

Fiche technique du CLATA sur la taxation du tabac en Afrique

Aperçu sur la taxation du tabac

La demande globale de produits du tabac est significativement affectée par des changements de prix et des taxes sur le produit de tabac. Augmenter les impôts pour que le prix des produits de tabac augmente est le moyen le plus efficace pour réduire la consommation de tabac (OMS, 2010). Le prix affecte tous les aspects de la consommation de tabac, avec des prix plus élevés empêchant l'initiation chez les utilisateurs potentiels, et par conséquent induisant la cessation chez les consommateurs actuels et réduire la fréquence de consommation et de la quantité consommée chez les consommateurs actuels.

Les hausses d'impôts du tabac qui augmentent les prix améliorent la santé de la population (Fichtenberg et Glantz, 2000). Les impôts plus élevés sur le tabac sont particulièrement efficaces dans la réduction de la consommation de tabac chez les groupes à faible revenu et pour empêcher particulièrement les jeunes de commencer à fumer. Toutefois, cette mesure a enregistré le moins de progrès selon le Rapport du progrès mondial 2012 de l'OMS. En 2008, 7% de la population mondiale (490 millions de personnes dans 22 pays) ont été soumis à des taux d'impôts suffisamment élevés pour représenter 70 % du prix de détail des cigarettes. En 2012, cela était passé à seulement 530 millions de personnes (8 % de la population mondiale) en 32 pays. Les pays à faible revenu, qui sont le plus dans le besoin de financement pour les programmes de la lutte antitabac, sont les moins susceptibles d'avoir des taux d'impôts suffisamment élevés.

L'imposition spécifique est l'instrument approprié lorsqu'on cible la santé publique, car il a deux effets favorables. Tout d'abord, l'augmentation d'impôts indirects spécifiques entraînerait des hausses de prix relativement plus élevés, causant des consommateurs sensibles aux prix à réduire davantage leur consommation. Deuxièmement, il réduit les incitations chez les consommateurs de substituer avec des marques à bas prix pour les plus chers, surtout quand les consommateurs ont des difficultés d'arrêter de fumer ou de réduire la consommation après l'augmentation des impôts. Cet impact sera plus important sur les pauvres et les jeunes qui fument, compte tenu de leurs contraintes budgétaires.

¹ Dans la période de rapport de 2010, 19% des parties dans la région d'Afrique d l'OMS ont fait savoir qu'elles ne prélevaient que l'impôt ad valorem; 22% ne prélevaient qu'un impôt d'accise spécifique et seulement 7% prélevaient l'impôt d'accise spécifique et ad valorem sur les produits de tabac, alors que 52% ne prélevaient aucun impôt sur les produits de tabac ou la structure n'était pas connue.

L'imposition actuelle du tabac en Afrique

Selon le rapport de situation de l'Union africaine « L'impact de la consommation du tabac sur la santé et le développement socio-économique en Afrique », cette région est encore en retard en matière de l'imposition du tabac avec seulement deux pays (Madagascar et Ile Maurice) dans l'imposition indirect recommandée par l'OMS dans le prix de vente au détail d'au moins 70%. La part de Madagascar du total de l'impôt dans le prix de vente au détail de la marque plus largement vendue des cigarettes est de 76%, suivi par l'île Maurice (73%), les îles Seychelles (67%), le Rwanda (66%) et le Zimbabwe (58 %) dans les premiers cinq pays. Les cinq pays les moins taxés de tabac sont le Togo et le Sao Tomé et le Príncipe, tous avec 12 % de la part du total de l'impôt dans le prix de vente au détail de leurs marques les plus largement vendues des cigarettes suivis par le Libéria et le Bénin, tous deux avec 13% et, la Mauritanie (15%).

