



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Département fédéral des finances DFF
Administration fédérale des douanes AFD
Direction générale des douanes

**Rapport explicatif
sur la modification de la loi fédérale sur
l'imposition du tabac
(LTab)**

2013-xxxx

Condensé

Le Conseil fédéral propose un renouvellement de sa compétence en matière d'augmentation de l'impôt grevant les cigarettes et un relèvement de cette compétence en ce qui concerne le tabac à coupe fine. Il s'agit par la même occasion d'accorder à l'Administration fédérale des douanes (administration des douanes) une marge de manœuvre un peu plus grande dans l'exécution de ses tâches.

Le Conseil fédéral a depuis plusieurs années pour but de procurer à la Confédération des recettes supplémentaires au moyen d'augmentations de l'impôt sur le tabac tout en rapprochant la charge fiscale grevant les tabacs manufacturés en Suisse du niveau minimal en vigueur dans l'UE. Les recettes provenant de l'impôt sur le tabac sont affectées au financement de la contribution fédérale à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité ainsi qu'aux prestations complémentaires à cette assurance.

La compétence dont le Conseil fédéral disposait pour augmenter l'impôt sur le tabac grevant les cigarettes a été entièrement épuisée à l'occasion de la dernière augmentation, qui a eu lieu le 1^{er} avril 2013 (augmentation de l'impôt de 0 fr. 10 par paquet). Le prix de la classe de prix la plus vendue se monte à partir du 1^{er} avril 2013 à 8 fr. 20 par paquet de cigarettes. Compte tenu d'un prix moyen pondéré de 7 fr. 50 (2012), l'impôt sur le tabac représente depuis sa dernière augmentation une charge fiscale de 56,56¹ pour cent du prix de vente au détail. Le pourcentage minimal de charge fiscale actuellement en vigueur dans l'UE, soit 57 % du prix moyen pondéré de vente au détail, est ainsi quasiment atteint. Il faut cependant que le Conseil fédéral conserve à l'avenir la compétence d'augmenter l'impôt sur le tabac. Afin d'éviter que les consommateurs ne passent au tabac à coupe fine pour la confection de cigarettes roulées à la main, il faut qu'à l'avenir l'impôt grevant ce produit augmente dans le même ordre de grandeur que celui grevant les cigarettes.

Il s'agit par la même occasion d'accorder à l'administration des douanes une plus grande marge de manœuvre dans l'exécution de la loi sur l'imposition du tabac afin que les tâches puissent être liquidées à l'endroit où cela semble le plus judicieux. Lorsque l'intervention de la Direction générale des douanes n'est pas une nécessité, il faut que l'administration des douanes puisse déterminer le service interne compétent.

¹ Pour un prix de vente au détail de 7 fr. 50, le taux de l'impôt sur le tabac se monte à 212 fr. 10 ‰, ce qui correspond à un impôt sur le tabac de 4 fr. 242 par paquet de cigarettes.

1 Grandes lignes du projet

1.1 Contexte

Depuis plusieurs années, le Conseil fédéral a pour but de rapprocher progressivement la charge fiscale grevant les tabacs manufacturés en Suisse du niveau minimal en vigueur dans l'UE tout en fournissant des recettes supplémentaires à la Confédération au moyen d'augmentations de l'impôt sur le tabac. Les recettes provenant de l'impôt sur le tabac sont affectées au financement de la contribution fédérale à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité ainsi qu'aux prestations complémentaires à cette assurance.

Depuis le dernier renouvellement de sa compétence d'augmenter l'impôt en 2003, le Conseil fédéral a majoré l'impôt sur les cigarettes à six reprises, pour un total de 1 fr. 70². La dernière augmentation a eu lieu dans le cadre de l'élaboration du programme de consolidation et de réexamen des tâches 2014³; en effet, une augmentation mesurée des recettes contribue à alléger le budget.

