

LES NOTES DE POLITIQUE DU CRES

Finances Publiques et Taxation du Tabac en Présence de Variétés de Marques : Théorie et Application au Sénégal et au Nigéria

INTRODUCTION

L'utilisation des taxes d'accise – ad valorem et spécifiques – pour réduire la consommation de cigarettes est relativement une nouvelle pratique dans beaucoup de pays en développement. Il existe néanmoins suffisamment d'exemples empiriques pour témoigner de l'utilisation de ce genre de taxes par des gouvernements à travers le monde pour augmenter les recettes fiscales. La plupart du temps, ces revenus fiscaux sont utilisés afin de financer le système de santé ainsi que d'autres programmes de développement. Les adoptions récentes du Programme d'Action d'Addis-Abeba et de l'Agenda 2030 des Nations Unies pour le Développement Durable ont signifié l'importance accrue de la taxation du tabac ainsi que de ses produits dérivés. Plus spécifiquement, l'Agenda 2030 entend renforcer la mise en place au niveau des pays de la Convention-cadre de l'Organisation Mondiale de la Santé pour la lutte anti-tabac : Framework Convention on Tobacco Control, FCTC. Cette convention-cadre est un traité international ratifié par 180 pays qui ont accepté et pris l'engagement de protéger la santé publique à travers la mise en place de mesures concrètes sur le contrôle du tabac. L'article 6 du FCTC met l'accent sur les prix et les taxes comme des moyens effectifs pour réduire la demande de tabac, et offre des lignes directrices encourageant l'utilisation de l'arme fiscale dans les stratégies nationales de contrôle du tabac.

La taxation du tabac représente en outre un outil important à la disposition de beaucoup de pays qui aspirent à atteindre leurs objectifs de développement et peut à terme représenter une politique gagnant-gagnant pour ces gouvernements, en ceci qu'ils peuvent à la fois réduire la dépendance au tabac ainsi qu'élargir leurs bases fiscales. Etant donné que les taxes sont toujours relativement modestes dans la plupart des pays en développement, et que la demande pour les produits du tabac y est souvent inélastique, beaucoup de gouvernements de ces pays peuvent significativement accroître leurs revenus en augmentant les taxes sur le tabac.

En se basant sur les données du GATS (Global Adult Tobacco Survey), ainsi que sur les résultats empiriques précédemment obtenus, cette étude entend : i) déterminer quelle catégorie de taxes d'accise semble la plus appropriée au marché de la cigarette au Sénégal et au Nigéria, puis ii) analyser l'impact sur le prix, sur la demande de cigarettes, ainsi que sur les recettes fiscales, d'une augmentation des taxes d'accise, pour chacun de ces deux pays. Pour ce faire, nous proposons au préalable un modèle théorique de taxation du tabac accompagné d'une analyse empirique du marché de la cigarette au Sénégal et au Nigéria pour savoir quelle catégorie de taxes d'accise – ad valorem ou spécifiques – correspond le mieux au contexte local. La présente note de politique rend compte des principaux résultats qui découlent de cette étude.

METHODOLOGIE

Nous proposons un modèle à bien unique avec différentes variétés, ce qui correspond parfaitement au cas de la cigarette.

RESULTATS

Analyse de concentration de marché

Le Sénégal ne comportant que trois marques importantes de cigarettes, nous ne pouvons calculer que l'indice de concentration pour les deux plus grandes marques. Une simple analyse du ratio de concentration au Sénégal indique une concentration assez forte du marché du tabac dans le pays. En effet, les deux plus grandes marques consommées en 2014 – Excellence et Marlboro – représentent à elles seules plus de 70% des parts de marché. Ceci s'apparente à un duopole, qui est soit voulu ou accidentel. L'analyse des données du Nigéria conduit à des conclusions plus ou moins similaires : le marché de la cigarette au Nigéria est un oligopole, où les quatre plus grandes marques se partagent près de 80% du marché. Les parts de marchés des différentes marques de cigarettes au Sénégal et au Nigéria.

Parce qu'il ne prend pas en compte les parts de marché de toutes les entreprises de l'industrie, le ratio de concentration ne donne pas une idée assez claire de la distribution de la taille des entreprises. Il ne donne pas non plus d'amples détails sur la compétitivité de l'industrie. Pour faire face à certaines de ces imperfections, nous déterminons l'Indice d'Herfindahl de l'industrie du tabac au Sénégal et au Nigéria. Cet indice (aussi appelé l'Indice d'Herfindahl-Hirschman, ou simplement HHI) est une mesure de la taille des entreprises en relation avec l'industrie et un indicateur du degré de compétition entre elles.

