



PROFIL DE LA GUINEE-BISSAU 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 de santé publique mondiale.

Le tabagisme est responsable



Emblème de la Guinée-Bissau

de cinq millions de décès par an dont deux millions en Afrique. L'OMS prédit un pic à 10 millions en 2030 dont 70% dans les pays en développement si rien n'est fait. La Convention Cadre de Lutte Anti Tabac (CCLAT) qui est le socle de la riposte mondiale se fonde sur l'information stratégique, l'engagement politique, la coopération internationale, l'approche holistique multisectorielle, la responsabilité, l'assistance technique et financière pour la reconversion des tabaculteurs et la participation de la so-

ciété civile. Accroître le prix des tabacs en accentuant la pression fiscale est un instrument de politique publique qui permet d'appliquer le principe de la vérité du prix du tabac ; l'Etat intégrant la totalité des coûts induits par le comportement du fumeur dans le prix que ce dernier doit supporter. Des dizaines d'études irréfutables confirment que le renchérissement des tabacs à travers le relèvement des droits d'accises spécifiques réduit fortement le tabagisme parmi les adolescents, les jeunes adultes et les personnes démunies (Bader et al, 2011). Une méta-analyse dans le bulletin de l'OMS constate une baisse de 14,8 millions du nombre de fumeurs et 7,4 millions de décès prématurés évités surtout à cause de l'augmentation des taxes sur les cigarettes (3,5 millions) et des lois antitabac (2,5 millions) dans 41 pays appliquant les stratégies MPOWER entre 2007 et 2010 (Levy et al, 2013). Tous les pays de la CEDEAO sont signataires de la CCLAT mais la fiscalité sur les tabacs est régie par deux directives UEMOA et CEDEAO prises pour favoriser l'intégration économique et douanière régionale mais qui n'intègrent pas les dispositions pertinentes des articles 5 et 6 de la CCLAT.

Le tabagisme est un problème socio-sanitaire en Guinée Bissau.

En l'absence d'une production locale, la consommation de tabacs repose sur les importations par des entreprises privées dont le chiffre d'affaire a cru entre 2006 et 2011 pour atteindre plus de 2 675 millions FCFA et généré 10,36% du total des recettes douanières en 2011 malgré la contrebande. L'absence d'études quantitatives et qualitatives irréfutables ne permet pas d'étayer l'ampleur du tabagisme, son coût social et la morbidité associée. La consommation de tabac trouve diverses justifications d'ordre religieux parmi les populations animistes, d'ordre thérapeutique – le tabac brut améliorerait la vision selon les tradithérapeutes – et de « notoriété » – fumer élève le statut social et inspire la respectabilité. Malgré la ratification de la CCLAT et l'existence d'un Comité National de Lutte Anti Tabac (CNLAT) au sein du Ministère de la Santé, la visibilité de la lutte anti tabac est approximative. En particulier, il n'existe pas de base répressive de la consommation des tabacs dans les locaux publics et la vente des tabacs aux mineurs de moins de 18 ans est incontrôlée.



Bissau

Le problème : l'inefficacité de la fiscalité actuelle pour réduire le tabagisme

L'analyse de la fiscalité sur les tabacs constate qu'elle est complexe et fragmentée (8 taxes), la distinction entre les types de tabac entraîne une forte augmentation de la consommation des tabacs à prix dérisoire plus riches en nicotine et plus addictifs. Les textes (lois, décrets et arrêtés) régissant l'importation et la commercialisation du tabac manquent de cohérence pour en infléchir la consommation. Le Ministère du Commerce autorise les importations sans en influencer le prix. Malgré la taxe spéciale sur les tabacs à 25%, les prix des cigarettes restent accessibles en moyenne entre 190 et 635 FCFA pour un paquet de 20 cigarettes. Le droit d'accises spécifiques sur les tabacs comme mesure antitabac devrait 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. Recourir par conséquent aux droits d'accises ad valorem pour réduire la consommation du tabac est incohérent en particulier parce la valeur des marchandises est systématiquement sous-estimée et que les coûts induits par le tabac n'ont pas de relation proportionnelle au prix d'achat des cigarettes.

Que faire ? Trois mesures complémentaires pour renchérir les tabacs

- i. Assujettir tous les produits du tabac - c'est-à-dire abolir toutes les exonérations - à un taux unique de droits de douane avec un minimum de valeur CAF fixé périodiquement par les autorités afin de réduire la fraude déclarative et les importations de tabac à prix dérisoire.
- ii. Instaurer une taxe d'ac-

cises spécifiques sous la forme d'un timbre dont la valeur alignée sur l'inflation permettra non seulement de simplifier sa collecte mais aussi d'améliorer la traçabilité et de contenir la contrebande.

iii. Soutenir les efforts de la CEDEAO pour un relèvement et d'uniformisation des droits de douane et l'abolition des exonérations sur les tabacs et le remplacement de la base de taxation ad valorem par un droit d'accises spécifiques sur les tabacs.

Quelles considérations de mise en œuvre ?

