesure que les revenus progressent. En conséquence, le recul de la consommation induit par les augmentations des taxes risque d'être plus que contrebalancé par les accroissements de cette consommation découlant de l'augmentation des revenus. Certes, cette situation entraînerait une augmentation des recettes fiscales plus forte que

celle provenant de la seule augmentation de taxes, mais elle implique également une intensification plutôt qu'une atténuation du tabagisme et de ses conséquences.

On voit ainsi combien il importe de rendre les produits du tabac moins économiquement accessibles lorsque la fiscalité du tabac a pour objectif premier d'en réduire la consommation, étant donné que son accessibilité dépend à la fois du prix et du revenu. Comme le montrent Blecher et van Walbeek (2004; 2009), dans les pays à revenu élevé, les augmentations des taxes et les hausses des prix dépassent généralement la croissance des revenus, de sorte que les cigarettes sont, en moyenne, devenues nettement moins accessibles depuis 1990, contribuant à la réduction du tabagisme observé dans ces pays. En revanche, l'accessibilité économique des cigarettes (et à coup sûr de tous les autres produits du tabac) progresse significativement dans les pays à revenu faible et intermédiaire où les hausses des taxes et des prix ont été modestes et bien inférieures aux augmentations de revenus. La figure 12 montre l'évolution de l'accessibilité des cigarettes dans cinq pays. Sachant que l'année de référence est 1995, quand les estimations donnent des valeurs supérieures (inférieures) à 1, cela signifie que les cigarettes sont moins (plus) abordables qu'en 1995.

S'intéressant plus particulièrement à la Chine, Hu *et al.* (2008) font apparaître que, malgré un doublement du prix réel des cigarettes entre 1990 et 2005, celles-ci sont devenues plus de deux fois plus abordables en raison de l'envolée des revenus chinois sur cette période. Conformément à la théorie économique, cette accessibilité accrue a rendu la demande de cigarettes en Chine bien plus inélastique (moins sensible aux variations des prix) au fil du temps. En outre, le fait que les cigarettes soient plus abordables a conduit à une progression d'environ 9 % de la consommation de cigarettes en Chine sur cette période. À ce jour, aucun pays n'a adopté de mécanisme pour ajuster automatiquement les taxes sur les produits du tabac de façon à empêcher ces derniers de devenir plus économiquement accessibles à mesure que les revenus augmentent.

Figure 12. Accessibilité économique des cigarettes dans cinq pays

NOTE: L'indice d'accessibilité économique est le ratio du prix de la marque la plus vendue sur le revenu par habitant.

Source: Rapport de l'OMS sur l'épidémie mondiale de tabagisme, 2009.

4.5 Fiscalité du tabac et transferts vers d'autres produits du tabac

Lorsque les taux de taxation diffèrent selon les produits et que les révisions des taxes appliquées au tabac n'affectent pas de la même manière les prix de tous les produits, certains produits pourront se substituer à d'autres (Chaloupka *et al.*, 2000). Ainsi, en Pologne, l'augmentation des taxes sur les produits du tabac, en préparation à l'accession du pays à l'Union européenne, a poussé certains fumeurs à passer des cigarettes industrielles au tabac à rouler. La Pologne a alors substantiellement augmenté les taxes appliquées à ce dernier, de manière à les rapprocher de celles pesant sur les cigarettes industrielles, et ensuite, de nouvelles augmentations ont été introduites pour ces deux taxes. En revanche, les taxes sur d'autres produits du tabac n'ont été augmentées que de manière modeste en comparaison, d'où un nouvel effet de substitution, cette fois vers le tabac à pipe, que de nombreux fumeurs ont alors utilisé pour rouler des cigarettes. Les dernières augmentations en date, des

taxes polonaises sur le tabac (mars 2009), ont remédié à cette situation en portant les taxes appliquées au tabac à pipe au niveau de celles frappant le tabac à rouler.

Taxer les produits du tabac de manière uniforme de sorte que les taxes représentent une proportion comparable du prix des différents produits, et donc que les augmentations des taxes se traduisent par une hausse proportionnelle du prix de tous les produits, réduit le potentiel de substitution entre les produits du tabac. Toutefois, il faut prendre en compte les écarts de l'élasticité de la demande par rapport au prix entre les différents produits, savoir quels produits sont des substituts proches (élasticité-prix croisée), et connaître le taux de taxation initial appliqué à chaque produit du tabac.

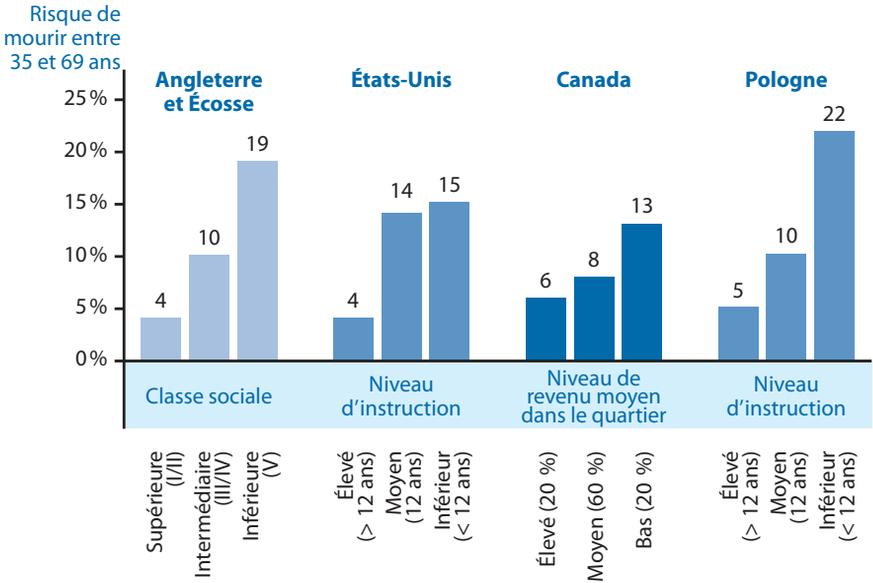
Étant donné que les taux de taxation initiaux peuvent être très bas (voire nuls) pour certains produits du tabac, il peut être difficile, d'un point de vue politique, de les augmenter substantiellement afin que les taxes atteignent une proportion comparable à celle d'autres produits. En Inde, ce sont les pauvres qui fument des bidis. En conséquence, ces consommateurs sont beaucoup plus sensibles aux variations de prix (élasticité-prix de la demande bien supérieure) que les fumeurs de cigarettes. Des élasticités-prix différentes pour les divers produits du tabac impliquent qu'une même variation (en proportion) du prix de ces différents produits induira des variations différentes de la consommation.

4.6 Fiscalité du tabac et pauvreté

Les préoccupations concernant la charge que ces augmentations font peser sur les pauvres font aussi obstacle à l'augmentation des taxes sur le tabac. En effet, dans certains pays, la structure et le niveau de la taxation du tabac sont conçus en partie de façon à ce que certaines marques ou certains produits soient moins chers, et qu'ils demeurent accessibles pour les consommateurs pauvres. Au lieu d'être favorable aux pauvres, une telle politique aboutit à une augmentation du tabagisme chez les personnes à bas revenu. En conséquence, les pauvres finissent par supporter une part disproportionnée des conséquences néfastes du tabac sur la santé et l'économie, et les différences dans la consommation de tabac entre riches et pauvres expliquent une grande partie des différences socioéconomiques observées en santé (Bobak *et al.*, 2000). En outre, la consommation de tabac peut nettement aggraver la pauvreté puisque l'argent servant à l'acquisition des produits du tabac ne peut pas être consacré aux dépenses de base telles que la nourriture, le logement, l'éducation et la santé (Nargis *et al.*, à paraître). La figure 13 montre que fumer a des conséquences sanitaires bien plus lourdes au sein des classes socioéconomiques

inférieures dans certains pays, qui conduisent à un taux de mortalité plus élevé dans ces catégories de population, et représentent une grande partie du différentiel sanitaire entre les riches et les pauvres. Cette situation est exacerbée par le manque à gagner découlant du temps de travail perdu en raison des maladies et des décès prématurés causés par le tabagisme ainsi que par l'augmentation des dépenses de santé induites par les pathologies imputables au tabac.

Figure 13. Différentiel des résultats sanitaires attribuables au tabac



NOTE: Inégalités sociales observées au niveau de la mortalité masculine imputable au tabagisme en 1996. Les chiffres donnent la proportion d'hommes de 35 ans qui mourront entre 35 et 69 ans à cause du tabagisme, en partant de l'hypothèse que le taux de mortalité de la population reste inchangé par rapport à celui de 1996.
 Source: Jha *et al.*, 2006b.

Les taxes sur le tabac seront ressenties plus ou moins fortement par les pauvres en fonction de différents facteurs, notamment la structure des taxes et les modèles de consommation du tabac des fumeurs situés à différents niveaux de revenus. Les taxes sur le tabac seront généralement régressives lorsque la prévalence du tabagisme et les modèles de consommation sont analogues à tous les niveaux de revenus, et lorsque les taxes sont similaires pour tous les produits du tabac, étant donné que les taxes prélevées sur le tabac représenteront une proportion plus grande du revenu des pauvres que des riches. La régressivité des taxes sur le tabac sera en général plus prononcée dans les pays où la consommation des produits du tabac est plus forte chez les pauvres. Cependant, les taxes peuvent être moins régressives, voire progressives, dans des pays où les niveaux de consommation augmentent avec le revenu et/ou où des taxes plus fortes frappent les produits achetés par les consommateurs au revenu plus élevé.

De même, les augmentations de taxes pénalisent plus ou moins fortement les pauvres en fonction de la manière dont la consommation de tabac parmi les riches et les pauvres varie face à l'augmentation des taxes. Confirmant la théorie économique, des études émanant d'un nombre croissant de pays constatent généralement des différences considérables dans l'élasticité-prix de la consommation de tabac entre les différentes catégories socioéconomiques dans un pays donné, la consommation au sein des populations à bas revenu étant bien plus sensible aux prix que celle observée chez les populations à revenu plus élevé. Ainsi, Sayginsoy *et al.* (2002) chiffrent l'élasticité de la demande de cigarettes à 1,33, 1,00 et 0,52 respectivement pour les populations à revenu faible, intermédiaire et élevé en Bulgarie. Pour sa part, van Walbeek (2002) estime qu'en Afrique du Sud, l'élasticité par quartile de revenu oscille entre 1,39 pour le quartile inférieur et 0,81 pour le quartile supérieur. En Indonésie, Adoietomo *et al.* (2005) évaluent l'élasticité de la demande de cigarettes à 0,67, 0,33 et 0,31 respectivement pour les populations à revenu faible, intermédiaire et élevé. On constate que c'est dans les catégories de population aux revenus les plus faibles qu'une augmentation des taxes réduira le plus la consommation de tabac, tandis qu'elle aura un impact moindre sur les populations au revenu plus élevé.

Comme les catégories socioéconomiques inférieures réagissent moins que les autres à l'éducation pour la santé, les augmentations du coût réel des cigarettes, *via* les taxes, contribueront à atténuer les différences de prévalence du tabagisme et des maladies liées au tabac entre les diverses catégories socioéconomiques (voir par exemple Townsend et al, 1994).

Par conséquent, même si les taxes sur le tabac sont elles-mêmes régressives, une augmentation de ces taxes peut être progressive. Sur la base des données existantes,

Nargis *et al.* (à paraître) résument ce constat pour la Thaïlande, la Bulgarie et la Turquie. Ils montrent que parce que toutes les catégories de revenus ne réagissent pas de la même manière à une variation des prix, les augmentations des taxes sur les cigarettes conduisent à une réduction de la proportion globale des taxes sur le tabac payées par les groupes aux revenus les plus faibles dans chacun de ces pays, tandis que la part acquittée par les groupes aux revenus les plus élevés augmente. En outre, en raison du recul relativement plus important du tabagisme chez les pauvres, ces derniers bénéficieront davantage des bénéfices économiques et sanitaires découlant des augmentations de la fiscalité.

Qui plus est, lorsque l'on tient compte des problèmes de maîtrise de soi (les individus n'optimisent pas leurs arbitrages entre la satisfaction immédiate qu'ils retirent de la consommation et leurs désirs à long terme), lesquels aboutissent à une surconsommation des produits du tabac, et que l'on prend en considération les bienfaits d'une baisse de la consommation, les taxes qui semblent régressives le sont, en réalité, moins qu'il n'y paraît et peuvent même se révéler progressives (Gruber et Koszegi, 2008). C'est d'autant plus vraisemblable que les différences sont marquées entre riches et pauvres dans la façon dont ils ajustent leur consommation de tabac en fonction du prix : les pauvres réagissant plus fortement, ils retireront un bénéfice plus grand que les riches de la diminution de la consommation induite par l'augmentation des taxes.

Gruber et Koszegi (2008) le démontrent pour les États-Unis, où les personnes appartenant au quartile inférieur ont tendance à consacrer aux cigarettes une proportion de leur revenu dix fois supérieure à celle que leur consacre le quartile supérieur. Ils estiment en outre que la demande de cigarettes chez les pauvres est davantage sensible aux prix que celle observée chez les riches. Dès lors, malgré des hypothèses plausibles concernant l'ampleur de l'incohérence temporelle observée dans le comportement des fumeurs (l'ampleur de la différence entre le désir d'une satisfaction immédiate et les préférences à long terme), les taxes sur les cigarettes sont assez progressives. Étant donné que les différences dans les dépenses consacrées aux produits du tabac en fonction du revenu sont moins marquées dans la plupart des pays à revenu faible et intermédiaire, et compte tenu des données recueillies dans ces pays montrant que la demande parmi les pauvres est plus sensible au prix que celle observées chez les riches, les taxes appliquées au tabac sont vraisemblablement encore plus progressives.

Enfin, face aux préoccupations constantes suscitées par l'impact des augmentations de taxes sur les pauvres, les pouvoirs publics peuvent utiliser les recettes supplémentaires issues de ces taxes d'une façon qui bénéficie le plus aux plus pauvres. En ce sens, la fiscalité du tabac peut devenir un outil de politique

publique favorable aux plus pauvres. Un nombre croissant d'États procèdent ainsi, en affectant une certaine proportion des recettes fiscales issues du tabac à des programmes ciblant les plus pauvres. Ainsi, l'Égypte envisage d'augmenter les taxes sur le tabac et d'employer les recettes ainsi générées à l'élargissement de la couverture de l'assurance maladie et à l'amélioration des services de santé pour les pauvres. Par ailleurs, après la récente augmentation des taxes en Turquie, le gouvernement envisage de se servir d'une portion de ce surcroît de recettes pour étendre la couverture santé et améliorer les services sanitaires, dont bénéficieront les plus pauvres.

4.7 Augmentation des taxes sur le tabac et inflation

L'impact inflationniste de l'augmentation des taxes sur les cigarettes et autres produits du tabac est parfois présenté comme un argument contre une telle augmentation, surtout dans les pays où les salaires et/ou une part significative des dépenses publiques sont indexés sur l'inflation (par exemple le paiement des pensions par l'État) et/ou où la politique publique vise à maintenir une inflation faible.