Compte tenu des augmentations de prix décidées par les différents fabricants et importateurs, soit 1 fr. 70⁴ au total, le prix de vente de la classe de prix la plus vendue, qui se monte actuellement à 8 fr. 20 par paquet de cigarettes⁵, a évolué de la manière suivante (augmentation en centimes sur le prix de vente au détail [PVD] exprimé en francs par paquet):

Tableau 1: Augmentations d'impôt et de prix depuis 2003

Augmentation en cts	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Impôt (Conseil fédéral)	30	50		30		30		20			10
Prix (industrie)	10	10	20		10	20	10	20	20	30	20
Nouveau PVD	5.20	5.80	6.00	6.30	6.40	6.90	7.00	7.40	7.60	7.90	8.20

Source: Direction générale des douanes, section Imposition du tabac et de la bière

La modification de la loi fédérale du 21 mars 1969 sur l'imposition du tabac⁶ est nécessaire, car la compétence du Conseil fédéral d'augmenter l'impôt sur le tabac grevant les cigarettes a été épuisée avec la dernière augmentation, qui est entrée en vigueur le 1^{er} avril 2013, et les objectifs fixés dans la loi ne peuvent pas être atteints sans la modification demandée.

Il s'agit par la même occasion d'accorder à l'administration des douanes une plus grande marge de manœuvre dans l'exécution de la loi sur l'imposition du tabac, afin

² Impôt sur le tabac y compris TVA. En 2003, on avait encore utilisé 10 centimes relevant de l'ancienne compétence d'augmenter l'impôt.

³ FF 2013 757

⁴ Ce montant contient 0 fr. 43 d'impôt sur le tabac (part ad valorem) et 0 fr. 13 de TVA. Sur les augmentations de prix totalisant 3 fr. 40, un montant de 2 fr. 26 doit donc être mis sur le compte de l'impôt sur le tabac et de la TVA, le montant revenant à l'économie n'étant que de 1 fr. 14.

⁵ État au 1^{er} avril 2013.

⁶ RS 641.31

que les tâches puissent être liquidées à l'endroit où cela semble le plus judicieux du point de vue de l'économie administrative. Aux endroits où l'intervention de la Direction générale des douanes n'est pas une nécessité, il faut que l'administration des douanes puisse déterminer le service compétent à l'intérieur de son organisation.

