



PROFIL DU NIGER 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 dé



Musée national du Niger

cès annuels dus au tabagisme dans le monde surviennent en Afrique 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 2003 est une série de dispositions pour réduire l'offre et la demande de tabac et protéger les générations actuelle et future contre ses méfaits économiques, environnementaux et socio-sanitaires. Elle est fondée sur l'information exacte, l'enga-

gement 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 irréfutables confirment que le renchérissement des tabacs par une taxe d'accises spécifiques réduit le tabagisme des adolescents, jeunes adultes et démunis (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 qui ont adopté entre 2007 et 2010 les stratégies de l'initiative MPOWER surtout par l'augmentation des taxes sur les cigarettes (3,5 millions) et des lois antitabac (2,5 millions) (Levy et al, 2013). Les directives UEMOA et CEDEAO sur la fiscalité des tabacs adoptées dans une perspective d'intégration régionale n'intègrent pas les stratégies de l'initiative MPOWER et ne sont pas conformes aux dispositions pertinentes des articles 5 et 6 de la CCLAT pourtant ratifiée par tous les Etats membres.

Le tabagisme est un problème socio-sanitaire majeur au Niger.

En l'absence d'instance opérationnelle de pilotage de la lutte antitabac, la documentation de l'ampleur, des déterminants et des méfaits du tabagisme est parcellaire. La consommation de cigarettes est masculine et la prise et la chique sont asexuées avec une forte prévalence en milieu rural et dans les ménages démunis. En 2008, la prévalence variait de 10,9% à 34,8% selon l'âge, l'initiation précoce et l'intensité estimée à 52 cigarettes/adulte/an ; sept ménages sur dix hébergeaient au moins un fumeur ; les gros fumeurs (>10 cigarettes/jour) étaient travailleurs manuels (54%), fonctionnaires (43%) et scolaires (33%). L'OMS estimait les maladies chroniques associées (cancers, maladies cardio-respiratoires) en hausse



Amani Salhatou (au milieu),
Coordonnatrice Cellule Nationale CEDEAO Niger



Mme Sangaré,
Chercheur chef ENR Niger

avec 29000 décès. L'addiction au tabac appauvrit les ménages en engloutissant 15 à 45% de leurs revenus. Le secteur sanitaire à la peine actuellement le sera davantage face à l'épidémie des maladies chroniques associées. Suite à la ratification de la CCLAT en 2005, la loi antitabac n°2006-12 adoptée en 2006 a été promulguée en 2008 et seule l'interdiction de la publicité est appliquée. Le plan de lutte antitabac 2009-2014 demeure lettre morte faute de ressources. Deux textes en projet devraient règlementer la vente, la composition, l'étiquetage et le conditionnement des tabacs. Les importations estimées à 87milliards FCFA entre 2006-2010 ont dépassé 23milliards en 2011 en provenance de la CEDEAO (Nigeria et Côte d'Ivoire) et hors CEDEAO. 133,5milliards FCFA de chiffre d'affaires annuel de la période 2007-2012 ont généré une recette fiscale de 23,1milliards en 2011 dont 30% de recettes intérieures et 60% de fiscalité de porte. La filière a redistribué 150millions de salaires en 2010. Il existe une production locale de feuilles de tabac autour de Maradi, Tillabéry et Agadez. Le marché de cigarettes est contrôlé par un trio d'importateurs.

Le problème : la fiscalité sur les tabacs sur la base ad valorem n'a pas renchéri les cigarettes dont la consommation a progressé de 513% en cinq ans

La hausse des taxes sur le tabac, ayant porté le taux effectif moyen entre 82,69% et 94,59% de la valeur en douane, s'est accompagnée d'une hausse de la consommation de cigarettes de 513% entre 2006 et 2010. La taxation des tabacs est complexe et fragmentée comportant une dizaine de taxes toutes sur base ad valorem n'est qu'en partie conforme à la CCLAT et les directives UEMOA et CEDEAO : (i) le droit d'accises établi à 40% en 2007 demeure en deçà des plafonds UEMOA (45%) CEDEAO (100%) et du Ghana (150%); le tabac brut en est exonéré; (ii) une taxe forfaitaire sur le transit/réexportation des cigarettes et la taxe spéciale de réexportation depuis 2012 ont porté la taxation effective entre 29,1% et 95,16% de la valeur déclarée par les importateurs. Le prix du paquet de 20 cigarettes est resté abordable [620 à 100 FCFA] alors même que le trio des importateurs engrange d'énormes bénéfices.