L'augmentation des taxes sur les produits du tabac se répercutera plus ou moins sur l'inflation en fonction de plusieurs facteurs, en particulier de la part de ces taxes dans les prix et de la pondération du prix du tabac dans le calcul de l'indice des prix. Par exemple, si les taxes représentent 25 % du prix des produits du tabac, un doublement de la taxe (une hausse de 100 %) induira une augmentation du prix de 25 %. Si la pondération des produits du tabac dans l'indice des prix est de 3 %, alors l'indice augmentera de 0,75 %. Plus les taxes sur le tabac représentent une part importante du prix des produits du tabac, plus une augmentation des taxes aura un impact inflationniste marqué. De même, plus les produits du tabac sont fortement pondérés dans le calcul de l'indice des prix, plus l'impact inflationniste d'une augmentation des taxes sera substantiel. De manière générale, dans la plupart des pays, l'augmentation des taxes sur les produits du tabac produira un impact inflationniste assez limité, comme le montre le tableau 8, qui examine plusieurs combinaisons de niveaux de taxes (en proportion du prix) et différentes pondérations du tabac dans l'indice des prix.

Tableau 8. Impact inflationniste des augmentations de taxes sur le tabac.

Part des taxes dans le prix			Pondération du tabac dans l'indice des prix			Impact inflationniste		
Faible (<40 %)	Moyenne (40-70 %)	Élevée (>70 %)	Faible (<2 %)	Moyenne (2-4 %)	Forte (4-8 %)	Faible (<1. %)	Moyen (1-2,5 %)	Fort (>2,5 %)
X			X			X		
	X		X			X		
		X	X			X		
X				X		X		
	X			X			X	
		X		X			X	
X					X		X	
	X				X		X	
		X			X			X

NOTE: L'impact inflationniste est calculé à partir du point médian de la fourchette des taxes et de la pondération du tabac.

Source: Simulations des auteurs.

Les indices des prix à la consommation servent plusieurs objectifs. Ils constituent un indicateur économique important pour la plupart des pays, et sont souvent un déterminant crucial de la politique monétaire. Les taux d'inflation ont une incidence directe sur les taux d'intérêt et les taux de change. Dans de nombreux pays, les variations des salaires, des prestations de sécurité sociale et d'autres paiements sont indexées sur l'inflation, telle que mesurée par l'indice des prix. Dans certains pays, différentes taxes sont aussi liées à l'indice des prix ; aux États-Unis, par exemple, les tranches de l'impôt sur le revenu sont ajustées chaque année pour tenir compte de l'évolution des prix à la consommation, tandis que l'Australie et la Nouvelle-Zélande augmentent régulièrement les taxes sur les cigarettes pour qu'elles progressent au même rythme que l'inflation. Les indices des prix sont utilisés pour permettre des comparaisons temporelles plus précises de l'évolution des dépenses, des revenus et du prix de biens spécifiques, ainsi que pour les comparaisons d'un pays à l'autre.

Étant donné les nombreux usages des indices des prix à la consommation et l'éventuel impact inflationniste des augmentations des taxes sur le tabac, certains pays ont élaboré des solutions pour exclure le tabac (et parfois d'autres

biens) pour certains de ces usages. La France, par exemple, exclut depuis 1992 les produits du tabac de l'indice des prix utilisé pour réviser le salaire minimum. Étant donné qu'il sert à l'indexation de divers paiements, certains pays excluent les prix de certains produits qu'ils jugent non indispensables ou inappropriés, notamment ceux des boissons alcooliques, des jeux et du tabac. Ainsi, depuis 1991, le Luxembourg exclut de son indice des prix à la consommation, les produits du tabac, les boissons fortement alcoolisées et « certains services étroitement liés à l'échelle mobile des salaires ». Toutefois, à ce jour, si de nombreux pays publient des indices des prix à la consommation excluant les produits du tabac, leurs indices les plus couramment utilisés, y compris ceux qui servent à l'indexation des salaires, des pensions et d'autres dépenses, continuent de prendre en compte les produits du tabac.

Dans la mesure où les inquiétudes quant à leur impact inflationniste constituent un obstacle aux augmentations des taxes sur le tabac, exclure les produits du tabac du panier de produits utilisés pour élaborer les principaux indices des prix permettrait largement de dissiper ces inquiétudes. De surcroît, d'aucuns ont observé que l'inclusion des produits du tabac dans les principaux indices de prix aboutit à une mesure des prix faussée pour de nombreux consommateurs, surtout dans les pays où ces produits sont consommés par une part minoritaire, et en recul, de la population. De même, comme les pondérations utilisées pour le calcul des indices de prix ne changent pas souvent, l'impact inflationniste des augmentations des taxes sur les produits du tabac sera surestimé, puisque la consommation de ces produits diminue en réaction à l'augmentation des taxes. Enfin, certains observateurs ont laissé entendre qu'exclure les produits du tabac des indices des prix renforcerait l'impact sanitaire des augmentations des taxes sur ces produits puisque ces augmentations seraient ainsi moins amorties pour les consommateurs dont les salaires ou prestations sont indexées (Alchin, 1995).

4.8 Fiscalité du tabac et emploi

Les opposants aux augmentations de taxes sur le tabac avancent souvent que ces augmentations aboutiront à des suppressions d'emplois, en soulignant que la culture, la fabrication et la distribution du tabac occupent beaucoup de personnes. Cependant, comme le note Warner (2000), la présence du tabac dans l'économie n'implique pas une dépendance économique au tabac. Nombre des emplois qui sont intégrés dans les estimations de la contribution du tabac à l'économie sont loin de dépendre exclusivement du tabac : le tabac y intervient plutôt de manière

limitée, souvent indirecte (par exemple *via* les détaillants qui vendent du tabac, mais aussi bien d'autres produits, ou des emplois dans le secteur de l'équipement lourd qui produit du matériel agricole). De même, ces estimations incluent ce que l'on appelle les « emplois induits par les dépenses », c'est-à-dire des emplois qui résultent des dépenses faites par ceux dont les revenus proviennent d'un emploi comptabilisé comme lié au tabac. De manière générale, seuls les emplois dans la culture du tabac (souvent à temps partiel et pour lesquels le tabac ne constitue que l'une des cultures), le séchage et le stockage du tabac (qui représentent très peu d'emplois) et la fabrication des produits du tabac peuvent être considérés comme véritablement tributaires du tabac.

Dans la plupart des pays, l'emploi dans les secteurs dépendants du tabac recule au fil du temps, à mesure que les techniques agricoles s'améliorent et que les fabricants des produits du tabac adoptent de nouvelles méthodes de production, à plus forte intensité capitalistique. Dans certains pays, l'augmentation des importations de feuilles de tabac et/ou de produits du tabac contribue à réduire l'emploi national dans les secteurs dépendants du tabac. Pour la majorité des pays, les destructions d'emplois dans les secteurs dépendants du tabac qui ont résulté de ces différents facteurs dépassent toutes les destructions d'emplois résultant des augmentations des taxes et autres efforts de lutte antitabac (Lei *et al.*, à paraître).

Plus important encore, toute destruction d'emplois dépendants du tabac causée par une diminution de la demande de produits du tabac sous l'effet de la majoration des taxes sera compensée par de nouveaux emplois dans d'autres secteurs. L'argent non dépensé par les fumeurs qui arrêtent de fumer ou réduisent leur consommation ne va pas disparaître de l'économie : il sera affecté à d'autres biens et services, créant des emplois dans ces secteurs. Ainsi, en Inde, on anticipe que l'augmentation des taxes aura un impact faible sur l'emploi, étant donné le rythme de croissance de l'économie indienne et du fait que l'on s'attend à ce que l'emploi lié au tabac reflue progressivement face à la croissance des emplois dans d'autres secteurs à mesure que les fonds auparavant consacrés au tabac seront affectés à d'autres biens et services (John *et al.*, 2010). De même, les dépenses publiques résultant du surcroît de recettes générées par les augmentations de taxes créeront des emplois dans d'autres secteurs. Un nombre d'études ont démontré que les augmentations des taxes appliquées au tabac ou la mise en œuvre d'autres mesures de lutte antitabac n'induiront pas une destruction nette d'emplois ; dans bien des pays, ces efforts se traduisent par une augmentation nette des emplois, puisque les dépenses sont reportées sur des produits et services à plus forte intensité de main-d'œuvre (Lei, *et al.*, à paraître ; Jacobs *et al.*, 2000). Ce constat se vérifie en particulier dans les pays où une proportion importante de feuilles de tabac et/ou

de produits du tabac est importée, étant donné que l'essentiel de l'argent consacré aux produits du tabac sort du pays, contrairement aux dépenses qui remplaceront celles anciennement affectées au tabac.

Même des hausses globales de taxes prélevées sur le tabac ne risquent guère d'avoir un impact significatif sur l'emploi dépendant du tabac dans la plupart des pays. Pour quelques pays agricoles qui sont effectivement fortement tributaires des exportations de feuilles de tabac (Malawi, etc.), la vive contraction immédiate de la demande mondiale de produits du tabac qui s'ensuivrait se traduirait à court terme par des destructions considérables d'emplois. Cependant, étant donné la tendance actuelle à une croissance de la demande mondiale, il est peu probable que l'augmentation des taxes et les autres efforts de lutte contre le tabagisme aboutissent à une chute de la demande à court terme, mais plutôt à un ralentissement de la croissance dans un proche avenir, suivi par un lent recul de la demande à plus long terme. Par conséquent, les pertes d'emplois dans ces pays n'interviendront pas avant plusieurs années, laissant le temps nécessaire à une transition progressive vers d'autres cultures.

Les pays qui s'inquiètent de l'impact qu'auront les augmentations de taxes sur l'emploi national dans les secteurs dépendants du tabac peuvent dissiper ces craintes en adoptant des programmes qui faciliteront la transition de la culture du tabac et de la fabrication de produits du tabac vers d'autres activités économiques. Il est facile de financer, avec une petite fraction des nouvelles recettes générées par les augmentations de taxes, des programmes de diversification des cultures qui aident les agriculteurs et des programmes de reconversion destinés aux personnes travaillant dans la fabrication de produits du tabac. En Turquie, par exemple, un programme de cultures alternatives subventionné par l'État, et qui a été déployé en prévision de la privatisation du monopole d'État sur les cigarettes, a fait la preuve de son efficacité dans la réorientation des agriculteurs vers d'autres cultures (Yurekli *et al.*, 2010).

4.9 Fiscalité du tabac et réduction des risques

À l'heure actuelle, les produits du tabac sur le marché sont des plus variés; de nombreux produits semblent voir le jour en permanence (cf. www.tobaccoproducts.org pour de plus amples détails). Ces produits peuvent être regroupés en deux grandes catégories: les produits combustibles (à fumée) et sans combustion (généralement à usage oral). Dans certains pays, une sélection de ces deux types de produits est disponible depuis de nombreuses années, et dans quelques-uns, les

cigarettes industrielles représentent une part assez modeste de la consommation globale de tabac. Ainsi, en Inde, beaucoup plus de consommateurs de tabac fument des bidis (tabac séché roulé à la main dans une feuille de tendu) que des cigarettes industrielles, tandis qu'une proportion assez large de la population mâche du tabac sous forme de paan masala ou de gutkha. En Indonésie, les kreteks (cigarettes au clou de girofle) sont largement consommés, tandis que dans de nombreux pays moyen-orientaux, il est courant du fumer avec des pipes à eau (par exemple houka ou chicha).

Ces dernières années, la gamme des produits disponibles s'est considérablement élargie, et notamment dans les pays à revenu élevé, l'industrie du tabac introduisant des produits commercialisés en tant que produits « à risques réduits ». Les fabricants affirment ainsi que la fumée de certaines nouvelles cigarettes contient une quantité moindre d'agents cancérogènes tandis que d'autres dégagent beaucoup moins de goudron, de nicotine et/ou de monoxyde de carbone. Nombre de nouveaux produits sans combustion bénéficient d'une commercialisation analogue, des « snus » de Swedish Match (poudre de tabac humide à priser à base de tabac traité suivant une méthode censée réduire significativement la teneur en agents cancérogènes) aux pastilles, languettes solubles, chewing-gum au tabac et autres. Parallèlement, le nombre de produits sans tabac contenant de la nicotine a grimpé, qu'il s'agisse de produits destinés à aider les fumeurs à s'arrêter de fumer (gommes, patchs, inhalateurs à la nicotine, etc.) ou de « cigarettes électroniques » (appareil alimenté par une pile qui délivre de la nicotine à travers un mélange d'air et de vapeur d'eau).

Les autorités ont du mal à déterminer comment réglementer ces produits et, étant donné l'expérience qu'elles ont déjà des cigarettes filtres et des cigarettes à faible teneur en goudron et en nicotine, elles sont réticentes à autoriser une commercialisation de ces produits et de les présenter comme moins nocifs. Des recherches ont récemment démontré que, puisque les fumeurs percevaient ce type de cigarettes, par exemple, comme moins dangereuses que des cigarettes ordinaires, nombre de ceux qui auraient pu arrêter de fumer ont continué. Ce n'est que plusieurs décennies après leur introduction qu'il est devenu évident que les mesures de goudron et de nicotine effectuées à la machine ne reflétaient pas la véritable exposition humaine et que ces cigarettes n'étaient pas moins nocives que les cigarettes normales.

La variété des produits du tabac disponibles a conduit certains observateurs à suggérer que les droits d'accise sur le tabac devaient être différenciés, taxant plus lourdement les produits qui présentent les plus grands risques pour la santé, et moins (voire pas du tout) ceux qui sont perçus comme moins dangereux. Harris

(1980), par exemple, a suggéré qu'une taxe différentielle reposant sur la teneur en goudron et en nicotine pourrait jouer en faveur de la santé publique en encourageant les fumeurs à se détourner des marques à forte teneur en goudron/nicotine pour adopter celles affichant une teneur moindre, supposant que ces dernières sont moins dangereuses. Cependant, étant donné que nous connaissons désormais les risques relatifs associés à ces cigarettes, il est évident qu'une telle politique aurait fait davantage de mal que de bien, car elle aurait incité encore plus de fumeurs à rester sur ce marché, en consommant ce qu'ils percevaient comme des produits moins nocifs.

À ce jour, la taxation différentielle des divers produits du tabac (par exemple les cigarettes filtres par opposition aux cigarettes sans filtre ou pour les produits à fumée par opposition aux produits sans fumée) ne semble pas motivée par la volonté de réduire la nocivité : lorsque les autorités appliquent des taxes différentielles, il semble que ce soit pour protéger des fabricants nationaux (par exemple ceux qui produisent des cigarettes sans filtre) des multinationales (par exemple celles produisant des cigarettes filtre) ou pour dégager des recettes supplémentaires (par exemple en taxant les cigarettes industrielles, consommées par les fumeurs aux revenus plus élevés, moins sensibles aux prix, plus lourdement que les bidis roulés à la main, consommés par des fumeurs aux revenus faibles et davantage sensibles aux prix).