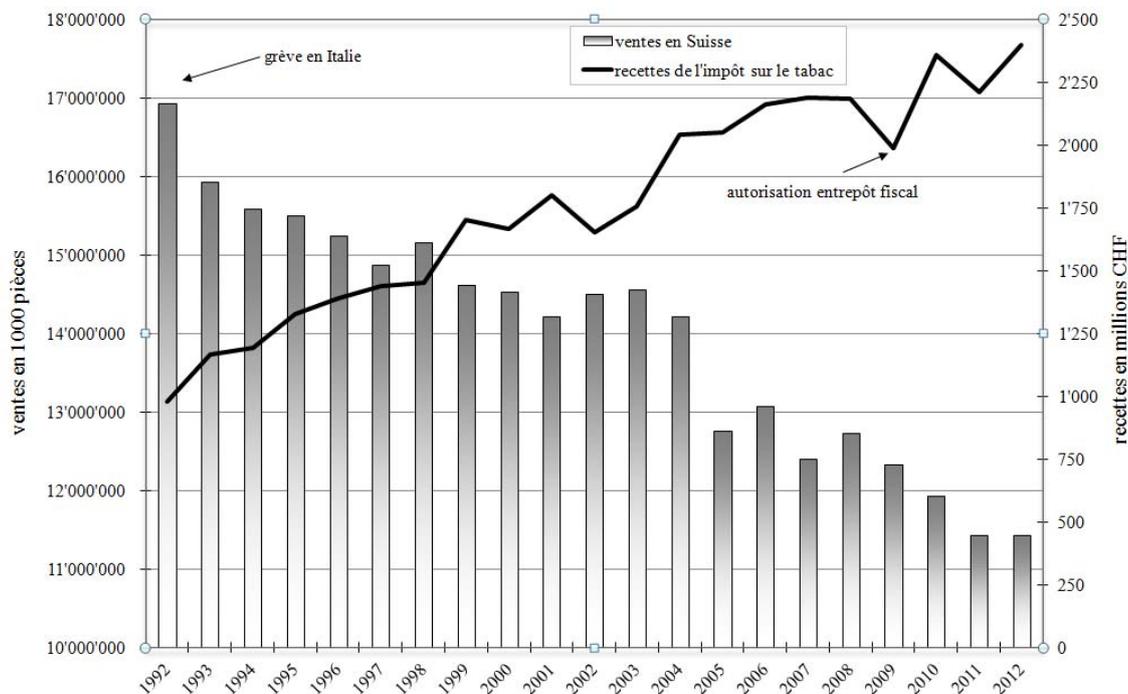
1.2 Nouvelle réglementation proposée

1.2.1 Compétence d'augmenter l'impôt sur les cigarettes

En matière d'imposition du tabac, le Conseil fédéral mène depuis des années une politique mesurée (politique des petits pas). Parallèlement à la question du rendement de l'impôt sur le tabac, il tient également compte dans ses décisions de l'évolution des prix des cigarettes dans les pays voisins et de l'imposition du tabac dans l'ensemble de l'UE, de l'évolution de la consommation de cigarettes et de la proportion de fumeurs au sein de la population, de l'évolution de la contrebande et du marché noir et, enfin, de l'évolution des ventes dans le trafic de frontière et le trafic touristique⁷.

Le Conseil fédéral s'efforce de poursuivre cette politique en matière d'imposition du tabac. Des augmentations d'impôt massives et déséquilibrées se traduisent par des prix trop élevés, qui sont une incitation à la contrebande et au marché noir et par conséquent à la criminalité. Le fait que la Suisse ne connaisse à ce jour pas de contrebande organisée de cigarettes est à mettre au crédit de la politique que le Conseil fédéral a suivie jusqu'à présent en matière d'imposition du tabac. Malgré un recul du volume des ventes, les recettes de l'impôt sur le tabac ont constamment augmenté en raison des augmentations de prix et d'impôt:

Graphique 1: ventes de cigarettes et recettes de l'impôt sur le tabac en Suisse



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

⁷ Cf. rapport du 26 novembre 2008 «Efficacité de l'augmentation de l'impôt sur les cigarettes en 2006; évaluation des effets sur la politique de la santé et de la fiscalité»: <http://www.efd.admin.ch/dokumentation/zahlen/00578/01296/index.html?lang=fr>.

D'après l'art. 11, al. 2, de la loi sur l'imposition du tabac, le Conseil fédéral peut, en vue du cofinancement des contributions de la Confédération à l'assurance-vieillesse et survivants, à l'assurance-invalidité ainsi qu'aux prestations complémentaires à cette assurance et en vue de l'adaptation aux taux d'impôt en vigueur dans l'Union européenne, augmenter les taux d'impôt grevant les différents tabacs manufacturés dans le cadre de la compétence qui lui a été attribuée.

Si le législateur entend atteindre les objectifs inscrits dans la loi, le Conseil fédéral doit obtenir la compétence lui permettant d'augmenter l'impôt sur les cigarettes. Ainsi que cela a déjà été relevé, cette compétence est épuisée. Pour pouvoir procéder à de nouvelles augmentations de l'impôt, le Conseil fédéral doit obtenir une nouvelle compétence appropriée pour l'augmentation de l'impôt sur les cigarettes exprimée en pour-cent.

Si l'on voulait accorder au Conseil fédéral une compétence d'augmenter l'impôt sur les cigarettes identique quant au montant à celle qui lui avait été accordée en 2003, la nouvelle compétence devrait être fixée à 50 %. Compte tenu d'un impôt spécifique de 118 fr. 32 au 1^{er} avril 2013, cela permettrait de procéder à des augmentations d'impôt totalisant 1 fr. 70 par paquet de cigarettes. Si, se fondant sur la même base, l'on voulait accorder une compétence d'augmenter l'impôt de 80 %, cela permettrait de procéder à des augmentations d'impôt totalisant 2 fr. 80 par paquet de cigarettes.

A partir du 1^{er} janvier 2014, l'UE grèvera les cigarettes d'une accise⁸ globale représentant au moins 60 % du prix moyen pondéré de vente au détail (cf. chiffre 1.3.1). Sur la base d'un prix moyen pondéré des cigarettes de 7 fr. 80⁹, et en admettant que les différents fabricants n'augmenteront plus leurs prix d'ici à la prochaine augmentation de l'impôt, ce dernier devra être majoré de 0 fr. 40¹⁰ au total par paquet de cigarettes pour atteindre cette valeur. Ce raisonnement fait abstraction des critères susceptibles de justifier une augmentation de l'impôt qui ont été énumérés plus haut; il prend uniquement en compte la volonté de se rapprocher de l'imposition minimale en vigueur dans l'UE.

