

DIRECTIVES POUR L'APPLICATION DE L'ARTICLE 6 DE LA CONVENTION-CADRE DE L'OMS

Mesures financières et fiscales visant à réduire la demande de tabac

1. INTRODUCTION

But des directives

Conformément aux autres dispositions de la Convention-cadre de l'OMS pour la lutte antitabac (Convention-cadre de l'OMS) et aux décisions de la Conférence des Parties, les présentes directives ont pour objet d'aider les Parties à atteindre leurs objectifs et à s'acquitter des obligations qui leur incombent en vertu de l'article 6 de la Convention-cadre de l'OMS. Elles s'appuient sur les meilleures données disponibles ainsi que sur les meilleures pratiques et les données d'expérience des Parties qui ont mis en place avec succès des mesures tarifaires et fiscales pour réduire la consommation de tabac.

Principes directeurs

Le tabagisme représente une charge économique importante pour l'ensemble de la société. L'augmentation des coûts sanitaires directs associés aux pathologies liées au tabac et celle des coûts indirects associés aux décès prématurés, aux incapacités dues aux pathologies liées au tabac et aux pertes de productivité sont autant d'externalités négatives créées par le tabagisme.

Une taxation efficace du tabac permet non seulement de réduire ces externalités négatives en faisant baisser la consommation et la prévalence, mais contribue aussi à financer les dépenses publiques de santé occasionnées par la consommation de tabac.

Les politiques fiscales et tarifaires sont largement reconnues comme étant l'un des moyens les plus efficaces pour agir sur la demande et, partant, sur la consommation de produits du tabac. L'application de l'article 6 de la Convention-cadre de l'OMS est donc un élément essentiel des politiques de lutte contre le tabagisme et, par conséquent, des efforts déployés pour améliorer la santé publique. Les taxes sur le tabac devraient être appliquées dans le cadre d'une stratégie globale de lutte antitabac conformément aux autres articles de la Convention-cadre.

Les principes directeurs ci-après sous-tendent l'application de l'article 6 de la Convention-cadre de l'OMS.

1.1 La détermination des politiques de taxation du tabac est un droit souverain des Parties

Toutes les parties des directives respectent le droit souverain des Parties de déterminer et de fixer leur politique fiscale, comme il est stipulé à l'article 6.2 de la Convention-cadre de l'OMS.

1.2 Une taxation efficace permet de réduire de manière significative la consommation de tabac et la prévalence du tabagisme

Une taxation efficace des produits du tabac qui entraîne une hausse des prix réels à la consommation (prix ajustés de l'inflation) est souhaitable parce qu'elle fait baisser la consommation et la prévalence du tabagisme et, par contrecoup, réduit la mortalité et la morbidité liées au tabac et améliore la santé de la population. L'augmentation des taxes sur le tabac est particulièrement importante pour protéger les jeunes, en les dissuadant de commencer ou de continuer à consommer des produits du tabac.

1.3 Une taxation efficace du tabac constitue une source importante de recettes

Une taxation efficace du tabac apporte une contribution non négligeable au budget des États. Une augmentation des taxes sur le tabac accroît généralement les recettes de l'État du fait que cette augmentation compense en principe largement la baisse de consommation induite.

1.4 La taxation du tabac est efficace sur le plan économique et réduit les inégalités en matière de santé

Les taxes sur le tabac sont généralement considérées comme efficaces sur le plan économique car elles s'appliquent à un produit pour lequel l'élasticité de la demande est très faible. Les groupes de population à revenu faible ou intermédiaire sont plus sensibles aux augmentations de taxes et de prix ; il s'ensuit que la consommation et la prévalence du tabagisme reculent proportionnellement davantage dans ces groupes que dans les groupes à revenu plus élevé, ce qui entraîne une réduction des inégalités en matière de santé et de la pauvreté liée au tabac.

1.5 Les systèmes et structures de taxation du tabac devraient être efficaces et efficaces

La structure des taxes sur le tabac devrait être conçue de manière à réduire au maximum les coûts de maintien de la discipline fiscale et d'administration tout en assurant l'augmentation souhaitée du niveau des recettes fiscales et la réalisation des objectifs en matière de santé.

Une administration efficiente et efficace des systèmes de taxation du tabac est le garant d'une meilleure discipline fiscale et permet de faire augmenter les recettes fiscales tout en réduisant les risques de développement du commerce illicite.

1.6 Les politiques de taxation du tabac ne devraient pas être influencées par des intérêts catégoriels

L'élaboration, la mise en œuvre et l'application des politiques fiscales et des politiques de prix concernant le tabac dans le cadre des politiques de santé publique ne devraient pas être influencées par les intérêts commerciaux et autres de l'industrie du tabac, notamment la stratégie consistant à utiliser la question de la contrebande pour empêcher la mise en œuvre des politiques fiscales et des politiques de prix, comme le prévoient l'article 5.3 de la Convention-cadre de l'OMS et les directives pour son application, ni par des conflits d'intérêts effectifs ou potentiels.

Portée des directives

Ces directives sont essentiellement centrées sur les droits d'accise, car ils constituent le principal moyen d'augmenter le prix des produits du tabac par rapport à celui d'autres biens ou services. D'autres taxes ou impositions telles que les impôts sur le revenu, les droits et redevances payables à l'administration ou les dispositions relatives à l'encouragement des investissements n'entrent pas dans le cadre du présent texte. La taxe sur la valeur ajoutée (TVA) et les droits à l'importation sont brièvement abordés dans la section 3.1.5.