À l'heure actuelle, compte tenu des erreurs passées et des incertitudes présentes, il conviendrait d'attendre d'avoir une preuve manifeste de la nocivité moindre, aussi bien pour les individus qui consomment des produits perçus comme moins dangereux que pour la santé publique en général, avant de définir un système de taxation du tabac qui accorde à ces produits un traitement plus favorable.

4.10 Recettes issues de la fiscalité du tabac, dépenses de santé et affectation des taxes prélevées

Le financement du système de santé est crucial dans la plupart des pays car il permet d'améliorer l'accès aux soins de santé et la qualité des services fournis. Il réduit également le risque que les maladies et les décès qu'elles engendrent induisent des coûts élevés pour l'économie. Dans les pays à revenu faible et intermédiaire, le financement est devenu un sujet central de la réforme de la santé, étant donné la forte proportion des dépenses de santé que les individus paient sur leurs propres deniers et les difficultés financières qui s'ensuivent pour les ménages pauvres (Prakongsai *et al.*, 2008).

L'utilisation des recettes fiscales pour le financement des services de santé est une innovation assez récente. Jusqu'au milieu du XXe siècle, lorsque ce n'était pas le patient qui payait ses soins, c'étaient principalement les organisations caritatives privées, les sociétés mutualistes ou les caisses d'assurance sociale (caisse maladie, par exemple) qui prenaient le relais (OMS, 2004). Dans le cas des produits du tabac, le fait d'affecter spécialement (*via* le vote d'une loi) ou de simplement consacrer (engagement de l'État sans qu'il soit nécessaire de rédiger une loi, ce qui est une solution plus souple que l'affectation spéciale) les recettes issues des taxes sur le tabac à des objectifs sanitaires peut être perçu comme un moyen de corriger les conséquences délétères du tabagisme sur la santé.

On catégorisera l'affectation en fonction de deux critères. Premièrement, en fonction du lien entre la taxe et la dépense qu'elle finance : un lien étroit ou fort implique que la totalité ou la majeure partie des recettes sert le financement d'une dépense spécifique, et que cette dépense ne bénéficie pas (de façon significative) d'autres sources de financement (par exemple des crédits généraux). Un lien *faible* ou *lâche* implique que seule une portion des recettes de ces taxes finance les dépenses en question, et/ou que cette dépense bénéficie (de façon significative) d'autres sources de financement. Le deuxième critère correspond au type de dépense qui est visé : l'affectation peut être *ciblée/spécifique* (par exemple un service procuré par une entreprise publique), ou *étendue* (par exemple la sécurité sociale, l'éducation). On reproche principalement à l'affectation d'introduire des rigidités dans le processus budgétaire qui limitent l'utilisation de fonds pour d'autres objets, décourageant une allocation optimale des ressources et nuisant, par conséquent, au bien-être social.

Buchanan (1963), pour qui l'électeur contribuable moyen est le premier décideur dans le processus de dépense des recettes fiscales (au lieu de l'autorité fiscale), a montré que l'affectation peut être souhaitable. Si l'on propose aux électeurs une série de biens/services publics, chacun étant financé par une taxe correspondante, le résultat de leur choix reflétera vraisemblablement mieux leurs préférences que le vote d'un ensemble de dépenses financé par des crédits généraux. Depuis ces travaux influents de Buchanan, bon nombre d'économistes ont montré pourquoi certains types d'affectation peuvent être souhaitables, et sont même pratiqués dans les faits. Ainsi, Pirttilä (1998) avance que l'affectation des recettes issues d'une taxe environnementale de péréquation visant à indemniser ceux qui pâtissent le plus d'une telle taxe peut être souhaitable. Marsiliani et Renstrom (2000) montrent que l'affectation peut agir comme un mécanisme d'engagement lorsqu'il y a un problème de discontinuité dans la politique fiscale environnementale : elle permet d'empêcher les hommes politiques de demain de supprimer une taxe ou de la

réduire parce que ses recettes sont affectées spécifiquement à un programme de dépenses souhaitable. Dans le même ordre d'idées, Brett et Keen (2000) voient dans l'affectation des recettes un moyen, pour un homme politique en exercice qui manque d'appui, de verrouiller l'utilisation de certaines recettes fiscales (issues des taxes de Pigou environnementales) et d'empêcher ses successeurs d'en modifier l'utilisation. Dhillon et Perroni (2001) justifient l'affectation au motif qu'elle améliore la surveillance des dépenses publiques par les citoyens.

Dans les finances publiques modernes, l'affectation se justifie principalement au titre du principe d'une taxation proportionnelle aux avantages reçus (*principle of benefit taxation*) et des redevances d'utilisation. Selon ce principe, les taxes sur le tabac doivent être payées par ceux qui bénéficient des services de santé liés au tabac, condition impossible à remplir puisque tous les fumeurs ne souffrent pas des pathologies que cause le tabac, et que les recettes issues des taxes sur le tabac ne suffisent peut-être pas à financer les dépenses nécessaires. On pourrait toutefois proposer que la taxe prenne la forme d'une cotisation obligatoire, visant à financer un programme d'assurance maladie pour les pathologies imputables au tabac. On notera deux défauts dans cette argumentation : premièrement, on ne voit pas clairement pourquoi les soins de santé liés au tabac devraient être financés par un programme d'assurance spécifique, et non par un programme général couvrant tous les services de santé. Ainsi, l'Égypte prélève une taxe de EGP0,10 par paquet de cigarettes pour financer une partie du régime d'assurance maladie au lieu d'affecter une partie des recettes fiscales à un plan d'assurance spécifique aux pathologies attribuables au tabac. Deuxièmement, il faudrait que les dépenses de santé couvertes par ce régime soient définies avec précision ; elles excluraient, par exemple, les dépenses de prévention du tabagisme.

Ainsi, l'affectation ou le fait de consacrer en particulier les recettes issues des taxes sur le tabac au système de santé pourrait davantage faire sens. Ces recettes peuvent être substantielles dans un certain nombre de pays et dégager des ressources considérables pour le secteur de la santé, en particulier dans les pays à faible revenu, où les ressources sont rares. Selon les estimations de l'OMS, les recettes actuelles (données de 2008) issues des droits d'accise peuvent représenter plus 50 % des dépenses de santé dans des pays comme la République démocratique du Congo, le Pakistan ou le Viet Nam. Même le fait de consacrer les recettes qui découlent des augmentations de taxes à des programmes de santé est un moyen efficace de lever des ressources internes, qui remédient du même coup à toute opposition politique à une telle augmentation.

Pour 22 pays à faible revenu (pour lesquels des données sont disponibles), une augmentation de 50 % du droit d'accise induirait, une augmentation de 33 % des

recettes issues de ces taxes. À lui seul, ce surcroît de recettes équivaldrait à 29 % des dépenses publiques de santé de ces pays. Lorsque la consommation de tabac est très forte, les recettes tirées des droits d'accise sont parfois presque équivalentes à l'intégralité des dépenses publiques de santé. En 2008, les recettes générées par une augmentation de 50 % des droits d'accise sur les cigarettes ont correspondu à 31 et 26 % des dépenses publiques de santé respectivement au Pakistan et au Viet Nam (OMS, 2010).

Plusieurs pays ont choisi d'affecter les recettes de leurs taxes sur le tabac. Ainsi, plusieurs États des États-Unis (en particulier la Californie, le Massachusetts, l'Arizona et l'Oregon) ainsi que d'autres pays (par exemple la Corée, l'Égypte, l'Équateur, l'Estonie, la Finlande, l'Islande, l'Inde, le Népal et la Thaïlande) affectent tout ou partie des recettes issues des taxes sur le tabac, à des fins différentes. Dans le cas des programmes de santé, les recettes vont essentiellement à la lutte antitabac et/ou à la promotion de la santé. Plus de 20 pays dans le monde affectent les recettes des taxes sur le tabac à des objectifs sanitaires (OMS, 2009c). En Californie, 57 % des droits d'accise financent le Children and Families First Trust Fund, 29 % sont dédiés à l'éducation sanitaire, aux services hospitaliers, aux services médicaux et à la recherche, et encore 2 % financent le Breast Cancer Fund. À la lumière du succès de cette pratique en Californie, des affectations du même type sont également en vigueur dans le Kentucky (au bénéfice de la recherche sur le cancer essentiellement), en Louisiane (prévention du tabagisme), dans le Massachusetts (assurance santé) et dans l'Oregon (surtout pour le Health Fund). Des études californiennes ont constaté, par exemple, que la consommation de cigarettes a reculé à la suite d'une augmentation des taxes et de la multiplication des activités de lutte antitabac financées par les recettes issues de ces taxes (Flewelling *et al.*, 1992; Keeler *et al.*, 1996).

Le Népal impose une taxe sanitaire de 2 paisa par cigarette industrielle (produite dans le pays ou importée). Les recettes générées par cette taxe sont spécifiquement affectées à la lutte contre le cancer. D'autres types d'activités sont financées de cette manière: programmes sociaux et sanitaires (Argentine, Costa Rica, Jamaïque, Mongolie, Panama, Philippines), programmes pour la protection de l'enfance, des personnes âgées et des personnes handicapées (Costa Rica), éducation (Corée, Costa Rica, Islande), soins d'urgence (El Salvador, Paraguay) et activités sportives (Colombie, Estonie et dans une certaine mesure Suisse). Plusieurs États australiens et la Nouvelle-Zélande utilisent les recettes du tabac pour financer des événements artistiques et sportifs, auparavant financés par l'industrie du tabac.

La Thaïlande affiche peut-être la plus belle réussite en matière d'affectation des taxes sur le tabac (et l'alcool). En 2001, le gouvernement thaïlandais a fait voter

le Health Promotion Foundation Act (loi sur la fondation pour la promotion de la santé), qui a conduit à la création de la ThaiHealth Promotion Foundation. ThaiHealth reçoit 2 % des recettes fiscales perçues sur les produits de l'alcool et du tabac à l'échelle du pays, soit environ USD 35 millions par an. ThaiHealth fait office de catalyseur et soutient des groupes et organisations qui travaillent déjà sur des sujets de santé publique. Chaque année, elle rend compte directement au Conseil des ministres et au Parlement. La réussite de ThaiHealth inspire d'autres pays, qui ont mis en place une politique analogue ou envisagent de le faire. Ainsi, la Mongolie et le Togo ont adopté la même structure que ThaiHealth et ont d'ailleurs reçu l'assistance technique de cette dernière pour l'instauration de cette politique.

Le tableau 5 de l'annexe synthétise l'affectation des recettes tirées de la taxation du tabac dans différents pays, aux niveaux central et infranational. Comme on pouvait s'y attendre, la relation entre recettes et dépenses est faible, seule une faible proportion des recettes fiscales du tabac étant spécifiquement affectée à des programmes de dépenses dans la majorité des pays; ainsi, sur les 53 pays actuellement compris dans la Région européenne de l'OMS, 9 affectent les taxes à la lutte contre le tabagisme et à d'autres mesures de santé publique; le niveau moyen de l'allocation est inférieur à 5 % du total des recettes fiscales (OMS, 2009c). En outre, ces programmes sont généralement définis de façon assez vague, par exemple la santé, l'éducation, la sécurité sociale. Les crédits affectés aux services sociaux et sanitaires au sens large (tels que d'autres programmes de lutte contre telle ou telle maladie) élargissent le soutien dont la lutte contre le tabagisme bénéficie dans la sphère politique et la société civile. Ainsi, par le passé en Australie, c'est grâce au vaste soutien déployé par les ministères des Sports et de l'Éducation que le ministère des Finances a pu être convaincu qu'une augmentation des taxes sur le tabac était possible. D'ailleurs, à la suite du vote de l'affectation des taxes, le ministère des Finances a entrepris d'augmenter les taxes sur le tabac sans les affecter (Galbally, 1997). Seul un petit nombre de pays affectent ces recettes à des activités de lutte contre le tabagisme et au traitement du cancer, qui pourraient être considérés comme des programmes de dépenses ciblées.

De plus, axer les recettes des taxes sur le tabac sur d'autres programmes de santé destinés aux catégories socioéconomiques les plus pauvres pourrait doubler les gains sanitaires: recul de la consommation de tabac conjugué à une amélioration de l'accessibilité et de l'utilisation des services de santé. En Chine, une augmentation de 10 % des taxes sur les cigarettes permettrait ainsi de réduire la consommation de 5 % tout en augmentant les recettes publiques de 5 %. Ce surcroît de recettes pouvait financer un ensemble de services de santé de base pour un tiers des 100 millions de citoyens chinois les plus pauvres en 1990 (Saxenian et McGreevey, 1996).

Pour des pays, notamment à revenu faible et intermédiaire, où la couverture santé est médiocre, les recettes fiscales tirées des droits d'accise (qu'elles soient affectés ou simplement consacrées à un objectif, en fonction de l'appui politique) peuvent constituer une source importante de revenus pour les dépenses de santé, éminemment souhaitables.

CHAPITRE V

Meilleures pratiques

LE PRESENT CHAPITRE décrit les meilleures pratiques dans le domaine de la fiscalité du tabac, en soulignant l'impact des taxes sur le tabac sur la santé publique et en reconnaissant l'importance des recettes qu'elles produisent. Ces meilleures pratiques, qui se fondent sur des données empiriques et sur les publications présentées dans les précédents chapitres, constituent une feuille de route que la plupart des pays n'auront aucun mal à mettre en œuvre. Pour de nombreux pays, ces meilleures pratiques différeront dans une large mesure de celles qu'ils appliquent actuellement et nécessiteront une stratégie de transition. Lorsque cela est pertinent, la présentation ci-dessous offre également une analyse des stratégies de transition efficaces.

Mettre les augmentations des droits d'accise au service des objectifs de réduction de la mortalité et de la morbidité causées par le tabac poursuivis par la politique de santé publique

Des travaux poussés, notamment économiques, mettent clairement en évidence l'efficacité d'une augmentation des taxes et du prix des produits du tabac lorsque l'on veut faire reculer la consommation du tabac et ses conséquences, surtout auprès des personnes pauvres et des jeunes. Dans le même temps, une augmentation des droits d'accise sur le tabac produira des recettes supplémentaires non négligeables à court et moyen terme. À plus long terme, la poursuite de ces augmentations, associée à la mise en œuvre d'autres mesures et programmes de lutte contre le tabagisme fondés sur des données empiriques, donnera un coup de frein encore plus marqué à la consommation du tabac et à ses effets, et finira par éroder les recettes fiscales.

Établir les droits d'accise à des niveaux tels qu'ils représentent au moins 70 % du prix de détail des produits du tabac

Dans la quasi-totalité des pays, les droits d'accise sur le tabac (ou toute autre taxe appliquée exclusivement aux produits du tabac) représentent moins de 70 % du prix de détail, et dans la plupart des cas, moins de la moitié du prix de détail. En portant ces taxes à au moins 70 % du prix de détail, on augmenterait significativement le prix des produits du tabac, ce qui inciterait de nombreuses personnes à cesser de fumer et dissuaderait de nombreux jeunes de commencer, avec à la clé une forte réduction de la mortalité et de la morbidité liées au tabagisme. Dans le même temps, ces augmentations de taxes dégageraient un surcroît de recettes fiscales. Il importe de noter que cette pratique s'attache aux droits d'accise sur le tabac (ou à toute autre taxe spécifique au tabac) et non à toutes les taxes appliquées aux produits du tabac, étant donné que ce sont ces droits d'accise qui font augmenter le prix du tabac par rapport à celui des autres biens et services et qui engendrent par conséquent un recul du tabagisme. Dans les pays qui ont déjà atteint ce seuil, de nouvelles augmentations de taxes conformément aux autres pratiques exposées ci-dessous pourraient se révéler utiles.