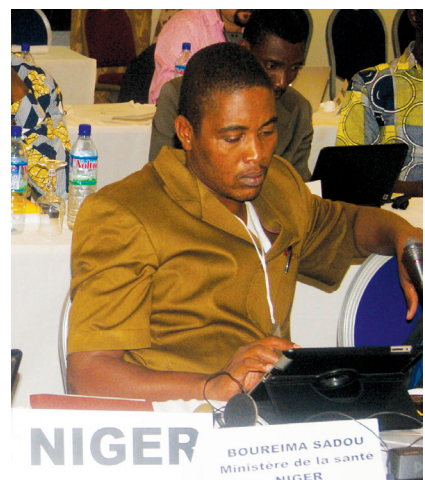
La hausse de la consommation est favorisée par : (i) l'amélioration du pouvoir d'achat (ratio indice du revenu/indice des prix de vente du tabac passé de 0,9 à 1,1 entre 2009-2011); (ii) la fiscalité sur base ad valorem qui laisse les importateurs dicter le prix de vente; (iii) la publicité agressive en direction des jeunes; (iii) les prix dérisoires des cigarettes; (iv) le fort pouvoir addictif des cigarettes à prix dérisoire plus riche en nicotine; (v) l'insuffisance des supports éducatifs sur le tabagisme; (vi) l'absence de mécanismes de mobilisation des acteurs communautaires et

d'adaptation culturelle de la lutte antitabac; (vii) la production locale de feuilles de tabac est exonérée de taxes.

La taxation en tant que mesure antitabac doit entraîner une hausse dissuasive du prix de vente pour que les fumeurs réduisent ou arrêtent la consommation et que les potentiels fumeurs soient découragés à s'y mettre. Cet impact devrait être maximal parmi les jeunes et les démunis au Niger où la prévalence de la vulnérabilité économique est de 58%. Pour que la taxe d'accises ad valorem y parvienne, le système déclaratif doit être intègre. L'argument sur les effets néfastes économiques du relèvement des taxes est une allégation surfaite (Chaloupka et al, 2012).

Que faire ? Trois mesures complémentaires sont proposées pour renchéris les tabacs.

(i) Simplifier la nomenclature des tabacs et assujettir tous les tabacs à un régime unique soit de droits de douane ad valorem introduisant une cinquième bande à 35% avec minimum de perception déterminée par les autorités



Boureima Saadou,
Ministère de la Santé Niger

communautaires soit de droits de douane forfaitaires à l'unité de poids (kg) pour limiter la fraude déclarative.



Assane Ndiaye,
Direction Générale des Impôts Niger

tabacs pour l'aligner à la CCLAT et intégrer les stratégies de l'initiative MPOWER.

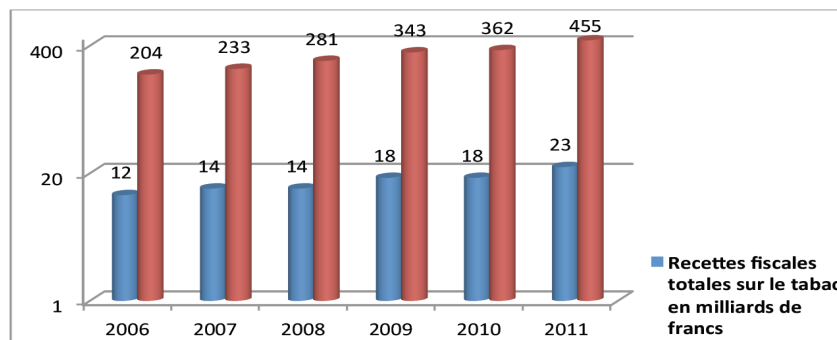
Quelles considérations de mise en œuvre ?

Si les mesures proposées sont légitimes et conformes avec la CCLAT, leur application exige une synergie inclusive des concernés. Les potentiels opposants sont les importateurs et revendeurs de cigarettes et les tabaculteurs et artisans du tabac pour des motifs financiers. La frustration des fumeurs souffrant de dépendance à la nicotine requiert la mise en service d'unités d'aide au sevrage. La résistance larvée des administrations fiscale et douanière est prévisible en raison de la transparence accrue qui restreindra les opportunités de corruption. Bien que la collaboration multisectorielle ne soit pas toujours triviale, les administrations (douanes, impôts, trésor,

commerce, industrie, agriculture, développement rural, environnement, jeunesse, éducation, sécurité, santé) devront travailler avec les organisations de la société civile au sein d'une instance nationale de pilotage d'une lutte antitabac éclairée par les preuves scientifiques. Cette instance assurera la visibilité institutionnelle, le plaidoyer et la sensibilisation pour accélérer l'application des dispositions antitabac, la mobilisation des ressources, le renforcement des capacités des acteurs communautaires, et la coordination des recherches sur le tabagisme. L'ancrage culturel de la tabaculture artisanale exige des études anthropologiques pour en identifier les racines et alternatives de reconversion. Un cadre collaboratif de suivi-évaluation est essentiel à la pérennisation de la lutte antitabac.