Sur un plan plus général, il est important de noter que les politiques de taxation des produits du tabac peuvent agir sur les prix à la consommation de ces produits et réduire ainsi leur accessibilité économique et, partant, leur consommation et la prévalence du tabagisme. Toutefois, les taxes sur le tabac ne sont pas isolées de tout contexte et elles doivent être appliquées dans le cadre d'une stratégie globale de lutte antitabac, en même temps que d'autres politiques entreprises en application d'autres articles de la Convention-cadre de l'OMS. À cet égard, il faut aussi tenir compte de considérations économiques plus générales, notamment les liens existant entre les politiques fiscales et tarifaires et l'augmentation des revenus, ou encore les effets sociaux sur certains segments de la population. Une telle analyse, toutefois, sort du cadre des présentes directives.

La question du commerce illicite des produits du tabac fait l'objet de l'article 15 de la Convention-cadre de l'OMS et du Protocole pour éliminer le commerce illicite des produits du tabac. De nombreuses Parties ont effectivement relevé leurs taxes sur le tabac et vu leurs recettes fiscales augmenter sans que le commerce illicite ne prenne de l'ampleur. Le commerce illicite des produits du tabac sape les mesures financières et fiscales destinées à renforcer la lutte antitabac et accroît par là même l'accessibilité et le caractère abordable des produits du tabac. La lutte contre le commerce illicite contribue à faire des politiques tarifaires et fiscales des moyens plus efficaces de réduire la consommation de tabac et d'atteindre les objectifs de santé publique et de recettes fiscales que vise la taxation du tabac.

Emploi des termes

Aux fins des présentes directives :

- un « droit d'accise ad valorem » s'entend d'une taxe prélevée sur certains produits en se fondant sur la valeur, par exemple le prix de vente au détail, le prix du fabricant (ou prix sortie d'usine) ou le prix CIF (coût, assurance et fret) ;
- l'« accessibilité économique » s'entend du prix par rapport au revenu par habitant ;
- le « trafic illicite » s'entend de l'achat de produits du tabac en taxes acquittées dans une juridiction où les taxes ou les prix sont plus faibles, en vue de leur revente dans une juridiction où les taxes ou les prix sont plus élevés ;
- la « consommation » s'entend du total des quantités utilisées en termes absolus ; les « courses de l'autre côté de la frontière » désignent l'achat de produits du tabac en taxes acquittées dans une juridiction où les taxes ou les prix sont plus faibles, en vue de leur consommation dans une juridiction où les taxes ou les prix sont plus élevés ;
- un « droit d'accise » s'entend d'une taxe ou d'un droit sur la vente ou sur la production de certains produits tels que les produits du tabac ;
- les « stratégies d'anticipation » s'entendent d'augmentations de la production ou des stocks de certains produits en prévision d'une augmentation de taxe ;
- une « taxe générale sur les ventes » s'entend d'une taxe s'appliquant à un large éventail de produits, généralement sur la base du prix au détail ;
- une « taxe sur les importations » ou un « droit à l'importation » s'entend d'une taxe s'appliquant à certains produits importés tels que les produits du tabac ;
- l'« élasticité-revenu de la demande » est la variation en pourcentage de la consommation qui résulte d'une augmentation de 1 % du revenu réel ;
- l'« intensité » s'entend de la quantité de produits du tabac consommée par le consommateur de tabac moyen ;
- une taxe « mixte » ou « hybride » associe taxation spécifique et taxation ad valorem ;
- une « externalité négative » s'entend de coûts supportés par les non-consommateurs ;
- la « prévalence » s'entend du pourcentage de la population qui consomme un produit du tabac ;

- l'« élasticité-prix de la demande » s'entend de la variation en pourcentage de la consommation qui résulte d'une augmentation de 1 % du prix réel ;
- le « remplacement d'un produit par un autre » désigne le fait de passer d'un produit du tabac à un autre, par exemple des cigarettes au scaferlati, en réaction à un changement des prix relatifs ou à d'autres facteurs ;
- « réel » signifie corrigé de l'inflation ;
- la « part des droits d'accise dans le prix au détail » s'entend du pourcentage que représentent les droits d'accise sur un produit du tabac dans le prix au détail toutes taxes comprises dudit produit ;
- la « part des taxes dans le prix au détail » s'entend du pourcentage que représentent toutes les taxes sur un produit du tabac dans le prix au détail toutes taxes comprises dudit produit ;
- un « droit d'accise spécifique » s'entend d'une taxe prélevée sur certains produits en se fondant sur la quantité, par exemple le nombre de cigarettes ou le poids de tabac ;
- une « taxe progressive » s'entend d'une taxe dont les taux diffèrent selon la variante du produit en question, sur la base de différents facteurs tels que le prix, les caractéristiques du produit ou les caractéristiques de production ;
- une « taxe uniforme » s'entend d'une taxe appliquée au même taux à toutes les variantes du produit en question, par exemple à toutes les marques de cigarettes et à toutes leurs variantes ;
- une « taxe sur la valeur ajoutée » s'entend d'une taxe appliquée à un large éventail de produits (nationaux et importés) sur la base de la valeur ajoutée à chaque stade de la production ou de la distribution ;
- le « prix moyen pondéré » s'entend du prix à la consommation moyen d'un produit du tabac, calculé en se fondant sur le prix des différentes marques pondéré par les ventes réalisées pour chacune d'elles.

