



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Département fédéral des finances DFF

Administration fédérale des douanes AFD
Direction générale des douanes

Département fédéral de l'intérieur DFI

Office fédéral de la santé publique OFSP

Efficacité de l'augmentation de l'impôt sur les cigarettes en 2006

Evaluation des effets sur la politique de la
santé et de la fiscalité

Liste des abréviations

BAT	British American Tobacco
CHF	francs suisses
DFF	Département fédéral des finances
DFI	Département fédéral de l'intérieur
FCTC	Framework Convention on Tobacco Control
FF	Feuille fédérale
JTI	Japan Tobacco International
mia	milliard
mio	million
OLAF	Office européen de lutte antifraude
OMS	Organisation mondiale de la santé
PMP	Philip Morris International
UE	Union européenne

Table des matières

1	Contexte	4
1.1	Mandat	4
1.2	Politique d'imposition du tabac suivie jusqu'ici par le Conseil fédéral.....	4
2	Prix de vente des cigarettes.....	5
2.1	Evolution des prix de vente en comparaison des pays voisins (2001-2007)	5
2.2	Etat des lieux en Europe au 1 ^{er} janvier 2007	5
3	Ventes et recettes	6
3.1	Evolution	6
3.2	Ventes et recettes en 2007.....	7
3.3	Evolution des ventes par catégorie de prix et de produits.....	7
3.3.1	Cigarettes bon marché.....	7
3.3.2	Tabac à coupe fine (tabac à rouler).....	7
3.4	Contrebande et marché noir	8
3.4.1	Situation en Suisse	8
3.4.2	Contrebande dans les pays voisins et à l'échelle internationale	9
3.5	Etude suisse de 2007 sur les paquets de cigarettes	11
3.6	Situation des ventes aux frontaliers et aux touristes	12
4	Evolution de la consommation des cigarettes.....	12
4.1	Evolution des ventes	13
4.2	Evolution du nombre de fumeurs.....	14
4.3	Evolution de la quantité moyenne par fumeur.....	15
4.4	Modélisation de l'impact dû à l'imposition	15
4.4.1	Introduction	15
4.4.2	Méthode de la modélisation	15
4.4.3	Résultats de la modélisation	16
4.5	Impact global en matière de santé publique.....	17
5	Résumé des résultats	18
5.1	Du point de vue de la prévention	18
5.2	Du point de vue de la politique fiscale.....	18
5.3	Recommandation	18

1 Contexte

1.1 Mandat

Par décision du 6 septembre 2006, le Conseil fédéral a adapté l'ordonnance modifiant les tarifs d'impôt pour le tabac coupé ainsi que pour les cigarettes et le papier à cigarettes. Cette modification a entraîné une hausse de l'impôt sur les cigarettes de 30 centimes par paquet pour la sorte la plus vendue, le prix de celle-ci passant à 6 fr. 30.

L'augmentation d'impôt est entrée en vigueur le 1^{er} octobre 2006 et a déployé ses effets au 1^{er} janvier 2007, à l'expiration des dispositions transitoires. Entre-temps, par suite d'une hausse de prix décidée par l'industrie, le prix du paquet de référence est passé à 6 fr. 40 le 1^{er} août 2007. Une nouvelle hausse de prix opérée par l'industrie l'a fait grimper à 6 fr. 60 le 1^{er} juillet 2008.

En même temps qu'il augmentait l'impôt sur le tabac, le Conseil fédéral a chargé le DFF et le DFI de lui remettre un rapport commun sur l'efficacité que présente, dans l'optique des objectifs de santé publique et de politique fiscale, une telle hausse d'impôt.

1.2 Politique d'imposition du tabac suivie jusqu'ici par le Conseil fédéral

Par décision du 24 septembre 2004, le Conseil fédéral a approuvé la politique d'imposition du tabac définie au chiffre 8 de la proposition du DFF portant sur le programme de la législature 2004-2007:

«Dans son message du 20 février 2002 – adopté par une majorité du Parlement – relatif à la modification de la loi fédérale sur l'imposition du tabac (FF 2002 2557) et dans la dernière augmentation de l'impôt sur le tabac décidée le 1^{er} octobre 2003, le Conseil fédéral n'a laissé planer aucun doute sur son intention de poursuivre la politique d'imposition du tabac menée jusque-là. Il continuera également à viser un rendement optimal de l'impôt. Parallèlement à la question du rendement de l'impôt sur le tabac, il convient également de tenir compte de considérations relatives à l'économie et à la santé publique. Par conséquent, le Conseil fédéral continuera de relever modérément l'impôt sur le tabac, pour éviter un recul des ventes aux frontaliers et aux touristes ainsi que l'apparition d'un marché noir et d'une contrebande organisée. Il s'oppose à des augmentations massives de l'impôt, car elles ne réduiraient la consommation que dans une mesure limitée et entraîneraient une perte de substance fiscale (passage à des produits de substitution, achats à l'étranger, apparition du marché noir et de la contrebande; voir ch. 1.2.1 et 1.2.2 du message).»

Pour toutes ces raisons et dans un souci de crédibilité politique, le DFF propose au Conseil fédéral de poursuivre sa politique fiscale actuelle des pas modérés – en accord avec les conditions-cadres économiques et l'évolution des prix dans les pays voisins.»

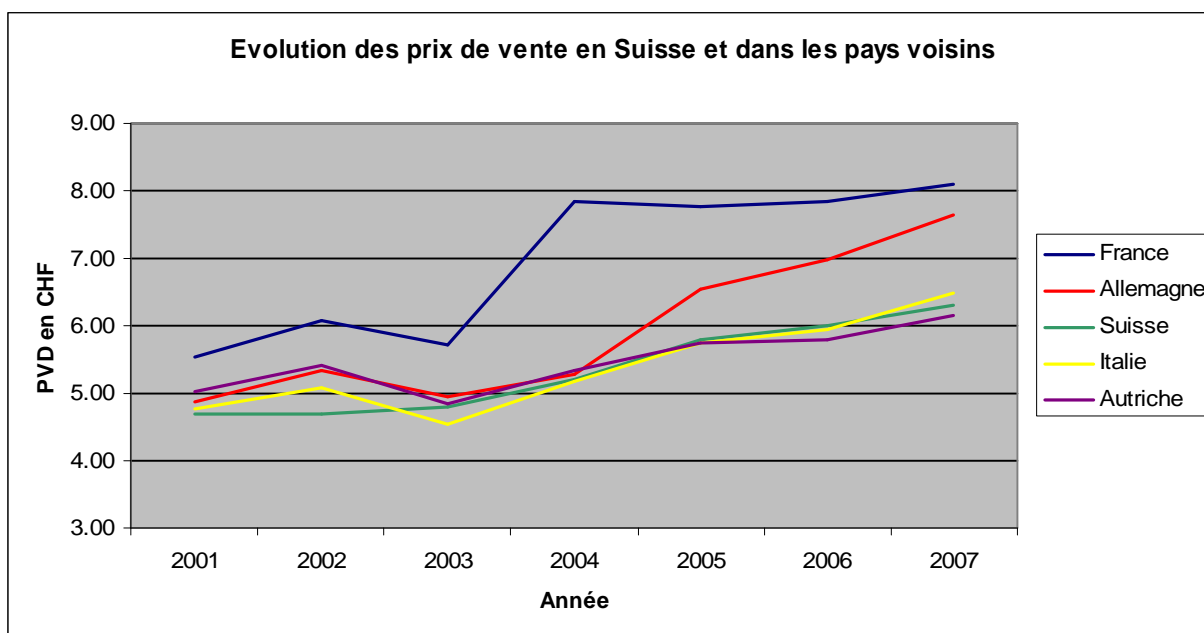
En même temps qu'il donnait le mandat d'élaborer le présent rapport, le Conseil fédéral a précisé sa politique d'imposition dans son communiqué de presse du 6 septembre 2006:

«Le Conseil fédéral ne s'attend pas à ce que l'augmentation de l'impôt sur le tabac grevant les cigarettes procure des recettes supplémentaires à la Confédération. Il faut plutôt partir de l'idée que les ventes de cigarettes vont reculer en Suisse. Cette conséquence est voulue, car la décision du Conseil fédéral est dictée par des considérations de santé publique.»

