



PROFIL DU BURKINA FASO 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 annuels dus au tabagisme dans le monde surviennent en Afrique



Emblème du Burkina

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

holistique, la responsabilité, l'assistance technique et financière pour la reconversion des tabaculteurs et la participation de la société civile. Des dizaines d'études confirment que le renchérissement des tabacs à travers les droits d'accises spécifiques réduit considérablement le tabagisme des adolescents, jeunes adultes et personnes démunies (Bader et al, 2011). Une méta-analyse publiée par le Bulletin de l'OMS en juillet 2013 constate une baisse du nombre de fumeurs de 14,8 millions et 7,4 millions de décès prématurés évités dans 41 pays ayant adopté entre 2007 et 2010 des stratégies de l'initiative MPOWER ; ceci surtout du fait de l'augmentation des taxes sur les cigarettes (3,5 millions) et des lois antitabac (2,5 millions) (Levy et al, 2013). Les direc-

tives UEMOA et CEDEAO sur la fiscalité des tabacs ne sont pas conformes aux dispositions pertinentes des articles 5 et 6 de la CCLAT ratifiée par tous les Etats membres.

Le tabagisme est un problème socio-sanitaire au Faso.

L'Etat burkinabè signataire de la CCLAT depuis 2006 met en œuvre son plan stratégique national de lutte antitabac 2009-2013 à travers notamment la loi n°040-2010/AN portant lutte antitabac complétée en 2011 par deux décrets règlementant le conditionnement et l'étiquetage des produits du tabac et interdisant de fumer dans les espaces collectifs. Cette lutte est animée par l'Etat, les ONG et associations nationales et internationales antitabac regroupées depuis fin 2011 au sein du comité national de lutte contre le tabac dont la direction de lutte contre le tabagisme et la toxicomanie du Ministère de la santé est la cheville ouvrière. Cet ancrage institutionnel, l'interdiction de la culture industrielle du tabac, la pénalisation des méfaits de l'industrie du tabac sur la population et l'environnement et la mise en place d'un fonds pour financer la lutte antitabac se heurtent entre autres : (i) au manque de données probantes pertinentes sur



De gauche à droite M.TIEMTORE(CEDEAO), M. Barmou Batouré Aziz (UEMOA), Prof. A. DIAGNE (CRES), M. Eric TIARE (MAECR,BF), M. Paul NIKIEMA (DGI,B,F)

*Cette Note de Politique est un résumé du *Rapport-pays du Burkina* élaboré par une équipe d'experts composée de : Dr Gountieni Damien Lankoande, Barthélémy Dabre, François Ramde, Eloi Nikiema. Résumé du rapport par Pierre Ongolo-Zogo ; Supervision et validation par Nafissatou Sow Baldé, Kadidja Diouf Bâ - CRES



Atelier National de validation du profil-pays
Mr Ganou Oumarou Cellule Nationale CEDEAO
et Mme Ki, Ministère de la Santé Burkina

le tabagisme, (ii) à l'insuffisante expertise, (iii) à l'application approximative d'une législation antitabac à parfaire, (iv) aux attermoissements de l'action gouvernementale face aux intérêts économiques. Le marché est dominé par MABUCIG et SODICOM qui importent de la sous-région (Benin, Côte d'Ivoire et Sénégal) et de Belgique. L'initiation au tabagisme est précoce (14% de prévalence chez les 13-15 ans). L'OMS estimait l'intensité à 109 cigarettes/adulte/an en 2010. La forte teneur en nicotine des cigarettes dites « économiques » accentue l'addiction en synergie avec la pression sociale et conviviale. Le doublement du prix des 20 cigarettes a ralenti la progression annuelle de la consommation qui reste à 4,5%. L'addiction au tabac appauvrit les ménages dont elle engloutit 42% du revenu mensuel. La documentation des méfaits sanitaires du tabagisme demeure embryonnaire.

Problème: la fiscalité sur les tabacs est peu dissuasive et inefficace

Les dispositions fiscales dans la CCLAT devraient renchérir le prix des tabacs pour les rendre inaccessibles à la majorité des consommateurs mais ceci est loin d'être le cas au Burkina