2. LIENS ENTRE LES TAXES SUR LE TABAC, LES PRIX DU TABAC ET LA SANTE PUBLIQUE

Pour les responsables politiques, les taxes sont un moyen très efficace d'agir sur le prix des produits du tabac. Dans la plupart des cas, une augmentation des taxes sur les produits du tabac se traduit par une hausse des prix, laquelle fait à son tour baisser la consommation et la prévalence du tabagisme, ce qui entraîne une réduction de la mortalité et de la morbidité, et donc une amélioration de la santé de la population. De nombreuses études ont démontré que l'usage du tabac était inversement proportionnel à son prix, et l'existence de ce lien inverse n'est pas contestée.

2.1 Rapport entre le prix et la consommation/la prévalence (élasticité-prix)

Les taxes et les prix ont une influence à la fois sur la consommation de produits du tabac et sur la prévalence du tabagisme. Partout dans le monde, les données dont on dispose tendent à démontrer que l'effet d'une augmentation de prix se fait sentir à peu près pour moitié sur la prévalence et pour moitié sur l'intensité du tabagisme.

Toute politique de majoration des taxes sur le tabac qui fait augmenter les prix réels fait baisser la consommation de tabac. D'après les études citées dans le *WHO technical manual on tobacco tax*

administration et dans les ouvrages publiés par le CIRC sous le titre *Handbooks of Cancer Prevention: Tobacco Control, Volume 14*, la consommation de tabac est généralement faiblement corrélée au prix réel, ce qui veut dire que la baisse de la consommation ne sera pas strictement proportionnelle à l'augmentation du prix réel. Ce rapport est défini par la notion d'élasticité-prix de la demande. Par exemple, si l'élasticité-prix de la demande est de -0,5, cela signifie qu'une augmentation de 10 % du prix entraînera une baisse de 5 % de la consommation. Selon la plupart des estimations, l'élasticité-prix de la demande est comprise entre -0,2 et -0,8.

Partout, les études ont montré que l'élasticité-prix de la demande est plus élevée (en termes absolus) sur le long terme, ce qui signifie que la consommation baissera encore plus à longue échéance. Les groupes de population les moins favorisés sur le plan socio-économique réagissent davantage aux variations des taxes et des prix, car ces changements ont une plus forte répercussion sur leur revenu disponible.

Pour ce qui est de l'effet de l'augmentation des taxes et des prix sur la consommation de tabac par les jeunes, on estime que les jeunes réagissent deux à trois fois plus aux variations de taxes et de prix que les personnes plus âgées. L'augmentation des taxes sur le tabac est donc susceptible de contribuer de façon significative à réduire la consommation de tabac et la prévalence du tabagisme chez les jeunes, de même que leur propension à se mettre à consommer du tabac et à passer de l'expérimentation à l'addiction.

Tout aussi important est le fait que l'augmentation des taxes et des prix fait comparativement baisser davantage la demande de tabac dans les groupes de population à revenu faible ou dans les pays où les consommateurs sont plus sensibles aux augmentations de prix, ce qui contribue à lutter contre les inégalités en matière de santé.

Une augmentation des taux de taxation se traduit généralement par un accroissement des recettes encaissées par les pouvoirs publics. Étant donné qu'il n'y a pas véritablement d'élasticité-prix de la demande pour les produits du tabac, on peut compter que l'augmentation des taux de taxation sera proportionnellement plus importante que la baisse de la consommation, ce qui veut dire que lorsque les taxes augmenteront les recettes fiscales augmenteront aussi.

2.2 Taxation et accessibilité économique (élasticité-revenu de la demande)

Une augmentation du revenu entraîne généralement une augmentation de la consommation de tabac et de la prévalence du tabagisme, en particulier dans les pays à revenu faible ou intermédiaire. La plupart des estimations de l'élasticité-revenu de la demande pour les produits du tabac la situent entre 0 et 1. Une élasticité-revenu de la demande de 0,5 signifie qu'une augmentation du revenu de 10 % entraînera une augmentation de 5 % de la consommation de tabac.

Si les prix augmentent moins vite que les revenus, les produits du tabac deviennent inévitablement plus abordables au fil du temps. Cette plus grande accessibilité économique entraîne en général une augmentation de la consommation. Les données dont on dispose tendent à démontrer que les produits du tabac deviennent de plus en plus accessibles sur le plan financier dans les pays à revenu faible ou intermédiaire et que cette tendance s'est accélérée ces dernières années. En revanche, dans de nombreux pays à revenu élevé, les taxes et les prix ont généralement augmenté plus vite que les revenus, ce qui s'est traduit ces dernières années par une baisse de l'accessibilité économique des produits du tabac dans ces pays.

Certaines politiques de taxation peuvent rendre des produits du tabac plus accessibles aux segments vulnérables de la population (jeunes et groupes à faible revenu). L'augmentation de la consommation dans ces populations peut creuser les inégalités en santé, accroître la pauvreté et entraîner d'autres conséquences. Les politiques de taxation du tabac qui rendent celui-ci moins accessible économiquement peuvent entraîner une diminution proportionnellement plus importante de

la consommation de tabac par les populations vulnérables, dans la mesure où elles sont plus sensibles au prix.

