



PROFIL DU SENEGAL 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 Sénégal

annuels dus au tabagisme dans le monde surviennent en Afrique et l'OMS prévoit que si rien n'est fait, ce chiffre atteindra dix millions en 2030 dont 70% dans les pays en développement. La Convention-Cadre de Lutte Anti Tabac (CCLAT) mise en chantier en 1999 et adoptée en Mai 2003 constitue un arsenal de dispositions pour réduire l'offre et la demande de tabac et protéger les générations actuelle et future contre ses méfaits économiques, environnementaux et socio-santitaires. Ses fondements sont

l'information sur les méfaits, l'engagement politique fort, la coopération internationale, l'approche holistique multisectorielle, 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 la hausse du prix de vente du tabac grâce au relèvement de la taxe d'accises spécifiques réduit considérablement le tabagisme parmi les 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 les stratégies recommandées par l'initiative MPOWER 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 sur la fiscalité des tabacs n'intègrent pas les dispositions de la CCLAT. Le tabagisme est un problème socio-sanitaire majeur au Sénégal. L'absence d'une instance de coordination de la lutte antitabac explique l'absence de données exhaustives pour étayer

l'ampleur, les déterminants et les conséquences du tabagisme au Sénégal. Les données parcelaires font état d'une prévalence de 35% dans la population au-delà de 35 ans et 12,8% parmi les adolescents de 13-15ans et d'une intensité de 398 cigarettes par adulte et par an en 2012. Treize à 43 pourcents de maladies cardiovasculaires et respiratoires et cancers enregistrés au Sénégal sont associés au tabagisme. Le tabagisme est un facteur considérable de paupérisation des ménages. L'industrie du tabac est en expansion depuis 2006 sous la houlette de MTOA et PMMS, la production a cru de 142,6% en cinq années. Le cadre légal et réglementaire sur le tabac en place depuis 1981 attend toujours une loi antitabac à la suite de la ratification de la CCLAT en 2004.



Place du Millénaire Dakar



Coordonnateur Cellule Nationale
CEDEAO Directeur de cabinet Ministère des affaires
du Sénégal étrangères Directeur Executif du CRES

Les associations décrivent les attermoissements de l'action gouvernementale. Le paquet de 20 cigarettes ordinaires et premium coûte respectivement 435-604 et 589-799 FCFA. Le chiffre d'affaires de 67milliards FCFA en 2010 est en hausse moyenne annuelle de 10,5% depuis 2007 dont plus de 46 milliards à l'exportation vers la CEDEAO et la CEMAC.

Le Problème : la fiscalité actuelle sur les tabacs est peu dissuasive pour réduire le tabagisme.

La taxation des tabacs sur une base ad valorem ne renchérit pas les cigarettes ce qui entraîne une hausse de la consommation. Les facteurs sous jacents sont entre autres (i) l'influence considérable des industriels et importateurs dans la détermination de la valeur marchande des tabacs, (ii) la caducité des directives communautaires UEMOA et CEDEAO relatives à la fiscalité sur les tabacs dont l'objectif premier était l'intégration régionale et non la lutte antitabac, (iii) la nomenclature fiscale complexe des tabacs, (iv) un droit d'accises fragmenté et différentiel avec possibilité d'exonération de certains tabacs et (v) la vulnérabilité à la fraude

et la manipulation du système déclaratif de la valeur marchande des tabacs comme l'illustre par le déclassement d'une marque « premium » en « Eco » pour en diminuer les droits d'accises de 45 à 20% et le prix de vente de 650 à 400FCFA et la manipulation de la valeur marchande des tabacs non écotés importés notamment d'Inde dont la valeur totale est passée de 418 millions de FCFA en 2007 à 13 millions de FCFA en 2011, soit une baisse de 96,9 % alors même que les volumes ont augmenté. Le droit d'accises varie entre 20 et 45% avec un montant minimal de 3 et 8 FCFA selon la gamme des tabacs dont une partie considérable est exonérée. Le taux effectif d'imposition varie de 38 à 85,7% selon la gamme et l'origine des cigarettes. À l'évidence, les industriels sont les maîtres du prix de vente des cigarettes et usent de tous les stratagèmes pour que le prix d'un paquet de 20 cigarettes reste largement accessible pour la majorité des fumeurs (435 et 799FCFA depuis 2008). Les tabacs vendus à prix dérisoire sont plus riches en nicotine dont l'addiction croit avec la dose et les pressions sociales et conviviales. 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. Cet impact devrait être maximal parmi les jeunes et les démunis dont la prévalence est de 50,6%. Pour que la taxe d'accises ad valorem réduise le tabagisme et accroisse les recettes fiscales, le système déclaratif devrait être honnête. L'argument sur les effets économiques néfastes du relèvement des taxes est une allégation surfaite (Chaloupka et al, 2012).

