

Qu'est-ce que l'affectation spécifique des taxes sur le tabac ?



- « L'affectation » ou « l'hypothèque » des taxes sur le tabac de recettes renvoie à la séparation de tout ou partie des recettes fiscales à une fin désignée, habituellement pour financer des programmes de santé ou d'autres programmes. Il existe un lien direct entre le paiement de la taxe ou des frais et l'utilisation des fonds.
- Les recettes fiscales affectées comprennent les droits de licence télévisuelle pour payer le contenu gratuit, les péages ou les taxes sur l'essence utilisés pour l'entretien des routes.
- De plus en plus de pays utilisent une sorte de taxe sur le tabac. Parmi les pays qui ont présenté des rapports sur les mesures de lutte antitabac dans le GTCR 2019 de l'OMS (Tableau 9.4), 37 ont utilisé un certain type d'affectation des taxes. La plupart (28) ont signalé un objectif de santé, souvent combiné avec la lutte contre le tabac et contre les maladies non transmissibles, le sport ou la culture.

Affectation de deux types de taxe de base sur le tabac



- Les taxes « **dures** » ou « substantielles » lient une dépense à une source de revenus dans la loi. En Inde, par exemple, le Welfare Cess pour les travailleurs de Beedi est utilisé pour les programmes d'aide sociale.
- Les taxes « **douces** » ou « symboliques » consacrent ou engagent des fonds à une fin, mais ne sont pas nécessairement juridiquement contraignantes. En France, une partie des recettes de la taxe sur le tabac est normalement utilisée pour financer l'assurance maladie et les soins de santé sans affectation officielle. Aux Philippines, le ministère de la Santé doit présenter un budget annuel pour les programmes couverts dans le cadre de sa demande de budget.

Pourquoi les taxes sur le tabac ?



- Les maladies liées au tabac causent plus de 8 millions de décès dans le monde chaque année. À long terme, la réduction de la consommation de tabac génère des économies dans les dépenses de santé publique.
- Toutefois, la mise en œuvre de mesures de lutte antitabac exige l'affectation de ressources à court terme.

Avantages et inconvénients de l'affectation de la taxe sur le tabac



Arguments favorables :

- Les gens sont plus favorables à l'augmentation des impôts lorsqu'ils savent qu'ils seront utilisés pour des programmes sociaux ciblés. Un sondage effectué avant une augmentation d'impôt visant à financer une fondation de promotion de la santé dans l'État australien de Victoria a indiqué que 47 % des répondants étaient en faveur d'une augmentation d'impôt. Ce chiffre est passé à 84 % si les fonds étaient utilisés pour des services de santé ou communautaires (Doethinchem, 2010).
- Cette affectation peut contribuer à garantir le financement de programmes sous-financés, notamment dans le domaine de la santé.
- Elle peut créer un lien plus étroit entre les impôts et les dépenses et accroître la responsabilisation, la transparence et l'efficacité des dépenses publiques.
- Elle peut être considérée comme un type de frais d'utilisation, en particulier dans les pays où l'État fournit des soins de santé, car les fumeurs auront plus de problèmes de santé.

Arguments défavorables :

- L'affectation introduit des rigidités dans le processus budgétaire.
- Elle peut limiter la disponibilité des fonds à d'autres fins ou réduire le financement du ministère de la Santé.
- Elle peut entraîner la fragmentation des programmes et des politiques de santé.
- Les ressources finiront par diminuer à mesure que la consommation de produits nocifs ou malsains diminuera.

Affectation spécifique des taxes sur le tabac

Utilisations des recettes des taxes affectées



- Dans la plupart des cas, les taxes sur le tabac sont affectées à la lutte antitabac et à la promotion de la santé, à la Couverture santé universelle (CSU) ou aux infrastructures du système de santé. Toutefois, on compte parmi d'autres domaines d'affectation la jeunesse, les sports, les programmes sociaux et les programmes sur d'autres moyens de subsistance dans les régions productrices de tabac.