Une compétence d'augmentation de l'impôt de 80 % augmenterait de toute façon la marge de manœuvre du Conseil fédéral; elle lui permettrait même de se limiter à une adaptation du taux minimal si cela semblait judicieux du point de vue fiscal. Lors du dernier renouvellement de sa compétence, le Conseil fédéral demandait qu'elle soit fixée à 50 %, mais le Parlement l'a augmentée à 80 % à l'issue des débats. C'est pourquoi le Conseil fédéral demande aujourd'hui qu'on lui accorde une augmentation identique à celle qui lui avait été octroyée en 2003. Le montant exact ne joue qu'un rôle secondaire; il définit simplement la longueur de la période au terme de laquelle une nouvelle compétence devra de nouveau être demandée au Parlement.

⁸ Dans la terminologie de l'UE, le terme «accise» désigne un impôt à la consommation.

⁹ Prix moyen pondéré de vente au détail 2012 de 7 fr. 50, plus l'augmentation d'impôt de 0 fr. 10 (2013) et l'augmentation de prix de 0 fr. 20 des différents fabricants (2013).

¹⁰ 60 % de 7 fr. 80 correspondent à 4 fr. 68, ce qui, après déduction de l'impôt actuel, soit 4 fr. 32, donne une différence de 0 fr. 36. D'après le Surveillant des prix, les étapes d'augmentation de l'impôt doivent être effectuées en chiffres ronds (0 fr. 10, 0 fr. 20, 0 fr. 30, etc.). Procéder différemment reviendrait à faire bénéficier l'industrie d'une part de l'augmentation. Une étape d'augmentation de l'impôt de 0 fr. 40 par paquet de cigarettes serait par conséquent nécessaire (0 fr. 37 d'impôt sur le tabac et 0 fr. 03 de TVA).

1.2.2 Compétence d'augmenter l'impôt pour le tabac à coupe fine

Avec l'augmentation du 1^{er} avril 2013, le taux minimal applicable au tabac à coupe fine a subi une hausse comparativement élevée, passant de 50 francs à 80 francs par kilogramme. En effet, le taux minimal adopté en 2010 n'avait eu quasiment aucun effet sur le marché, ce que le Conseil fédéral voulait corriger. Cependant, cette première augmentation a épuisé une grande partie de la compétence du Conseil fédéral, notamment en ce qui concerne le taux minimal: cette compétence a été utilisée à raison de presque 50 % pour l'impôt spécifique et de 75 % pour le taux minimal.

Il est judicieux de rapprocher plus fortement l'imposition minimale du tabac à coupe fine pour la confection de cigarettes roulées à la main de l'imposition minimale qui s'applique au cigarettes: on évite ainsi d'encourager la concurrence entre ces deux produits par des différences fiscales trop marquées et on tient compte du fait que ces deux produits ont une nocivité égale.

Pour que l'impôt grevant le tabac à coupe fine puisse à l'avenir être augmenté dans la même mesure que celui grevant les cigarettes, il est judicieux de redéfinir aujourd'hui la compétence du Conseil fédéral sur la même base et dans le même ordre de grandeur. En partant du taux d'impôt actuel, il faudrait par conséquent accorder au Conseil fédéral la même compétence que pour les cigarettes.

D'ici à 2020, l'UE va augmenter par étapes l'accise minimale grevant le tabac à coupe fine pour la confection de cigarettes roulées à la main; calculée sur le prix moyen pondéré de vente au détail, cette accise minimale passera du taux actuel de 43 % à un taux de 50 %. La compétence renouvelée permettrait de se rapprocher de ces valeurs au cours des prochaines années. La Suisse atteint actuellement la valeur seuil en vigueur; l'impôt s'y monte à 45,8 %¹¹ du prix moyen pondéré de vente au détail.

1.2.3 Compétence en matière d'exécution au sein de l'administration des douanes

Lors de l'adoption de la loi sur l'imposition du tabac le 21 mars 1969, la Direction générale des douanes a été désignée comme autorité compétente dans la quasi-totalité de cet acte législatif. Cela a par exemple eu pour conséquence que, jusqu'à la fin de 2009, toutes les taxations à l'importation étaient traitées de façon centralisée à Berne.