Faire simple

Les structures fiscales complexes sont plus difficiles à gérer, créent davantage d'opportunités d'évasion et de fraude fiscales, et se révèlent moins efficaces pour la réalisation des objectifs de santé et de recettes publiques. La simplification de la structure des droits d'accise sur le tabac permettra donc de faciliter l'administration des taxes, de lutter contre l'évasion et la fraude fiscales et d'augmenter les recettes, et de produire ainsi davantage d'effets sur la consommation de tabac en réduisant les incitations à la substitution entre les produits/marques face à une augmentation des prix. Dans les pays dotés d'une structure fiscale complexe, la stratégie de transition doit prévoir d'atténuer les variations des taxes sur la durée dans le but d'aboutir à la mise en œuvre d'une seule taxe uniforme sur un produit du tabac donné. Les pays appliquant plusieurs niveaux de taxes fondés sur le critère du prix doivent s'efforcer de réduire le nombre de ces niveaux au fil du temps, pour finir par appliquer une seule taxe uniforme. De même, les pays qui prélèvent des taxes différentes en fonction des caractéristiques du produit doivent réduire le nombre de ces taxes, puis finir par les supprimer au bénéfice d'une taxe unique.

Agir plus spécifiquement sur les droits d'accise à mesure que la part de ces droits dans le prix de détail augmente

Lorsque l'on choisit d'agir en priorité sur les droits d'accise spécifiques, on maximise l'impact de la fiscalité sur la santé publique en réduisant l'écart de prix entre les marques de luxe et les produits plus bas de gamme et en limitant les possibilités, pour les consommateurs, de se replier sur des produits moins chers en cas de hausse des prix. Lorsque l'on applique la même taxe spécifique à toutes les marques pour un produit du tabac donné, on envoie un message clair : tous les produits présentent la même nocivité. Dans le cas des pays qui appliquent actuellement une taxe *ad valorem* ou combinent une taxe *ad valorem* et une taxe spécifique, la première étape doit consister à établir une taxe spécifique élevée, qui s'applique à toutes les marques et à laquelle s'ajoute une taxe *ad valorem*. Au fil du temps, il sera possible de revoir à la baisse le taux de la taxe *ad valorem* à mesure que l'on augmentera la taxe spécifique, de manière à ce que la fiscalité totale augmente en proportion du prix de détail, et donc à ce que la taxe spécifique représente une proportion plus grande du droit d'accise total.

Recourir davantage aux droits d'accise qu'aux droits sur les importations

Plus les pays concluent des accords commerciaux bilatéraux, régionaux et mondiaux, moins les droits à l'importation génèrent de recettes supplémentaires et augmentent le prix de vente de détail. Recourir à des droits d'accise propres au tabac permettrait donc de pérenniser les recettes fiscales sur le tabac. Les pays qui appliquent actuellement des droits substantiels sur les importations de produits du tabac pourraient opérer une transition en réduisant ces droits au fil du temps, tout en adoptant des droits d'accises spécifiques et en les augmentant progressivement, de manière à étoffer les taxes locales sur les produits du tabac.

Adopter des taxes et des augmentations de taxes comparables pour tous les produits du tabac

Lorsque l'on augmente les droits d'accise sur certains produits du tabac mais pas sur tous, on fait varier le prix relatif de ces produits, ce qui entraîne une substitution au profit des produits relativement moins onéreux. Le recul global de la consommation de tabac est donc moins ample que si toutes les taxes avaient été comparables. En augmentant de manière analogue les taxes sur tous les produits du tabac, on maximise l'impact de la fiscalité du tabac sur la santé publique en minimisant les opportunités de substitution. De même, augmenter toutes les taxes sur tous les produits du tabac rapportera davantage que des augmentations sélectives.

Supprimer la vente de produits du tabac en franchise de droits et hors taxes

L'article 6 de la Convention-cadre de l'OMS pour la lutte antitabac appelle à « 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. » On augmentera ainsi l'impact de l'augmentation de la fiscalité du tabac sur la santé publique en relevant le prix de tous les produits du tabac et en limitant les opportunités d'évasion fiscale, tout en générant des recettes supplémentaires.

Augmenter les taxes sur le tabac lorsqu'une augmentation des recettes est souhaitable

Les révisions à la hausse des prix par les producteurs (dans le cas de taxes *ad valorem*) ou la progression des volumes vendus se traduiront par une augmentation des recettes fiscales issues du tabac, mais les augmentations de taxes se révèlent plus efficaces pour la réalisation des objectifs de santé publique et produisent en outre des recettes supplémentaires à court et moyen terme. Miser sur une progression des ventes en volume pour gonfler les recettes ne fera qu'aggraver les conséquences du tabagisme sur la santé publique. Si l'on compte sur les hausses des prix décidées par les fabricants pour engranger un surcroît de recettes, les recettes fiscales liées au tabac seront moins prévisibles et moins stables sur la durée, en raison de cette dépendance vis-à-vis de la stratégie de prix des fabricants.

Corriger automatiquement pour l'inflation les taxes spécifiquement appliquées au tabac

Faute d'être régulièrement révisée, la valeur réelle des taxes spécifiques au tabac s'amenuisera au fil du temps, à mesure que le niveau général des prix progressera. Si c'est le cas, la valeur réelle des recettes fiscales sur le tabac reculera et cette taxe perdra de son efficacité dans la lutte contre le tabagisme. Les pouvoirs publics peuvent éviter une telle situation en corrigeant automatiquement pour l'inflation les taxes spécifiques. À ce jour, seules l'Australie et la Nouvelle-Zélande pratiquent une telle indexation. Tant que l'inflation reste modérée, une révision annuelle suffit, mais lorsque l'inflation s'accélère, il faudra en augmenter la fréquence.

Augmenter suffisamment les taxes sur le tabac pour rendre les produits du tabac économiquement moins accessibles

S'ils veulent maximiser l'impact pour la santé publique d'une augmentation des taxes sur le tabac tout en dégagant des recettes supplémentaires, les pouvoirs publics doivent augmenter les taxes afin de renchérir les produits et de les rendre économiquement moins accessibles. Dans de nombreux pays à revenu faible ou intermédiaire, la consommation de tabac augmente avec le revenu, et le revenu augmente plus vite que le prix des produits du tabac, si bien que ces derniers deviennent de plus en plus accessibles sur le plan économique. Pour qu'ils le soient moins, il faut que les augmentations de taxes se traduisent par une augmentation des prix réels qui soit supérieure à la progression des revenus réels.

Intégrer les augmentations des droits d'accise sur le tabac dans une stratégie complète de lutte contre le tabagisme

Les pays doivent adopter une stratégie complète de lutte contre le tabagisme visant la réduction de la consommation des adultes, ainsi que la prévention de celle des jeunes. Outre l'augmentation des taxes sur le tabac, cette stratégie doit prévoir d'autres interventions, à savoir, sans que cette liste soit limitative, une politique complète visant à instaurer la protection contre l'exposition à la fumée de tabac, l'interdiction totale des activités de marketing pour les producteurs de cigarettes, l'introduction d'avertissements percutants sur les conséquences du tabagisme, de vastes efforts visant à inciter les fumeurs à cesser de fumer, ainsi que des campagnes de sensibilisation dans les médias. La mise en œuvre d'une stratégie complète de lutte contre le tabagisme aboutit à des reculs plus substantiels de l'impact du tabac, permet de rallier l'opinion publique et la sphère politique à la cause des augmentations de taxes et maximise l'efficacité de ces augmentations pour la réalisation des objectifs de santé publique.

Utiliser une partie des recettes de la fiscalité du tabac pour financer d'autres initiatives de lutte contre le tabagisme ou de promotion de la santé

Des augmentations significatives des droits d'accise sur les produits du tabac peuvent générer un surcroît de recettes important qui pourra servir à financer des activités diverses, et notamment d'autres mesures de lutte contre le tabagisme et de promotion de la santé. Les données empiriques montrent que lorsque l'on utilise les taxes ou autres recettes à cette fin, le tabagisme recule davantage que lorsque l'on se contente d'augmenter la fiscalité. L'expérience de nombreux pays a mis en évidence le fait que les hausses fiscales é sur le tabac sont plus populaires lorsqu'au moins une partie des recettes générées finance des programmes de santé. Dans la plupart des pays, les taxes sur le tabac produisent des recettes qui sont cent fois, voire mille fois, plus élevées que le budget des activités de lutte contre le tabagisme, ce qui laisse une marge de manœuvre considérable si l'on veut augmenter le financement des programmes antitabac. Si l'affectation formelle des recettes fiscales issues du tabac à la lutte contre le tabagisme et à d'autres initiatives de promotion de la santé risque d'être impossible dans certains pays, une affectation à des fins génériques devrait être possible dans tous les pays.

Ne pas considérer que pour mener une politique «favorable aux pauvres», il faut veiller à la modicité des taxes et du prix de certains produits du tabac

Le maintien des taxes et des prix à un niveau modeste sur certains produits, de manière à ce qu'ils restent économiquement accessibles pour les pauvres, ne relève pas d'une politique favorable aux pauvres. Une telle mesure favorise au contraire le tabagisme dans les populations pauvres, lesquelles finissent par supporter une part disproportionnée des conséquences sanitaires et économiques de la consommation du tabac, ce qui accroît la probabilité qu'elles restent pauvres à l'avenir. Lorsque l'on taxe lourdement tous les produits du tabac, la consommation de tabac recule davantage chez les personnes pauvres, ce qui se traduit par une distribution progressive des bienfaits sanitaires et économiques qui en découlent, et aboutit là véritablement une politique favorable aux plus pauvres.

Ne pas s'abstenir d'augmenter la fiscalité du tabac en raison de considérations relatives à la régressivité

Si les taxes en vigueur sur le tabac sont peut-être régressives selon les mesures traditionnelles de l'incidence fiscale, elles peuvent finalement se révéler progressives une fois que l'on tient compte de la plus grande sensibilité des personnes pauvres au prix ainsi que des internalités associées au tabagisme. Même sur la base des mesures traditionnelles de l'incidence fiscale, les augmentations de la fiscalité peuvent se révéler progressives en raison des différences de réaction face au prix en fonction des catégories de revenu. En effet, les augmentations de taxes sur le tabac augmentent la part globale des taxes sur le tabac acquittées par les catégories à revenu élevé. Les pays qui se préoccupent particulièrement de la régressivité des droits d'accise sur le tabac peuvent recourir à une taxe *ad valorem* qui viendrait s'ajouter à un droit d'accise élevé frappant spécifiquement le tabac. Si ces inquiétudes relatives à l'impact des augmentations de la fiscalité sur les populations pauvres demeurent, il sera possible de les dissiper en utilisant les recettes ainsi dégagées pour financer des mesures destinées à aider les individus pauvres à cesser de consommer du tabac, ainsi que d'autres initiatives de promotion de la santé et/ou d'autres programmes ciblant les pauvres.

Ne pas s'abstenir d'augmenter la fiscalité du tabac par crainte de l'impact sur le chômage

Le recul du nombre d'emplois liés au tabac induit par les augmentations de la fiscalité locale sera contrebalancé par une progression de l'emploi dans d'autres secteurs, puisque les dépenses jusque-là consacrées aux produits du tabac seront remplacées par des dépenses visant à acquérir d'autres biens et services. La fabrication des produits du tabac étant une activité à forte intensité capitalistique dans la plupart des pays, il est probable qu'une augmentation de la fiscalité n'entraînera aucun effet net sur l'emploi, voire qu'elle se traduira par une progression modeste de l'emploi dans ce secteur. Il serait en outre possible d'apaiser significativement ces inquiétudes à propos des destructions d'emplois dans les secteurs dépendants du tabac en utilisant une partie du surcroît de recettes fiscales pour aider les planteurs de tabac à changer de culture et/ou pour proposer une reconversion aux salariés de ce secteur.

Ne pas s'abstenir d'augmenter la fiscalité du tabac par crainte des effets inflationnistes

Dans la plupart des pays, soit les taxes ne représentent qu'une part relativement modeste du prix des produits du tabac, soit la pondération de ces produits dans le calcul de l'indice des prix national est faible, si bien que les hausses de la fiscalité du tabac ne produiront en général qu'un impact modéré sur l'inflation. Si l'on s'inquiète de l'effet inflationniste de ces augmentations, dans la mesure où les salaires ou certaines dépenses publiques sont indexés sur l'indice des prix, il suffit d'exclure les produits du tabac de l'indice des prix, comme le recommande l'UE et comme le fait déjà la France, par exemple (pour l'indice sur lequel se fondent les revalorisations du salaire minimum).

Renforcer la capacité des administrations compétentes à surveiller les marchés des produits du tabac et à évaluer l'impact des augmentations de taxes

Que la fiscalité soit ou non bien intégrée entre les fabricants et les autorités fiscales, ces dernières devraient adhérer au principe selon lequel la confiance n'exclut par le contrôle. Pour ce faire, elles doivent disposer d'un système de surveillance bien établi, recourant aux nouvelles technologies, afin de suivre la production et la distribution des produits du tabac, et incluant des contrôles physiques sur ces produits le long de la chaîne de distribution. De plus, les autorités fiscales doivent auditer à intervalles réguliers les livres comptables des contribuables. Là où il n'existe pas encore, il convient de mettre en place un département des droits d'accise, lequel doit collaborer avec le service des douanes afin de lutter contre le non-respect des obligations fiscales et surveiller les flux commerciaux. Ce département doit également constituer et actualiser une base de données complète qui servira à l'évaluation des marchés des produits du tabac, à l'analyse de la demande, ainsi qu'à la détermination des droits d'accise en vigueur et de l'impact des augmentations de ces droits. Pour maximiser l'efficacité de ces efforts, il convient de les mener en coopération et en collaboration avec les autorités fiscales des pays voisins, ainsi qu'avec les organisations régionales et mondiales.

Adopter les nouvelles technologies afin de renforcer les capacités de l'administration qui gère la fiscalité du tabac et de réduire au minimum l'incidence de l'évasion et de la fraude fiscales

Les administrations fiscales doivent adopter les technologies les plus modernes afin de renforcer l'efficacité du recouvrement des taxes et de réduire au minimum l'évasion et la fraude fiscales. Parmi ces nouvelles technologies, on peut citer les timbres fiscaux plus sophistiqués et plus difficiles à contrefaire et les systèmes de suivi et de traçabilité permettant de suivre les produits du tabac le long de la chaîne de distribution. Les autorités fiscales doivent être en mesure d'évaluer les niveaux de production et d'estimer avec précision les obligations fiscales des fabricants, indépendamment des déclarations déposées par ces derniers. Il serait possible de financer l'acquisition de ces technologies par de modestes augmentations des droits d'accise sur le tabac, si nécessaire; dans la plupart des pays, il est probable que l'adoption de ces technologies serait plus que profitable grâce aux recettes collectées sur les produits pour lesquels les taxes n'auraient sinon pas été acquittées.

