



Berne, le 27 février 2025

24.073

Mise en œuvre et financement de l'initiative populaire pour une 13^e rente AVS

Rapport de l'OFDF

Source de financement supplémentaire pour l'AVS, via l'impôt sur le tabac

1 Contexte

Lors de la séance de la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil des États (CSSS-E) du 27 janvier 2025, l'administration a été chargée, en complément du rapport n° 5 sur la modification de l'impôt sur le tabac, de clarifier les questions suivantes :

- De combien faudrait-il augmenter la taxe sur le paquet de cigarettes pour atteindre 300 millions de recettes supplémentaires ? Quelles bases légales devraient être adaptées ?
- Est-ce que la création d'une nouvelle taxe, par exemple sur les produits à base de CBD, peut être envisagée ? Si oui, avec quel potentiel de recettes et quelle base légale serait nécessaire ?

2 Dernières décisions du Conseil fédéral et du Parlement

La dernière augmentation d'impôt sur divers produits du tabac (autres que les cigarettes) a eu lieu le 1^{er} janvier 2025. Elle doit contribuer à équilibrer les finances de la Confédération pour l'année 2025. Il n'est pas encore possible de se prononcer sur les effets de ces changements.

Le postulat 23.3588 « Vue d'ensemble du marché des produits du tabac et des succédanés du tabac », déposé le 23 mai 2023 par la Commission de l'économie et des redevances du Conseil national, charge le Conseil fédéral de répondre dans un rapport à diverses questions concernant le marché du tabac (notamment le type de produits, la fiscalité à laquelle ils sont soumis, la flexibilisation de l'impôt minimal et les compétences). Ce rapport, qui est en cours d'élaboration, présentera au Parlement un aperçu de la situation actuelle et pourra servir de base à d'éventuelles modifications de la fiscalité sur les produits du tabac.

3 Réponses de l'administration

3.1 De combien faudrait-il augmenter la taxe sur le paquet de cigarettes pour atteindre 300 millions de recettes supplémentaires ?

En 2024, 7,96 milliards de cigarettes ont été soumises à taxation en Suisse. Pour générer des recettes supplémentaires de l'ordre de 300 millions de francs, il faudrait relever de 90 centimes le montant total (impôt sur le tabac plus TVA) prélevé sur chaque paquet de cigarettes. Une manière de procéder consisterait à relever la part spécifique de l'impôt de 11,832 à 14,87 centimes par cigarette. Le prix de vente moyen pondéré pour 20 cigarettes augmenterait ainsi de 10,7 %, passant de 8,42 à 9,32 francs, pour une marge et des quantités imposées inchangées. Le prix d'un paquet de la marque la plus vendue augmenterait de 9,6 %, passant de 9,40 à 10,30 francs (voir l'annexe I pour le calcul détaillé).

Ces estimations se fondent sur les quantités imposées en 2024. Il est toutefois difficile de chiffrer précisément la hausse d'impôt nécessaire, car l'évolution des quantités imposées ne

dépend pas uniquement de l'élasticité des prix, mais aussi et surtout du rapport avec les prix pratiqués à l'étranger et de la demande en Suisse. Les recettes supplémentaires effectivement générées peuvent donc s'avérer inférieures aux estimations, voire être inexistantes. Cela s'explique par les effets imprévisibles d'une hausse significative de l'impôt sur le comportement des consommateurs.

Jusqu'à présent, le Conseil fédéral a suivi une politique des « petits pas » sur cette question. Il a relevé l'impôt sur le tabac par paliers de 10 à 30 centimes jusqu'à épuisement de sa compétence en 2013. Cette stratégie a permis d'augmenter les recettes. La seule fois où le Conseil fédéral a procédé à une hausse plus marquée, de 50 centimes en 2004, les recettes supplémentaires avaient été à peine perceptibles l'année suivante en raison d'un net recul des ventes.