Que faire ? Trois mesures correctrices complémentaires pour renchérir les cigarettes.

- (i) Réformer les droits de douane pour simplifier la nomenclature, assujettir tous les tabacs à un régime unique soit ad valorem avec passage à la cinquième bande à 35% soit une taxe forfaitaire à l'unité de poids (kg) lors de l'importation et l'exportation, taxe alignée à l'inflation pour réduire la manipulation et la fraude sur la valeur marchande des tabacs importés.
- (ii) Réformer le droit d'accises pour remplacer le système mixte actuel par un droit d'accises spécifiques sous la forme d'un timbre d'accises aligné sur l'inflation sur tous les paquets de cigarettes d'administration plus facile pour soutenir le renforcement du système de santé, contenir la contrebande et améliorer les statistiques de consommation.
- (iii) Soutenir les efforts communautaires d'harmonisation et de simplification de la fiscalité sur les tabacs pour l'aligner à la CCLAT en suggérant le relèvement des droits de douane avec une cinquième bande à 35% et une nomenclature simplifiée des tabacs avec un tarif unique régional ; le remplacement du droit d'accises ad valorem par un droit d'accises spécifiques sous forme d'un timbre d'accises sur chaque paquet de tabac prêt à la consommation pour en améliorer la traçabilité, contenir la contrebande, accroître les recettes fiscales et financer les systèmes de santé.

Quelles considérations de mise en œuvre ?

Les mesures proposées sont en cohérence avec la CCLAT mais leur application exige une synergie inclusive des concernés à tra



Ababacar Dieng, Assane Diouf,
Ousmane Fall, ENR Sénégal

vers une instance nationale multi sectorielle. Cette instance devrait piloter une lutte antitabac éclairée par les preuves scientifiques et pouvoir mobiliser les ressources

pour créer les synergies entre acteurs publics et ceux de la société civile. Des résistances peuvent surgir de la part des industriels (MTOA, PMMS), importateurs, grossistes et revendeurs de cigarettes et des tabaculteurs et artisans du tabac dans les régions de Ziguinchor, Kolda, Bignona et Sedhiou, pour des raisons financières. La résistance larvée des administrations fiscale et douanière est prévisible car la simplification réduit la discrétion et par conséquent les opportunités de corruption. La frustration des fumeurs souffrant de dépendance à la nicotine requiert la mise en service d'unités d'aide au sevrage.

Malgré que la collaboration multisectorielle ne soit pas toujours triviale, les administrations en charge des finances (douanes, impôts et trésor), de la jeunesse, de l'éducation, du commerce, de l'agriculture, du développement rural, de la lutte contre la pauvreté, de la sécurité et de la santé devraient travailler en synergie avec les organisations de la société civile. L'ancrage culturel de la tabaculture artisanale exigera des investigations 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.

Prix et taxes (en %) des cigarettes ordinaires

	2008	2009	2010	2011
Prix moyens cigarettes ordinaires locales ou produites sous licence	440	435	445	435
Prix moyens cigarettes ordinaires importées	583	583	614	604
Surtaxe sur les cigarettes importées (en %)	20	20	20	20
Droits d'accises (en %)	20	20	20	20
TVA (en %)	18	18	18	18
Total taxes cigarettes locales (en %)	38	38	38	38
Total taxes cigarettes importées (en %)	58	58	58	58

Source: Auteurs, tableau construit à partir des données de l'ANSD (2012) et de la DGID (2012).