Recommandation

Lorsqu'elles fixent ou accroissent leurs niveaux nationaux de taxation, les Parties devraient prendre en considération – entre autres – l'élasticité-prix et l'élasticité-revenu de la demande, ainsi que l'inflation et l'évolution du revenu des ménages, de façon à rendre les produits du tabac moins abordables au fil du temps et à faire baisser ainsi la consommation et la prévalence du tabagisme. En conséquence, les Parties devraient étudier la possibilité de se doter de mécanismes ou de procédures d'ajustement régulier permettant une réévaluation périodique des niveaux de taxation du tabac.

3. SYSTEMES DE TAXATION DU TABAC

3.1 Structure des taxes sur le tabac (taxes ad valorem ou spécifiques, combinaison des deux, taxes minimums et autres taxes sur les produits du tabac)

Les gouvernements exercent leur droit souverain de prendre des décisions quant à la structure des taxes sur le tabac et au système appliqué, compte tenu de la situation qui leur est propre, en vue d'atteindre des objectifs de santé publique, des objectifs fiscaux et autres.

Les systèmes de taxation du tabac peuvent reposer uniquement sur des taxes spécifiques, sur des taxes ad valorem ou sur une combinaison des deux (système mixte ou hybride). Dans certains systèmes, le taux de taxation varie en fonction du prix ou d'autres caractéristiques du produit (taxe progressive). D'une manière générale, les systèmes de taxation plus complexes, en particulier les systèmes d'impôt progressif et d'exonération, sont plus difficiles à administrer et les exonérations fiscales, notamment, peuvent diminuer l'influence des politiques de taxation sur la santé publique.

3.1.1 Types de taxes

En général, les taxes visant spécifiquement les produits du tabac sont des droits d'accise même si ces produits peuvent aussi être assujettis à d'autres taxes non spécifiques au tabac (comme les taxes générales sur les ventes, la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) ou les droits ou taxes sur les importations). Les présentes directives concernent essentiellement les droits d'accise sur le tabac car ils sont le principal moyen d'augmenter le prix des produits du tabac par rapport à celui d'autres biens ou services.

3.1.2 Droits d'accise spécifiques

Les taxes spécifiques peuvent être soit uniformes soit progressives. Les taxes spécifiques uniformes constituent un prix plancher (prix minimum). En outre, elles tendent à faire augmenter les prix, même ceux des marques les moins onéreuses.

Comparées aux taxes ad valorem, les taxes spécifiques uniformes peuvent éviter que les consommateurs ne soient tentés de se tourner vers des marques moins chères car elles créent un écart de prix moins important entre les marques les moins chères et les marques les plus chères.

Une taxe spécifique uniforme est simple à appliquer et à administrer car elle suppose de déterminer le volume seulement et non pas la valeur du produit. Étant donné que les recettes fiscales dégagées par une taxe spécifique sont fondées sur les volumes plutôt que sur les prix, elles sont plus prévisibles, plus stables et moins dépendantes des stratégies de prix de l'industrie. Toutefois, la valeur réelle de la taxe spécifique va s'éroder si celle-ci n'est pas régulièrement majorée en fonction, au minimum, de l'inflation.

3.1.3 Droits d'accise ad valorem

Les taxes ad valorem consistent en un pourcentage d'une certaine valeur de base, qui peut être le prix de vente au détail (toutes taxes comprises), le prix du fabricant (ou prix sortie d'usine) ou encore le prix CIF (coût, assurance et fret). Comparées aux taxes spécifiques uniformes, les taxes ad valorem peuvent créer des écarts de prix plus importants entre les marques les moins chères et les marques les plus chères et inciter davantage les consommateurs à se tourner vers des marques moins chères. Utilisées seules, les taxes ad valorem peuvent engendrer davantage de concurrence sur les prix et avoir pour conséquence de faire baisser le prix moyen.

Une taxe ad valorem est plus difficile à appliquer et à administrer car elle suppose de déterminer à la fois le volume et la valeur du produit. Les systèmes reposant uniquement sur des taxes ad valorem peuvent conduire à une sous-évaluation des produits afin d'en réduire la valeur imposable, surtout si c'est le prix sorti d'usine ou le prix CIF qui est utilisé comme base de taxation. On peut éviter ce problème en fixant un plancher fiscal (une taxe spécifique minimum). Une taxe plancher garantit le prélèvement d'un droit d'accise minimum sur toutes les marques, indépendamment du prix de vente au détail.

Étant donné que les recettes fiscales dégagées par une taxe ad valorem sont fondées à la fois sur les volumes et sur les prix, elles sont moins prévisibles, moins stables et plus dépendantes des stratégies de prix de l'industrie. Les taxes ad valorem présentent l'avantage de conserver leur valeur réelle si les prix augmentent sous l'effet de l'inflation.

