



## PROFIL DU MALI EN MATIERE DE TAXATION DU TABAC

### Accentuer la pression fiscale sur les produits du tabac pour en réduire la consommation

#### Contexte

**La lutte antitabac est une priorité mondiale de santé publique.**

Deux des cinq millions de décès



Emblème du Mali

annuels dus au tabagisme dans le monde sont africains et l'OMS prédit un pic à dix millions en 2030 dont 70% dans les pays en développement si rien n'est fait. La Convention-Cadre de Lutte Anti Tabac (CCLAT) mise en chantier en 1999 et adoptée en Mai 2003 est une série de dispositions pour réduire l'offre et la demande de tabac et protéger les générations actuelles et futures contre les méfaits économiques, environnementaux et socio-sanitaires. Elle est fondée sur l'information exacte, l'engagement

politique fort, la coopération internationale, l'approche holistique, la responsabilité, l'assistance technique et financière pour la reconversion des tabaculteurs et la participation de la société civile. Des dizaines d'études irréfutables confirment que le renchérissement des tabacs à travers un droit d'accises spécifiques réduit considérablement le tabagisme des adolescents, jeunes adultes et personnes démunies (Bader et al, 2011). Une méta-analyse publiée par le Bulletin de l'OMS en juillet 2013 constate une baisse du nombre de fumeurs de 14,8 millions et 7,4 millions de décès prématurés évités dans 41 pays ayant adopté entre 2007 et 2010 des stratégies de l'initiative MPOWER, ceci surtout du fait de l'augmentation des taxes sur les cigarettes (3,5 millions) et

des lois antitabac (2,5 millions) (Levy et al, 2013). Les directives UEMOA et CEDEAO relatives à la fiscalité sur les tabacs formulées pour l'intégration économique régionale ignorent les stratégies de l'initiative MPOWER et les dispositions pertinentes des articles 5 et 6 de la CCLAT pourtant ratifiée par tous les Etats membres.

**Le tabagisme est un problème socio-sanitaire majeur au Mali.**

Si l'absence d'une instance nationale de coordination de la lutte antitabac explique l'absence de données exhaustives pour étayer l'ampleur, les déterminants et les conséquences du tabagisme, les principales victimes économiques et sanitaires du tabac sont les petits cultivateurs et leurs fa



Bamako

\*Cette Note de Politique est un résumé du *Rapport-pays du Togo* élaboré par une équipe d'experts composée de : Pr. Massa Coulibaly, Abdoulaye Kaloga, Almamy Touré, Mahady Mamadou Fofana. Résumé du rapport par Pierre Ongolo-Zogo ; Supervision et validation par Nafissatou Sow Baldé, Kadidia Diouf Bâ - CRES



Délégation du Mali Mathias Konaté Direction de la Législation Intérieure et Coordonnateur de la Cellule CEDEAO Mali

milles qui sont de gros fumeurs aggravant ainsi leur paupérisation. Les ménages défavorisés hébergent davantage de fumeurs que les ménages non pauvres (63% vs 37%). Parmi les individus gagnant moins de 50000 FCFA, 44,2% sont fumeurs contre 4,7% parmi les plus affluents (> 300000 FCFA). Une des conséquences du tabagisme est la mortalité par maladies non transmissibles estimée à 690-800 décès/100.000 habitants. L'entreprise leader du secteur, la SONATAM, détenue à 38% par les pouvoirs publics, contrôle 75% de parts de marché. La loi 10-033 du 12 juillet 2010 règlemente l'importation, la distribution, la vente, la publicité, la promotion et la consommation des tabacs qui complète l'arrêté 01-2699/MICS-SG du 16 octobre 2001 fixant la liste des produits dont l'importation et l'exportation sont objet d'autorisation préalable du Ministère du Commerce et la taxe dégressive de protection de 5% et la taxe spéciale de 15, 20 et 25% sur certaines cigarettes au titre de l'Arrêté N°04-2540/MEF-SG du 9 décembre 2004. Les cigarettes manufacturées et artisanales constituent 82 à 96% de la consommation dont l'origine est surtout africaine (Sénégal, Côte d'Ivoire, Nigéria, Ghana et Afrique du Sud). Les ventes de cigarettes et dérivés du tabac

ont atteint 67 milliards de F CFA en 2011 avec un volume exporté de 10 millions de cigarettes vers la Côte d'Ivoire, le Sénégal et le Burkina Faso.