Enfin, le Conseil fédéral a fixé l'objectif suivant, dans son Programme national tabac 2008-2012 adopté le 18 juin 2008: *«L'impôt sur le tabac est augmenté selon des critères d'efficacité contrôlés.»*

2 Prix de vente des cigarettes

2.1 Evolution des prix de vente en comparaison des pays voisins (2001-2007)



Le tableau ci-dessus montre l'évolution des prix de vente, en francs, de la sorte la plus vendue en Suisse, en comparaison des pays voisins (jour de référence: le 1^{er} janvier).

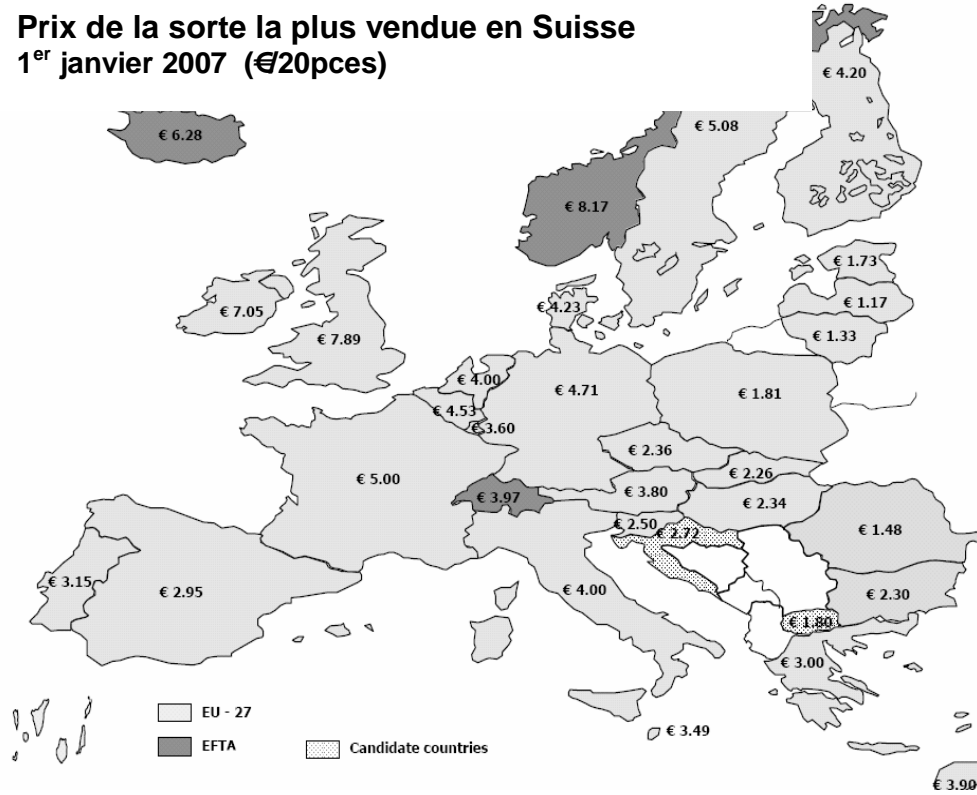
Le graphique reflète les différences nationales en matière de politique fiscale. En France, le prix a été relevé de CHF 5.70 à CHF 7.85 en 2003, et aucune augmentation d'impôt n'a été décidée depuis lors (voir l'analyse des conséquences au ch. 3.4.2.3). L'Allemagne a adopté entre 2004 et 2005 des mesures fiscales analogues, avec les mêmes effets en termes de contrebande et de marché au noir. En revanche, les écarts de prix avec l'Italie et l'Autriche sont faibles.

Dans les années 2006/2007, les écarts de prix se sont particulièrement creusés entre l'Allemagne et la Suisse. En comparaison, le paquet de cigarettes est devenu 40 centimes meilleur marché dans notre pays. Les différences de prix avec les autres pays voisins sont restées plus ou moins stables.

2.2 Etat des lieux en Europe au 1^{er} janvier 2007

Un coup d'œil à la carte européenne montre que les différences de prix sont spectaculaires pour la sorte de cigarettes la plus vendue en Suisse. Au 1^{er} janvier 2007, l'écart maximal (Norvège/Lettonie) avoisinait CHF 11.35 par paquet de 20 cigarettes. En comparaison de ses voisins directs, la Suisse se situe légèrement en dessous du prix pratiqué en Italie (Suisse: CHF 0.20 meilleur marché) et légèrement en dessus du prix autrichien (Suisse: CHF 0.15 plus cher). La différence est plus marquée avec les prix pratiqués en Allemagne (Suisse: CHF 1.35 meilleur marché) et en France (Suisse: CHF 1.80 meilleur marché).

**Prix de la sorte la plus vendue en Suisse
1^{er} janvier 2007 (€20pces)**

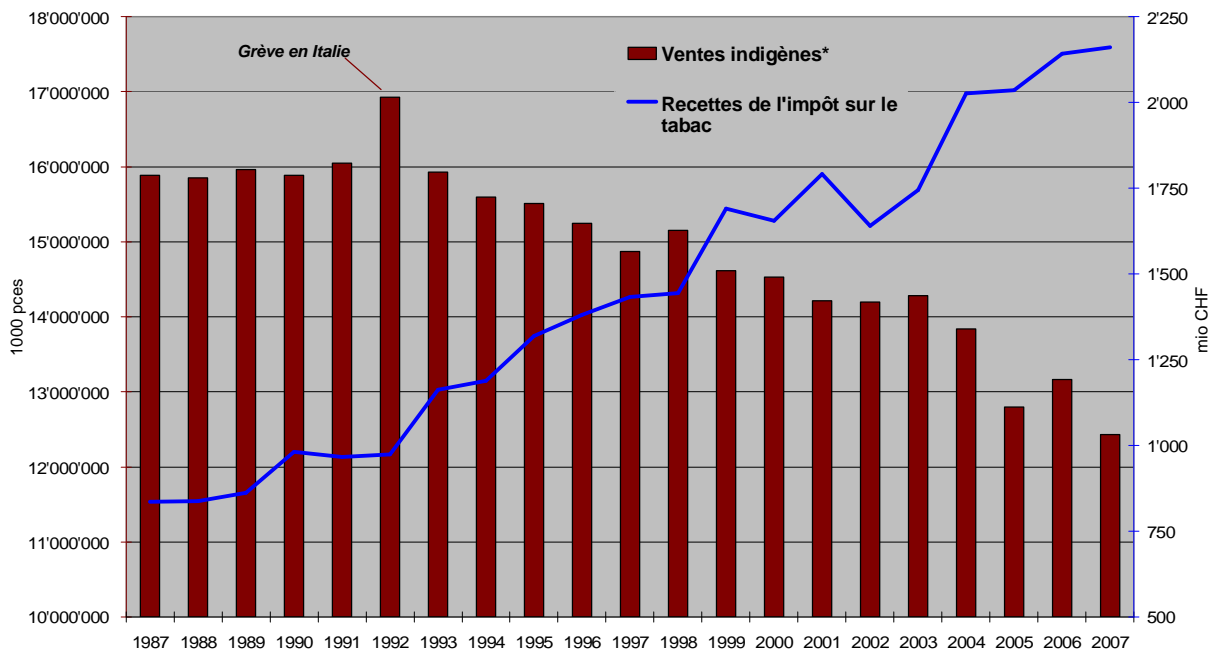


3 Ventes et recettes

3.1 Evolution

Le graphique montre que les ventes de cigarettes sont en constant recul depuis 1993 – le recul total avoisinant un quart en 2007.