Lors de l'entrée en vigueur de la dernière révision de la LTab, le 1^{er} janvier 2010, certaines tâches ont déjà été décentralisées. Depuis lors, les taxations à l'importation en question sont exclusivement effectuées par les bureaux de douane. Pour des raisons d'efficacité, l'administration des douanes désire à l'avenir exercer en principe d'autres activités de façon décentralisée (par exemple certains contrôles chez les fabricants indigènes). Dans le cas de l'impôt sur le tabac, cette nouvelle approche nécessite cependant une adaptation de la loi. Dans le projet, le terme «Direction géné-

¹¹ Le prix moyen pondéré de 2012, soit 182 fr. 60, correspond à un taux d'impôt de 83 fr. 65 par kg (25 % de 182 fr. 60, plus 38 fr. 00).

rale des douanes» (= Berne) est par conséquent remplacé par le terme «administration des douanes» (toute l'administration) dans les domaines qui ne relèvent pas impérativement de la compétence de la Direction générale des douanes. Ce changement permettra d'encore mieux exploiter les synergies dans le domaine opérationnel.

1.2.4 Autres adaptations

La loi sur l'imposition du tabac est un acte législatif relativement ancien, mais des révisions partielles appropriées ont permis de toujours la garder à jour. Son exécution ne pose pas de problèmes.

L'idée d'une révision plus poussée est par conséquent abandonnée pour le moment, d'autant plus que d'autres révisions de lois (par exemple la révision du droit pénal fiscal) et des développements internationaux pourraient avoir une influence directe sur la future évolution du droit dans la loi sur l'imposition du tabac. Une révision totale devra avoir lieu en temps opportun.

1.3 Comparaison avec le droit européen

Depuis le 1^{er} janvier 2010, le système fiscal suisse est compatible avec celui de l'UE pour la totalité des produits.

Dans l'Union européenne, la base juridique déterminant l'imposition du tabac est la directive 2011/64/UE du Conseil du 21 juin 2011 concernant la structure et les taux des accises applicables aux tabacs manufacturés¹².

1.3.1 Cigarettes

Dans l'UE, l'accise globale (droit spécifique et droit ad valorem sans TVA) sur les cigarettes doit actuellement représenter au moins 57 % du prix moyen pondéré de vente au détail des cigarettes mises à la consommation. Indépendamment du prix moyen pondéré de vente au détail, cette accise ne doit pas être inférieure à 64 euros par 1000 cigarettes. Toutefois, les Etats membres qui perçoivent une accise d'au moins 101 euros par 1000 cigarettes calculée sur la base du prix moyen pondéré de vente au détail n'ont pas besoin de respecter l'exigence de 57 %.

A compter du 1^{er} janvier 2014, l'accise globale sur les cigarettes représente au moins 60 % du prix moyen pondéré de vente au détail des cigarettes mises à la consommation; indépendamment de ce prix, elle n'est pas inférieure à 90 euros par 1000 cigarettes. Les Etats membres qui perçoivent une accise d'au moins 115 euros par 1000 cigarettes calculée sur la base du prix moyen pondéré de vente au détail n'ont pas besoin de respecter l'exigence de 60 %.

Avec son taux minimal actuellement fixé à 212 fr. 10, la Suisse atteindra sans problème l'accise minimale de 115 euros. Cependant, le Conseil fédéral a de tout temps également suivi la stratégie consistant à se rapprocher du taux minimal exprimé en pour-cent.

¹² Journal officiel de l'Union européenne L 176/24 du 5 juillet 2011.

1.3.2 Tabac à coupe fine

Dans l'UE, l'accise globale perçue sur le tabac fine coupe destiné à rouler les cigarettes représente actuellement au moins 43 % du prix moyen pondéré de vente au détail du tabac à fumer fine coupe mis à la consommation, ou au moins 47 euros par kilogramme.

Au cours des années à venir, ce taux minimal sera augmenté en trois étapes (2015: 46 %; 2018: 48 %; 2020: 50 %) pour atteindre respectivement au moins 54 euros et 60 euros par kilogramme.

En Suisse, le prix moyen pondéré par kilogramme de tabac à coupe fine mis à la consommation se montait à 182 fr. 60 en 2012, avec un taux d'impôt de 83 fr. 65 atteignant les normes de l'UE tant en ce qui concerne le montant que le pourcentage (45,81 %).