3.1.4 Combinaison d'un droit d'accise spécifique et d'un droit ad valorem

Les structures de taxation mixtes (ou hybrides) appliquent à la fois un droit d'accise spécifique et un droit d'accise ad valorem. Les systèmes mixtes combinent généralement une taxe spécifique uniforme (qui a un impact relativement plus important sur les marques les moins chères) et une taxe ad valorem (qui a un impact plus important en termes absolus sur les marques les plus chères). Dans un système mixte, l'accent mis soit sur la composante ad valorem soit sur la composante spécifique dépend du contexte national et des objectifs de politique générale poursuivis. Tandis que la composante ad valorem tend à amplifier les écarts de prix en termes absolus – et donc à favoriser les marques les moins chères, ce qui peut nuire aux objectifs de santé publique –, la composante spécifique fait au contraire diminuer les différences de prix relatives entre les marques bon marché et les marques chères et contribue à réduire la variabilité des prix.

Une structure fiscale mixte vise à conjuguer les avantages des taxes purement spécifiques et purement ad valorem. Elle est plus complexe à appliquer et à administrer qu'un système de taxe spécifique uniforme, car elle suppose de déterminer à la fois le volume et la valeur du produit.

Une structure de taxation mixte risque moins de conduire à une sous-évaluation des produits qu'un système reposant uniquement sur des taxes ad valorem. Pour réduire encore le risque de sous-évaluation, on peut appliquer une taxe plancher spécifique. Une taxe plancher garantit le prélèvement d'un droit d'accise minimum sur toutes les marques indépendamment du prix de vente au détail.

Étant donné que les recettes fiscales dégagées par une structure de taxation mixte sont fondées à la fois sur les volumes et sur les prix, elles sont moins prévisibles, moins stables et plus dépendantes des stratégies de prix de l'industrie que celles provenant d'un système de taxe spécifique uniforme. Toutefois, la valeur réelle de la taxe totale sera moins érodée par l'inflation au fil du temps qu'avec un système de taxe spécifique uniforme.

3.1.5 Autres taxes sur les produits du tabac

Les autres taxes qui ne s'appliquent pas uniquement aux produits du tabac (taxes générales sur les ventes ou TVA, par exemple) n'entrent pas dans le champ des présentes directives. Bien qu'elles soient appliquées aux produits du tabac et aient un impact non négligeable sur leur prix de détail, elles n'ont généralement pas d'incidence sur le prix de ces produits par rapport à celui d'autres biens et services et, de ce fait, elles ont moins d'impact sur la santé publique.

Certains pays ne prélèvent pas de droits d'accise sur les produits du tabac et utilisent généralement d'autres taxes telles que les droits à l'importation. Ces pays devraient étudier la possibilité d'instaurer des droits d'accise sur les produits du tabac afin de réduire effectivement la consommation de tabac par des politiques tarifaires et fiscales.

Recommandation

Les Parties devraient appliquer le système de taxation le plus simple et le plus efficace répondant à leurs besoins en matière de santé publique et en matière fiscale, et tenant compte de leur situation nationale. Les Parties devraient envisager d'opter de préférence pour des systèmes de droits d'accise spécifiques ou des systèmes mixtes avec une taxe plancher spécifique, car ces systèmes présentent des avantages considérables par rapport au système reposant uniquement sur une accise ad valorem.

3.2 Niveau des taux à appliquer

Comme le stipule le principe directeur 1.1, les Parties ont le droit souverain de déterminer et de fixer leur politique fiscale, y compris le taux de taxation à appliquer. Il n'y a pas de niveau optimal de taxation du tabac valable pour tous les pays en raison des différences qui existent entre les systèmes de taxation, entre les situations géographiques et économiques et entre les objectifs fiscaux et de santé publique nationaux. Pour fixer le niveau de taxation du tabac, il faut prendre en considération le prix de vente final plutôt que les taux de taxation eux-mêmes. À cet égard, l'OMS a formulé des recommandations concernant la part des droits d'accise dans le prix de vente au détail des produits du tabac.¹

Pour ce qui est du choix de la meilleure base de calcul de la part que représentent les taxes dans le prix au détail, on préférera la notion de « prix moyen pondéré ».

Les pays devraient soumettre leur structure de taxation du tabac à des politiques à long terme pour réaliser leurs objectifs de santé publique, leurs objectifs fiscaux et autres. L'accessibilité économique des produits du tabac (voir la section 2.2) est une considération importante, et les taux de taxation devraient être régulièrement réexaminés, augmentés ou ajustés pour en tenir compte.

Par ailleurs, la part des taxes dans le prix de vente au détail des produits du tabac varie énormément d'un pays à l'autre. De grands écarts de taxes et de prix à l'intérieur d'une région ou entre pays voisins incitent à remplacer un produit par un autre, à aller faire ses courses de l'autre côté de la frontière et à se livrer à un trafic illicite, et les pays où le prix des produits du tabac est relativement bas pourraient étudier la possibilité d'augmenter les taxes pour accroître les prix et réduire ainsi ces incitations.

¹ WHO technical manual on tobacco tax administration. Genève, Organisation mondiale de la Santé, 2010. (Recommande que les droits d'accise sur le tabac représentent au moins 70 % du prix de vente au détail des produits du tabac.)

Recommandation

Les Parties devraient mettre en place des politiques cohérentes à long terme, qu'elles suivront de manière régulière, concernant leur système de taxation des produits du tabac, y compris des cibles pour les taux applicables, afin d'atteindre leurs objectifs en matière de santé publique et de fiscalité sur un laps de temps donné.