Evolution des ventes indigènes - Recettes de l'impôt sur le tabac



* Source: Communauté de l'industrie suisse de la cigarette (CISC); dès 2006: Direction générale des douanes, section Imposition du tabac et de la bière

3.2 Ventes et recettes en 2007

En 2007, il s'est vendu en Suisse 12,4 milliards de cigarettes. Le recul des ventes indigènes atteint 5,1% (674 millions de cigarettes) par rapport à l'année précédente. Au cours des dix dernières années, les ventes ont chuté de près de 20% dans l'ensemble.

Les recettes fiscales en 2007 (2186,4 millions de francs) dépassent de 1,2% (25,7 millions de francs) le résultat de l'année précédente. Ce léger surcroît s'explique par la hausse d'impôt du 6 septembre 2006 et par la majoration de prix de 10 centimes par paquet décidée par l'industrie en été / automne 2007 (PMP: 1.8.2007; BAT et JTI: 1.10 2007). Mais si l'on inclut dans les recettes les variations des stocks imposés des fabricants, on constate une diminution des recettes de 2 millions de francs.

Les ventes ne sont toutefois pas assimilables à la consommation indigène¹ (voir aussi ch. 3.6). En effet, les quantités vendues dépendent de l'évolution des achats réalisés par les frontaliers et les touristes étrangers, de la contrebande, des importations dans le cadre du trafic touristique ou de commandes par Internet, du passage des cigarettes au tabac à rouler et des provisions effectuées par les consommateurs lorsque des hausses de prix sont annoncées. Tous ces facteurs ont contribué au recul des ventes en 2007. Pour prendre un exemple concret, les ventes indigènes ont augmenté de 2,5% en 2006, alors même que les résultats du monitoring sur le tabac² affichent pour cette année un recul de la consommation. La multiplicité et l'interdépendance de ces facteurs ne permettent que de vagues estimations, à partir du recul des ventes, de la diminution de la consommation indigène.

3.3 Evolution des ventes par catégorie de prix et de produits

3.3.1 Cigarettes bon marché

Des études ont cherché à montrer si les consommateurs auraient tendance, en cas d'augmentation d'impôt, à se rabattre sur les produits bon marché. Sont réputées ici cigarettes bon marché les produits affichant un prix de vente au détail inférieur d'au moins un franc à celui de la sorte la plus vendue.

Les données des années 2006/2007 montrent, à propos des cigarettes manufacturées dans le pays, que l'effet de remplacement par des cigarettes meilleur marché est resté marginal. Par contre, les ventes de cigarettes bon marché importées ont bondi de 25% (env. 200 millions de pièces).

Les ventes de cigarettes bon marché (650 millions de pièces³) restent modestes. Elles ne représentent en effet que 5% du volume total des ventes (2007: 12,4 milliards de pièces). L'exemple autrichien montre toutefois que les choses peuvent changer en quelques mois⁴. Ce n'est que par l'introduction rapide d'un prix de vente minimal que l'Autriche est parvenue en 2006 à stopper l'essor des ventes de cigarettes bon marché.

3.3.2 Tabac à coupe fine (tabac à rouler)

En Suisse, la part de marché des cigarettes à rouler soi-même est traditionnellement infime. Elle a pourtant augmenté ces dernières années, en réaction à l'évolution des prix des cigarettes manufacturées.

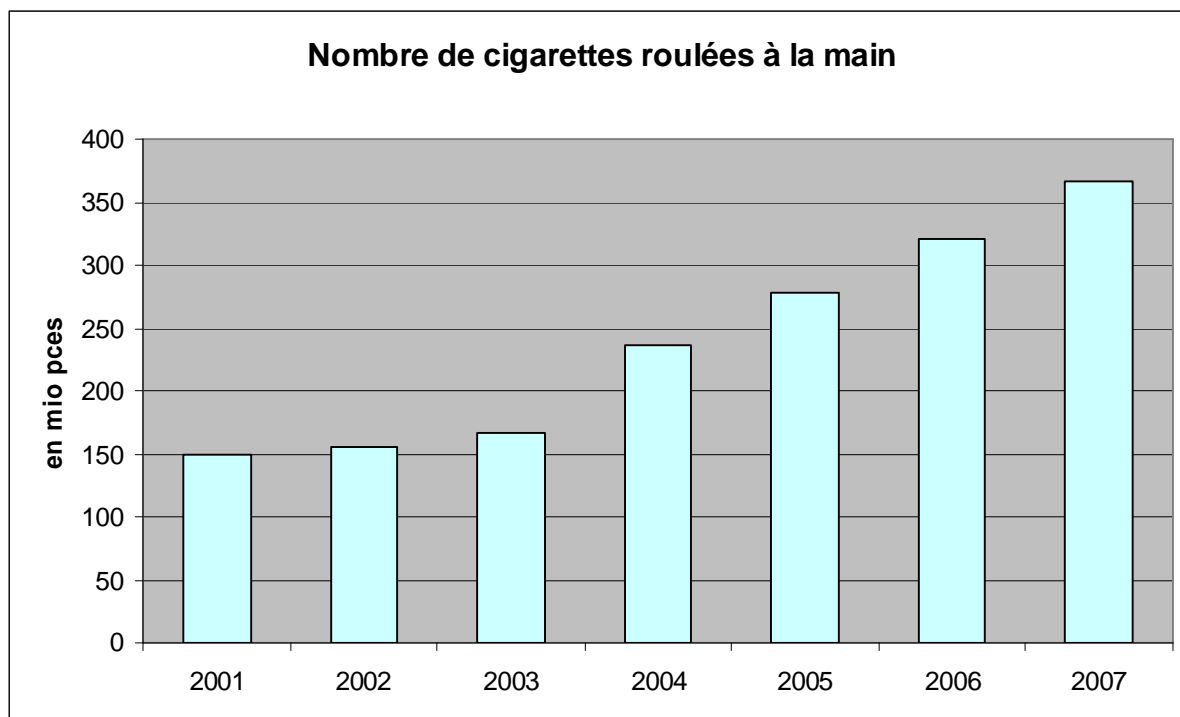
¹ Volkswirtschaftliche Effekte des Rauchens, Eine ökonomische Analyse für Österreich, p. 35.

² www.tabakmonitoring.ch.

³ Estimation de la DGD, base: statistique des importations.

⁴ Erläuterung zur Novelle 2006; communiqué du 12.4.2006 sur la prévention du tabagisme; www.bmqfj.gv.at.

Ainsi, la quantité a plus que doublé par rapport à l'année 2001. En outre, la consommation des cigarettes roulées s'est accrue de près de 50 millions de pièces en 2007 par rapport à l'année précédente, atteignant 3% de la consommation totale de cigarettes.



La révision de la loi sur l'imposition du tabac⁵, en cours de délibération au Parlement, prévoit notamment d'augmenter légèrement la charge fiscale touchant les cigares, les bouts, les cigarillos et le tabac pour la pipe, et d'augmenter massivement l'impôt sur le tabac à coupe fine (tabac à rouler). La forte hausse de l'impôt grevant le tabac à coupe fine vise à freiner la tendance des fumeurs à passer aux cigarettes roulées à la main.