**Le problème : la fiscalité sur les tabacs est peu dissuasive pour réduire le tabagisme.**

La taxation du tabac et ses dérivés pour en accroître le prix et en réduire la consommation demeure sous optimale au Mali où les importations ont progressé annuellement de 13% entre 2005 et 2011 passant ainsi de 3,6 à 24,7 milliards FCFA pour une recette fiscale de 10 milliards FCFA. La fiscalité complexe et fragmentée se fonde sur la valeur déclarée de diverses gammes de tabac et dérivés selon leur origine UEMOA, CEDEAO et autres. Les droits d'accises ad valorem sur les tabacs (15 - 25% selon la gamme) sont en deçà des plafonds UEMOA (45%) CEDEAO (100%) et du Ghana (150%). Entre 2004 et 2012, les taux d'imposition réels sont passés de 60,7% à 79,4% mais les indices de prix des cigarettes ont décliné. La hausse du prix du tabac (2%) est restée inférieure à celle du revenu des ménages (3%). À l'évidence, la taxation ad valorem actuelle des tabacs tant pour les droits de douane que pour le droit d'accises laisse in fine les importateurs et industriels maîtres du prix de vente des tabacs. Le paquet de 20 cigarettes coûte 250 à 900FCFA. Les dépenses de consommation du tabac ont cru annuellement de 4,5% entre 2006 et 2010 passant de 1729 à 2158 FCFA per capita. La progression du tabagisme annonce une explosion des dépenses de santé. Le droit d'accises ad valorem anéantit l'objectif social de cet impôt. Les cigarettes de « bas de gamme

», les plus accessibles sont plus riches en nicotine et donc plus addictive.

La taxation en tant que mesure antitabac doit entraîner une hausse dissuasive du prix de vente pour que les fumeurs réduisent ou arrêtent la consommation et que les potentiels fumeurs soient découragés à s'y mettre. L'impact attendu du renchérissement des tabacs devrait être maximal parmi les jeunes et les démunis dont la prévalence est à 44,2% de la population. L'argument sur les effets économiques néfastes du relèvement des taxes est une allégation surfaite (Chaloupka et al, 2012).

**Que faire ? Trois mesures complémentaires sont proposées pour renchérir les tabacs.**

- (i) Simplifier la nomenclature des tabacs et assujettir tous les tabacs à des droits de douane uniformes soit ad valorem en cinquième bande à 35% avec une valeur minimale soit forfaitaire à l'unité de poids (kg) à l'importation/réexportation et aligné sur l'inflation pour réduire les importations de tabac à prix dérisoire plus riche en nicotine et la fraude déclarative.
- (ii) Remplacer le droit d'accises ad valorem par un droit d'accises spécifiques aligné sur l'inflation sous la forme d'un timbre d'accises sur chaque paquet de tabac prêt à la consommation pour améliorer la traçabilité et contenir la contrebande de tabac, financer la lutte antitabac et le système de santé, fournir des statistiques fiables de la consommation.
- (iii) Soutenir la simplification et l'harmonisation de la fiscalité régionale sur les tabacs pour intégrer les stratégies de l'initiative



Ousmane Koné, (au milieu)  
Ministre de la santé du Mali

MPOWER et l'aligner aux dispositions pertinentes des articles 5 et 6 de la CCLAT.

### Quelles considérations de mise en œuvre ?

Ces mesures légitimes sont conformes à la CCLAT. Leur application exige une synergie inclusive des administrations

(douanes, impôts, trésor, commerce, industrie, jeunesse, éducation, agriculture, développement rural, sécurité, santé) et de la société civile (RELUTAS). Accroître le prix du tabac à travers la fiscalité est perçu comme un acte coercitif face à une dépendance comportementale provoquée par la nicotine. La frustration des fumeurs souffrant de dépendance nicotinique requiert la mise en service d'unités d'aide au sevrage. SONATAM, BSA, SODIBAF, les revendeurs de cigarettes, les tabaculteurs et artisans du tabac sont de potentiels opposants pour des motifs financiers. Une résistance larvée est prévisible dans l'administration fiscale et douanière car l'amélioration de la transparence restreindra les opportu-

nités de corruption. Bien que la collaboration multisectorielle ne soit pas toujours triviale, la lutte antitabac éclairée par les preuves scientifiques requiert l'opérationnalisation rapide d'une instance multisectorielle de pilotage pour l'élaboration participative de la réforme, le plaidoyer, la sensibilisation, la mobilisation des ressources, la coordination des recherches et la stimulation des synergies entre la société civile et les administrations publiques. L'ancrage culturel de la tabaculture artisanale exigera des études anthropologiques pour en identifier les racines et les alternatives de reconversion. Un cadre collaboratif de suivi-évaluation est essentiel à la pérennisation de la lutte antitabac.