Faso. Le prix moyen de cigarettes demeure toujours abordable pour les moins nantis qui sont les plus gros fumeurs. Cette inefficacité est inhérente au droit d'accises ad valorem, obéissant aux directives communautaires de fiscalité sur les tabacs, qui laisse in fine les importateurs et industriels véritables maîtres du prix de vente. Les droits de douane ad valorem à 20% sont en deçà des 35% en vigueur au Nigéria et sont vulnérables à la fraude déclarative. La distinction de trois gammes taxées à 17, 25 et 30% crée des opportunités de fraude déclarative et favorise le glissement de la consommation vers les produits bas de gamme plus riches en nicotine. La taxe d'accises en deçà des plafonds UEMOA (45%), CEDEAO (100%) et du Ghana voisin (150%) anéantit les effets des directives UEMOA et CEDEAO prises pour favoriser l'intégration économique. De plus, ces directives constituent un recul par rapport à la loi 6/65/AN et au décret 397/PRE/MF/CD instaurant déjà en 1965 un droit d'accises spécifiques sur les tabacs. La fiscalité ad valorem sur les tabacs est contraire aux dispositions pertinentes des articles 5 et 6 de la CCLAT. Le chiffre d'affaire annuel de la filière est passé de 24,8 milliards FCFA en 2006 à 36,3 milliards en 2010 générant 1,19% des recettes fiscales totales.

La taxe spécifique d'accises comme mesure antitabac doit entraîner une augmentation dissuasive du prix de vente pour que les fumeurs réduisent ou arrêtent la consommation et que les fumeurs potentiels soient découragés à s'y mettre. Cet impact devrait être maximal parmi les jeunes et les démunis estimés à plus de 42% de la population. L'argument sur les effets néfastes économiques du relèvement des taxes est une allégation surfaite (Chaloupka et

al, 2012).

Que faire ? Trois mesures correctrices complémentaires sont proposées.

(i) Uniformiser la nomenclature des tabacs et assujettir tous les tabacs soit à des droits de douane ad valorem à la cinquième bande à 35% soit à régime simplifié de taxe forfaitaire à l'unité de poids (kg) lors de l'importation /réexportation pour réduire les importations de tabac à prix dérisoire plus riche en nicotine et la fraude déclarative de valeur en douane ;

(ii) Assujettir tous les tabacs à un droit unique d'accises spécifiques aligné sur l'inflation sous la forme d'un timbre d'accises sur chaque paquet de tabac prêt à la consommation pour le renchérir, accroître les recettes fiscales, améliorer la traçabilité et contenir la contrebande de tabacs, financer la lutte antitabac et le renforcement du système de santé.

(iii) Soutenir la simplification et l'harmonisation de la fiscalité régionale sur les tabacs pour l'aligner à la CCLAT (des droits de douane et d'accises, la suppression du système déclaratif de la valeur par l'importateur et son remplacement par un tarif unique, la contention de la contrebande.



Place UNESCO Ouagadougou



Salimata Ouedraogo Ki
Coordonnatrice UACT

Quelles considérations de mise en œuvre ?

Accentuer la pression fiscale sur les tabacs devrait être d'application aisée puisque le Ministère du

commerce fixe les prix des tabacs et le marché est oligopolistique. Les importateurs et revendeurs de cigarettes pourraient s'opposer pour des motivations financières. Une résistance larvée au changement est prévisible dans l'administration fiscale et douanière car la réforme accroîtra la transparence qui restreint les opportunités de corruption. La levée des obstacles identifiés exige une synergie inclusive des administrations publiques (douanes, impôts, trésor, commerce, industrie, jeunesse, éducation, sécurité et santé) et de la société civile (ACONTA et UACT) pour renforcer les ressources du comité national de lutte contre le tabagisme pour une lutte antitabac éclairée par les preuves scientifiques. La collaboration multisectorielle n'étant

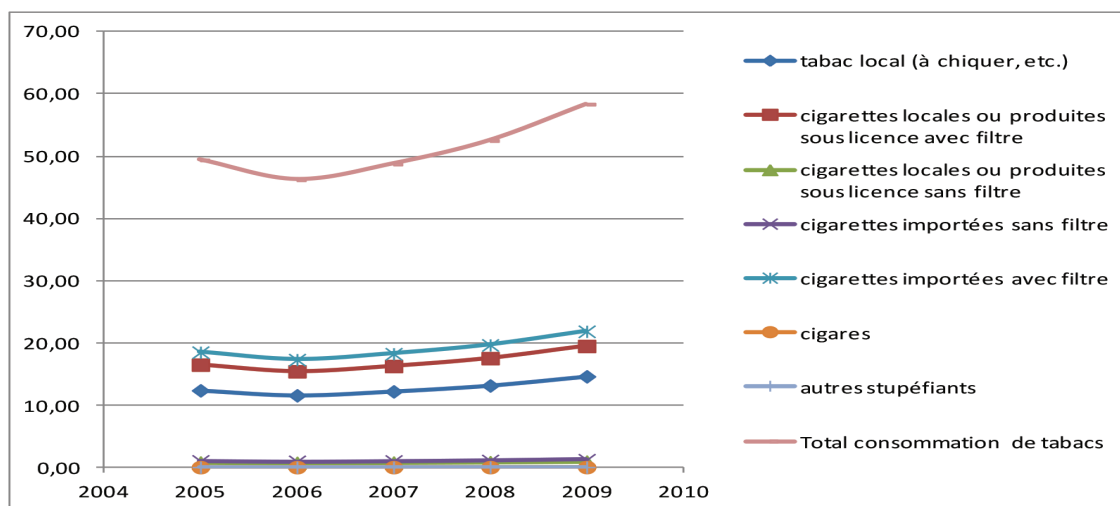
pas toujours triviale, le plaidoyer, la sensibilisation et l'élaboration participative de la réforme seront nécessaires pour accélérer l'application des dispositions antitabac, mobiliser les ressources, créer des synergies et renforcer les capacités des acteurs communautaires, coordonner les recherches sur le tabagisme et l'efficacité des efforts de lutte. Accroître le prix du tabac à travers la fiscalité est perçu comme un acte coercitif face à une dépendance comportementale provoquée par la nicotine. Cette frustration des fumeurs souffrant de dépendance nicotinique requiert la mise en service d'unités d'aide au sevrage. Un cadre collaboratif de suivi-évaluation est essentiel à la pérennisation de la lutte antitabac.