Renforcer la capacité des administrations chargées de la fiscalité du tabac en soumettant à une obligation de licence tous les intervenants dans la fabrication et la distribution des produits du tabac

Soumettre à une obligation de licence tous les intervenants dans la fabrication et la distribution des produits du tabac permet de surveiller plus facilement les marchés de ces produits, de détecter plus aisément les produits illicites et de renforcer la capacité des administrations compétentes de repérer et de sanctionner les fraudeurs fiscaux. Cette mesure sera d'autant plus efficace qu'elle sera associée à l'adoption des technologies décrites ci-dessus.

Veiller à ce que les personnes jugées coupables de commerce illicite des produits du tabac reçoivent une sanction sûre, rapide et sévère

La théorie économique et les données empiriques montrent qu'un alourdissement des sanctions attendues en cas de comportement illicite fait reculer la délinquance. Avec une application stricte de la fiscalité du tabac, les parties prenantes au commerce illicite des produits du tabac courront davantage le risque de se faire prendre. De plus, de lourdes pénalités administratives renforceront la rapidité d'application et la gravité des sanctions frappant ces activités répréhensibles. Une intensification des mesures de répression se révélerait certainement plus que profitable grâce au surcroît de recettes collectées sur les produits qui échappaient jusque-là aux taxes. Les pays qui ont significativement alourdi leur arsenal répressif et revu à la hausse leurs pénalités ont effectivement fait reculer le commerce illicite de produits du tabac. C'est particulièrement vrai lorsqu'ils s'attachent à attraper les «gros poissons», c'est-à-dire ceux qui pilotent les opérations illicites, au lieu de s'intéresser au menu fretin qui intervient en bout de la chaîne de distribution.

Conclusion

Les droits d'accise sur le tabac constituent à la fois un outil puissant lorsque l'on veut protéger la santé publique et une source efficace de recettes publiques. Les meilleures pratiques exposées ci-dessus peuvent aider les pouvoirs publics des différents pays à maximiser l'efficacité de la fiscalité du tabac dans la lutte contre le tabagisme et ses conséquences, tout en améliorant la capacité de ces taxes à générer des recettes. À mesure que les pays passeront de leurs pratiques actuelles à ces «meilleures pratiques», ils acquerront un savoir considérable et affineront ces meilleures pratiques.

REFERENCES

Adioetomo S.M., Djutaharta T. et Hendratno. Cigarette consumption, taxation and household income: Indonesia case study. Health, Nutrition and Population (NHP) Discussion Paper, *Economics of Tobacco Control*, n° 26. Banque mondiale et Organisation mondiale de la Santé, 2005.

Alchin T.M. A note on tobacco product prices in the Australian CPI. *Applied Economic Letters*, 2, 473-477, 1995.

Aloui O. Analysis of the economics of tobacco in Morocco. Health, Nutrition and Population (NHP) Discussion Paper, *Economics of Tobacco Control*, n° 7. Banque mondiale et Organisation mondiale de la Santé, 2003.

Asaria P. et al. Chronic disease prevention: Health effects and financial costs of strategies to reduce salt intake and control tobacco use. *The Lancet*, 370, 2044-2053, 2007.

Baille J.C. *L'Union européenne et le tabac. Thèse de docteur en médecine.* Faculté de médecine de Marseille, Université de la Méditerranée – Aix-Marseille II, 1998.

Baltagi B.H. et Levin D. Estimating dynamic demand for cigarettes using panel data: The effects of bootlegging, taxation and advertising reconsidered. *The Review of Economics and Statistics*, 68(1), 148-155, 1986.

Baltagi B.H. et Levin D. Cigarette taxation: Raising revenues and reducing consumption. *Structural Change and Economic Dynamics*, 3(2), 321-335, 1992.

Barkat A.A. et al. *The Economics of Tobacco and Tobacco Taxation in Bangladesh*, (à paraître).

Barzel Y. An alternative approach to the analysis of taxation. *Journal of Political Economy*, 84, 1177-1197, 1976.

Bird R.M. Analysis of earmarked taxes. *Tax Notes International*, 1997.

Blecher E.H. et van Wallbeek C.P. Cigarette affordability and trends: An update and some methodological comments. *Tobacco Control*, 18, 167-175, 2009.

Blecher E.H. et van Walbeek C.P. An international analysis of cigarette price affordability. *Tobacco Control*, 13, 339-346, 2004.

Bobak M. et al. Poverty and smoking. In: Jha P. et Chaloupka F., eds. *Tobacco Control in Developing Countries*. Oxford, Oxford University Press, 2000.

Bohanon, C.E. et van Cott T.N. Product quality and taxation: A reconciliation. *Public Finance Quarterly*, 19, 233-237, 1991.

Bohanon, C.E. et van Cott T.N. Specific taxes, product quality and rate-revenue analysis. *Public Finance Quarterly*, 12, 500-511, 1984.

Brett C. et Keen M.J. Political uncertainty and the earmarking of environmental taxes. *Journal of Public Economics*, 75, 315-340, 2000.

British American Tobacco. *British American Tobacco's views on duty free in the FCTC Protocol*, 2009.

[www.bat.com/group/sites/uk__3mnfen.nsf/vwPagesWebLive/DO6ZYC4S/\\$FILE/medMD7RDLVF.pdf?openelement](http://www.bat.com/group/sites/uk__3mnfen.nsf/vwPagesWebLive/DO6ZYC4S/$FILE/medMD7RDLVF.pdf?openelement)

- Buchanan J.** The economics of earmarked taxes. *The Journal of Political Economy*, 71(5), 457-469, 1963.
- Center for the Study of Democracy.** *Corruption, trafficking and institutional reform: Prevention of Trans-Border Crime in Bulgaria (2001 – 2002)*, 2007. www.csd.bg/artShow.php?id=340
- Centre international de la recherche sur le cancer (CIRC).** *Monographie du CIRC sur l'efficacité des politiques fiscales et tarifaires antitabac*, (à paraître).
- Centre de politique et d'administration fiscales.** Forum sur l'administration fiscale, Sous-groupe sur la discipline fiscale. *Final report. Monitoring taxpayers' compliance: A practical guide based on Revenue body experience*, 2008. www.oecd.gov.
- Chaloupka F.J.** *The effects of pricing and tax policies on youth tobacco use. Document élaboré pour la consultation mondiale sur les interventions efficaces de lutte antitabac auprès des jeunes.* Organisation mondiale de la Santé, Initiative pour un monde sans tabac, (à paraître).
- Chaloupka F.J. et al.** *Cigarette excise taxation: The impact of tax structure on prices, revenues, and cigarette smoking.* Document de travail, Université de l'Illinois, Chicago, 2009.
- Chaloupka F.J. et al.** Taxation of tobacco products. In: Jha P. et Chaloupka F., eds. *Tobacco control in developing countries.* Oxford, Oxford University Press, 2000.
- Chaloupka F.J. et Warner K.E.** The economics of smoking. In: Culyer A.J. et Newhouse, J.P., eds. *Handbook of Health Economics*, vol. 1, Amsterdam, Elsevier, 1539-1627, 2000.
- Collin J. et al.** Complicity in contraband: British American Tobacco and cigarette smuggling in Asia. *Tobacco Control*, 13 (suppl. II), ii104-ii111, 2004.
- Commission européenne.** *Directive 2007/74/CE du Conseil du 20 décembre 2007 concernant les franchises de la taxe sur la valeur ajoutée et des accises perçues à l'importation de marchandises par des voyageurs en provenance de pays tiers*, 2009.

- Cremer H. et Thisse J.F.** Commodity taxation in a differentiated oligopoly. *International Economic Review*, 35, 613-633, 1994.
- Delipalla S.** Commodity tax structure and informal activity. *Bulletin of Economic Research*, 61(3), 283-294, 2009a.
- Delipalla S.** Tobacco tax structure and smuggling. *FinanzArchiv: Public Finance Analysis*, 65(1), 93-104, 2009b.
- Delipalla S. et Keen M.J.** The comparison between *ad valorem* and specific taxation under imperfect competition. *Journal of Public Economics*, 49, 351-367, 1992.
- Delipalla S. et Keen M.J.** Product quality and the optimal structure of commodity taxes. *Journal of Public Economic Theory*, 8(4), 547-554, 2006.
- Delipalla S. et O' Donnell O.** Estimating tax incidence, market power and market conduct: The European cigarette industry. *International Journal of Industrial Organisation*, 19, 885-908, 2001.
- Dhillon A. et Perroni C.** Tax earmarking and grass-roots accountability. *Economics Letter*, 72, 99-106, 2001.
- ERC Group.** *World cigarettes country profiles and global market database*, 2008.
- Euromonitor International.** *Rapports de pays et d'entreprises*, 2009 et 2008.
- Euromonitor International.** *Tobacco India – Country Market Insight*, 2007.
- Fausti S.W.** Production uncertainty, enforcement, and smuggling: a stochastic model. *Journal of International Trade and Economic Development*, 8(3), 279-308, 1999.
- Federal Board of Revenue (FBR) Pakistan et Organisation mondiale de la Santé (OMS).** *Excise duty assessment on cigarettes in Pakistan – An analysis* (non publié), 2009.
- Flewelling R.L. et al.** First-year impact of the 1989 California cigarette tax increase on cigarette consumption. *American Journal of Public Health*, 82(6), 867-869, 1992.

- Fonds monétaire international.** *Perspectives de l'économie mondiale*, avril 2009. www.imf.org/external/index.htm
- Framework Convention Alliance.** Internet sales, duty free sales and free trade zones. *INB-3 Policy Briefing*, 2009. www.fctc.org/dmdocuments/INB3_policy_briefing_internet_duty_free.pdf
- Galbally R.L.** Health-promoting environments: Who will miss out? *Australia and New Zealand Journal of Public Health*, 21(4), 429-430, 1997.
- Galbraith J. et Kaiserman M.** Taxation, smuggling and demand for cigarettes in Canada: Evidence from time-series data. *Journal of Health Economics*, 16(3), 287-301, 1997.
- Goodchild M.** *The impact of GST and excise taxes on bidis in India*, (à paraître).
- Gouvernement de la Région administrative spéciale de Hong Kong.** *Incoming passengers to lose duty-free concessions on tobacco products*, 2010. www.info.gov.hk/gia/general/201002/24/P201002240302.htm
- Gruber J. et Koszegi B.** *A modern economic view of tobacco taxation*, Paris, Union internationale contre la tuberculose et les maladies respiratoires, 2008.
- Guindon G.E. et al.** *Tobacco taxation in Viet Nam*. Paris, Union internationale contre la tuberculose et les maladies respiratoires, 2010.
- Harris J.E.** The 1983 increase in the federal cigarette excise tax. In: Summers L.H., eds. *Tax Policy and the Economy*, vol. 1, Cambridge (MA), MIT Press, 1987.
- Hu T.-W. et Mao Z.** *Economic analysis of tobacco and options for tobacco control: China case study*. Health, Nutrition and Population (NHP) Discussion Paper, Economics of Tobacco Control, n° 3. Banque mondiale et Organisation mondiale de la Santé, 2002.
- Hu T.-W. et al.** *Tobacco taxation and its potential impact in China*. Paris, Union internationale contre la tuberculose et les maladies respiratoires, 2008.

Iglesias R. et al. *Tobacco Control in Brazil*. Banque mondiale, 2007.

Jacobs R. et al. The supply-side effects of tobacco control policies. In: Jha P. et Chaloupka F., eds. *Tobacco control in developing countries*. Oxford, Oxford University Press, 2000.

Jha P. et Chaloupka F.J. (éd.). *Tobacco control in developing countries*. Publication de l'Université d'Oxford pour la Banque mondiale et l'Organisation mondiale de la Santé, 2000.

Jha P. et al. Tobacco addiction. In: Jamison D. et al., eds. *Disease control priorities in developing countries*, 2e édition. Disease Control Priorities Project, 2006a.

Jha P. et al. *Social inequalities in male mortality, and in male mortality from smoking: indirect estimation from national death rates in England and Wales, Poland, and North America*. *Lancet*, 368, 367-370, 2006b.

John R.M. et al. *The Economics of Tobacco and Tobacco Taxation in India*. Paris, Union internationale contre la tuberculose et les maladies respiratoires, 2010.

John R.M. Price elasticity estimates for tobacco in India. *Health Policy and Planning*, 23(3), 200-209, 2008.

Johnson P. *Cost benefit analysis of the FCTC protocol on illicit trade in tobacco products*. Action on Smoking and Health (ASH), 2009.

Joossens L. et al. *How eliminating the global illicit cigarette trade would increase tax revenue and save lives*, Paris, Union internationale contre la tuberculose et les maladies respiratoires, 2009.

Joossens L. et Raw M. Progress in combating cigarette smuggling: controlling the supply chain. *Tobacco Control* 17, 399-404, 2008.

Kay J.A. et Keen M.J. Product quality under specific and *ad valorem* taxation. *Public Finance Quarterly*, 19, 238-247, 1991.

- Kay J.A. et Keen M.J.** Commodity taxation for maximum revenue. *Public Finance Quarterly*, 15, 371-385, 1987.
- Kay J.A. et Keen M.J.** How should commodities be taxed? *European Economic Review*, 23, 339-358, 1983.
- Kay J.A. et Keen M.J.** The structure of tobacco taxes in the European Community. *IFS Report Series*, n° 1, Institute for Fiscal Studies, 1982.
- Keeler T.E. et al.** Do cigarette producers price-discriminate by state? An empirical analysis of local cigarette pricing and taxation. *Journal of Health Economics*, 15, 499-512, 1996.
- Keen M.J.** The balance between specific and *ad valorem* taxation. *Fiscal Studies*, 19(1), 1-37, 1998.
- Kyaing N. Tobacco Economics in Myanmar.** Health, Nutrition and Population (NHP) Discussion Paper, *Economics of Tobacco Control*, n° 14. Banque mondiale et Organisation mondiale de la Santé, 2003.
- Laxminarayan R. et Deolalikar A.** Tobacco initiation, cessation, and change: evidence from Vietnam. *Health Economics*, 13(12), 1191-1201, 2004.
- Lei Z. et al.** Chapter on employment. *Monographie NCI/OMS sur l'économie du tabac et la lutte antitabac*, (à paraître).
- Marsiliani L. et Renstrom T.I.** Time inconsistency in environmental policy: Tax earmarking as a commitment solution, *The Economic Journal*, 110(462), 123-138, 2000.
- McCarten W.J. et Stotsky J.** Excise taxes. In: Shome P., eds. *Tax Policy Handbook*. Fonds monétaire international, 100-103, 1995.
- Mediafax.** *Romania To Ban Sale Of Alcoholic Drinks, Tobacco In Duty-Free Shops Within 45 Days*, 2010. www.mediafax.ro/english/romania-to-ban-sale-of-alcoholic-drinks-tobacco-in-duty-free-shops-within-45-days-5526602/

Merriman, D., Yürekli A. et Chaloupka F. How big is the worldwide cigarette smuggling problem? In: Jha P. et Chaloupka F., eds. *Tobacco control in developing countries*. Oxford, Oxford University Press, 2000.