### Progression de la consommation de tabac

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Poids du tabac (tonnes)	740,6	712,6	784,2	878,1	1803,1	1262,4	1589,7	1552,0	1717,4	1943,6	2513,7	3366,8
Montants (milliards FCFA)	3,6	7,0	8,8	8,8	14,1	13,6	13,5	13,0	15,2	16,0	21,3	24,7
Droits et taxes (milliards FCFA)	3,2	5,0	6,2	6,7	9,6	9,6	8,8	8,9	11,3	12,0	16,7	19,6
Budget d'Etat	3,0	4,7	5,9	6,3	9,0	9,2	8,3	8,4	10,7	11,3	15,8	18,5

Source : Rapport Pays Mali

### Taux de droits et taxes sur le tabac (en %), année 2012

	Droit de douane	Redevance statistique	ISCP	Taxe dégressive de protection	TVA	Prélèvement Budget d'Etat	PCS	PC	ADIT	Prélèvement total
Tabacs non écotés	5	1			18	25,1	1	0,5	3,0	29,6
Tabacs écotés	5	1			18	25,1	1	0,5	3,0	29,6
Déchets de tabacs	5	1			18	25,1	1	0,5	3,0	29,6
Cigares, contenant du tabac	20	1	25	2,5	18	75,2	1	0,5	3,0	79,7
Cigarettes contenant du tabac	20	1	25	2,5	18	75,2	1	0,5	3,0	79,7
Cigares, cigarettes, succédanés	20	1	25	2,5	18	75,2	1	0,5	3,0	79,7
Tabacs à fumer succédanés du tabac,	20	1	0		18	42,8	1	0,5	3,0	47,3
Tabacs homogénéisés ou reconstitués	5	1	20		18	48,7	1	0,5	3,0	53,2
Extraits et sauces de tabacs	20	1	20		18	66,4	1	0,5	3,0	70,9

Source: Direction générale des douanes, année 2012- Rapport Pays

## MESSAGES CLÉS

- Le droit d'accises spécifiques, pour accroître le prix de vente des tabacs, constitue la stratégie la plus efficace de lutte antitabac et de prévention des maladies chroniques associées. Son efficacité croît avec la cohérence fiscale régionale. Ceci est loin d'être le cas dans l'espace CEDEAO où la fiscalité disparate anéantit les efforts antitabac et favorise la contrebande.

- Au Mali, pays producteur de tabac brut et manufacturé, l'absence de visibilité institutionnelle de la lutte antitabac ne permet pas d'étayer l'ampleur, les déterminants et les méfaits du tabagisme. L'OMS note une prévalence de 12,4 à 14% parmi les adultes entre 2007 et 2009 et deux enquêtes auprès des élèves bamakois constatent une variation de 34% à 24% entre 2001 et 2008 de ceux n'ayant jamais fumé. L'addiction au tabac contribue au nombre croissant des affections cardio-respiratoires chroniques et à la paupérisa-

tion des ménages défavorisés dont 44,2% des membres sont fumeurs. Un paquet de 20 cigarettes coûte entre 250 et 900 FCFA. Le chiffre d'affaires de la filière estimé à 67 milliards FCFA a généré 18,5 milliards de recettes fiscales en 2011. La fiscalité sur les tabacs demeure non conforme à la CCLAT et à la directive CEDEAO. La taxation différentielle des cigarettes selon la gamme est inchangée depuis 2005.

- Trois mesures complémentaires sont proposées pour renchérir les tabacs.

- Accélérer la mise en cohérence de la fiscalité intérieure avec la directive CEDEAO relative aux droits d'accises et l'application effective et intégrale de la loi 10-033 du 12 juillet 2010 relative à la commercialisation et à la consommation du tabac et ses dérivés.

- Assujettir tous les produits de tabac à un droit d'accises spécifiques unique aligné sur l'inflation pour renchérir les cigarettes sous la forme d'un timbre

d'accises sur chaque paquet de cigarettes quelque soit sa gamme ou son origine.

- Soutenir les efforts de simplification et d'harmonisation de la fiscalité régionale sur le tabac pour l'aligner aux dispositions pertinentes de la CCLAT et de l'initiative MPOWER.