2 Commentaires des articles

2.1 Adaptation de la compétence en matière d'exécution

Art. 2

Remplacement de l'expression «Direction générale des douanes» par l'expression «Administration fédérale des douanes (administration des douanes)».

Art. 15, al. 1, 2 et 3, art. 17, al. 1, art. 18, al. 1, art. 24, al. 1, let. b, art. 36, al. 1, let. g

Remplacement de l'expression «Direction générale des douanes» par l'expression «administration des douanes».

Art. 19, al. 1

Remplacement de l'expression «Administration fédérale des douanes (administration des douanes)» par l'expression «administration des douanes».

Ces modifications servent à l'adaptation de la compétence en matière d'exécution, qui incombe explicitement à la Direction générale des douanes dans le texte actuel. Les tâches de contrôle correspondantes doivent à l'avenir pouvoir être exercées par les bureaux de douane.

2.2 Nouvelle compétence du Conseil fédéral en matière d'augmentation de l'impôt sur les cigarettes et le tabac à coupe fine

Art. 11, al. 2, let. a

La compétence d'augmenter l'impôt sur les cigarettes se fonde sur le taux d'impôt spécifique actuel de 118 fr. 32¹³ et permet, avec une compétence de 80 %, d'aug-

¹³ RO 2012 6085

menter le taux d'impôt spécifique de 94 fr. 66¹⁴ au maximum. Des augmentations d'impôt totalisant 2 fr. 80 par paquet de cigarettes deviennent ainsi possible:

Tableau 2: calcul de l'augmentation maximum de l'impôt (par 1000 pièces)

Elément ad valorem (25 % de 140 fr. 00 ¹⁵)	35 fr. 00 ‰
TVA: 8 % de 140 fr. 00 (: 108 * 8)	10 fr. 37 ‰
Elément spécifique (140 fr. 00 moins 45 fr. 37)	94 fr. 63 ‰
Total	140 fr. 00 ‰

On arrive à ce résultat parce que, pour la plus petite étape d'augmentation de l'impôt, soit 0 fr. 10 par paquet de cigarettes, la part d'impôt spécifique exposée ci-après est toujours nécessaire:

Tableau 3: calcul du taux d'impôt spécifique dans le cas d'une étape de 10 centimes

Elément ad valorem (25 % de 5 fr. 00 ¹⁶)	1 fr. 250 ‰
TVA: 8 % de 5 fr. 00 (: 108 * 8)	0 fr. 370 ‰
Elément spécifique (5 fr. 00 moins 1 fr. 620)	3 fr. 380 ‰
Total	5 fr. 00 ‰

Une compétence d'augmenter l'impôt de 94 fr. 66 donne la possibilité d'effectuer 28 étapes d'augmentation de 0 fr. 10¹⁷, soit un total de 2 fr. 80 par paquet de cigarettes.

L'augmentation de 80 % que peut décider le Conseil fédéral en vertu de l'art. 11, al. 2, let. a, LTab s'applique à la part d'impôt (spécifique) par pièce et au taux minimal (spécifique et ad valorem), mais non à la part d'impôt fixée en fonction du prix de vente au détail.

Art. 11, al. 2, let. c

La compétence d'augmenter l'impôt sur le tabac à coupe fine se fonde sur le taux d'impôt spécifique actuel de 38 fr. 00¹⁸ et permet, avec une compétence de 80 %, d'augmenter le taux d'impôt spécifique de 30 fr. 40¹⁹ au maximum. Il est ainsi possible de procéder à des augmentations d'impôt totalisant 44 fr. 97 par kilogramme:

¹⁴ 118 fr. 32 * 180 % = 212 fr. 98, moins le taux d'impôt spécifique actuel de 118 fr. 32 = 94 fr. 66.

¹⁵ L'augmentation de 2 fr. 80 par paquet de 20 cigarettes correspond à une augmentation de 140 fr. 00 ‰.

¹⁶ L'augmentation de 0 fr. 10 par paquet de 20 cigarettes correspond à une augmentation de 5 fr. 00 ‰.

¹⁷ 94 fr. 66 / 3.380 = 28.066

¹⁸ RO 2012 6085

¹⁹ 38 fr. 00 * 180 % = 68 fr. 40, moins le taux d'impôt spécifique actuel de 38 fr. 00 = 30 fr. 40.