Une hausse d'impôt importante sur une seule catégorie de produits peut se traduire par une réduction imprévisible des quantités imposées, notamment en raison de l'existence de produits de substitution. D'autres effets possibles sont une augmentation des achats à l'étranger (prix moyens pour un paquet de 20 cigarettes dans les pays voisins : 7,63 euros en Allemagne, 6,00 euros en Autriche, 5,40 euros en Italie, 12,70 euros en France) ainsi qu'un développement de la contrebande (par les voyageurs ou des professionnels). Le marché noir pourrait ainsi devenir plus lucratif.

Les enquêtes fondées sur la collecte de paquets vides¹ montrent qu'aujourd'hui déjà, une part importante des cigarettes consommées en Suisse n'y sont pas imposées, en particulier dans les régions frontalières (2024 : environ 22 % à Lugano et Bâle, environ 17 % à Schaffhouse et Genève). Un prix de 10,30 francs par paquet serait comparable à la situation en France en 2023 (prix du paquet en 2023 : environ 11 euros = environ 10,45 francs). Or, des études utilisant la même méthode ont montré que 40 % des cigarettes consommées en France en 2023 n'étaient pas imposées dans ce pays. Les conséquences d'une telle chute des volumes de vente sur l'économie (par ex. pertes d'emplois, baisse de recettes fiscales cantonales et fédérales, de TVA et d'impôts sur les bénéfices) sont impossibles à chiffrer.

3.2 Quelles bases légales devraient être adaptées ?

Le montant de l'impôt sur les cigarettes pourrait être relevé en modifiant l'annexe I « Tarif d'impôt pour les cigarettes » de la loi fédérale sur l'imposition du tabac (LTab ; RS 641.31). L'impôt serait fixé à 14,87 centimes par pièce, la part *ad valorem* restant inchangée à 25 % du prix de vente au détail (PVD). Le montant d'imposition minimal (y compris la part *ad valorem*) devrait parallèlement être porté à 24,248 centimes par pièce afin de limiter le basculement vers les cigarettes bon marché.

Dans la mesure où le Conseil fédéral poursuit sa politique des petits pas, une modification de l'art. 11, al. 2, let. a, LTab pourrait lui donner la compétence d'augmenter à nouveau l'impôt sur les cigarettes. Dans l'idéal, cette compétence devrait être plus étendue que le relèvement envisagé ici, afin que les recettes puissent être maintenues à long terme. Le Conseil fédéral aurait alors la possibilité de répartir à sa guise le relèvement de l'impôt sur plusieurs années.

¹ Ces enquêtes consistent à ramasser des mégots de cigarettes et des paquets de cigarettes vides dans des lieux publics et à en déterminer l'origine.

Le succès de cette stratégie fiscale se reflète dans la tendance à la hausse des recettes entre 2004 et 2013 (voir le graphique en annexe II).

3.3 Est-ce que la création d'une nouvelle taxe, par exemple sur les produits à base de CBD, peut être envisagée ? Si oui avec quel potentiel de recettes et quelle base légale serait nécessaire ?

Entre 2017 et 2019, les produits à base de CBD ont été taxés en tant que produits de substitution au sens de la LTab. Les recettes se situaient entre 10 et 11 millions de francs par an. Dans son arrêt du 29 janvier 2020 ([2C 350/2019](#)), le Tribunal fédéral a toutefois estimé que cette taxation ne reposait sur aucune base légale, car le CBD ne remplace pas la consommation de tabac, mais celle de THC. Pour pouvoir taxer à nouveau les produits à base de CBD, il faudrait modifier la Constitution fédérale et adopter une nouvelle loi. Dans un communiqué de presse du 14 février 2025, la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national (CSSS-N) propose de soumettre les produits cannabiques à une taxe d'incitation (initiative parlementaire Siegenthaler 20.473 « Réguler le marché du cannabis pour mieux protéger la jeunesse et les consommateurs »). Les recettes de cette taxe devraient toutefois être redistribuées à la population et ne pourraient donc pas servir à financer l'AVS.

D'autres produits autorisés (comme les sachets de nicotine ou les cigarettes électroniques) contenant de la nicotine ou du tabac sont déjà taxés.