Les taux des taxes devraient être régulièrement réexaminés, augmentés ou ajustés, éventuellement chaque année, en tenant compte de l'inflation et de l'évolution des revenus, afin de réduire la consommation de produits du tabac.

3.3 Application plus générale de charges fiscales comparables pour les différents produits du tabac

Il existe de grandes variations dans les types de produits du tabac qui sont utilisés dans différentes parties du monde. Bien qu'en général l'expérience des Parties en matière de taxation des produits du tabac concerne plus spécifiquement les cigarettes manufacturées, les Parties devraient reconnaître la nécessité d'appliquer une politique fiscale valant pour tous les produits du tabac. En outre, les systèmes devraient être simplifiés et harmonisés de manière à taxer les différents produits en ayant à l'esprit les mêmes objectifs.

Certains consommateurs réagissent à l'augmentation du prix du tabac découlant d'une majoration des taxes en se tournant vers des produits ou des marques moins chers, ce qui limite (sans toutefois l'éliminer) la baisse de la consommation globale de produits du tabac que devrait provoquer une hausse des taxes.

En outre, les écarts de prix dus à des différences de taux de taxation des différents produits du tabac (par exemple les cigarettes manufacturées par opposition au tabac à rouler) ou les écarts de prix dus à des taux de taxation différents pour une même catégorie de produits (par exemple les cigarettes chères par rapport aux cigarettes bon marché) poussent certains consommateurs à se tourner vers des produits moins chers.

Recommandation

Tous les produits du tabac devraient être taxés de manière comparable, en particulier lorsque le risque de remplacement d'un produit par un autre existe.

Les Parties devraient veiller à ce que leurs systèmes de taxation soient conçus d'une manière qui réduise le plus possible l'incitation pour les consommateurs à se tourner vers des produits meilleur marché dans la même catégorie ou vers d'autres catégories de produits moins chers chaque fois que les taxes ou le prix au détail augmentent ou que d'autres effets de marché connexes se produisent.

En particulier, la charge fiscale sur tous les produits du tabac devrait être révisée régulièrement et, si nécessaire, accrue et, le cas échéant, rendue similaire.

4. ADMINISTRATION FISCALE

4.1 Autorisations/licences

Le contrôle de la chaîne logistique du tabac est important pour une administration fiscale performante et efficace.

Des systèmes de licence, d'autorisation ou des systèmes de contrôle équivalents devraient s'appliquer aux entités concernées pour contrôler la chaîne logistique, conformément à l'article 6 du Protocole pour éliminer le commerce illicite des produits du tabac.

Recommandation

Les Parties devraient veiller à ce que des systèmes transparents de licences ou autres systèmes équivalents d'autorisations ou de contrôle soient mis en place.

4.2 Système de placement en entrepôt/suivi des mouvements de marchandises soumises à accise et paiement des taxes

Étant donné que des contrôles doivent être effectués dans les unités de production et de stockage pour pouvoir assurer la perception de la dette fiscale, il est nécessaire de mettre en place un système d'entrepôts subordonné à un agrément des autorités compétentes afin de faciliter ces contrôles. De nombreux pays obligent et autorisent les personnes physiques ou morales (en tant qu'entrepôts agréés), dans l'exercice de leur profession, à produire, transformer, détenir, recevoir ou expédier des produits soumis à accise sous un régime de suspension de droits. Des garanties peuvent être demandées à l'entrepôt afin d'assurer le paiement des taxes. Dans ce type de système, il peut être prévu par exemple des critères stricts pour l'obtention de l'agrément, des visites de l'entrepôt avant octroi des autorisations, des mesures adéquates de contrôle des stocks, des vérifications de l'origine des produits soumis à accise et de tous les processus de production ainsi qu'un codage et un marquage des produits. Un système informatisé de suivi des mouvements des marchandises soumises à accise et en suspension de droits peut aussi être utilisé comme instrument de contrôle.

Recommandation

Les Parties sont instamment invitées à adopter et à mettre en œuvre des mesures et des systèmes d'entrepôts au niveau des unités de stockage ou de production pour faciliter le contrôle des produits du tabac soumis à accise.

Pour réduire la complexité des systèmes de recouvrement, les droits d'accise devraient être imposés aux points de production, d'importation ou de sortie d'entrepôt pour mise à la consommation.

La loi devrait exiger que les taxes soient acquittées à intervalles réguliers ou chaque mois à date fixe, leur paiement devant s'accompagner idéalement d'une déclaration des volumes de production et/ou de vente, ainsi que du prix selon les marques, du montant des taxes dues et acquittées, et éventuellement du volume des matières premières utilisées pour la production.

Les autorités fiscales devraient aussi autoriser à rendre publiques les informations contenues dans les rapports, par l'intermédiaire des médias disponibles, y compris les médias en ligne, en tenant compte des règles de confidentialité conformément à la législation nationale.

4.3 Mesures visant à déjouer les stratégies d'anticipation

Il arrive dans certains cas que les fabricants ou les importateurs parviennent à anticiper les modifications de taxes, soit parce que celles-ci sont indexées sur l'inflation, soit parce qu'il existe des points de repère connus. Lorsqu'ils anticipent une augmentation de taxe, les fabricants ou les importateurs peuvent essayer de profiter du fait que la taxe encore en vigueur est moins élevée pour augmenter leur production ou leur stock de produits (stratégie commerciale d'anticipation).