- Ces mesures peuvent déclencher une levée de bouclier de la SONATAM, des importateurs, revendeurs pour des motivations financières. La frustration des consommateurs souffrant de dépendance à la nicotine requiert la mise en service d'unités d'aide au sevrage. La lutte antitabac éclairée par les données probantes exige l'opérationnalisation rapide d'une instance nationale multisectorielle pour l'élaboration participative de la réforme, le plaidoyer et la sensibilisation nécessaires à l'action synergique des administrations publiques et de la société civile.

## ÉLÉMENTS DE MÉTHODOLOGIE

Le Centre de Recherche pour le Développement International (CRDI) a subventionné le Consortium pour la Recherche Economique et Sociale (CRES) pour conduire une recherche-action afin d'établir un profil des fiscalités nationales et régionale sur le tabac au sein de la CEDEAO. La dissémination des trouvailles fin Novembre 2012 à Ouagadougou a édifié les responsables nationaux et régionaux sur les disparités fiscales régionales et abouti à des recommandations pour leur harmonisation. Chaque équipe pays, assistée par le CRES, a élaboré un état des lieux du tabagisme et ses conséquences, de la filière tabac, de la fiscalité sur le tabac et des défis contextuels. La présente note de politique est préparée à partir de cet état des lieux et d'études récentes de portée universelle dans le but d'éclairer les délibérations des parties prenantes de la lutte antitabac au Mali et en Afrique de l'Ouest.

### Références

Bader P, Boisclair D, Ferrence R. 2011. Effects of tobacco taxation and pricing on smoking behavior in high risk populations: a knowledge synthesis. *Int. J. Environ. Res. Public Health* 8, 4118-4139; doi:10.3390/ijerph8114118

Chaloupka FJ, Straif K, Leon ME. 2011. Effectiveness of tax and price policies in tobacco control. *Tobacco Control* 20:235e238. doi:10.1136/tc.2010.039982

Chaloupka FJ, Yurekli A, Fong GT. 2012. Tobacco taxes as a tobacco control strategy. *Tobacco Control* 21:172e180. doi:10.1136/tobacco-control-2011-050417

Coulibaly M, Bougoudogo B, Abdoulaye Kaloga A, Toure A, Fofana MM. CRES 2012; Rapport Mali 2012

CRES. 2013. Synthèse régionale du Projet d'analyse situationnelle de la fiscalité des tabacs dans la CEDEAO

Cusset PY. 2013. L'effet des « taxes comportementales ». Revue (non exhaustive) de la littérature. Document de travail n°2013-01, Commissariat général à la stratégie et à la prospective, juin 2013 [www.strategie.gouv.fr](http://www.strategie.gouv.fr)

Fayter D, Main C, Misso K, et al. 2008. Population tobacco control interventions and their effects on social inequalities in smoking. Report n°39. Centre for Reviews and Dissemination, University of York. ISBN 978-1-900640-48-0

Kostova D, Ross H, Blecher E, et al. 2010. Prices and cigarette demand: evidence from youth tobacco use in developing countries. Working paper 15781. National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA. 2010:1e23.

Levy DT, Ellis JA, Maysa D, Huang AT. 2013. Smoking-related deaths averted due to three years of policy progress *Bull World Health Organ* 91:509-518 doi: <http://dx.doi.org/10.2471/BLT.12.113878>

Shibuya K, Ciecierski C, Guindon E, Bettcher DW, Evans DB, Murray CJL. 2003. WHO Framework Convention on Tobacco Control: development of an evidence based global public health treaty. *BMJ* volume 327 [bmj.com](http://bmj.com)

WHO. 2008. Report on the Global Tobacco Epidemic: The MPOWER package. Geneva, World Health Organization, 2008.



Cette publication a été réalisée grâce à une subvention du Centre de recherches pour le développement international, Ottawa, Canada.

Le texte intégral du document de référence de cette Note de politique est accessible à l'adresse suivante :

CRES, Rue 10 Prolongée Cité Iba Ndiaye Djadji - Lots 1 et 2 - Pyrotechnie - Dakar, Sénégal - CP : 12023 - BP : 7988, Dakar Médina  
Tél : (221) 33 864 77 57 - (221) 33 864 73 98 - Fax : (221) 33 864 77 58  
Email : [cres@cres-sn.org](mailto:cres@cres-sn.org) - Information : [contact@cres-sn.org](mailto:contact@cres-sn.org) / Site web : [www.cres-sn.org](http://www.cres-sn.org)