Les pays d'Afrique utilisent des systèmes et structures fiscaux différents dans l'imposition des produits du tabac. Selon le Rapport global de progrès 2012 sur la mise en œuvre de la CCLAT, 56% de la région africaine de l'OMS ont indiqué² qu'ils perçoivent uniquement une taxe ad valorem; 26 % perçoivent une taxe indirecte (accise) spécifique seulement, et seulement 9 % perçoivent l'impôt ad valorem et l'impôt

spécifique indirect (d'accise) sur les produits du tabac, tandis que 9 % ne perçoivent aucun impôt sur les produits du tabac ou la structure n'est pas connue.

Le rapport a également noté que le taux moyen d'imposition total en pourcentage des prix de détail dans la région africaine de l'OMS est de 55,5%², alors qu'une augmentation de 48%³ des prix moyens par paquet de 20 cigarettes de 2010 à 2012 a également été notée. L'existence du système d'impôt indirect différent dans certains gouvernements africains a créé des écarts de prix entre les marques, et étant donné que ce système est basé sur les diverses caractéristiques du produit, il offre des incitatifs pour l'évasion fiscale dans la mesure où les fabricants peuvent modifier leurs décisions de prix ou de production afin d'éviter des possibilités d'impôt plus élevées.

En Égypte,⁴ par exemple, le prix de détail de l'une des marques premium en 2009 a été réduit afin d'éviter des impôts plus élevés, par conséquent entrant dans la catégorie de niveau moyen sur lequel un impôt bas était appliqué (Hanafy et coll., 2009). L'Égypte a depuis 2010 adopté un système uniforme d'impôt spécifique indirect, qui est préférable à générer plus de revenus, en réduisant la non-conformité et des stratégies de prix défavorables chez les producteurs, tout en réduisant la consommation de cigarettes en augmentant le prix moyen des cigarettes. En outre, une **accise** spécifique uniforme réduit les écarts de prix entre les marques et les produits du tabac, réduisant au minimum le comportement de substitution des consommateurs entre les marques et les produits.

Facteurs clé dans l'imposition du tabac

- La stratégie la plus cout-efficace de la lutte anti-tabac c'est d'augmenter le prix des produits de tabac en augmentant l'impôt sur le tabac². Les impôts indirects plus élevés et plus uniformément spécifiques entraînent des prix plus élevés des produits de tabac et l'amélioration de l'efficacité des politiques d'imposition en réduisant la consommation de tabac (Manuel de techniques de l'OMS sur l'administration fiscale de tabac, 2010)
- Une augmentation des accises de tabac qui augmentent les prix, ce qui entraîne une diminution de l'usage de tabac global (Gallus et al., 2006).
 - ◆ Augmentation des taxes d'accise du tabac qui augmente les prix, réduit l'initiation et la consommation des produits du tabac chez les jeunes, avec un plus grand impact sur la transition vers une utilisation régulière (Tauras et al., 2001).
 - ◆ Augmentation des taxes d'accise du tabac qui augmente les prix réduit la prévalence de la consommation de tabac chez les jeunes (Walbeek, 2002 et Kostova et al., 2001).
 - ◆ Augmentation des taxes d'accise qui augmente les prix baisse la consommation des produits de tabac chez les utilisateurs actuels (Farrelly et al., 2001)
 - ◆ La consommation de tabac chez les jeunes répond plus aux changements de prix et des taxes sur les produits de tabac que chez les adultes (Farrelly et coll., 2001).
 - ◆ L'impôt du tabac augmente les revenus du tabac (Jha and Chaloupka, 1999).
 - ◆ Compte tenu du caractère additif du tabac, l'impact d'une hausse permanente dans les prix des produits du tabac sera plus grand à long terme qu'à court terme (Tauraset al., 1999 b).
 - ◆ Les stratégies de rabais de l'Industrie de tabac, les activités de commercialisation à prix réduit et les efforts de lobbying pour atténuer l'impact des hausses d'impôts d'**accise** du tabac (Slater et al., 2007).
 - ◆ L'évitement fiscal² et l'évasion fiscale³ réduisent, mais n'éliminent pas, l'impact des hausses d'impôts du tabac sur la santé publique et les revenus (Merriman et coll., 2000).
 - ◆ Avec une mise en œuvre plus forte, l'augmentation des taxes ne conduisent pas nécessairement à l'augmentation de la contrebande et d'autres activités d'évitement d'impôts comme l'a soutenu l'industrie de tabac (Joossens, 2003).