3.4 Contrebande et marché noir

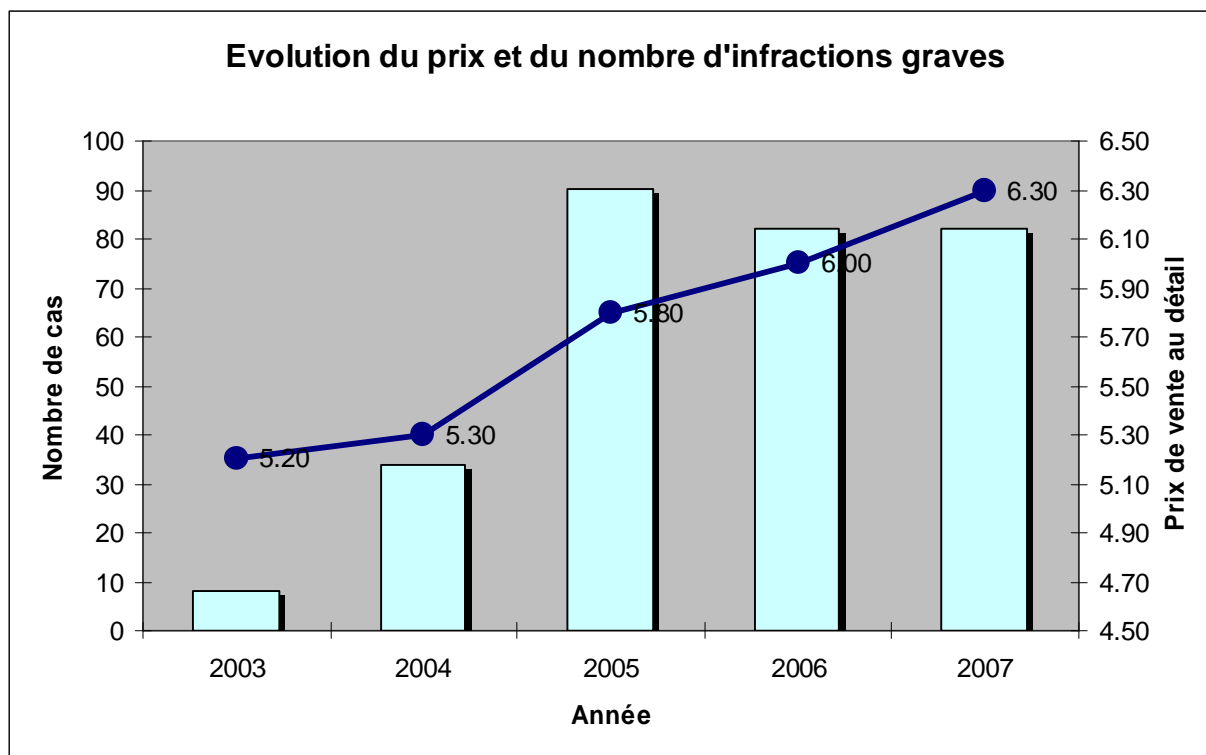
3.4.1 Situation en Suisse

La contrebande peut entraîner de sévères pertes d'impôts. Dans le cas de la Suisse, une hausse de 5% du pourcentage de cigarettes non imposées équivaldrait à des pertes de recettes fiscales de 110 millions de francs. Les passeurs profitent des hausses de prix et des écarts substantiels de prix et d'imposition du tabac qui existent entre pays. Les cigarettes de contrebande sont tantôt proposées en dessous du prix de vente officiel, tantôt écoulées au prix normal dans les commerces ordinaires. Ces pratiques sont susceptibles de prévenir ou d'atténuer l'effet escompté d'une hausse massive d'impôt, à savoir la diminution de la consommation (voir plus loin, ch. 3.4.2.1 et 3.4.2.3).

La statistique des infractions découvertes en Suisse, comptabilisées séparément depuis 2003, diverge profondément de l'évolution des ventes. Les hausses du prix des cigarettes se sont accompagnées d'une forte augmentation du nombre d'infractions constatées par l'Administration fédérale des douanes. Depuis 2003, les infractions sont en hausse de 20% au total, et les infractions graves ont même décuplé. En 2007, 1770 procédures pénales au total ont été ouvertes. 1688 cas, portant sur moins de 1100 cigarettes, ont fait l'objet d'une procédure simplifiée (amende jusqu'à 500 francs). Dans 82 cas, les infractions concernaient de plus grosses quantités et ont donné lieu à une vaste enquête pénale. A cela s'ajoute le chiffre noir

⁵ Message relatif à la modification de la loi fédérale sur l'imposition du tabac, FF **2008** 447.

de la criminalité, qui est sans doute élevé, étant donné que les contrôles physiques à la frontière n'ont cessé de diminuer au cours des dernières années. Dans le trafic des marchandises de commerce, le taux de vérifications n'est que de 0,02% à l'heure actuelle.



3.4.2 Contrebande dans les pays voisins et à l'échelle internationale

Les cas de contrebande aux frontières extérieures de l'UE⁶ ont également augmenté en 2007. 35% des quelque 15 000 cas recensés concernaient des cigarettes de contrefaçon. Ce constat atteste les fortes pressions émanant des pays émergents et l'impact réel, d'un point de vue fiscal, des différences de prix et d'impôt.

Le danger que représentent la contrebande et les contrefaçons de cigarettes a également été reconnu par les enceintes internationales. L'Organisation mondiale de la santé (OMS) a abordé le défi de la contrebande de cigarettes dans sa Convention-cadre pour la lutte anti-tabac⁷ et élabore actuellement un protocole additionnel sur le commerce illicite des produits du tabac⁸. L'Organisation mondiale des douanes (OMD)⁹, quant à elle, publie chaque année un rapport intitulé «Douanes et tabac», dont la dernière édition fait état d'une augmentation au niveau mondial des importations illégales de cigarettes. De son côté, la Cour de justice des Communautés européennes (CJCE) a signalé à plusieurs reprises que le marché des cigarettes est particulièrement exposé au développement d'un commerce illicite¹⁰. Dans trois pays limitrophes de la Suisse, à savoir l'Allemagne, la France et l'Autriche, les cas de découverte

⁶ Communiqué de presse de l'UE du 19 mai 2008 [IP/08/757].

⁷ WHO-Framework Convention on Tobacco Control, FCTC.

⁸ Protocol on Illicit Trade in Tobacco Products.

⁹ Rapport Douanes et Tabac 2007.

¹⁰ Arrêts du 13 décembre 2007, C-374/06, point 34; C-491/01, point 87; C-222/01, point 72.

d'ateliers de production illégaux, occupés à fabriquer des cigarettes de contrefaçon à l'aide d'une infrastructure moderne, sont toujours plus fréquents¹¹.

3.4.2.1 Allemagne

En 2004, l'Allemagne a fortement augmenté, en deux étapes, l'impôt sur le tabac grevant les cigarettes. En parallèle, les contrôles frontaliers ont été réduits à certains endroits. Il en est résulté un effondrement des ventes officielles de cigarettes et un spectaculaire essor des activités de contrebande et du marché noir, qui n'a cessé depuis d'occuper les autorités. Ces hausses d'impôt ont entraîné des pertes de recettes de près d'un demi-milliard d'euros¹².

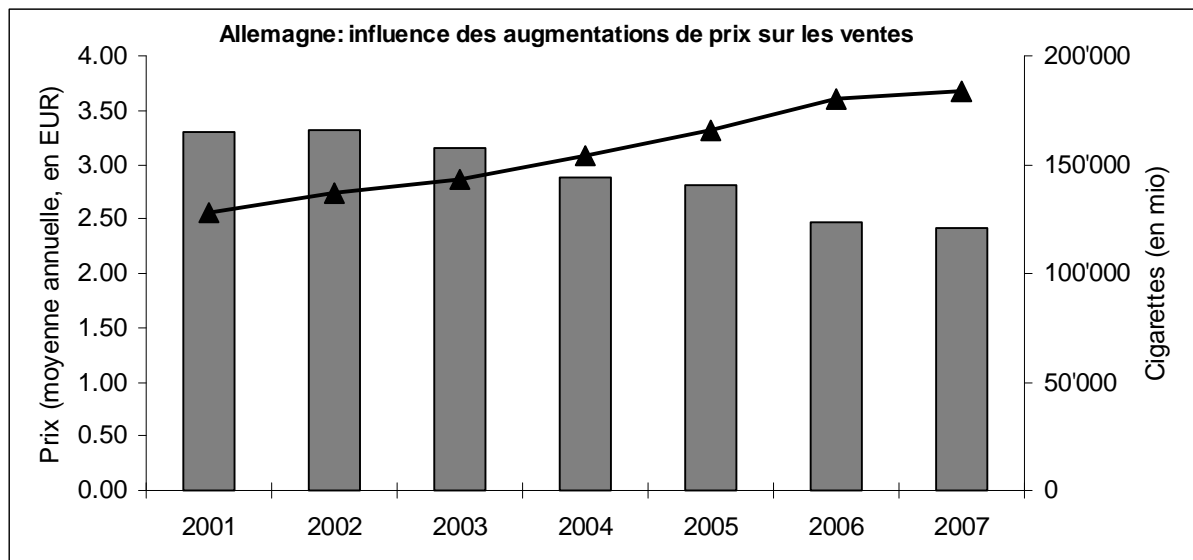


Figure: évolution des ventes de cigarettes manufacturées ou roulées (colonnes) en fonction du prix de vente moyen de toutes les cigarettes manufacturées (courbe) en Allemagne

L'exemple allemand montre clairement l'existence d'une corrélation directe entre le prix de vente au détail et les recettes fiscales. Ainsi, les recettes fiscales ont tendance à fléchir au-delà d'un certain taux fiscal, le prix de vente au détail devenant prohibitif¹³.