Tableau 4: calcul des augmentations d'impôt possibles

Elément ad valorem (25 % de 44 fr. 97)	11 fr. 243 par kg
TVA: 8 % de 44 fr. 97 (: 108 * 8)	3 fr. 331 par kg
Elément spécifique (44 fr. 97 moins 14 fr. 574)	30 fr. 396 par kg
Total	44 fr. 97 par kg

Avec la compétence d'augmenter l'impôt de 80 % dont l'adoption est proposée, le taux minimal, actuellement fixé à 80 fr. 00, pourra être augmenté de 64 fr. 00 pour atteindre 144 fr. 00.

L'augmentation de 80 % que peut décider le Conseil fédéral en vertu de l'art. 11, al. 2, let. c, s'applique à la part d'impôt par kilogramme et au taux minimal, mais non à la part d'impôt (ad valorem) fixée en fonction du prix de vente au détail.

2.3 Adaptation des voies de recours

Art. 32

Certaines activités en relation avec la perception de l'impôt devront désormais être exercées de façon décentralisée auprès des bureaux de douane. Ces activités comprennent notamment les destructions de cigarettes (dues par exemple à des erreurs de conditionnement) avec remboursement de l'impôt sur le tabac. Afin que, dans le cadre des activités servant à l'imposition sur le territoire suisse, les personnes assujetties à l'impôt disposent des mêmes voies de recours qu'à l'heure actuelle et que le premier interlocuteur en cas d'irrégularité reste la Direction générale des douanes, les décisions qui ne sont pas fondées sur le droit douanier peuvent faire l'objet d'un recours auprès de la Direction générale des douanes.

3 Conséquences

Le renouvellement de la compétence d'augmenter l'impôt grevant les cigarettes et le relèvement de cette compétence en ce qui concerne le tabac à coupe fine n'ont pas d'effets directs. Cependant, si le Conseil fédéral poursuit sa politique actuelle des petits pas (cf. chiffre 1.2.1) une fois que la nouvelle compétence lui aura été accordée, il faudra compter avec les conséquences exposées ci-après.

3.1 Conséquences pour la Confédération

Une augmentation de l'impôt sur le tabac se traduit en règle générale par une hausse des prix de vente au détail. Le volume des ventes de cigarettes en Suisse continuera donc de diminuer, tandis que les recettes de l'impôt sur le tabac vont probablement poursuivre leur progression.

Si l'on se fonde sur un prix de 8 fr. 20 par paquet et des ventes annuelles de 11 milliards de cigarettes (2012: 11,4 milliards de cigarettes), une augmentation d'impôt de 0 fr. 30 par paquet générerait actuellement des recettes supplémentaires avoisinant

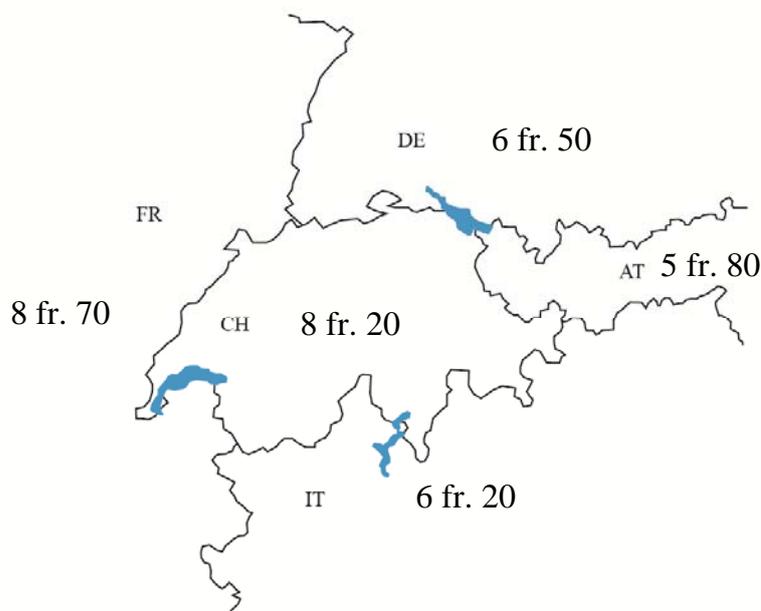
respectivement 150 millions de francs (impôt sur le tabac uniquement) et 165 millions de francs²⁰ (impôt sur le tabac y compris TVA)

3.2 Conséquences économiques

Au cours des dix dernières années, les ventes de cigarettes ont globalement reculé (- 21,5 %). Le recul du chiffre d'affaires qui en résulte a été au moins compensé par les hausses de prix continues des différents fabricants. L'expérience montre que, malgré des ventes en diminution, il ne faut guère s'attendre à des licenciements de grande ampleur. En ce qui concerne les impôts cantonaux et fédéraux ainsi que les impôts sur le bénéfice et le capital des entreprises, il ne faut pas non plus s'attendre à des pertes fiscales significatives.