²La Banque mondiale recommande que la part du total de l'impôt dans le prix de vente au détail d'un paquet de cigarettes devrait représenter des deux tiers aux quatre cinquièmes (Banque mondiale, 1999).

³La moyenne des prix signalés par paquet de 20 cigarettes dans la région africaine de l'OMS était US \$ 1,31 et US \$ 1,94 pour les exercices 2010 et 2012 respectivement.

⁴En juillet 2010, la structure de huit niveaux de taxe spécifique sur les cigarettes a été remplacée par une structure fiscale plus simple, uniforme et composée d'une taxe spécifique de 0,23 \$ US par paquet et d'une taxe ad valorem de 40 % du prix de détail. En moyenne, ces taxes représentent environ 65 % du prix de vente au détail.

⁵Article 6 de la Convention cadre de la lutte anti-tabac de l'OMS dit: " ... le prix et les mesures d'impôt constitue un moyen efficace et important de réduire la consommation de tabac ... [Les parties doivent adopter] ... des mesures qui pourraient comprendre: ... des politique d'impôts et ... des politiques de prix de tabac sur les produits de tabac pour contribuer aux objectifs de la sante ayant pour but de réduire la consommation"

Meilleures pratiques dans la fiscalité de tabac

- *Les impôts doivent suivre le rythme de l'inflation et de la croissance économique.* Il faut augmenter les impôts périodiquement afin de compenser les effets de l'inflation, augmenter les revenus et le pouvoir d'achat de peur que le tabac ne devienne relativement moins cher.
- *Il faut augmenter les impôts sur tous les produits de tabac* pour éviter la substitution entre produits causée par une augmentation dans le prix d'un produit. Tous les produits du tabac font la concurrence les uns avec les autres et ils ont tous des effets sur la santé - ce qui justifie une taxe.
- Il faut fixer les impôts indirects sur le tabac afin que cela représente de *deux tiers au quatre cinquièmes² des prix* au détail des produits du tabac
- Un régime fiscal plus simple est meilleur en termes d'administration et d'impact sur la réduction de la consommation et la génération de plus de recettes.
- S'appuyer davantage sur les droits d'accises spécifiques du tabac comme la part des taxes d'accise au prix de détail beaucoup plus que toute autre taxe sur le tabac.
- Adopter des taxes comparables et des augmentations de taxes sur tous les produits du tabac.
- Éliminer les impôts et les ventes hors taxes des produits du tabac.
- Adopter les nouvelles technologies pour renforcer l'administration fiscale du tabac et réduire au minimum l'évasion et l'évitement fiscaux.

Impôts indirects contre impôts indirects Ad valorem

- Les droits d'impôts indirects spécifiques tendent à augmenter les prix à la consommation relativement plus que les droits d'impôts indirects ad valorem et donc entraînent des réductions relativement plus élevées dans la consommation.
- Les prix à la consommation sont plus susceptibles d'augmenter plus que l'augmentation d'impôts lorsque l'impôt est spécifique (transfert d'impôt³).
- Les droits d'accise spécifiques donnent des incitations à des produits plus attrayants et plus chers, en plus de la plus grande variété.

- Les droits d'accise spécifique sont moins susceptibles d'induire la substitution des marques de prix élevé à celles au prix moins élevé (par ex. commutation vers le bas²)
- Alors que la taxe ad valorem aide à faire face à l'inflation des prix du tabac, les droits d'accises spécifiques offrent des revenus plus prévisibles et rendent plus difficile pour l'industrie du tabac d'influencer les prix de détail des produits du tabac.