Ministère des Finances du Brésil. Communication personnelle, 2009.

Ministère des Finances de l'Égypte et Organisation mondiale de la Santé (OMS). *Excise taxes on cigarettes in Egypt – A way forward* (non publié), 2009.

Ministère des Finances de l'Inde. Communication personnelle, 2009.

Ministère des Finances de la Turquie. Communication personnelle, 2009.

Musgrave R.A. et Musgrave P.B. *Public Finance in Theory and Practice*, 5^e édition. New York, McGraw-Hill, 1989.

Myles G.D. Imperfect competition and the optimal combination of *ad valorem* and specific taxation. *International Tax and Public Finance*, 3, 29-44, 1994.

Nargis N. et al. *Chapter on poverty*, monographie NCI/OMS sur l'économie du tabac et la lutte antitabac, (à paraître).

National Cancer Institute/Organisation mondiale de la Santé. The Economics of Tobacco and Tobacco Control. *Tobacco Control Monograph*, 21, (à paraître).

Norton D.A. *On the economic theory of smuggling*, *Economica*, 55, 107-118, 1988.

Önder Z. *Economics of tobacco control in Turkey*. Health Nutrition and Population (NHP) Discussion Paper, Economics of Tobacco Control, n° 2. Washington D.C., Banque internationale pour la reconstruction et le développement, Banque mondiale, 2002.

Organisation mondiale des douanes. *Customs and Tobacco Report*, 2007.

- Organisation mondiale de la Santé.** *Rapport sur la santé dans le monde 2010 – Le financement des systèmes de santé: le chemin vers une couverture universelle*, 2010.
- Organisation mondiale de la Santé.** *Examen par des experts d'une interdiction possible de la vente de produits du tabac en franchise de droits et de taxes*, 2009a. Document FCTC/COP/INB-IT/3/INF.DOC./3. www.apps.who.int/gb/fctc/PDF/it3/FCTC_COP_INB_IT3_ID3-en.pdf
- Organisation mondiale de la Santé.** *Rapport de l'OMS sur l'épidémie mondiale de tabagisme 2009: Mise en place d'espaces non fumeurs*, 2009. http://whqlibdoc.who.int/publications/2010/9789242563917_fre.pdf
- Organisation mondiale de la Santé.** *WHO Tobacco Control Assessment. Document for Poland* (non publié), 2009b.
- Organisation mondiale de la Santé.** *Database on tobacco earmarking practices globally* (non publié), 2009c.
- Organisation mondiale de la Santé.** *Tax-Based Financing for Health System: Options and Experiences*. Department Health System Financing, Expenditure and Resource Allocation, OMS/EIP, 2004.
- Organisation mondiale de la Santé.** *Convention-cadre de l'OMS pour la lutte antitabac*, 2003. www.who.int/fctc/text_download/fr/index.html
- Organisation mondiale de la Santé.** *Rapport sur la politique de lutte antitabac en Europe*, présenté lors de la Conférence européenne ministérielle de l'OMS pour une Europe sans tabac, Varsovie, Pologne. Document EUR/01/5020906/8, Bureau régional de l'OMS pour l'Europe, Copenhague, 2002.
- Organisation mondiale de la Santé.** *Rapport sur la santé dans le monde 2002 – Réduire les risques et promouvoir une vie saine*, 2002.
- Organized Crime and Corruption Reporting Project.** *Duty free highway*, 2008. www.reportingproject.net/new/index.php?option=com_content&task=view&id=56&Itemid=47

Pirtillä J. *Earmarking of Environmental Taxes: Efficient, After All.* Bank of Finland Discussion Papers, avril 1998.

Prakongsai P., Patcharanarumol W. et Tangcharoensathien V.

Can earmarking mobilize and sustain resources to the health sector? *Bulletin de l'OMS*, volume 86, 11, 2008.

Ramos A. *Illegal trade in tobacco in MERCOSUR countries*, Center for Research into the Tobacco Epidemic (CIET Uruguay), document de travail, 2009.

Ramsey F.P. A contribution to the theory of taxation, *Economic Journal*, 37(145), 47-61, 1927.

Ross H. et Chaloupka F.J. Economics policies for tobacco control in developing countries. *Salud Publica de Mexico*, 48(1), 113-120, 2006.

Ross H.Z., Shariff S. et Gilmore A. *Economics of tobacco taxation in Ukraine.* Paris, Union internationale contre la tuberculose et les maladies respiratoires, 2009.

Ross H.Z., Shariff S. et Gilmore A. *Economics of tobacco taxation in Russia.* Paris, Union internationale contre la tuberculose et les maladies respiratoires, 2008.

Saxenian H. et McGreevey B. *China: Issues and Options in Health Financing.* Report 15278-CHA. Banque mondiale, 1996.

Sayginsoy O., Yurekli A. et de Beyer J. *Cigarette Demand, Taxation, and the Poor: A Case Study of Bulgaria.* Health, Nutrition and Population (NHP) Discussion Paper, Banque mondiale et Organisation mondiale de la Santé, 2002.

Skeath S.E. et Trandel G.A. A Pareto comparison of *ad valorem* and unit taxes in noncompetitive environments. *Journal of Public Economics*, 53, 53-71, 1994.

Sobel R.S. et Garrett T.A. Taxation and product quality: New evidence from generic cigarettes. *Journal of Political Economy*, 105(4), 880-887, 1997.

Société canadienne du cancer. *Duty-free tobacco sales and duty-free import allowances for travellers: International overview and recommendations*, 2010.

Sofia News Agency. *Bulgaria Limits Non-EU Duty-Free Tobacco Allowances*. 22 janvier 2010. www.novinite.com/view_news.php?id=112255

Suits D.B. et Musgrave R.A. *Ad valorem and unit taxes compared*. *Quarterly Journal of Economics*, 67(4), 598-604, 1953.

Sunley E.M. *Taxation of cigarettes in the Bloomberg Initiative countries: Overview of policy issues and proposals for reform*. Paris, Union internationale contre la tuberculose et les maladies respiratoires, 2009.

Sunley E.M. *India: the tax treatment of Bidis*. Rapport présenté à la Bloomberg Initiative to Reduce Tobacco Use, 2008.

Sunley E., Yurekli A. et Chaloupka F.J. The design, administration and potential revenue of tobacco taxes. In: Jha P. et Chaloupka F., eds. *Tobacco control in developing countries*. Oxford, Oxford University Press, 2000.

Thursby M.R., Jensen R. et Thursby J. Smuggling, camouflaging, and market structure. *The Quarterly Journal of Economics*, 106(3), 789-814, 1991.

Thursby J. et Thursby M.R. Interstate cigarette bootlegging: Extent, revenue losses, and effects of federal intervention. *National Tax Journal*, 53(1), 59-78, 2000.

Tobacco Manufacturing Association (TMA). *International Tobacco Tax and Business Guide*, 2009.

Townsend J., Roderick P. et Cooper J. Cigarette smoking by socio-economic group, sex and age: effects of price, income and health publicity. *British Medical Journal*, 309, 923-927, 1994.

Union internationale contre la tuberculose et les maladies respiratoires. *BI Tobacco Tax Papers 2008 to 2010*. 2010. www.tobaccofreeunion.org/content/fr/217/

United States Department of Health and Human Services (USDHHS).

The Health Consequences of Involuntary Exposure to Tobacco Smoke. A Report of the Surgeon General, US Public Health Service, 2006.

Van Walbeek C. The distributional impact of tobacco excise increases. *South African Journal of Economics*, 70(3), 560-578, 2002.

Warner K.E. The economics of tobacco: myths and realities. *Tobacco Control*, 9, 78-89, 2000.

Warner K.E. et al. Criteria for determining an optimal cigarette tax. *Tobacco Control*, 4, 380-386, 1995.

West R. *Smoking and smoking cessation in England: findings from the Smoking Toolkit Study*, 2008.

Wilkinson M. Paying for public spending: Is there a role for earmarked taxes? *Fiscal Studies*, 15(4), 119-135, 1994.

Yurekli A. et al. *The Economics of Tobacco and Tobacco Taxation In Turkey*. Paris, Union internationale contre la tuberculose et les maladies respiratoires, 2010.

Yurekli, A. et Sayginsoy O. Worldwide organized cigarette smuggling: An empirical analysis. *Applied Economics*, 42(5), 545-561, 2010.

Yurekli A. et Zhang P. The impact of clean indoor-air laws and cigarette smuggling on demand for cigarettes: an empirical model. *Health Economics*, 9, 159-170, 2000.

ANNEXE

Figure 1.**Article 6 de la Convention-cadre de l'OMS pour la lutte antitabac: Mesures financières et fiscales visant à réduire la demande de tabac**

1. 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.
 2. Sans préjudice du droit souverain des Parties de déterminer et de fixer leur politique fiscale, chaque Partie doit tenir compte de ses objectifs nationaux de santé en ce qui concerne la lutte antitabac et adopte ou maintient, selon le cas, des mesures pouvant comprendre:
 - l'application de politiques fiscales et, le cas échéant, de politiques des prix concernant les produits du tabac afin de contribuer aux objectifs de santé visant à réduire la consommation de tabac; et
 - 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.
 3. Les Parties indiquent les taux de taxation des produits du tabac et les tendances de la consommation de tabac dans les rapports périodiques qu'elles soumettent à la Conférence des Parties, conformément à l'article 21.
-

Figure 2.**Article 15 de la Convention-cadre de l'OMS pour la lutte antitabac: Commerce illicite des produits du tabac**

1. Les Parties reconnaissent que l'élimination de toutes les formes de commerce illicite de produits du tabac, y compris la contrebande, la fabrication illicite et la contrefaçon, et l'élaboration et la mise en œuvre d'une législation nationale dans ce domaine, en sus des accords sous-régionaux, régionaux et mondiaux, constituent des aspects essentiels de la lutte antitabac.

2. Chaque Partie adopte et applique des mesures législatives, exécutives, administratives ou autres mesures efficaces pour faire en sorte que tous les paquets et cartouches de produits du tabac et toutes les formes de conditionnement extérieur de ces produits comportent une marque pour aider les Parties à déterminer l'origine des produits du tabac et, conformément à la législation nationale et aux accords bilatéraux ou multilatéraux pertinents, pour aider les Parties à déterminer le point où intervient le détournement et à surveiller, suivre et contrôler le mouvement des produits du tabac et leur statut en droit. En outre, chaque Partie:

- exige que les paquets et cartouches de produits du tabac destinés à la vente au détail ou en gros sur son marché intérieur comportent l'indication «*Vente autorisée uniquement en (inscrire le nom du pays, de la subdivision nationale, régionale ou fédérale)*» ou toute autre marque appropriée indiquant la destination finale ou susceptible d'aider les autorités à déterminer si le produit est légalement en vente sur le marché intérieur; et
- envisage, selon qu'il conviendra, la mise en place d'un régime pratique permettant de suivre et de retrouver la trace des produits de manière à rendre le système de distribution plus sûr et de contribuer aux enquêtes sur le commerce illicite.

3. Chaque Partie exige que l'information sur le conditionnement ou les marques

visées au paragraphe 2 du présent article soit présentée lisiblement et/ou rédigée dans sa ou ses langues principales.

4. En vue d'éliminer le commerce illicite des produits du tabac, chaque Partie:

- surveille le commerce transfrontières des produits du tabac, y compris le commerce illicite, recueille des données à ce sujet et assure l'échange d'informations entre les administrations douanières et fiscales et les autres administrations, selon qu'il conviendra et conformément à la législation nationale et aux accords bilatéraux ou multilatéraux applicables;
- adopte ou renforce des mesures législatives, assorties des sanctions et des recours appropriés, contre le commerce illicite des produits du tabac, y compris des cigarettes de contrefaçon et de contrebande;
- prend des mesures appropriées pour assurer la destruction de tout le matériel de fabrication et des cigarettes et autres produits du tabac de contrefaçon et de contrebande confisqués, au moyen si possible de méthodes respectueuses de l'environnement, ou leur élimination conformément à la législation nationale;
- adopte et applique des mesures pour surveiller, vérifier et contrôler l'entreposage et la distribution des produits du tabac gardés ou circulant en franchise de droits ou de taxes dans le cadre de sa juridiction; et
- adopte les mesures voulues pour permettre la confiscation des profits dérivés du commerce illicite des produits du tabac.

5. Les informations recueillies en application des paragraphes 4(a) et 4(d) du présent article doivent être fournies selon les besoins, par les Parties, sous forme agrégée, dans leurs rapports périodiques à la Conférence des Parties, conformément à l'article 21.

Tableau 1. Pays appliquant différents types de taxes, par niveaux ou à un taux uniforme.

Type de taxe (Nombre total de pays: 155)					
Spécifique (51)		Ad valorem (47)		Combinaison (47)	
Niveaux (21)	Uniforme (30)	Niveaux (6)	Uniforme (41)	Niveaux (6)	Uniforme (41)
Bosnie, Biélorus, Brésil, Croatie, Égypte, Fidji, Ghana, Inde, Indonésie, Kazakhstan, Kenya, Kirghizistan, Népal, Nouvelle- Zélande, Ouzbékistan, Papouasie- Nouvelle- Guinée, Philippines, République de Corée, Sri Lanka, Tadjikistan, Tanzanie.	Afrique du Sud, Albanie, Algérie, Andorre, Arménie, Australie, Azerbaïdjan, Barbade, Belize, Botswana, Brunéi, Canada, Colombie, Cuba, États-Unis d'Amérique, Géorgie, Haïti, Jamaïque, Japon, Lesotho, Malawi, Maurice, Namibie, Norvège, Ouganda, Singapour, Suriname, Swaziland, Trinité-et- Tobago, Uruguay.	Angola, Bangladesh, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Myanmar, Sénégal	Bolivie, Burundi, Cambodge, Cameroun, Chili, Costa Rica, Congo, El Salvador, Équateur, Éthiopie, Gabon, Guatemala, Guinée, Guyana, Honduras, Iran, Laos, Liban, Libéria, Libye, Mali, Mauritanie, Mexique, Mozambique, Nicaragua, Niger, Nigéria, Panama, Paraguay, Pérou, Rwanda, Sierra Leone, Soudan, Togo, Turkménistan, Turquie, Venezuela, Viet Nam, Yémen, Zambie, Zimbabwe. Turkménistan, Turquie, Venezuela, Viet Nam, Yémen, Zambie, Zimbabwe.	Chine, Madagascar, Moldova, Pakistan, Russie, Ukraine.	Allemagne, Argentine, Autriche, Belgique, Bulgarie, Chypre, Danemark, Espagne, Estonie, Finlande, France, Grèce, Hongrie, Irlande, Islande, Israël, Italie, Jordanie, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Macédoine, Malte, Maroc, Monténégro, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République dominicaine, République tchèque, Roumanie, Royaume- Uni, Serbie, Slovaquie, Slovénie, Suède, Suisse, Syrie, Thaïlande, Tunisie.

