Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Le Conseil fédéral

Berne, le 19 décembre 2025

Vue d’ensemble du marché des produits du tabac et des succédanés du tabac

Rapport du Conseil fédéral en réponse aux postulats

23.3588 CER-N du 23 mai 2023 et 24.4229 Gugger du 27 septembre 2024

Table des matières

Abréviations **4**

Illustrations **5**

Tableaux **5**

Résumé **6**

Postulat CER-N 23.3588 « Vue d'ensemble du marché des produits du tabac et des succédanés du tabac » **8**

1 Produits visés par la législation sur les produits du tabac et sur l'imposition du tabac **9**

2 Évolution des ventes au cours des dix dernières années et dans le futur **10**

3 Traitement fiscal des produits du tabac et des succédanés du tabac et comparaison avec les pays voisins **13**

3.1 Tarif d'impôt pour les cigarettes (annexe I) 15

3.2 Tarif d'impôt pour les cigares et les cigarillos (annexe II) 16

3.3 Tarif d'impôt pour le tabac à coupe fine et le tabac pour pipe à eau (annexe III) 18

3.4 Tarif d'impôt pour le tabac à fumer autre que le tabac à coupe fine et les autres tabacs manufacturés (tabac en rouleaux, rognures de cigares et autres), ainsi que pour le tabac à mâcher et à priser (annexe IV) 20

3.4.1 Tabac à fumer autre que le tabac à coupe fine et les autres tabacs manufacturés (tabac en rouleaux, rognures de cigares et autres) 20

3.4.2 Tabac à mâcher et à priser 21

3.5 Tarif d'impôt pour les produits de substitution (annexe V) 23

3.5.1 Cigarettes électroniques 23

3.5.2 Autres produits de substitution 25

3.6 Autres redevances grevant les produits du tabac en Suisse 25

3.6.1 Redevance SOTA (participation au financement du tabac indigène) 25

3.6.2 Redevance pour le FPT 25

3.7 Résumé 25

4 Conception flexible de l'impôt minimal et alignement sur la moyenne du prix du marché **26**

5 Catégories de produits plus en phase avec notre temps **28**

6 Effets d'une hausse de l'impôt sur le tabac **28**

6.1 Effets généraux 29

6.2 Effets sur le marché noir et le tourisme d'achat 30

7 Compétence limitée du Conseil fédéral en matière de relèvement de l'impôt sur le tabac **34**

8 Extension de la redevance en faveur du FPT à tous les produits **36**

9 Évolutions actuelles au sein de l'UE 38

9.1 Catégories de produits 38

9.2 Systématique de l'impôt 38

9.3 Taux d'imposition 39

10 Digression sur les aspects de santé publique 39

10.1 Prise en compte des aspects de santé publique lors de la fixation de l'impôt sur le tabac 40

10.2 Réduction de la prévalence de la consommation 41

10.3 Imposition des produits nicotiniques de substitution 42

Postulat Gugger 24.4229 « Une Suisse forte grâce à des impôts sur le tabac modérés » 46

A Augmentation de la charge fiscale telle que prévue par le postulat 48

A.1 Augmentation de 10 points de pourcentage de la charge fiscale pour les cigarettes 48

A.2 Augmentation à au moins 75 % de la charge fiscale sur les cigarettes 49

B Autres scénarios d'augmentation de la charge fiscale 50

B.1 Ajustement de 50 centimes du prix de l'impôt pour les cigarettes 50

B.2 Ajustement d'un franc du prix de l'impôt pour les cigarettes 50

C Adaptation des catégories prévues dans la loi fédérale sur l'imposition du tabac 51

D Recettes supplémentaires pour l'AVS grâce à l'augmentation de l'impôt sur le tabac 52

Abréviations

AI	assurance-invalidité
AVS	assurance-vieillesse et survivants
CBD	cannabidiol
CER	Commission de l’économie et des redevances
CFANT	Commission fédérale pour les questions liées aux addictions et à la prévention des maladies non transmissibles.
Cst.	Constitution fédérale
DFF	Département fédéral des finances
FPT	Fonds de prévention du tabagisme
LPTab	loi du 1er octobre 2021 sur les produits du tabac (RS *818.32*)
LTab	loi fédérale du 21 mars 1969 sur l’imposition du tabac (RS *641.31*)
OFSP	Office fédéral de la santé publique
OITab	ordonnance du 14 octobre 2009 sur l’imposition du tabac (RS *641.311*)
OMS	Organisation mondiale de la santé
PVD	prix de vente au détail
RIVM	Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu ; institut national de la santé publique et de l’environnement des Pays-Bas
SOTA	Société coopérative pour l’achat du tabac indigène
THC	tétrahydrocannabinol
UE	Union européenne

Illustrations

Graphique 1 – Quantités imposées de cigarettes et de produits du tabac destinés à être chauffés (source : Office fédéral de la douane et la sécurité des frontières) 11

Graphique 2 – Quantités imposées de tabac à coupe fine, de tabac pour pipe à eau et de tabac à mâcher, de snus et de sachets de nicotine (source : Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières) 12