Synthèse des droits et taxes perçus sur le tabac

Nature des taxes	Taux nominal (%)	Affectation
Droits de douanes	20	Etat
Redevance statistique	1	Etat
Taxe sur le tabac		
« bas de gamme »	17	Etat
« standard »	25	Etat
« luxe »	30	Etat
TVA	18	Etat
Acompte de l'impôt sur les bénéfices des entreprises		Etat
Au cordon - régime réel d'imposition	1	
Au cordon - régime de fiscalité globale	5	
En régime intérieur	2	
Prélèvement communautaire	0,5	CEDEAO
Prélèvement communautaire de solidarité	1	UEMOA

Source : DGI, année 2012

Evolution de la consommation des produits de tabac 2004 – 2009



Source : Estimation INSD sur la base des comptes nationaux – Rapport Burkina Faso

MESSAGES CLÉS

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

- Au Burkina Faso, pays producteur et importateur de cigarettes, la prévalence du tabagisme estimée à 31,1% est le fait à 91% des ménages économiquement vulnérables. Avec une intensité de 109 cigarettes/adulte/an, cette addiction appauvrit les ménages dont elle engloutit 42% du revenu mensuel. Avec un chiffre d'affaires annuel de 36,3 milliards FCFA, la filière a généré 1,1 milliard FCFA de recettes fiscales en 2010. L'arsenal légal et réglementaire en vigueur n'est qu'en partie cohérent

avec la CCLAT et les directives UEMOA et CEDEAO : la fiscalité sur les tabacs sur une base ad valorem est en deçà des plafonds communautaires et elle n'intègre pas les dispositions pertinentes des articles 5 et 6 de la CCLAT.

- Trois mesures complémentaires pour renchérir les tabacs et accélérer la lutte antitabac:

- i. Simplifier la nomenclature des tabacs et uniformiser les droits de douane sur les tabacs sans distinction de gamme soit ad valorem au taux unique de la cinquième bande (35%) soit à une taxe forfaitaire à l'unité de poids (kg).

- ii. Remplacer le droit d'accises ad valorem par un droit d'accises spécifiques sous forme de timbre d'accises aligné à l'inflation sur chaque paquet de tabac prêt à consommer pour les renchérir, accroître les recettes fiscales, améliorer la traçabilité et contenir la contrebande de tabac,

financer la lutte antitabac et le système de santé.

- iii. Soutenir les efforts de simplification et d'harmonisation de la fiscalité régionale sur les tabacs pour l'aligner aux dispositions de la CCLAT et aux stratégies MPOWER.

- Le Ministère du commerce qui détermine la structure et le niveau du prix des tabacs pourrait aisément appliquer ces mesures légitimes. Les opposants éventuels sont les importateurs et revendeurs de cigarettes pour des motifs financiers. La frustration des fumeurs souffrant de dépendance à la nicotine requiert la mise en place d'unités d'aide au sevrage. L'élaboration participative de la réforme requiert davantage de plaidoyer, de sensibilisation et de moyens opérationnels additionnels pour le comité national de lutte contre le tabagisme et la société civile.

ÉLÉMENTS DE MÉTHODOLOGIE

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

Lankoandé GD, Dabré B, Ramdè BF, Nikiéma E. CRES. 2013. Rapport Pays Burkina Faso

Lankoandé GD. 2010. Tabac et pauvreté au Burkina Faso : une analyse socioéconomique de l'implication de la consommation de tabac, CEDRES/ACONTA.

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