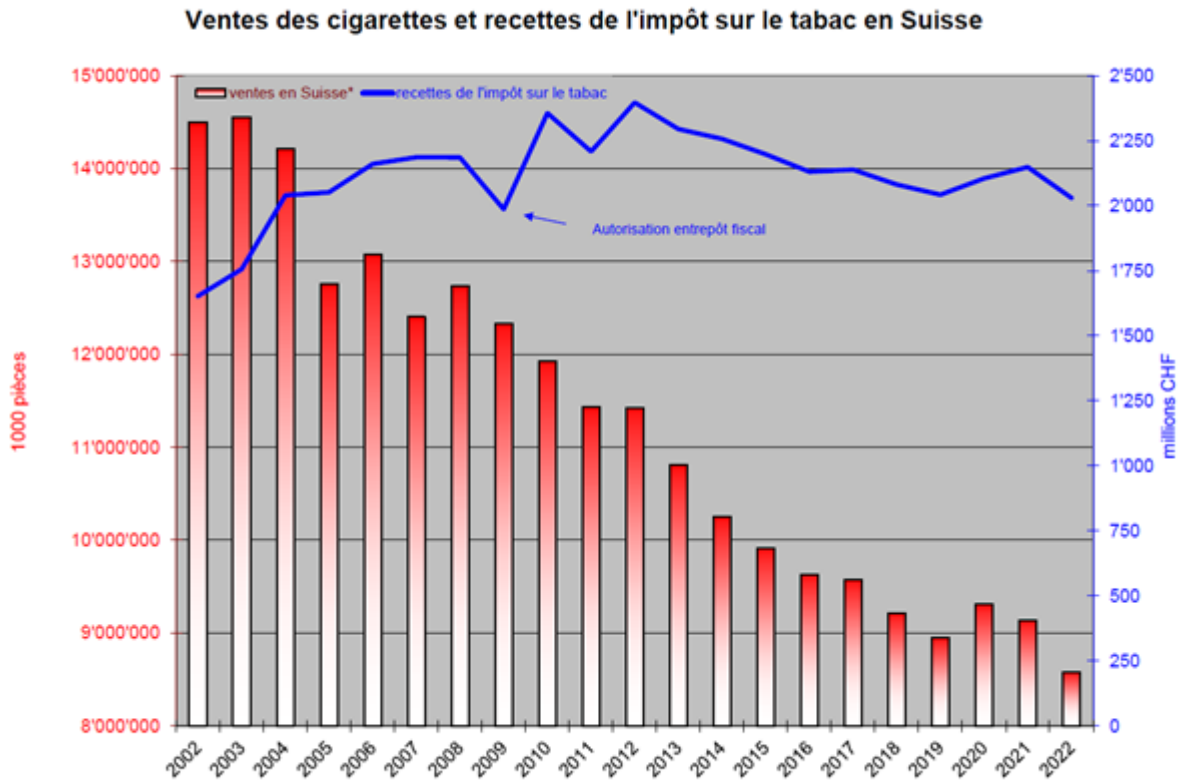
Annexe I Tableau de calcul

Le tableau suivant présente le calcul détaillé de l'impôt sur le tabac pour les cigarettes.

<u>Prix moyen pondéré en 2024</u>	Situation actuelle		Recettes 300 millions de francs	
	par cigarette	par paquet	par cigarette	par paquet
Part spécifique (francs)	0,11832	2,366	0,1487	2,974
Part ad valorem	25 % du PVD	2,105	25 % du PVD	2,330
SOTA (francs)	0,0013	0,026	0,0013	0,026
Fonds de prévention du tabagisme (francs)	0,0013	0,026	0,0013	0,026
TVA	8,1 % du prix de vente sans TVA	0,631	8,1 % du prix de vente sans TVA	0,698
Marge du fabricant (francs)		3,266		3,266
		8,42		9,32

Annexe II Graphique des ventes et des recettes de l'impôt sur le tabac 2002-2022

Le graphique suivant montre les ventes de cigarettes et les recettes de l'impôt sur le tabac pour chaque année.



* Source: Communauté de l'industrie suisse de la cigarette (CISC); dès 2006: Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières OFDF, Impôts sur le tabac et sur la bière