Pour empêcher que cela ne se produise et faire en sorte que ce soient les pouvoirs publics plutôt que les producteurs ou importateurs qui empochent les recettes supplémentaires découlant de l'augmentation de la taxe, les Parties devraient envisager d'appliquer des mesures de parade consistant par exemple à :

- limiter la mise sur le marché de volumes excessifs de produits du tabac immédiatement avant une augmentation de taxe ;
- appliquer la nouvelle taxe aux produits déjà fabriqués ou conservés en stock qui n'ont pas encore été fournis au consommateur final, y compris ceux détenus par les détaillants (taxe sur les produits en stock).

Recommandation

Lorsqu'elles prévoient d'augmenter les taxes, les Parties devraient envisager d'imposer des mesures efficaces pour déjouer les stratégies commerciales d'anticipation.

4.4 Marques fiscales

L'utilisation de marques fiscales est généralement considérée comme un bon moyen d'améliorer la discipline fiscale par un contrôle de la production et des importations. En outre, les marques fiscales peuvent aider à faire la distinction entre les produits du tabac légaux et illicites. Ces marques peuvent être des timbres fiscaux, des timbres fiscaux (ou bandes) sécurisés ou des timbres fiscaux numériques.

Les marques fiscales sont généralement apposées sur le paquet à un emplacement spécifié. Le fait d'imposer une taille normalisée pour les paquets facilite l'application de marques fiscales et renforce l'efficacité de l'administration fiscale. Conformément à l'article 15 de la Convention-cadre de l'OMS, la mise en place d'un système permettant d'assurer la traçabilité et le suivi des produits du tabac, y compris en les marquant avec un identifiant unique, peut contribuer à sécuriser davantage le système de distribution et aider à la conduite des enquêtes sur le commerce illicite.

Recommandation

Le cas échéant, les Parties devraient envisager d'imposer l'application de marques fiscales en vue de faire mieux respecter les lois fiscales.

4.5 Pouvoirs d'exécution et de contrainte

Pour assurer l'efficacité de l'administration fiscale, il faut désigner clairement les autorités chargées de faire appliquer la loi. Les services fiscaux devraient, d'une manière générale, être dotés du pouvoir et de la capacité de procéder à des enquêtes, à des perquisitions et à des saisies ou de retenir des marchandises ou d'en disposer à l'instar des autres organismes chargés de faire appliquer la loi, et devraient être équipés des outils nécessaires à cette fin, y compris de moyens technologiques appropriés. En outre, l'échange d'informations entre les organismes chargés de faire appliquer la loi est aussi un facteur utile pour une application efficace conformément aux lois nationales.

Les sanctions en cas d'infraction aux lois fiscales comprennent généralement des suspensions ou annulations de licence ou l'application de conditions plus strictes pour l'obtention d'une licence ainsi que des amendes et/ou des peines de prison, la confiscation de produits, la confiscation du matériel utilisé pour la fabrication ou la distribution des produits, y compris des machines et véhicules, l'interruption ou l'annulation de commandes et autres mesures administratives appropriées. Des pénalités et des intérêts de retard sont appliqués en cas de non-respect des délais prévus pour le

règlement des taxes, et des arriérés sont réclamés et des taxes punitives appliquées en cas de non-paiement.

Recommandation

Les Parties devraient désigner clairement les autorités chargées de faire appliquer les taxes et leur conférer des pouvoirs appropriés.

Les Parties devraient aussi prévoir des échanges d'informations entre les organismes chargés de faire appliquer la loi conformément à la législation nationale.

Afin de prévenir les infractions aux lois fiscales, les Parties devraient prévoir un éventail de sanctions approprié.

5. UTILISATION DES RECETTES FISCALES – FINANCEMENT DE LA LUTTE ANTITABAC

Conformément à l'article 6.2 de la Convention-cadre de l'OMS, les Parties conservent leur droit souverain de déterminer et de fixer leur politique fiscale. Le droit de décider de l'utilisation des recettes tirées de la taxation des produits du tabac fait partie intégrante de ce droit souverain.

Comme déjà mentionné dans les directives pour l'application des articles 8, 9 et 10, 12 et 14 de la Convention, les droits d'accise sur le tabac constituent une source potentielle de financement pour la lutte antitabac.

Les Parties pourraient envisager, tout en gardant à l'esprit l'article 26.2 de la Convention-cadre de l'OMS, et conformément à la législation nationale, d'affecter des recettes fiscales à des programmes de lutte antitabac. Certaines Parties consacrent les recettes des taxes sur le tabac à des programmes de lutte antitabac, d'autres ne le font pas.

Recommandation

Les Parties pourraient envisager, tout en gardant à l'esprit l'article 26.2 de la Convention-cadre de l'OMS, et conformément à la législation nationale, d'affecter des recettes fiscales à des programmes de lutte antitabac tels que des programmes de sensibilisation du public, de promotion de la santé et de prévention de la maladie, à des services d'aide au sevrage tabagique, au développement d'activités de remplacement économiquement viables et au financement de structures appropriées pour la lutte antitabac.