NOTES:

1- Sur les 155 pays pour lesquels des données sont rapportées dans TMA, 10 pays n'appliquent pas de droits d'accise.

2- Les pays suivants ont imposé une taxe minimale venant s'ajouter aux autres taux en vigueur: les 27 pays de l'UE, Israël, la Russie, la Suisse, le Turkménistan, la Turquie et l'Ukraine.

Source: TMA (2009)

Tableau 2. Différentes bases des systèmes par niveaux dans le monde.

Droits d'accise différentiels /par niveaux sur les cigarettes			Nombre de pays
Total couvert			156
Par niveaux			32
Critères pour la définition des niveaux	Prix de détail		11
	Prix à la production		2
	Volume des ventes		1
	Volume de production		1
	Type –	filtre/sans filtre	12
	Type –	fabrication main/machine	2
	Type –	kretek/cigarette blanche	1
	Conditionnement	souple/rigide	3
	Longueur de la cigarette		4
	Origine commerciale	locale/importation	1
Poids (teneur en tabac dans la cigarette)		1	
Teneur en feuilles (locales/importées)		3	

NOTES: Sur les 155 pays pour lesquels des données sont rapportées dans TMA, 10 pays n'appliquent pas de droits d'accise. Certains pays opèrent la différenciation sur la base de plusieurs critères; 8 pays fondent la différenciation sur plus d'un critère.

Source: Calculs des auteurs d'après TMA (2009)

Tableau 3. Prix des cigarettes, droits d'accise et total des taxes en pourcentage du prix en 2008, par catégorie de revenu ⁵.

Pays	Prix en USD*	Droits d'accise spécifiques	Droits d'accise <i>ad valorem</i>	Part totale des taxes [†]
------	--------------	-----------------------------	-----------------------------------	------------------------------------

Économies à revenu faible

Pas de droits d'accise

Afghanistan	0.51	0.00 %	0.00 %	7.79 %
Benin	1.06	0.00 %	0.00 %	21.67 %
São Tomé-et-Principe	1.31	0.00 %	0.00 %	36.55 %
<i>Moyenne</i> [‡]	0.96	0.00 %	0.00 %	22.00 %

Droits d'accise spécifiques uniquement

Gambie	0.36	30.00 %	0.00 %	62.05 %
Ghana	1.16	13.33 %	0.00 %	29.30 %
Kenya	1.54	41.67 %	0.00 %	55.46 %
Kyrgyzstan	0.61	14.17 %	0.00 %	30.83 %
Malawi	1.03	37.33 %	0.00 %	51.50 %
Népal	0.84	13.38 %	0.00 %	24.89 %
Ouganda	0.51	44.00 %	0.00 %	62.97 %
Ouzbékistan	0.50	14.87 %	0.00 %	31.54 %
Papouasie-Nouvelle-Guinée	4.21	26.29 %	0.00 %	46.92 %
République-Unie de Tanzanie	1.09	18.03 %	0.00 %	34.69 %
<i>Moyenne</i> [‡]	1.19	25.31 %	0.00 %	43.02 %

Droits ad valorem uniquement

Bangladesh	0.38	0.00 %	52.00 %	67.00 %
Burkina Faso	1.06	0.00 %	4.53 %	19.79 %
Burundi	0.49	0.00 %	46.08 %	53.92 %
Cambodge	0.30	0.00 %	10.67 %	19.76 %
Comores	2.83	0.00 %	17.73 %	19.58 %
Côte d'Ivoire	1.49	0.00 %	16.35 %	26.30 %
Érythrée	1.63	0.00 %	44.64 %	55.36 %
Éthiopie	0.44	0.00 %	44.48 %	56.03 %
Guinée	0.39	0.00 %	11.05 %	37.09 %
Guinée-Bissau	2.12	0.00 %	2.69 %	18.42 %
Laos	0.57	0.00 %	32.26 %	41.35 %
Libéria	0.78	0.00 %	5.73 %	39.84 %
Madagascar	0.75	0.00 %	50.65 %	67.32 %
Mali	1.49	0.00 %	5.28 %	20.53 %
Mauritanie	1.35	0.00 %	20.00 %	34.49 %
Mozambique	0.60	0.00 %	33.67 %	48.20 %
Niger	1.06	0.00 %	6.45 %	22.95 %
Nigéria	1.89	0.00 %	27.21 %	31.97 %
République centrafricaine	0.64	0.00 %	12.31 %	28.46 %
Rwanda	0.89	0.00 %	35.56 %	57.37 %
Sénégal	1.27	0.00 %	12.54 %	27.79 %
Sierra Leone	0.16	0.00 %	25.04 %	41.73 %
Tchad	1.06	0.00 %	13.35 %	33.27 %
Togo	1.06	0.00 %	15.00 %	30.33 %
Viet Nam	0.65	0.00 %	35.81 %	44.90 %
Yémen	0.75	0.00 %	47.37 %	47.37 %
Zambie	1.14	0.00 %	30.61 %	44.41 %
Zimbabwe	0.40	0.00 %	34.29 %	42.86 %
<i>Average</i> †	0.99	0.00 %	24.76 %	38.51 %

Combinaison des deux catégories de droits d'accise

Congo	0.94	14.67 %	13.82 %	30.92 %
Pakistan	0.23	34.46 %	4.24 %	52.49 %
<i>Moyenne</i> †	0.58	24.56 %	9.03 %	41.70 %

Économies à revenu intermédiaire, tranche inférieure

Pas de droits d'accise

Iles Marshall	2.50	0.00 %	0.00 %	40.00 %
Kiribati	5.54	0.00 %	0.00 %	50.00 %
Maldives	1.56	0.00 %	0.00 %	30.00 %
<i>Moyenne*</i>	3.20	0.00 %	0.00 %	40.00 %

Droits d'accise spécifiques uniquement

Albanie	1.48	30.77 %	0.00 %	49.95 %
Algérie	0.98	53.14 %	0.00 %	67.67 %
Arménie	1.63	16.83 %	0.00 %	31.74 %
Azerbaïdjan	0.87	5.14 %	0.00 %	21.83 %
Colombie	0.80	23.80 %	0.00 %	34.31 %
Égypte	0.49	59.27 %	0.00 %	59.27 %
Géorgie	0.60	40.00 %	0.00 %	55.25 %
Inde	1.65	43.98 %	0.00 %	55.09 %
Lesotho	2.36	25.28 %	0.00 %	38.32 %
Micronésie (États fédérés de)	1.75	34.29 %	0.00 %	39.00 %
Mongolie	0.39	27.98 %	0.00 %	37.07 %
Namibie	2.47	28.78 %	0.00 %	41.83 %
Philippines	0.53	43.52 %	0.00 %	54.23 %
Samoa	2.69	49.49 %	0.00 %	62.53 %
Sri Lanka	2.83	58.63 %	0.00 %	71.67 %
Swaziland	3.44	12.03 %	0.00 %	32.03 %
Tonga	3.56	39.47 %	0.00 %	52.52 %
Vanuatu	5.68	12.50 %	0.00 %	61.11 %
<i>Moyenne*</i>	1.90	33.60 %	0.00 %	48.08 %

Droits d'accise ad valorem uniquement

Angola	0.67	0.00 %	15.80 %	37.05 %
Bolivie	0.78	0.00 %	29.50 %	41.00 %
Bosnie-Herzégovine	1.42	0.00 %	41.97 %	56.50 %
Cameroun	1.06	0.00 %	5.60 %	21.74 %
Cap-Vert	2.52	0.00 %	3.25 %	21.72 %
Congo	0.89	0.00 %	16.32 %	32.21 %
Djibouti	0.68	0.00 %	43.51 %	43.51 %
Équateur	2.20	0.00 %	53.57 %	64.29 %
Guatemala	1.29	0.00 %	46.00 %	56.71 %
Guyana	1.75	0.00 %	13.58 %	27.37 %
Honduras	0.95	0.00 %	28.00 %	41.05 %
Iran (République islamique d')	1.32	0.00 %	5.13 %	19.16 %
Iraq	0.63	0.00 %	8.53 %	22.75 %
Myanmar	0.81	0.00 %	75.00 %	75.00 %
Nicaragua	1.06	0.00 %	7.75 %	23.15 %
Paraguay	0.20	0.00 %	9.74 %	18.83 %
Pérou	1.27	0.00 %	25.21 %	42.95 %
Soudan	0.97	0.00 %	58.91 %	71.95 %
Turkménistan	2.12	0.00 %	30.00 %	43.04 %
<i>Moyenne</i> [‡]	1.19	0.00 %	27.23 %	40.00 %

Combinaison des deux catégories de droits d'accise

Chine	0.73	1.20 %	20.45 %	36.18 %
El Salvador	1.40	7.14 %	9.19 %	31.38 %
Indonésie	1.14	5.60 %	38.64 %	52.64 %
Jordanie	1.97	22.86 %	31.99 %	68.64 %
Macédoine	1.61	2.86 %	21.23 %	39.34 %
Maroc	2.16	0.57 %	50.05 %	66.36 %
République arabe syrienne	0.62	3.00 %	12.30 %	30.30 %
République de Moldova	0.58	2.00 %	3.00 %	21.67 %
République dominicaine	2.82	26.00 %	20.00 %	62.00 %
Thaïlande	1.29	2.22 %	55.02 %	63.78 %
Tunisie	1.30	2.35 %	47.33 %	64.94 %
Ukraine	0.39	20.00 %	8.74 %	45.40 %
<i>Moyenne</i> [‡]	1.33	7.98 %	26.49 %	48.55 %

Économies à revenu intermédiaire, tranche supérieure

Pas de droits d'accise

Grenade	2.96	0.00 %	0.00 %	30.38 %
Iles Cook	6.02	0.00 %	0.00 %	64.84 %
Nauru	3.05	0.00 %	0.00 %	62.05 %
Nioué	4.63	0.00 %	0.00 %	66.25 %
Palaos	3.50	0.00 %	0.00 %	57.14 %
Sainte-Lucie	3.70	0.00 %	0.00 %	14.22 %
<i>Moyenne</i> [†]	3.98	0.00 %	0.00 %	49.15 %

Droits d'accise spécifiques uniquement

Afrique du Sud	2.04	32.44 %	0.00 %	44.72 %
Bélarus	0.86	8.00 %	0.00 %	23.25 %
Belize	3.50	25.71 %	0.00 %	34.81 %
Botswana	2.33	38.97 %	0.00 %	48.06 %
Brésil	1.03	28.73 %	0.00 %	58.39 %
Croatie	2.91	42.67 %	0.00 %	60.70 %
Cuba	0.30	87.14 %	0.00 %	87.14 %
Dominique	1.40	11.64 %	0.00 %	49.43 %
Fidji	1.30	76.94 %	0.00 %	76.94 %
Jamaïque	5.05	29.63 %	0.00 %	45.15 %
Kazakhstan	0.75	8.89 %	0.00 %	19.60 %
Maurice	2.05	67.69 %	0.00 %	80.74 %
Saint-Vincent-et-les-Grenadines	2.00	1.67 %	0.00 %	28.75 %
Seychelles	3.98	75.76 %	0.00 %	75.76 %
Suriname	1.82	6.40 %	0.00 %	42.19 %
Uruguay	1.85	47.79 %	0.00 %	65.82 %
<i>Moyenne</i>	2.07	36.88 %	0.00 %	52.59 %

Droits d'accise ad valorem uniquement

Argentine	1.11	0.00 %	60.90 %	67.50 %
Chili	2.07	0.00 %	60.40 %	76.37 %
Costa Rica	1.35	0.00 %	44.22 %	55.72 %
Gabon	2.12	0.00 %	5.91 %	21.17 %
Liban	1.33	0.00 %	33.38 %	44.01 %
Jamahiriya arabe libyenne	0.80	0.00 %	1.96 %	1.96 %
Mexique	2.07	0.00 %	52.17 %	65.22 %
Panama	1.96	0.00 %	28.26 %	43.52 %
Saint-Kitts-et-Nevis	1.85	0.00 %	10.45 %	30.31 %
Turquie	1.97	0.00 %	58.00 %	73.25 %
Venezuela	3.96	0.00 %	70.00 %	78.26 %
<i>Moyenne</i> [‡]	1.87	0.00 %	38.70 %	50.66 %

Combinaison des deux catégories de droits d'accise

Bulgarie	1.98	29.82 %	40.50 %	86.98 %
Fédération de Russie	0.51	16.00 %	5.50 %	36.75 %
Lettonie	2.93	24.55 %	32.20 %	72.01 %
Lituanie	1.83	35.27 %	20.00 %	71.23 %
Malaisie	2.60	40.00 %	3.56 %	48.32 %
Monténégro	0.84	3.33 %	26.00 %	43.86 %
Pologne	1.94	34.49 %	41.32 %	93.84 %
Roumanie	2.22	32.71 %	25.00 %	73.68 %
Serbie	0.95	16.10 %	33.00 %	64.35 %
<i>Average</i> [‡]	1.76	25.81 %	25.23 %	65.67 %

Économies à revenu élevé

Pas de droits d'accise

Antigua-et-Barbuda	2.56	0.00%	0.00%	31.37%
Arabie saoudite	1.60	0.00%	0.00%	33.33%
Bahreïn	1.60	0.00%	0.00%	33.33%
Émirats arabes unis	1.77	0.00%	0.00%	30.77%
Kuwait	1.70	0.00%	0.00%	34.04%
Oman	1.56	0.00%	0.00%	33.33%
Qatar	1.65	0.00%	0.00%	33.33%
<i>Moyenne*</i>	1.78	0.00%	0.00%	32.79%

Droits d'accise spécifiques uniquement

Australie	6.65	53.02%	0.00%	62.11%
Barbade	5.50	34.18%	0.00%	48.84%
Brunéi Darussalam	1.17	71.43%	0.00%	71.43%
Canada	6.48	57.56%	0.00%	64.63%
États-Unis d'Amérique	4.58	31.55%	0.00%	36.57%
Japon	3.31	58.29%	0.00%	63.29%
Nouvelle-Zélande	5.90	57.77%	0.00%	68.88%
Norvège	10.14	52.68%	0.00%	72.68%
République de Corée	1.98	52.90%	0.00%	61.99%
Singapour	8.06	60.69%	0.00%	67.23%
Trinité-et-Tobago	2.22	23.64%	0.00%	36.69%
<i>Moyenne*</i>	5.09	50.34%	0.00%	59.48%

Droits d'accise ad valorem uniquement

Bahamas	4.29	0.00%	24.62%	24.62%
Guinée équatoriale	2.12	0.00%	19.39%	35.36%
<i>Moyenne*</i>	3.21	0.00%	22.00%	29.99%