Prix et taxes (en %) des cigarettes de luxe

	2008	2009	2010	2011
Prix moyens des cigarettes de luxe locales ou produites sous licence	567	547	607	589
Prix moyens des cigarettes de luxe importées	717	733	790	799
Surtaxe sur les cigarettes importées (en %)	20	20	20	20
Droits d'accises (en %)	45	45	45	45
TVA (en %)	18	18	18	18
Taxe statistique (en %)	1	1	1	1
Prélèvement communautaire de solidarité, UEMOA (en %)	1	1	1	1
Prélèvement communautaire, CEDEAO (en %)	0,5	0,5	0,5	0,5
Conseil sénégalais des chargeurs (en %)	0,2	0,2	0,2	0,2
Total taxes (en %) cigarettes locales (en %)	65,7	65,7	65,7	65,7
Total taxes (en %) cigarettes importées (en %)	85,7	85,7	85,7	85,7

Source: Auteurs, tableau construit à partir des données de l'ANSD (2012) et de la DGID (2012).

MESSAGES CLÉS

Le droit d'accises spécifiques, pour accroître le prix de vente des tabacs, est la stratégie la plus efficace de lutte antitabac et de prévention des maladies chroniques associées. Son efficacité croît avec la cohérence de la fiscalité 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 Sénégal, 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 conséquences du tabagisme. Les données parcellaires font état d'une prévalence de 35% parmi les adultes au-delà de 35 ans en 2011 et 12,8% parmi les 13-15 ans en 2007 et d'une intensité de 398 cigarettes par adulte et par an en 2012. L'addiction au tabac contribue au nombre croissant des affections cardio-respiratoires chroniques et à la paupérisation des ménages dont 50,6% sont démunis. Malgré la loi sur le tabagisme de 1981 et la ratification de la CCLAT en 2004, le Sénégal est devenu l'exportateur leader de cigarettes en Afrique

francophone. Une loi antitabac moderne est toujours attendue. Le chiffre d'affaires estimé à 67milliards FCFA en 2011 représente 0,19% du PIB. La fiscalité sur les tabacs est non conforme à la CCLAT, inchangée depuis 2005, elle n'a pas renchéri le prix du paquet de 20 cigarettes qui coûte entre 435 et 799FCFA depuis 2008. Le droit d'accises ad valorem différentiel et la nomenclature complexe maintiennent les industriels maîtres du prix de vente des tabacs.

Trois mesures complémentaires sont proposées pour renchéris les cigarettes.

i. Simplifier la nomenclature douanière des tabacs et assujettir tous les tabacs à un régime uniforme soit ad valorem introduisant une cinquième bande à 35% soit une taxe forfaitaire à l'unité de poids (kg) lors de l'importation/réexportation et alignée à l'inflation pour réduire la manipulation et la fraude déclarative.

ii. Remplacer le système mixte actuel par un droit d'accises spécifiques sous la forme d'un timbre d'accises aligné sur l'inflation sur chaque paquet

de tabac prêt à la consommation pour financer le système de santé, contenir la contrebande et améliorer les statistiques de consommation.

iii. Initier les efforts d'harmonisation et de simplification de la fiscalité régionale sur les tabacs pour l'aligner à la CCLAT et intégrer les stratégies de l'initiative MPOWER.

Ces mesures peuvent déclencher une levée de bouclier des industriels, distributeurs et revendeurs et des tabaculteurs de Ziguinchor, Kolda, Bignona et Sedhiou pour des raisons financières. La frustration des fumeurs souffrant de dépendance à la nicotine justifie la mise en place d'unités d'aide au sevrage. Une approche multisectorielle inclusive pour une lutte antitabac éclairée par les données probantes, la sensibilisation, le plaidoyer et des aides à la reconversion des tabaculteurs seront nécessaires. L'adoption d'une loi antitabac intégrant les dispositions de la CCLAT et les stratégies MPOWER créera les conditions idoines de succès de la réforme.

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 des produits du 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 Sénégal 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
CRES 2012. Diop O, Diouf A, Fall A, Dieng SA. Rapport Sénégal

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

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

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 - Information : contact@cres-sn.org / Site web : www.cres-sn.org