Résumé/Conclusions

- Pour améliorer la santé publique en réduisant la consommation de tabac, les gouvernements devraient adopter des structures de droits d'accise sur le tabac relativement simple qui mettent l'accent sur des taxes spécifiques et qui comprennent des augmentations d'impôt régulières qui dépassent la croissance au niveau général des prix et des revenus.
- Un système simple et unifié d'accise spécifique peut être considéré comme une politique fiscale bien conçue en termes de transparence, définissabilité facile et accroître l'efficacité des administrations fiscales. Il devrait taxer toutes les cigarettes (ou les produits de tabac) au même niveau.
- Les gouvernements qui utilisent un système fiscal différent en Afrique doivent poursuivre les efforts visant à adopter un système d'impôt d'accise uniforme et spécifique tout d'abord en réduisant peu à peu les niveaux spécifiques et avoir un taux de moyen à long terme et ensuite adopter un niveau spécifique minimal (avec les droits d'accise ou seulement la taxe ad valorem) afin de combler le fossé entre les tranches de prix à court terme et d'adopter un accise spécifique uniforme à long terme.
- Les nouvelles technologies telles que les nouveaux timbres fiscaux de haute technologie (banderole) sont à considérer comme des outils pour améliorer l'application de la loi et réduire la taille du marché clandestin. Pour réduire la fraude fiscale, les gouvernements africains devraient mettre en œuvre d'autres mesures efficaces, y compris employer plus d'agents de mise en œuvre appuyés par des lois fortes.

⁴L'évitement fiscal comprend les activités légales et d'achats conformément aux coutumes et règlement de l'impôt, dont la plupart comprennent le paiement de certains impôts sur le tabac et c'est effectué par les consommateurs individuels de tabac, y compris les achats transfrontaliers, achats par les touristes, shopping aux boutiques hors taxes,

⁷L'évasion fiscale comprend toutes les méthodes légales de contourner les impôts sur le tabac tel que l'achat de produits de tabac fabriqués et importés illégalement.

⁸Compte tenu des problèmes de quantification des différents coûts sociaux et des compensations, en particulier pour les pays en développement avec des données limitées, la Banque mondiale a demandé aux pays qui veulent adopter des politiques complètes de lutte antitabac d'utiliser, comme instrument de mesure, une règle que les impôts devraient être entre deux tiers et quatre cinquièmes du prix au détail d'un paquet de cigarettes (Banque mondiale, 1999).