Combinaison des deux catégories de droits d'accise

Allemagne	6.55	35.15 %	24.66 %	75.77 %
Autriche	5.57	13.35 %	43.00 %	73.01 %
Belgique	5.79	7.66 %	52.41 %	77.43 %
Chypre	3.92	14.54 %	44.50 %	72.08 %
Danemark	6.24	38.58 %	13.61 %	72.19 %
Espagne	4.18	3.67 %	57.00 %	76.64 %
Estonie	2.88	31.25 %	31.00 %	77.50 %
Finlande	6.12	6.88 %	52.00 %	76.91 %
France	7.38	6.03 %	57.97 %	80.39 %
Grèce	4.18	3.67 %	53.83 %	73.47 %
Hongrie	3.02	29.08 %	28.30 %	74.05 %
Islande	5.52	38.65 %	12.68 %	71.00 %
Irlande	11.27	43.28 %	18.26 %	79.24 %
Israël	5.00	5.00 %	53.68 %	72.10 %
Italie	5.98	3.15 %	54.74 %	74.56 %
Luxembourg	4.45	9.62 %	47.44 %	70.10 %
Malte	5.29	11.58 %	48.70 %	75.53 %
Pays-Bas	6.12	39.65 %	20.87 %	76.49 %
Portugal	4.94	36.48 %	23.00 %	76.83 %
République tchèque	3.00	35.52 %	28.00 %	79.48 %
Royaume-Uni	7.64	42.77 %	24.00 %	79.82 %
Slovaquie	2.45	49.74 %	24.00 %	89.70 %
Slovénie	3.06	15.00 %	43.21 %	74.88 %
Suède	5.63	14.09 %	39.20 %	73.29 %
Suisse	6.20	30.00 %	25.00 %	62.06 %
<i>Moyenne*</i>	5.30	22.58 %	36.84 %	75.38 %

NOTES:

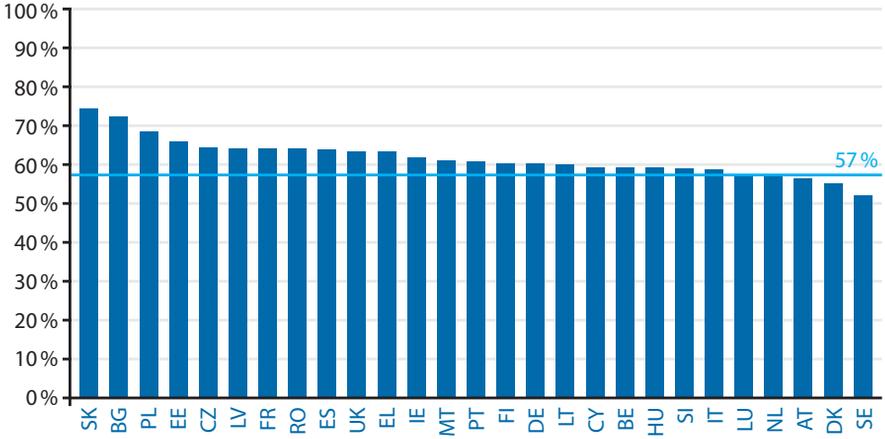
* Prix de la marque la plus vendue dans le pays, converti en dollars des États-Unis sur la base du cours de change officiel (principal ou du marché) à la fin de la période considérée;

† la part de la fiscalité inclut les droits d'accise spécifiques, les droits d'accise *ad valorem*, la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), les droits de douane à l'importation (si la marque la plus vendue dans le pays est importée), ainsi que d'autres éléments (le cas échéant);

‡ Moyenne arithmétique non pondérée;

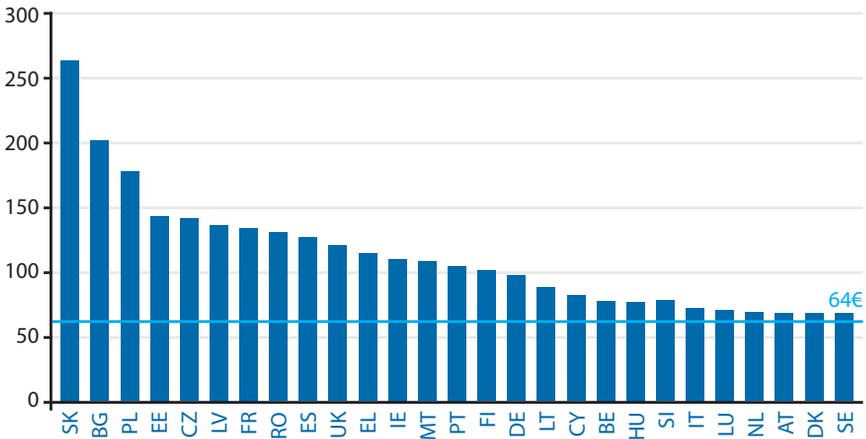
§ Classification des pays par catégorie de revenu effectuée par la Banque mondiale, juillet 2008. Source: Calculs des auteurs sur la base des données du *Rapport de l'OMS sur l'épidémie mondiale de tabagisme*, 2009 (prix et taxe), du FMI (cours de change officiels), sauf pour le Myanmar (cours de change non officiels extraits du *CIA World Factbook*)

Figure 3. Part des droits d'accise en % du prix de vente de détail, UE, janvier 2010



Source: Calculs des auteurs d'après les données de la Commission européenne, Fiscalité et union douanière

Figure 4. Rendement des droits d'accise sur la catégorie de prix la plus vendue (€ / 1 000), UE, janvier 2010.
Euros



Source: Calculs des auteurs d'après les données de la Commission européenne, Fiscalité et union douanière

Tableau 4. Estimations des élasticités-prix (η_p) – Synthèse

Pays-province/ Auteurs	Données/année	Résultats
Afrique du Sud Berg et Kaempfer (2001)	Enquêtes auprès des ménages, 1997 (6 500 ménages noirs et 1 350 ménages blancs)	$\eta_p = -0.8$ to -1.79
Afrique du Sud Van Walbeek (2002)	Enquêtes sur le revenu et les dépenses des ménages de 1990 et 1995	$\eta_p = -0.81$ to -1.39
Argentine Rozada (2006)	Données mensuelles, janvier 1996 à juin 2004	$\eta_p = -0.265$
Bolivie Alcaraz (2006)	Données annuelles, 1988-2002	$\eta_p = -0.85$
Brésil Iglesias (2006)	Données trimestrielles, 1991-2003	$\eta_p = -0.25$ to -0.279
Bulgarie Sayginsoy, Yurekli, de Beyer (2002)	Enquête auprès des ménages de 1995 pour la mesure des niveaux de vie	$\eta_p = -0.8$
Chili Debrott (2006)	Données trimestrielles, 1993-2003	$\eta_p = -0.21$ to -0.45
Chine Mao ZZ, Jiang, JL (1997) Province de Sichuan	Séries temporelles agrégées, 1981-1993	$\eta_p = -0.47$ to -0.8
Chine Mao ZZ, Jiang, JL (1997) Province de Sichuan	Données transversales, 1995	$\eta_p = -0.69$
Chine Hu TW, Mao Z (2002)	Séries temporelles agrégées, 1980-1997	$\eta_p = -0.54$ to -0.64
Chine Lance, Akin, Loh et Dow (2004)	Données au niveau micro, enquête, panels de 1993 et 1997 (9 provinces)	$\eta_p = -0.007$ to -0.08
Chine Mao Z, Hu TW, Yang GH (2005)	Données transversales, 2002	$\eta_p = -0.154$
Chine Mao Z, Hu TW, Yang GH (2005)	Séries temporelles agrégées, 1980-2002	$\eta_p = -0.18$ to -0.61
Chine Bai Y, Zhang Z (2005) Provinces et municipalités spéciales	Données transversales / séries temporelles regroupées, 1997-2002	$\eta_p = -0.84$
Chine Mao Z, Yang GH, Ma H. (2003)	Données transversales, 1998 (16 districts)	$\eta_p = -0.51$

Chine Bishop, J. A.; Liu, H. Y.; Meng, Q. (2007)	Projet de 1995 sur le revenu des ménages chinois	$\eta_p = -0.47$ to -0.51
Égypte Nassar (2001)	Données transversales sur le budget des familles, enquêtes de 1994/1995 et de 1995/1996	$\eta_p = -0.27$ to -0.82
Estonie Taal et al (2004)	Données mensuelles extraites de - Enquête sur le revenu et les dépenses des ménages effectuée par EMOR de 1992 à 1999 - Office de la statistique d'Estonie, 1996 à 1999	$\eta_p = -0.32$
Europe (région) Gallus, S.; Schiaffino, A.; La Vecchia, C.; Townsend, J.; Fernandez, E. (2006)	Données extraites de <i>Tobacco Control Country Profiles</i> (TCCP) 2000.	$\eta_p = -0.4$ to -1.00
Inde Bhall et al (2005) Non publié	- Enquêtes nationales de la National Sample Survey Organisation (NSSO) de 1983 et 1999 - Enquête nationale sur la santé dans les familles, 1998-1999	Cigarettes: $\eta_p = -0.79$ to -0.85 Bidis: $\eta_p = -0.58$ to -0.83
Inde John, R. M. (2008)	Enquête de la NSSO, 1999-2000	Bidis: $\eta_p = -0.86$ to -0.92 Cigarettes: $\eta_p = -0.18$ to -0.41
Indonésie Adioetomo, Djutaharta, Hendratno (2001)	Données de l'enquête socioéconomique nationale de 1999	$\eta_p = -0.61$
Indonésie Djutaharta, Surya, Pasay, Hendratno, Adioetomo (2002)	1- Données annuelles: 1970-2001 2- Données mensuelles: janvier 1996- juin 2001	$\eta_p = -0.32$ to -0.57
Indonésie Adioetomo et al. (2005)	Données de l'enquête socioéconomique nationale (Susenas), collectées par le Bureau central des statistiques	$\eta_p = -0.61$
Malaisie Ross, H.; Al-Sadat, N. A. M. (2007)	1990-2004	$\eta_p = -0.077$ to -0.76
Maldives Consultants InfoGlobal (2002)	Données mensuelles, décembre 1997 à octobre 2000.	$\eta_p = -1$

Maroc Aloui (2003)	Données annuelles agrégées, 1965 à 2000	$\eta_p = -0.51$ to -1.54
Myanmar Kyaing (2003)	Données recueillies auprès des ménages (2000)	$\eta_p = -1.619$
Népal Karki (2003)	Données recueillies auprès des ménages (2003)	$\eta_p = -0.886$
Russie Ogloblin <i>et al.</i> (2003)	Données recueillies auprès des ménages extraites des enquêtes nationales de 1996 et 1998	Élasticité-prix de la décision de fumer = -0.085 to -0.628
Russie Lance, Akin, Loh et Dow (2002)	Enquêtes longitudinales sur les ménages, 1992-2000	$\eta_p = -0.02$ to -0.176
Sri Lanka Arunatilake (2001)	Données des séries temporelles mensuelles, 1999 à 2000	$\eta_p = -0.227$ to -0.908
Sri Lanka Arunatilake (2002)	Données recueillies auprès des ménages 1999/2000	$\eta_p = -0.45$
Thaïlande Supakorn (1993)	n.d.	$\eta_p = -0.67$
Thaïlande Sartisant (1993)	Système de dépenses linéaire et données au niveau des ménages de 1988	$\eta_p = -0.09$
Thaïlande Sartisant <i>et al.</i> (2003)	Enquête socioéconomique auprès des ménages, 2000. Indice des prix à la consommation communiqué par le département de l'économie des entreprises, ministère du Commerce)	$\eta_p = -0.393$
Turquie Onder (2001)	Données collectées au niveau des ménages Enquête de 1994	$\eta_p = -0.41$
Ukraine Krasovsky, Andreeva, Krisanov, Mashliakivsky et Rud (2001)	Enquête nationale de juin 2001	$\eta_p = -0.4$
Ukraine Maksym Mashlyakivsky (2004)	Données mensuelles, 1997 à 2003	$\eta_p = -0.3$ to -0.48
Uruguay Ramos (2006)	Données trimestrielles, 1991-2003	$\eta_p = -0.34$ to -0.55

Table 5. Affectation des recettes fiscales du tabac, par région.

Région/pays	Nombre de pays/d'États	Lien entre la fiscalité et les programmes de dépenses	Type de programme de dépenses
Afrique	3	Faible	Étendu: jeunesse, sports et loisirs (Madagascar), hôpital universitaire de Brazzaville (Congo), santé (Comores)
Afrique du Nord et Moyen-Orient	7	Faible	Étendu: Conseil supérieur de la jeunesse (Jordanie), Fonds de solidarité nationale (Tunisie). Ciblé: lutte contre le tabagisme et traitement des maladies liées au tabac (Yémen), lutte contre le tabagisme (Djibouti, Iran et Qatar), assurance maladie des étudiants (Égypte).
Amérique centrale et du Sud	9	Faible	Étendu: santé (El Salvador, Guatemala, Jamaïque), éducation, sécurité sociale et protection sociale des personnes âgées (Costa Rica), sports (Colombie), annulation de la dette et commission anticancer (Uruguay), agriculture, y compris subventions aux producteurs de tabac (Argentine), aide d'urgence (Paraguay). Ciblé: institut de lutte contre le cancer (Panama).
Amérique du Nord, États-Unis (niveau fédéral et États)	36	Faible	Fédéral: Étendu (assurance santé des enfants) États: Étendu dans tous les États. Les recettes sont souvent réparties entre les programmes de dépenses selon des pourcentages prédéterminés. Exemples de dépenses: santé, éducation, sports et loisirs.
Asie du Sud-Est	3	Faible	Étendu: santé (Inde, Népal, Thaïlande), sécurité sociale (Inde)
Europe	10	Faible	Exemples de dépenses de large portée: santé, sécurité sociale, culture. Exemples de dépenses ciblées: prévention du tabagisme, traitement des maladies liées au tabac (Finlande, Islande, Pologne, Serbie et Suisse).
Pacifique occidental	6	Faible	Étendu: santé (Corée, Mongolie, Philippines), éducation (Îles Marshall), comptes spéciaux relatifs aux transports ferroviaires et aux forêts (Japon) Ciblé: lutte contre le tabagisme (Tuvalu).

NOTES: Le présent tableau n'est pas exhaustif et s'appuie sur des informations publiées par les sites Web des autorités publiques. 1/ «Faible»: Les recettes issues du tabac sont partiellement affectées, ou les dépenses financées par les recettes affectées bénéficient aussi d'autres sources de financement (par exemple des crédits généraux). «Étroit»: toutes les recettes sont affectées et le programme de dépenses est exclusivement financé par des recettes affectées. 2/ «Étendu»: le programme de dépenses est défini largement (par exemple santé, éducation). «Ciblé»: le programme de dépenses a une définition étroite ou précise (par exemple lutte contre le tabagisme).
Source: Données collectées par l'OMS via le questionnaire du *Rapport de l'OMS sur l'épidémie mondiale de tabagisme*, 2009 et communication personnelle.

Prévention des maladies non transmissibles (PND)
Économie de la lutte antitabac (TOE)
Organisation mondiale de la Santé
Avenue Appia 20
1211 Genève 27
Suisse
Tel. +41 22 791 21 11
Fax. +41 22 791 48 32
<http://www.who.int/tobacco/economics>

ISBN 978 92 4 256399 3



9 789242 563993