En Allemagne, on estime que plus de 20% des cigarettes consommées n'ont pas été imposées. Sans surprise, il existe un important écart entre l'est et l'ouest du pays. Dans les nouveaux Länder, 36% des cigarettes en moyenne échappent au fisc. Le pourcentage grimpe même à 70% dans les villes proches de la frontière polonaise¹⁴. Dans la Ruhr aussi, région pourtant éloignée des pays bon marché, 36% des cigarettes consommées ne sont pas imposées par le fisc allemand.

¹¹ 16th Meeting of Heads of the European Customs Investigation and Intelligence Services 2007; Bundesministerium für Finanzen, Geschäftsbericht 2007, p. 14.

¹² European Commission, Excise Duty Tables, REF 1.024, January 2007.

¹³ Courbe de Laffer: plus le taux d'imposition augmente, plus les recettes fiscales augmentent, jusqu'à un certain seuil, au-delà duquel elles commencent à diminuer. Ce phénomène s'explique par la résistance à l'impôt. La courbe de Laffer est donc un reflet de cette dernière.

¹⁴ Packungsstudie in Deutschland / VdC [Fabrikzigaretten] in Zusammenarbeit mit dem TÜV.

3.4.2.2 Autriche

En Autriche, on observe la même tendance qu'en Allemagne, mais un peu moins prononcée. Au total, 13% des cigarettes en circulation ne sont pas imposées, avec une proportion de 20% à Vienne¹⁵.

Comme déjà indiqué, l'introduction en 2006 d'un prix de vente minimal a permis tout au moins de ralentir l'essor des cigarettes bon marché¹⁶.

3.4.2.3 France

En France, le paquet de la sorte de cigarettes la plus vendue est passé en 2007 de 5 euros à 5,30 euros¹⁷. Le volume des ventes n'a guère changé depuis 2004, malgré les ajustements de prix successifs¹⁸.

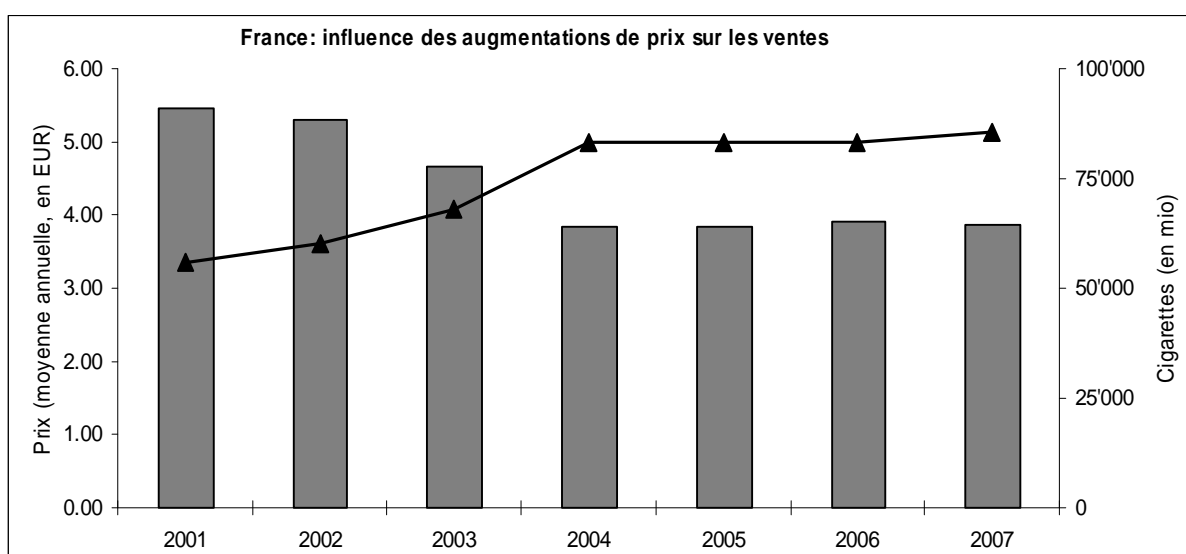


Figure: évolution des ventes de cigarettes manufacturées ou roulées (colonnes) en fonction du prix de vente annuel moyen des cigarettes de la classe de prix la plus vendue (courbe) en France

Par contre, la France est confrontée à une explosion des achats transfrontaliers et du commerce illégal, consécutive à une hausse massive du prix des cigarettes, qui est passé de 3,90 euros en 2003 à 5 euros en 2004. A l'heure actuelle, 22% de toutes les cigarettes consommées en France proviennent des pays voisins. En 2007, les autorités douanières françaises ont en outre confisqué 150 millions de cigarettes¹⁹.

3.5 Etude suisse de 2007 sur les paquets de cigarettes²⁰

Au 4^e trimestre 2007, l'industrie de la cigarette en Suisse a fait faire pour la première fois une étude sur les paquets de cigarettes. Des paquets vides ont été collectés dans des lieux publics, sur la base de critères définis au préalable. Les emballages ont ensuite été triés et évalués selon différents paramètres (origine, imposé/non imposé, authentique/contrefait).

¹⁵ Wirtschaftskammer / Packungsstudie 2006; BMF.

¹⁶ Voir note 4.

¹⁷ Bilan de l'année 2007, Observatoire français des drogues et des toxicomanies, p. 1.

¹⁸ Bilan de l'année 2007, Observatoire français des drogues et des toxicomanies, p. 4.

¹⁹ Insee Picardie - Bilan économique et social 2007.

²⁰ Empty Discarded Pack Collection 2007Q4/ PMI.

Il est apparu que plus de 10% des cigarettes n'étaient pas imposées en Suisse. Dans 4% des cas, il s'agissait de cigarettes achetées hors taxes (duty free), tandis que les autres cigarettes étaient de provenance étrangère. Il est intéressant de noter la présence dans toute la Suisse de cigarettes venant de France, soit le pays voisin le plus cher. Tout porte à croire que la plupart de ces cigarettes françaises proviennent de canaux de distribution illégaux.

3.6 Situation des ventes aux frontaliers et aux touristes

Comme indiqué plus haut, le nombre de cigarettes vendues en Suisse ne correspond pas à la consommation effective de la population résidente.

Il n'est donc pas possible d'assimiler une hausse ou une baisse des ventes à une variation équivalente de la consommation en Suisse²¹. Toute estimation des chiffres de la consommation et de leurs fluctuations doit prendre en compte le rôle essentiel joué par les quantités écoulées dans le trafic de frontière (frontaliers), vendues aux touristes – en vacances ou en transit – ou encore achetées à l'étranger par les nationaux (par ex. dans les boutiques hors taxes). Ces quantités varient selon l'écart de prix avec les pays voisins et ne peuvent être qu'estimées.