6. VENTES EN FRANCHISE DE TAXES OU DE DROITS

Dans les « duty-free » (boutiques franches) des aéroports, à bord des véhicules de transport international et dans les magasins hors taxes, les produits du tabac sont souvent vendus en franchise de droits d'accise. D'une manière générale, les ventes en franchise de taxes ou de droits dans les aéroports et autres lieux désignés sont réservées aux voyageurs qui vont emporter ces produits du tabac hors du pays et qui sont exemptés du paiement de certains droits ou taxes locaux ou nationaux. Toutefois, dans certains pays, les voyageurs peuvent aussi effectuer des achats dans les boutiques franches des aéroports non seulement à la sortie du pays mais aussi à l'entrée dans le pays.

Les ventes en franchise de taxes et de droits érodent généralement les effets des mesures fiscales et tarifaires visant à réduire la demande de produits du tabac puisque les produits du tabac hors taxes sont moins chers et donc économiquement plus accessibles que ceux qui sont taxés. Cela va à l'encontre des objectifs sanitaires de la taxation et nuit à la santé publique en encourageant la

consommation personnelle. En outre, ces ventes ont un effet négatif sur les recettes de l'État en créant une faille dans la structure fiscale, car les produits hors taxes ou en franchise de droits peuvent alimenter un commerce illicite. On constate de plus en plus que les gouvernements prennent des mesures pour interdire ou limiter les ventes en franchise de taxes ou de droits.

Les mesures internationales visant à interdire les ventes en franchise de taxes ou de droits reposent sur trois options principales :

- interdiction totale des ventes de produits du tabac en franchise de taxes ou de droits ;
- application de droits d'accise sur les produits du tabac vendus dans les boutiques hors taxes ou en franchise de droits ; ou
- limitation des quantités de produits du tabac que les voyageurs sont autorisés à acheter, de manière à limiter les importations privées de produits du tabac en franchise de taxes ou de droits, par exemple par l'application de limites quantitatives.

Recommandation

Les Parties devraient envisager d'interdire ou de limiter les ventes aux voyageurs internationaux, et/ou l'importation par ceux-ci, de produits du tabac en franchise de taxes ou de droits.

7. COOPÉRATION INTERNATIONALE

La coopération internationale dans les domaines scientifique et juridique, la fourniture de compétences d'experts pertinentes et l'échange d'informations et de connaissances sont des moyens importants de renforcer la capacité des Parties de s'acquitter de leurs obligations au titre de l'article 6 de la Convention-cadre de l'OMS. Ces mesures devraient être conformes aux engagements que les Parties ont pris en matière de coopération internationale, notamment dans le cadre des articles 4.3, 5.4, 5.5, 20 et 22 de la Convention-cadre.

Les rapports périodiques soumis par les Parties en application de l'article 21 de la Convention-cadre de l'OMS représentent un autre instrument important de collaboration et d'échanges internationaux dans le cadre de la Convention. L'article 6 de la Convention-cadre prévoit que les Parties doivent indiquer les taux de taxation des produits du tabac et les tendances de la consommation de tabac dans les rapports périodiques qu'elles soumettent conformément à l'article 21. Idéalement, elles devraient indiquer le niveau de taxation absolu et la part du prix que représentent les taxes.

La coopération internationale aide aussi à assurer la fourniture d'informations cohérentes et précises sur les tendances et expériences à l'échelle mondiale, régionale et nationale en matière de politiques fiscales et tarifaires, notamment grâce à la base de données sur la mise en œuvre de la Convention à l'échelle mondiale gérée par le Secrétariat de la Convention. Les Parties peuvent aussi envisager d'étudier les rapports des autres Parties, ainsi que les données et tendances qui ressortent des rapports de situation mondiaux présentés à chaque session ordinaire de la Conférence des Parties, afin de mieux s'informer sur les expériences internationales en matière de politiques fiscales et tarifaires.

Les Parties devraient également envisager de se servir de la dimension multisectorielle des politiques fiscales et tarifaires et de coopérer au sein des organisations et mécanismes bilatéraux et multilatéraux compétents pour promouvoir la mise en œuvre de politiques pertinentes.

Dans le cadre d'un mécanisme et d'un calendrier à définir par la Conférence des Parties, les Parties devraient coopérer pour réviser et actualiser si nécessaire les présentes directives de manière à ce que celles-ci continuent à fournir des orientations et une aide efficaces aux Parties pour établir leurs politiques fiscales et tarifaires concernant les produits du tabac.

8. BIBLIOGRAPHIE GÉNÉRALE

Politiques financières et fiscales (en relation avec l'article 6 de la Convention) – Rapport technique de l'initiative de l'OMS Pour un monde sans tabac. Rapport à la quatrième session de la Conférence des Parties, Punta del Este (Uruguay), 2010 (document FCTC/COP/4/11). Disponible à l'adresse : <http://www.who.int/fctc/publications/fr/>.

Effectiveness of tax and price policies for tobacco control (IARC Handbooks of Cancer Prevention: Tobacco Control. Volume 14). Lyon, Centre international de Recherche sur le Cancer, 2011.

WHO technical manual on tobacco tax administration. Genève, Organisation mondiale de la Santé, 2010.

Maîtriser l'épidémie : l'État et les aspects économiques de la lutte contre le tabac. Washington, DC, Banque mondiale, 1999.