En utilisant les parts de marché calculées à partir de l'enquête GATS, l'indice d'Herfindahl au Sénégal correspond à 31,64% et à 25,62% au Nigéria. Ces chiffres confirment les conclusions induites par les indices de concentration de marché, avec peut-être plus de clarté : (a) le marché de la cigarette est fortement concentré à la fois au Sénégal et au Nigéria ; (b) cette concentration est plus marquée au Sénégal qu'au Nigéria. L'objectif de tous ces calculs est d'offrir une approximation raisonnable du mark-up introduit précédemment, qui à son tour permettra de renseigner sur le choix de la taxe d'accise appropriée pour le Sénégal et le Nigéria. Ces observations néanmoins n'offrent qu'un aperçu de ce qu'auraient pu être des marchés du tabac plus dynamiques, étant donné qu'elles ne s'appuient que sur l'enquête GATS. En tant que tel, elles ne doivent pas être prises comme une description absolue des marchés du tabac au Sénégal et au Nigéria.

Variations relatives des prix et recettes fiscales

Notre modèle de taxation d'accise diffère principalement de ces derniers par l'introduction du nombre de variétés de produits ou marques de cigarettes, avec une application directe au marché du tabac. Les résultats du modèle théorique indiquent que dans un cadre de taxation d'accise, le nombre de variétés de marques affecte directement à la fois le degré de concentration du marché et l'effet marginal des taxes d'accise spécifiques et ad valorem sur le prix du tabac. En outre, la comparaison des effets marginaux des taxes d'accise ad valorem et spécifique dépend des coûts marginaux de production des variétés pondérés par les taxes et du nombre de variétés. L'application du modèle montre tout d'abord que les taxes d'accise spécifiques sont mieux adaptées pour le Sénégal, tandis que les taxes d'accise ad valorem semblent mieux adaptées au Nigéria. Ce résultat importe dans la mesure où les taxes d'accise au Sénégal et au Nigéria sont exclusivement ad valorem.

En plus du modèle théorique, nous utilisons un modèle de simulation classique de taxation. Plus spécifiquement, nous estimons les variations relatives des prix, de la demande, celles des recettes

fiscales ainsi que les seuils critiques de taxation suite à un développement continu de la taxation d'accise. Le faible niveau de taxation au Sénégal et au Nigéria indique d'importantes marges fiscales pour leurs gouvernements. En effet, le niveau de la taxe d'accise pour la marque de cigarette la plus consommée en 2014 au Sénégal et au Nigéria était respectivement de 25 et 15,87%, suggérant la possibilité de fortement augmenter le niveau des taxes. Le niveau général des taxes sur la marque de cigarettes la plus populaire au Sénégal et au Nigéria était de 40,25 et 20,63% respectivement. Tout au long de la simulation, nous utilisons principalement les estimations des élasticités-prix de la demande de cigarettes calculées dans une autre étude, et basées sur les données du GATS. Il ressort aussi que le développement fiscal n'a pas les mêmes implications pour ces deux pays. Augmenter les taxes d'accise sur le tabac au Sénégal réduit fortement sa demande, mais aussi entraîne une baisse des recettes fiscales d'accise, tandis que cela induirait une baisse moins substantielle de la demande au Nigéria néanmoins accompagnée d'une hausse des recettes fiscales. Cette différence découle en grande partie du fait que l'élasticité-prix de la demande est très forte au Sénégal (-1,124) alors qu'elle est minimale au Nigéria (-0,235). Finalement, il est important de noter aussi qu'il existe un seuil au delà duquel les augmentations des taxes n'ont plus d'effets positifs sur les recettes fiscales au Nigéria. Cette simulation constitue une contribution supplémentaire à la littérature des biens addictifs dans les pays en développement en général et en Afrique en particulier.