4 Evolution de la consommation des cigarettes

La consommation effective de la population suisse ne peut pas être connue avec exactitude car les ventes réalisées en Suisse comprennent les achats des étrangers qui s'approvisionnent en Suisse; par contre ces ventes ne comprennent pas les achats des suisses effectués à l'étranger (duty free). En revanche l'évolution de la consommation peut être estimée avec une assez grande précision. Cette précision est d'autant meilleure que les facteurs tels que contrebande, falsifications, marché noir sont négligeables, et que d'autres facteurs tel que le trafic transfrontalier et le report de la consommation sur des produits alternatifs n'évoluent pas de manière substantielle (cf. à ce propos les chapitres 3.3 et 3.4).

Pratiquement, l'évolution de la consommation de la population résidente en Suisse peut être estimée à partir de trois paramètres pour lesquels des données fiables sont disponibles. Ce sont, par ordre d'importance:

a) Evolution des ventes (y compris les ventes de tabac à rouler)

Les chiffres annuels sur les quantités de cigarettes vendues en Suisse (y compris les cigarettes roulées²²) sont fournis dès 2006 par la Direction générale des douanes (DGD) et jusqu'en 2005 par Swiss Cigarette.

b) Evolution du nombre de fumeurs

L'évolution du nombre de fumeurs de cigarettes est estimée sur la base des données annuelles fournies l'Enquête suisse sur le tabagisme, enquête qui est conduite par une équipe de chercheurs de l'Université de Zurich²³. Pour ce rapport, le Dr. Roger Keller a effectué une extraction de données ne tenant compte que des fumeurs de cigarettes (en excluant donc les personnes qui ne fument que le cigare ou la pipe).

²¹ Volkswirtschaftliche Effekte des Rauchens, Eine ökonomische Analyse für Österreich, p. 35.

²² A raison de 0,75g de tabac à rouler par cigarette.

²³ Monitoring suisse sur le tabac: chaque année, 10 000 personnes de 14 à 65 ans sont interviewées par téléphone. Pour des détails sur la méthodologie, consulter le site www.tabakmonitoring.ch.

c) Evolution de la consommation moyenne déclarée par les fumeurs

L'évolution de la quantité moyenne de cigarettes fumées par les fumeurs est tirée des données fournies par l'Enquête suisse sur le tabagisme.

L'évolution entre 2006 et 2007 d'autres paramètres moins directement influencés par l'imposition (souhait de ne plus fumer, nombre de tentatives pour arrêter de fumer, etc.) n'a pas montré de modifications significatives.

4.1 Evolution des ventes

Même si les quantités consommées ne sont pas identiques aux quantités vendues, l'évolution des ventes représente un bon indicateur pour l'évolution de la consommation. Le graphique ci-dessous quantifie cette évolution pour les périodes 2006-2007 et 2001-2007.

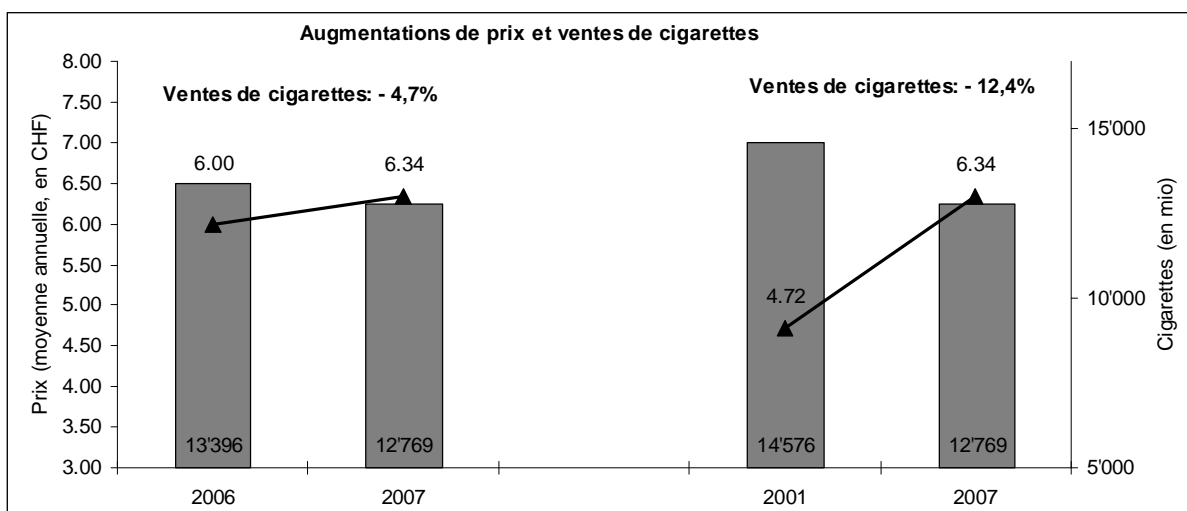


Figure: évolution en % des quantités de cigarettes manufacturées ou roulées vendues en Suisse par rapport au prix de vente de 20 cigarettes fabriquées de la classe de prix la plus vendue (prix moyens annuels corrigés de l'inflation, prix de référence pour 2007)

Entre 2006 et 2007, les ventes de cigarettes manufacturées ou roulées ont diminué de 4,7%. Une baisse des ventes de 12,4% a été observée entre 2001 et 2007.

4.2 Evolution du nombre de fumeurs

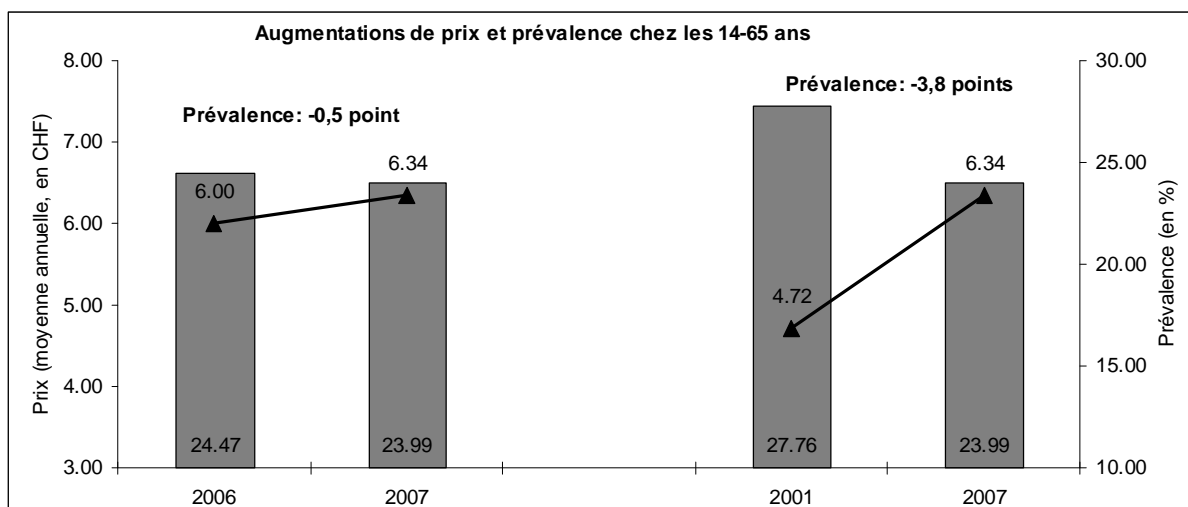


Figure: évolution de la prévalence des fumeurs de cigarettes chez les 14 à 65 ans

Entre 2006 et 2007, la proportion des fumeurs de cigarettes dans la population âgée de 14 à 65 ans est passée de 24,5% à 24,0%²⁴.

La baisse de la prévalence de 3,8 points mesurée entre 2001 et 2007 est supérieure aux intervalles de confiance des deux mesures ($\pm 0,9\%$) ; elle est donc significative.