Une synergie inclusive des administrations et de la société civile requiert des ressources pour que le CNLTA pilote une lutte antitabac éclairée par des données probantes. La meilleure visibilité institutionnelle permettra ainsi de mobiliser les ressources, renforcer les compétences et coordonner les recherches pertinentes



De gauche à droite Mr André Vaz (Cellule Nationale CEDEAO), Mr Mohamed Baldé (DGI), Eng Daniel Rodrigues, (Chef ENR) Guinée-Bissau

à l'instar des études populationnelles sur l'ampleur et les conséquences du tabagisme. La collaboration multisectorielle n'est pas triviale. Les opposants éventuels à ces mesures conformes

aux dispositions pertinentes des articles 5 et 6 de la CCLAT sont les importateurs et exportateurs bénéficiant des exonérations et les revendeurs. La frustration des fumeurs souffrant de dépendance

à la nicotine requiert la mise en service d'unités d'aide au sevrage. Un cadre collaboratif de suivi-évaluation de la lutte antitabac est essentiel.

Poids de quelques produits du tabac dans le PIB

Données disponibles	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Moyenne
Chiffre d'affaires en milliards GNF	262,2	300,3	338,4	327,9	465,5	482,1	362,8
Ratio chiffre d'affaires / PIB	1,5%	1,4%	1,5%	1,2%	1,4%	1,2%	1,4%
Recettes fiscales perçues / PIB	0,2%	0,2%	0,3%	0,2%	0,3%	0,3%	0,3%
Droits d'accise perçus / PIB	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%
Dépenses de santé / PIB	5,6%	5,5%	5,7%	5,8%	5,8%	8,5%	6,2%
Balance commerciale / PIB	-0,8%	-0,7%	-0,7%	-0,5%	-0,6%	-0,5%	-0,5%

Sources : DGD/SYDONIA, INS et Banque Mondiale – Rapport pays

Types de taxes exclusivement liquidées par la fiscalité de porte

TYPES DE TAXES	Tabac brut	Cigarettes et cigares	Déchets de tabac
Droit fiscal à l'importation (DFI)	5,00%	20,00%	20,00%
Droit fiscal à l'exportation (DFE)	2,00%	2,00%	2,00%
Taxe sur la valeur ajoutée (TVA)	18,00%	18,00%	18,00%
Retenue sur les titres de liquidation (RTL)	2,00%	2,00%	2,00%
Prélèvement communautaire (PC)	0,50%	0,50%	0,50%
Centime additionnel (CA)	0,25%	0,25%	0,25%
Accises	ex	15,00%	ex
TAUX CUMULÉS	27,01%	62,41%	44,71%

Source : DGD/MDB, année 2012

MESSAGES CLÉS

- Le droit d'accises spécifiques pour renchérir le prix des tabacs est la mesure la plus efficace de lutte antitabac et de prévention des maladies associées. Son efficacité croît avec la cohérence de la fiscalité régionale. Dans la CEDEAO, la directive communautaire prise pour favoriser l'intégration économique et douanière n'est pas conforme aux dispositions de la CCLAT et n'a pas suffi à harmoniser la fiscalité sur les tabacs.
- L'épidémie du tabagisme en Guinée Bissau, connue de manière parcellaire, se caractérise par une prévalence estimée à 12,3% parmi les adultes et à 5,1% parmi les adolescents et les personnes démunies (69% de la population) sont les plus touchées.
- L'action publique est marquée par l'absence d'une instance de pilotage de la lutte antitabac, une

forte activité de contrebande des tabacs et une fiscalité sur les tabacs qui génère plus de 8% des recettes fiscales totales annuelles en deçà du potentiel.

- Trois mesures complémentaires sont proposées pour renchérir les tabacs :

i. Assujettir tous les produits du tabac (abolition des exonérations) à un taux unique de droits de douane avec un minimum de valeur CAF fixée périodiquement par les autorités afin de réduire la fraude déclarative et les importations de tabac à prix dérisoire.

ii. Instaurer une taxe d'accises spécifiques sous la forme d'un timbre dont la valeur alignée sur l'inflation permettra non seulement de simplifier sa collecte mais aussi d'améliorer la traçabilité des tabacs et de contenir la contrebande.

iii. Soutenir les efforts au sein

de la CEDEAO de relèvement et d'uniformisation des droits de douane et l'abolition des exonérations sur les tabacs d'une part et de remplacement de la taxation ad valorem par un droit d'accises spécifiques d'autre part.

- Les opposants éventuels à ces mesures conformes aux dispositions pertinentes des articles 5 et 6 de la CCLAT sont les importateurs et exportateurs bénéficiant des exonérations et les revendeurs pour des raisons financières. Des ressources seront nécessaires pour permettre le fonctionnement de l'instance nationale de pilotage d'une lutte antitabac éclairée par les données probantes et créer une synergie inclusive des administrations et de la société civile. La frustration des fumeurs souffrant de dépendance à la nicotine requiert la mise en service d'unités d'aide au sevrage.

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 en Guinée Bissau et en Afrique de l'Ouest.

Pour en savoir plus

- 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/tobaccocontrol-2011-050417

- CRES. 2012. Rapport Atelier Ouagadougou
- CRES. 2013. Rapport Pays Guinée Bissau
- 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>
- OMS, 2012, Rapport de l'OMS sur l'épidémie mondiale de tabagisme, 2011
- 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