- (ii) Remplacer les droits d'accises ad valorem par un droit d'accises spécifiques aligné sur l'inflation sous forme d'un timbre d'accises sur chaque paquet de tabac prêt à la consommation pour améliorer la traçabilité et contenir la contrebande, accroître les recettes fiscales, financer le système de santé et améliorer les statistiques de consommation.
- (iii) Soutenir les efforts de simplification et d'harmonisation de la fiscalité régionale sur les

Figure : Evolution des recettes fiscales totales sur le commerce de cigarettes et des recettes fiscales globales en milliards de FCFA



Source: Rapport Niger à partir des données de la DGI et DGD.

Tableau : Structure et évolution des recettes fiscales sur le tabac et poids dans les recettes fiscales globales

Rubriques	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Recettes fiscales globales en milliards de FCFA (millions de dollars USD)	204,0 (412,1)	233,2 (471,1)	281,1 (567,9)	343,0 (692,9)	361,7 (730,7)	381,7 (919)	467,6 (1125,8)
Recettes fiscales totales sur le tabac en milliards de FCFA (millions \$ USD)	11,65 (23,5)	14,08 (28,4)	13,82 (27,9)	18,28 (36,9)	18,27 (36,9)	23,12 (46,7)	25,3 (51,1)
<i>Dont fiscalité intérieure</i>							
- Taxes sur les Tabacs et cigarettes	2,81	3,74	3,99	5,17	5,71	7,97	6,23
- TFEAR*	2,77	3,7	3,94	5,11	5,57	7,94	6,2
	0,04	0,04	0,05	0,06	0,04	0,03	0,03
<i>fiscalité extérieure</i>	8,74	10,34	9,83	13,11	12,66	15,15	19,07
Poids dans les recettes globales	5,2	5,7	4,8	5,3	4,6	6	5,4

* Taxe Forfaitaire sur le transit spécial et/ou la réexportation

Source : DGI, DGD.

MESSAGES CLÉS

- Le droit d'accises spécifiques, pour renchérir les tabacs, est 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 la lutte antitabac et favorise la contrebande.

- Au Niger, pays producteur de tabac brut et importateur de cigarettes, sept ménages sur dix hébergent au moins un fumeur et la prévalence de 10,8% à 34,8% selon l'âge contribue à la paupérisation et au nombre croissant des maladies cardio-respiratoires chroniques. De 2006 à 2012, l'incidence des taxes portée à 95% de la valeur marchande déclarée des tabacs s'est accompagnée d'une multiplication par cinq de la consommation en raison des manipulations de valeurs en douane, de la hausse

du pouvoir d'achat des ménages, de la contrebande et du manque de coordination de la lutte antitabac. L'industrie du tabac a contribué 23 milliards FCFA (6%) de recettes fiscales en 2011. L'arsenal légal et réglementaire actuel, mis en œuvre de manière sous optimale, n'est pas conforme avec certaines dispositions de la CCLAT. Les directives UEMOA et CEDEAO sur la fiscalité des tabacs initiées dans une perspective d'intégration régionale n'intègrent pas non plus la CCLAT.

- Trois mesures complémentaires sont proposées pour renchérir les tabacs.

- Assujettir tous les tabacs à un régime simplifié de taxe forfaitaire à l'unité de poids (kg) lors de l'importation et la réexportation en lieu et place de la valeur déclarée.

- Instaurer une taxe d'accises spécifiques sur tous les tabacs sous forme d'un timbre d'accises aligné sur l'inflation sur chaque paquet de

tabac prêt à la consommation pour accroître les recettes fiscales, améliorer la traçabilité des tabacs et contenir la contrebande et financer le système de santé.

- Soutenir les efforts de simplification et d'harmonisation de la fiscalité régionale sur les tabacs pour l'aligner à la CCLAT.

- Les potentiels opposants sont les importateurs et revendeurs de cigarettes et les tabaculteurs. La frustration des fumeurs souffrant de dépendance à la nicotine requiert la mise en service d'unités d'aide au sevrage. Le désarroi des tabaculteurs justifie des aides à la reconversion. Une instance nationale multisectorielle de pilotage d'une lutte antitabac éclairée par les données probantes est primordiale pour l'élaboration participative de la réforme, le plaidoyer et la sensibilisation. Un cadre collaboratif de suivi-évaluation est essentiel à la pérennisation de la lutte antitabac.

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 Niger 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

CARE. 2008. Tabac et Cancer au Niger. http://www.who.int/tobacco/framework/WHO_FCTC_french.pdf

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. 2013. Synthèse régionale Projet d'analyse de la fiscalité des tabacs dans l'espace CEDEAO

CRES. 2013. Sangare AS, Hammadou K, Mamane LS, Maïna A. Rapport Pays Niger

CussetPY.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>

Ministère de la Santé Publique. 2007. Rapport final de l'enquête globale sur le tabagisme chez les jeunes au Niger. Niamey.

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](http://www.bmj.com)

World Health Organization. 2008. Report on the Global Tobacco Epidemic: The MPOWER package. Geneva.



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