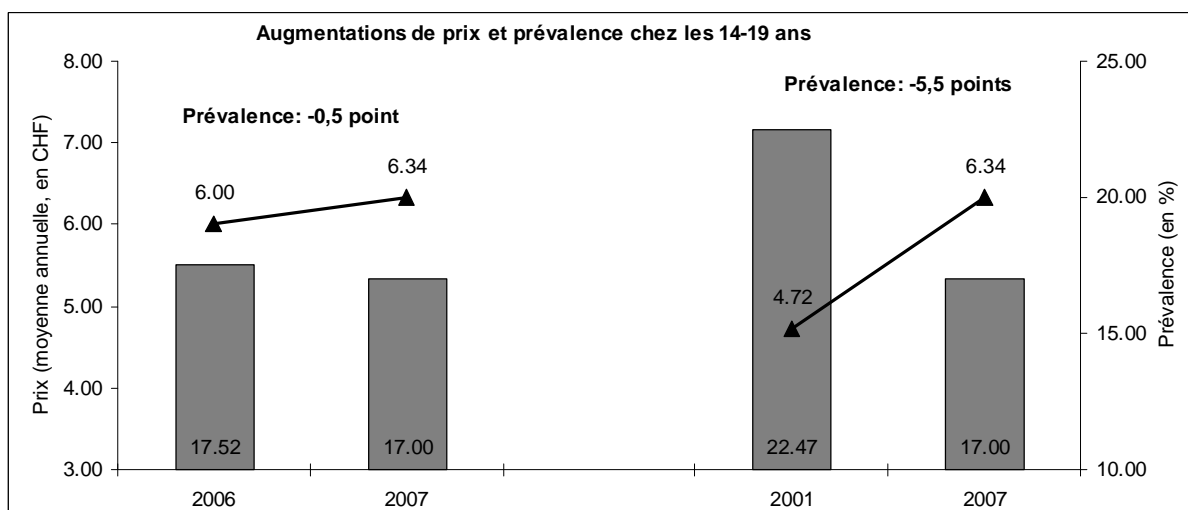


Figure: évolution de la prévalence des fumeurs de cigarettes chez les 14 à 19 ans

Chez les jeunes, la baisse de 0,5 point entre 2006 et 2007 n'est pas significative²⁵.

²⁴ Il faut noter que la diminution de prévalence observée n'est pas significative en raison des marges d'erreur sur les prévalences annuelles, qui sont de $\pm 0,9\%$.

²⁵ La marge d'erreur est de $\pm 2,0$ points en 2006 et de $\pm 2,1$ points en 2007.

Concernant l'évolution de la prévalence chez les jeunes entre 2001 et 2007, on constate une baisse significative de 5,5 points²⁶.

4.3 Evolution de la quantité moyenne par fumeur

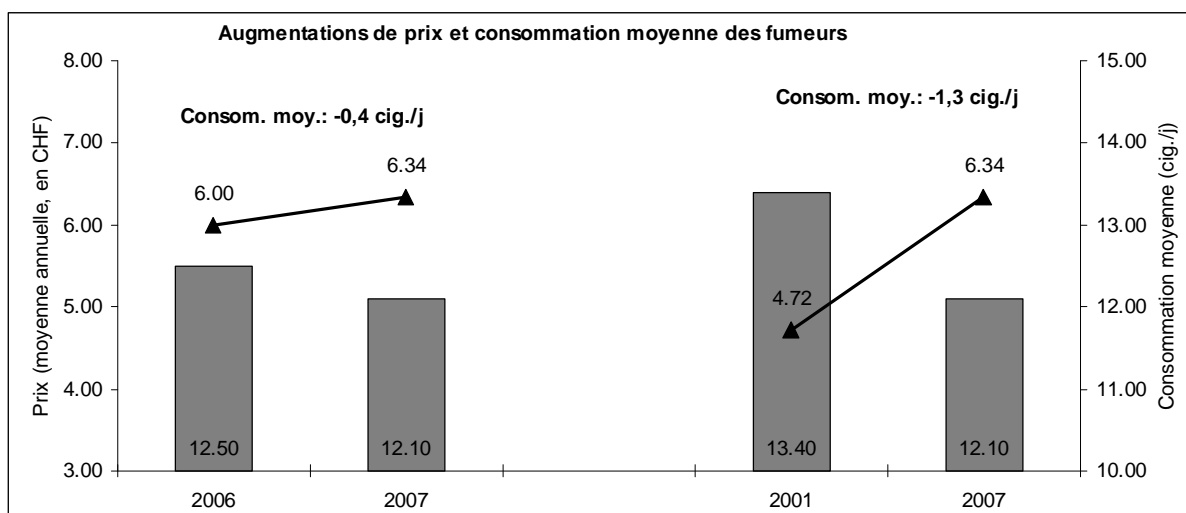


Figure: évolution en cigarettes par jour de la consommation moyenne des fumeurs de 14 à 65 ans

En plus de la réduction du nombre de fumeurs, la quantité moyenne de cigarettes fumées par les fumeurs a diminué de 0,4 cigarette par jour entre 2006 et 2007. Entre 2001 et 2007, cette baisse est de 1,3 cigarette par jour.

4.4 Modélisation de l'impact dû à l'imposition

4.4.1 Introduction

Parmi les différentes mesures prises pour diminuer la consommation de tabac, la question se pose de savoir quelle part de l'effet préventif revient aux augmentations de l'imposition et du prix. A cet effet, une modélisation simple a été effectuée à partir de données de la littérature.

4.4.2 Méthode de la modélisation

Une augmentation de l'imposition (ou du prix) agit d'une part sur le nombre de fumeurs et d'autre part sur la consommation moyenne des fumeurs qui continuent de fumer – en conséquence, la consommation totale diminue.

Sur la base de données suisses, ce lien a été quantifié par le Prof. Alberto Holly de l'Université de Lausanne²⁷. Le Prof. Holly a observé pour la Suisse qu'une augmentation du prix des cigarettes de 10% est suivie d'une réduction de la consommation de 4,2% après 10 ans; un an après une telle hausse, la baisse est de 2,5%.

²⁶ Les marges d'erreur pour 2001 et 2007 sont de $\pm 2,3$ points, respectivement de $\pm 2,1$ points.

²⁷ Alberto Holly: Relations entre la consommation tabagique et la taxation du tabac – Divers scénarios. Institut d'économie et management de la santé, Université de Lausanne, 1999.

Les jeunes ayant un pouvoir d'achat plus faible, ils sont plus sensibles aux augmentations. Selon la littérature spécialisée, une hausse de 10% permet d'abaisser chez eux la consommation de 6%²⁸.

De manière générale, la diminution de la consommation provient pour moitié d'une baisse du nombre de fumeurs et pour moitié d'une diminution de la consommation moyenne des fumeurs restant²⁹.

4.4.3 Résultats de la modélisation

Afin d'évaluer l'impact de l'imposition et des augmentations de prix, une modélisation simplifiée a été effectuée en utilisant la méthode décrite ci-dessus.

	Année	Mesure	Δ Mesure	Impact calculé CT	Δ Impact CT	Impact calculé LT	Δ Impact LT
Ventes de cigarettes (mio)	2001	14 576	-12,40%	14 576	-7,33%	14 576	-12,31%
	2007	12 769		13 509		12 783	
	2006	13 396	-4,68%	13 396	-1,25%	-	-
	2007	12 769		13 229		-	
Prévalence 14-65 ans (%)	2001	27,76	-3,77	27,76	-1,02	27,76	-1,71
	2007	23,99		26,75		26,05	
	2006	24,47	-0,48	24,47	-0,15	-	-
	2007	23,99		24,32		-	
Prévalence 14-19 ans (%)	2001	22,47	-5,47	22,47	-1,37	22,47	-2,31
	2007	17,00		21,09		20,16	
	2006	17,52	-0,56	17,52	-0,18	-	-
	2007	17,00		17,34		-	
Consommation moyenne (cig./j)	2001	13,4	-1,3	13,4	-0,5	13,4	-0,8
	2007	12,1		12,9		12,6	
	2006	12,5	-0,4	12,5	-0,1	-	-
	2007	12,1		12,4		-	

Tableau: comparaison des évolutions mesurées et de l'impact des augmentations de prix sur les différents paramètres. Pour l'estimation de l'impact, des simulations à court terme (CT) et à long terme (LT) ont été utilisées. Exemple de lecture : entre 2001 et 2007, la baisse des ventes de cigarettes manufacturées ou roulées est de 12,4%; la simulation indique que plus de la moitié de cette baisse (entre 7,3% et 12,3%) serait consécutive à l'impact des augmentations de prix.