Cependant, la hausse des prix incite plus fortement les consommateurs à se procurer les tabacs manufacturés à un prix plus avantageux à l'étranger, ce qui constituerait un inconvénient du point de vue des fabricants et commerçants indigènes ainsi que pour l'évolution des recettes de l'impôt sur le tabac. Au cours des cinq dernières années, les différences de prix par rapport aux voisins directs de la Suisse ont pour l'essentiel évolué en défaveur de notre pays. Alors qu'en 2007 il n'y avait qu'en Autriche que les cigarettes étaient meilleur marché qu'en Suisse, la France est en 2013 le seul pays dans lequel elles soient plus chères que chez nous (comparaison portant sur la classe de prix la plus vendue; état au 1^{er} juillet 2013; cours de l'euro: 1 fr. 24):

Graphique 2: comparaison des prix avec les pays voisins de la Suisse



Il est difficile d'estimer dans quelle mesure la différence de prix influence le comportement d'achat des consommateurs en Suisse. On peut cependant admettre que les achats dans les pays étrangers pratiquant des prix plus avantageux sont en aug-

²⁰ 11 milliards de cigarettes * 15 fr. 00 ‰ = 165 millions de francs

mentation et que les fumeurs qui se fournissent à l'étranger importent leurs cigarettes sans payer de redevances grâce à la franchise de 200 cigarettes en vigueur dans le trafic touristique. Une baisse des ventes toucherait donc tout particulièrement le commerce de détail des régions frontalières, ce qui représente une menace pour des emplois en Suisse.

Les augmentations d'impôt et de prix constituent aussi une mesure visant à faire baisser la consommation de tabac. Il est cependant impossible de chiffrer quel sera l'impact de la baisse des ventes en Suisse sur la consommation indigène effective, sur la santé publique et sur les conséquences économiques de la consommation de tabac, car l'ampleur des importations opérées dans le cadre des franchises en vigueur dans le trafic touristique n'est pas connue.

4 Relation avec le programme de la législature et les stratégies nationales du Conseil fédéral

Le projet n'est pas annoncé dans le message du 25 janvier 2012 sur le programme de la législature 2011 à 2015²¹.

Il est en accord avec le Programme national tabac 2008 – 2012 (PNT), que le Conseil fédéral a prolongé, le 9 mai 2012, jusqu'à la fin de 2016.

5 Aspects juridiques

5.1 Constitutionnalité et légalité

Les dispositions modifiées se fondent sur les bases constitutionnelles actuelles (art. 95, al. 1, 131, al. 1, let. a, 134 et 164, al. 1, Cst.).

5.2 Compatibilité avec les obligations internationales

Le projet est conforme à l'art. III de l'accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT; RS 0.632.21; traitement national, pas de discrimination entre les produits indigènes et les produits importés).

5.3 Forme de l'acte à adopter

Le projet est de nature purement législative. En effet, l'art. 164, al. 1, let. a, Cst. précise que toutes les dispositions importantes qui fixent des règles de droit doivent être édictées sous la forme d'une loi fédérale.

²¹ FF 2012 349

5.4 Frein aux dépenses

Le projet ne prévoit aucune dépense soumise au frein aux dépenses (art. 159, al. 3, let. b, Cst.).

5.5 Respect des principes de la loi sur les subventions

Le projet de loi ne prévoit ni aides financières ni subventions.

5.6 Délégation de compétences législatives

Une loi fédérale peut prévoir une délégation de la compétence d'édicter des règles de droit, à moins que la Constitution ne l'exclue (art. 164, al. 2, Cst.).

Dans le cas présent, le législateur donne au Conseil fédéral la compétence de majorer les taux d'impôt dans le cadre clairement défini des prescriptions légales.

Consultation