Leçons apprises



- Pour être acceptée, cette affectation doit présenter une justification cohérente et fondée sur des données probantes quant aux besoins et aux avantages de la lutte antitabac. Elle doit pouvoir persuader les décideurs et le public. Un partenariat intersectoriel solide entre le gouvernement et les ONG est essentiel. Elle doit être soutenue à tous les niveaux, notamment par les politiciens, les décideurs, le public, les autorités financières. En général, on appuie davantage l'utilisation de nouvelles sources de revenus plutôt que la réorientation des revenus existants.
- Les décisions relatives à la structure et à la gestion doivent être prises avant la mise en œuvre, notamment :
 - Une définition claire de l'objectif de la dépense.
 - La définition de la gestion des fonds réservés ; cela peut se faire par l'entremise du ministère des Finances, d'un fonds extrabudgétaire ou d'un organisme de mise en œuvre.
 - Les institutions doivent être prêtes et capables de mettre en œuvre et de gérer les fonds.
 - Pendant combien de temps l'affectation sera-t-elle effective ?

Sources

- Chaloupka F, Powell L, Warner K, The Use of Excise Taxes to Reduce Tobacco, Alcohol, and Sugary Beverage Consumption, Annual Review of Public Health, 2019, 40:187-201.
- Cashin C, Bloom D, Susan S, Barroy H, Kutzin J, O'Dougherty S, Aligning public financial management and health financing, Health financing working paper No. 4, WHO, 2017. https://www.who.int/health_financing/documents/aligning-pfm-health-financing/en/.
- Doehinchem, O. Hypothecation of tax revenue for health, World Health Report 2010, Background Paper 51, WHO.
- Taxes sur le tabac à affectation spécifique : les enseignements de l'expérience de neuf pays. OMS, 2016. <http://www.who.int/tobacco/publications/economics/earmarked-tobacco-taxes-lesson-nine-countries/en>.
- Sustainable Funding Models for Tobacco Control: a Discussion Paper. International Union Against Tuberculosis and Lung Disease, September 2014.
- Tobacco taxation and innovative health-care financing. WHO, Regional Office for South-East Asia. 2012, <https://apps.who.int/iris/handle/10665/206014>.
- Rapport de l'OMS sur l'épidémie mondiale de tabagisme, 2015, 2017, 2019.

Exemples de pays :



Australie

- 1987 : L'État australien de Victoria a créé la Victoria Health Promotion Foundation pour administrer l'utilisation des recettes fiscales pour les programmes de promotion de la santé et de lutte antitabac après plusieurs années de fortes hausses de taxes. D'autres États ont fait de même par la suite.
- 1997 : Les taxes affectées ont pris fin après une décision selon laquelle la Constitution ne permettait pas aux États de percevoir les droits d'accise. Cependant, le gouvernement fédéral a alors commencé à financer directement les fondations de santé publique.

Thaïlande

- La Thailand Health Promotion Foundation (ThaiHealth) a été créée en 2001. Elle a été fondée grâce à des droits d'accise supplémentaires de 2 % sur l'alcool et les produits du tabac. ThaiHealth est un organisme indépendant qui verse directement les recettes des droits d'accise.
- Les opérations sont supervisées par un Comité de gouvernance présidé par le Premier ministre. Un comité d'évaluation distinct est chargé d'évaluer le rendement global. ThaiHealth finance un large éventail de projets, notamment des recherches, des programmes communautaires, des campagnes de sensibilisation et des campagnes médiatiques de masse, qui permettent d'éviter les doubles emplois avec le ministère de la Santé publique.

Costa Rica

- Le Costa Rica a mis en place une forte hausse des taxes sur le tabac en 2012. Toutes les nouvelles recettes fiscales ont été affectées à la lutte antitabac et à d'autres initiatives en matière de santé. Les activités comprennent le traitement et la prévention des maladies liées au tabac, la promotion de la santé, la recherche sur la prévention et l'abandon de la dépendance à l'alcool et aux drogues, et la promotion de l'activité physique.

Californie, États-Unis

- Une augmentation importante des taxes sur le tabac au niveau de l'État a été introduite en 1988. 20 % des nouveaux revenus ont servi à financer un programme complet de lutte antitabac. 5 % ont financé un programme de recherche axé sur le tabac. Au cours des dix premières années, 2,4 milliards de dollars ont été consacrés au programme de lutte antitabac.

Philippines

- Une réforme fiscale complète des droits d'accise sur les produits du tabac et l'alcool a été adoptée en 2012, avec le ferme soutien du président. Les impôts ont été simplifiés et considérablement augmentés. L'objectif principal était de financer la Couverture de santé universelle (CSU).
- Le ministère de la Santé prend en charge le fonds et les allocations annuelles sont fondées sur les programmes de dépenses à moyen terme, qui sont décidés par un Comité de coordination du budget de développement.