Selon la simulation, l'augmentation de l'imposition de 30 centimes et l'augmentation de prix par les fabricants de 10 centimes auraient conduit à une baisse des ventes de 1,25% entre 2006 et 2007. La diminution des ventes ne s'expliquant pas par la seule augmentation de l'imposition ou du prix, elle provient probablement aussi de l'impact des autres activités de prévention (généralisation des interdictions de fumer dans les entreprises, entrée en vigueur en avril 2007 de l'interdiction de fumer dans la gastronomie au Tessin, etc.).

²⁸ Maîtriser l'épidémie. L'Etat et les aspects économiques de la lutte contre le tabagisme. Banque mondiale, Washington, 2000.

²⁹ Voir référence précédente.

Entre 2001 et 2007, les ventes de cigarettes manufacturées ou roulées ont diminué de 12,4%. Pour cette période, les simulations avec les deux élasticités - à court terme, respectivement à long terme – indiquent que la baisse des ventes occasionnée par les augmentations de prix aurait atteint entre 7,3% et 12,3%; la baisse effective des ventes due aux augmentations de prix se situe entre ces deux valeurs.

Entre 2006 et 2007, les baisses de la prévalence chez les adultes et chez les jeunes sont faibles et non significatives. La modélisation indique qu'il fallait s'attendre à des baisses de prévalence aussi faibles.

Comme l'indique le tableau ci-dessus pour la période 2001-2007, la proportion de fumeurs adultes a baissé de 3,8% – entre 1,0% et 1,7% de cette baisse peut être imputée aux augmentations de l'imposition et du prix.

Chez les jeunes, la baisse entre 2001 et 2007 est importante et atteint 5,5%. De cette baisse, env. 2% peuvent être imputés aux augmentations de l'imposition et du prix.

La baisse de la quantité moyenne de cigarettes fumées atteint 1,3 cigarette par jour pour la période 2001 – 2007; selon la simulation, environ la moitié de cette baisse provient de l'impact préventif des hausses de prix.

En matière de prévention, le rôle important joué par l'imposition est aussi souligné dans une étude comparant les politiques de prévention de différents pays européens; dans cette étude, l'imposition est considérée comme étant la principale des mesures préventives³⁰.

4.5 Impact global en matière de santé publique

La prévention étant une tâche complexe et de longue haleine, les effets à court terme sont souvent faibles et difficiles à quantifier. Si une baisse de la prévalence des fumeurs de 0,5% dans la population adulte peut paraître faible, elle correspond néanmoins à une diminution de 25 000 fumeurs.

Globalement, les hausses de l'imposition des cigarettes et des prix ont eu un impact substantiel sur la consommation en Suisse. Ainsi, par rapport à 2001, il y a en 2007 environ 150 000 fumeurs de cigarettes en moins³¹, avec environ un tiers de cette baisse pouvant être attribuée aux augmentations de prix. En se basant uniquement sur la réduction du nombre de fumeurs de cigarettes entre 2001 et 2007 (l'impact de la réduction de la consommation chez les fumeurs étant trop difficile à quantifier³²), on peut estimer que, à long terme, les augmentations de l'imposition et du prix ont permis de sauver chaque année environ 5200 années de vie en bonne santé³³, et de prévenir environ 500 décès prématurés dus au tabac³⁴. Toujours à

³⁰ Progress in Tobacco Control in 30 European Countries, 2005 to 2007. Joossens Luk, Raw Martin. Ligue suisse contre le cancer, Berne, octobre 2007.

³¹ Base de calcul: population résidente de 14-65 ans en 2001/2007 (Office fédéral de la statistique).

³² Une réduction de 10% du nombre de cigarettes fumées permet de réduire les risques, mais dans une proportion qui n'atteint pas 10%.

³³ Le paramètre des années de vie en bonne santé est un indicateur fréquemment utilisé par l'Organisation mondiale de la santé pour quantifier l'impact des facteurs de risques sur la santé des populations. Par exemple, partant d'une durée de vie moyenne de 80 ans, un décès à 60 ans représente une perte de 20 années de vie en bonne santé, alors qu'un décès à 40 ans représente une perte deux fois plus grande.

³⁴ Base de calcul pour les années de vie en bonne santé (=DALY): 85 452 années perdues en Suisse à cause du tabagisme (Rapport sur la santé en Europe 2005, OMS 2005).

Base de calcul pour les décès prématurés: 8330 par an en 1995 (Frei Andreas : Kostenanalyse des Tabakkonsums in der Schweiz, Teil 1: Epidemiologie. Health Econ, septembre 1998).

long terme, les économies en frais de traitement médical réalisées par ces augmentations correspondent à un montant estimé à environ 150 millions de francs par an³⁵.

5 Résumé des résultats

5.1 Du point de vue de la prévention

Par rapport à 2006, les ventes de cigarettes manufacturées ont reculé de 5,2% en 2007, une diminution qui est supérieure à la moyenne annuelle sur les dix années précédentes (1,5%). Parallèlement à la baisse des ventes de cigarettes, l'augmentation de l'imposition des cigarettes de 30 centimes qui a eu lieu au 1^{er} octobre 2006 a été suivie par une baisse des ventes de cigarettes, du nombre de fumeurs et de la quantité moyenne de cigarettes fumées par les consommateurs. Elle a permis de diminuer le nombre de fumeurs de cigarettes d'environ 13 500 et d'éviter qu'environ 90 personnes décèdent prématurément à cause du tabagisme.

Les diminutions calculées à partir d'un modèle mathématique sont plausibles avec les baisses mesurées pour les trois paramètres les plus importants: consommation globale, nombre de fumeurs et nombre moyen de cigarettes fumées. Concernant les baisses de la consommation et du nombre de fumeurs, le modèle mathématique indique qu'entre un tiers et la moitié des baisses observées sont imputables à la seule hausse de l'imposition / du prix. Cette modélisation confirme que l'imposition du tabac est l'une des mesures préventives les plus importantes.

5.2 Du point de vue de la politique fiscale

En 2007, les recettes fiscales sont restées stables par rapport à l'année précédente. A ventes égales, la majoration de l'impôt sur le tabac aurait généré 180 millions de francs de recettes supplémentaires. Le recul des ventes a cependant compensé cet effet. Le Conseil fédéral avait pris son parti d'un tel résultat, dans sa décision de 2006 d'augmenter l'impôt sur le tabac.

Les activités de contrebande et de marché au noir sont stables, grâce à la politique fiscale mesurée menée par le Conseil fédéral, et leur ampleur est limitée. D'où l'importance d'introduire les futures hausses d'impôt par petites étapes également, en tenant compte du niveau de prix dans les pays voisins. C'est l'unique façon d'augmenter ou du moins de consolider les recettes de l'impôt sur le tabac, de prévenir efficacement et à peu de frais la contrebande et le marché au noir, ainsi que d'éviter une hausse des importations et un recul des ventes aux frontaliers et aux touristes.

5.3 Recommandation

La politique d'imposition du tabac menée par le Conseil fédéral a fait ses preuves et doit donc être poursuivie. L'impôt sur le tabac doit continuer d'être majoré par petites étapes.

En cas de hausse d'impôt, les principaux critères à prendre en compte sont les suivants:

- recettes de l'impôt sur le tabac;
- évolution du prix des cigarettes dans les pays voisins et de l'imposition du tabac au niveau de l'UE;
- évolution de la consommation de cigarettes et du pourcentage de fumeurs;
- évolution de la contrebande et du marché noir, ainsi que des ventes dans le trafic frontalier et touristique.

³⁵ Base de calcul: 1,2 milliard de francs pour le traitement médical en 1995 (Vitale Sarino, Priez France, Jeanrenaud Claude: Le coût social de la consommation de tabac en Suisse. Université de Neuchâtel, 1998).