REFERENCES

- African Union Commission (2012). Status Report on The Impact of Tobacco Use on Health and Socio-Economic Development in Africa. [http://sa.au.int/en/sites/default/files/The%20Impact%20of%20Tobacco%20Use%20Report%20\(English\).pdf](http://sa.au.int/en/sites/default/files/The%20Impact%20of%20Tobacco%20Use%20Report%20(English).pdf)
- Farrelly MC, Bray JW, Pechacek TF, Woollery T. Responses by adults to increases in cigarette prices by sociodemographic characteristics. *Southern Economic Review* 2001; 68(1):156-65.
- Fichtenberg, C.M., Glantz, S.A., (2000). Association of the California Tobacco Control Program with declines in cigarette consumption and mortality from heart disease. *N.Engl.J Med.* 2000; 343(24): 1772-7.
- Gallus, S., Schiaffino, A., La Vecchia, C., Townsend, J., Fernandez, E., (2006). Price and cigarette consumption in Europe. *Tob Control* 2006; 15(2):114-9.
- Hanafy, K., Saleh, A., Elmallah, M, Omar, H., Bakr, D., and Chaloupka, F. (2009): Economics of Tobacco Taxation in Egypt. Paris: International Union against Tuberculosis and Lung Disease.
- Jha, P., Chaloupka, F.J., (1999). Curbing the epidemic: governments and the economics of tobacco control. Washington, DC: World Bank, 1999.
- Joossens, L., (2003). Report on smuggling control in Spain. Geneva: World Health Organization, 2003.
- Kostova, D., Ross, H., Blecher, E., & Markowitz, S. Prices and cigarette demand: Evidence from youth tobacco use in developing countries. National Bureau of Economic Research Working Paper 15781, 2001:1-23.
- Merriman, D., Yurekli, A., Chaloupka, F., (2000). How big is the worldwide cigarette smuggling problem? In: Prabhat J, Chaloupka F, editors. Tobacco control in developing countries. Oxford, UK: Oxford University Press; 2000:1-464.
- Ross, H.Z, Shariff, S., and Gilmore, A., (2009). Economics of tobacco taxation in Ukraine. Paris: International union against Tuberculosis and lung Disease.
- Slater, S.J., Chaloupka, F.J., Wakefield, M., Johnston, L.D., O'Malley, P.M., (2007). The impact of retail cigarette marketing practices on youth smoking uptake. *Arch Pediatr Adolesc Med* 2007; 161(5): 440-5.
- Sunley, E.M., (2009). Taxation of cigarettes in the Bloomberg Initiative countries: Overview of policy issues and proposals for reform. Paris: International union against Tuberculosis and lung Disease.
- Tauras, J.A., O'Malley, P.M., Johnston, L.D., (2001). Effects of price and access laws teenage smoking initiation: a national longitudinal analysis. *ImpactTeen Research Paper Series No 2*, the University of Illinois, Chicago; 2001: 5-44.
- Tauras, J.A., Chaloupka, F.J. (1999) Determinants of Smoking Cessation: An Analysis of Young Adult Men and Women. National Bureau of Economic Research Working Paper No. W7262, 1999b.
- van Walbeek, C., (2005). The economics of tobacco control in South Africa [PHD thesis]: University of Cape Town; 2005.
- van Walbeek, C., (2003). Tobacco excise taxation in South Africa. Geneva, World Health Organization, 2003. www.who.int/tobacco/training/success_stories/en/best_practices_south_africa_taxation.pdf
- van Walbeek, C., (2002). The distributional impact of tobacco excise increases. *South African Journal of Economics*, 70(3):560-578.
- Van Walbeek, C., (2002). Recent trends in smoking prevalence in South Africa--some evidence from AMPS data. *South African Medical Journal* 2002; 92(6):468-72.
- World Health Organization (WHO) Report on the Global Tobacco Epidemic (2013). Enforcing bans on tobacco advertising, promotion and sponsorship. Geneva, World Health Organization, 2013. http://www.who.int/tobacco/global_report/2013/report.pdf
- World Health Organization (WHO) 2012 Global Progress Report on implementation of the WHO Framework Convention on Tobacco Control. Geneva, World Health Organization http://www.who.int/fctc/reporting/2012_global_progress_report_en.pdf
- World Health Organization (WHO) Framework Convention on Tobacco Control. Guidelines for implementation. Geneva, World Health Organization, 2011 (http://www.who.int/fctc/guidelines/adopted/guidel_2011/en)
- World Health Organization (WHO) 2010. WHO Technical Manual on Tobacco Tax Administration. Geneva, Switzerland: World Health Organization; whqlibdoc.who.int/publications/2010/9789241563994_eng.pdf
- World Health Organization (WHO) 2009. WHO Report on the Global Tobacco Epidemic 2009: Implementing smoke-free environments. http://whqlibdoc.who.int/publications/2009/9789241563918_eng_full.pdf
- World Health Organization (WHO) 2009a. Expert review on a possible ban on duty-free sales of tobacco products. FCTC/COP/InBIT/3/InFDOC./3.http://apps.who.int/gb/fctc/PDF/it3/FCTC_COP_InB_IT3_ID3-en.pdf
- World Health Organization (WHO). WHO Report on the global tobacco epidemic, 2008: The MPOWER package. Geneva: 2008. Available from www.who.int/entity/tobacco/mpower/mpower_report_full_2008.pdf
- World Health Organization (WHO) Technical Manual on Tobacco Tax Administration http://whqlibdoc.who.int/publications/2010/9789241563994_eng.pdf