RECOMMANDATIONS

- (i) Tout d'abord, les taxes d'accise spécifiques semblent plus appropriées pour le Sénégal tandis que les taxes d'accise ad valorem semblent meilleures pour le Nigéria. Sachant que le prix représente le déterminant majeur de la demande, il est important pour le Sénégal et le Nigéria d'accorder plus d'importance respectivement aux taxes d'accise spécifiques et ad valorem. L'idée n'est guère de totalement remplacer les taxes d'accise ad valorem par celles spécifiques ou l'inverse. Il est possible d'avoir une situation où les deux formes de taxes d'accise coexistent, ce qui n'est guère exactement le cas aujourd'hui. En 2014 par exemple, les taux de taxes d'accise ad valorem en pourcentages du prix de la marque de cigarettes la plus vendue au Sénégal et au Nigéria étaient respectivement de 25 et 15,87%, alors qu'il n'existait aucune taxation spécifique dans chacun de ces pays.
- (ii) Tandis que le double objectif de développement des recettes fiscales d'accise et de réduction de la demande de cigarettes est parfaitement réalisable au Nigéria, telle politique en l'état actuel des choses n'est pas possible au Sénégal. Cela découle principalement du fait de l'élasticité-prix très élevée (-1,124) de la demande de cigarettes au Sénégal. Le gouvernement sénégalais doit donc consentir à perdre une fraction de ses recettes fiscales d'accise contemporaines s'il compte davantage réduire la consommation de cigarettes. Une hausse des taxes d'accise sur le tabac pour tous les fumeurs de 60% au Sénégal entraînera une augmentation de 45% des prix et une baisse de près de moitié la demande de cigarettes dans le pays. Cela néanmoins conduirait à une diminution de 28,36% des recettes fiscales d'accise.
- (iii) Etant donnée la très faible élasticité-prix de la demande de cigarettes au Nigéria (-0,235), les autorités de ce pays y ont une plus large marge de manœuvre, au contraire du Sénégal. Au Nigéria, l'objectif de réduction de la demande de cigarettes n'est guère incompatible avec la

mobilisation de recettes fiscales d'accise supplémentaires. Le pays peut donc procéder à une politique fiscale agressive afin de contrôler la demande de cigarettes. Plus spécifiquement, les autorités nigérianes peuvent augmenter les taxes d'accise de 216,58% par rapport à leurs valeurs actuelles avant d'atteindre un seuil au delà duquel les recettes fiscales cessent d'augmenter par rapport à leurs valeurs antérieures. Un tel développement fiscal conduirait à une hausse de 162,44% des prix et de 62,11% des recettes fiscales. Au delà de ce seuil, ces dernières commencent à décliner inmanquablement. Une politique fiscale agressive consistant à augmenter les taxes d'accise de 433,18% au Nigéria permettrait d'y réduire la demande de cigarettes de 76,46%, tout en gardant inchangé le niveau actuel des recettes fiscales.

(iv) Finalement, il est possible dans chacun de ces deux pays de mettre en place une politique de taxation différenciée : en fonction de la localisation géographique au Sénégal et en fonction de la tranche d'âge au Nigéria. Une hausse de 60% des taxes par exemple réduirait de 74,44% la demande dans les zones rurales au Sénégal, alors que la demande ne baisserait "seulement" que de 51% pour le reste des fumeurs dans le pays. Il serait donc possible de taxer les ruraux différemment du reste des fumeurs pour parvenir aux mêmes résultats. De même, les fumeurs âgés de 25 à 44 ans au Nigéria tendent à être moins sensibles aux taxes que le reste de fumeurs du pays. Il est tout à fait envisageable de taxer un peu plus cette catégorie de fumeurs. Néanmoins, la mise en place d'une taxation différenciée risque de se heurter à deux obstacles : l'incompatibilité avec les cadres législatifs en vigueur et le problème du trafic. Taxer différemment plusieurs groupes de fumeurs peut s'avérer inconstitutionnel au regard des lois sénégalaises et nigérianes. En outre, des prix différenciés par régions géographiques risquent d'exacerber le trafic illégal de cigarettes.

Toutes ces recommandations découlent de simulations dont l'ingrédient principal est l'élasticité-prix de la demande de cigarettes au Sénégal et au Nigéria. La très faible valeur de l'élasticité au Nigéria, quels que soient les groupes sociaux considérés, témoigne d'une forte inélasticité de la demande de tabac suite à des changements de prix dans ce pays. Au contraire, la très forte élasticité de la demande au Sénégal pourrait suggérer que le niveau de taxation y a peut-être atteint son seuil critique, étant données les circonstances locales, ou tout simplement que les consommateurs y sont plus exposés à davantage de substituts au tabac.

Auteurs :

Théophile T. Azomahou, Maastricht University et Université de Clermont Auvergne, CERDI

Racky Baldé, Maastricht University et UNU-MERIT

Abdoulaye Diagne, CRES et Université Cheikh Anta Diop

Papa Yona Mane, CRES et Université Gaston Berger

Ibrahima S. Kaba, Maastricht University et UNU-MERIT