Graphique 3 – Comparaison avec les pays voisins des prix de vente des cigarettes, du tabac à coupe fine et des produits du tabac destinés à être chauffés 33

Tableaux

Tableau 1 – Aperçu des tabacs manufacturés et des produits de substitution disponibles sur le marché 9

Tableau 2 – Aperçu des tarifs d'impôt selon la loi fédérale sur l'imposition du tabac 14

Tableau 3 – Comparaison de la charge fiscale pour 20 cigarettes 15

Tableau 4 – Comparaison de la charge fiscale pour un cigare 16

Tableau 5 – Comparaison de la charge fiscale pour 20 cigarillos 17

Tableau 6 – Comparaison de la charge fiscale par paquet de 30 g de tabac à coupe fine 18

Tableau 7 – Comparaison de la charge fiscale par boîte de 250 grammes de tabac pour pipe à eau 19

Tableau 8 – Comparaison de la charge fiscale par 20 sticks de tabac destinés à être chauffé. 21

Tableau 9 – Comparaison de la charge fiscale par boîte de snus 22

Tableau 10 – Comparaison de la charge fiscale par boîte de sachets de nicotine sans tabac 22

Tableau 11 – Comparaison de la charge fiscale par millilitre pour les produits contenant de la nicotine et pouvant être consommés au moyen de cigarettes électroniques rechargeables. 23

Tableau 12 – Comparaison de la charge fiscale par millilitre pour les produits pouvant être consommés au moyen de cigarettes électroniques jetables 24

Tableau 13 – Calcul de l'augmentation de 10 points de pourcentage de la charge fiscale sur le tabac (augmentation du prix : + 33 %) 48

Tableau 14 – Calcul de l'augmentation à 75 % de la charge fiscale globale sur les cigarettes (hausse de prix de + 66 %) 49

Tableau 15 – Calcul de l'ajustement de 50 centimes du prix de l'impôt 50

Tableau 16 – Calcul de l'ajustement d'un franc du prix de l'impôt 51

Résumé

Le postulat 23.3588 de la CER-N (« Vue d'ensemble du marché des produits du tabac et des succédanés du tabac »), déposé le 23 mai 2023, et le postulat 24.4229 du conseiller national Niklaus-Samuel Gugger (« Une Suisse forte grâce à des impôts sur le tabac modérés »), déposé le 27 septembre 2024, ont chargé le Conseil fédéral de dresser un état des lieux du marché des produits du tabac et des succédanés du tabac en Suisse et de répondre à un certain nombre de questions en rapport avec une augmentation de la charge fiscale grevant le tabac. L'objectif de ces interventions parlementaires est de pouvoir disposer d'une cartographie raisonnée des produits, de leur imposition et de leur impact sur l'économie et la santé publique en Suisse et dans les pays voisins.

Le marché suisse comprend, en plus des produits du tabac conventionnels, tels que les cigarettes, les cigares, le tabac à coupe fine et le tabac à pipe, une variété croissante de produits du tabac d'un genre nouveau (produits du tabac destinés à être chauffés, snus, etc.) et de produits contenant de la nicotine destinés à être consommés (cigarettes électroniques et sachets de nicotine). Les dix dernières années ont été marquées par un recul des produits traditionnels (surtout de la cigarette) et par une forte croissance des autres formes de consommation. Les catégories de produits actuellement prévues dans la législation sont alignées sur la systématique de l'UE. Une classification plus différenciée paraît judicieuse pour les nouveaux produits afin de garantir une application du droit plus simple et de pouvoir réagir de manière plus ciblée aux évolutions du marché.

L'impôt sur le tabac se compose d'un impôt spécifique et d'un impôt proportionnel, dit aussi ad valorem, qui sont appliqués individuellement ou conjointement. La charge fiscale varie fortement entre les types de produits. Les recettes de l'impôt sont affectées au financement de la contribution de la Confédération à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité (AVS / AI). Les recettes de l'impôt sur le tabac sont d'abord versées dans la caisse générale de la Confédération. Si elles augmentent, seule leur part au sein de la contribution versée s'accroît, sans que l'AVS ne dispose en fin de compte de plus de moyens. Pour que l'AVS reçoive des fonds supplémentaires, il faudrait augmenter le taux de contribution de la Confédération, ou prévoir une affectation directe, ce qui nécessiterait une modification de la Constitution.

La comparaison avec les pays voisins montre que les prix de vente sont sensiblement plus bas en Allemagne, en Autriche et en Italie, ce qui favorise le tourisme d'achat et la contrebande en Suisse. Une augmentation de l'impôt de 10 %, voire l'augmentation progressive de la charge fiscale globale à 75 % du prix de vente provoquerait une hausse de prix massive (portant par exemple le prix des cigarettes à 15 fr. 30 le paquet) qui renforcerait encore ces phénomènes. Les cigarettes comptent parmi les produits qui font le plus l'objet de trafics de contrebande dans le monde. La contrebande de cigarettes est motivée par les restrictions au commerce et les interdictions, mais en particulier par des prix élevés. Depuis quelques années, la part des cigarettes non déclarées – plus de 20 % dans certaines régions frontalières – et la contrebande sont en constante augmentation dans notre pays. De nouvelles augmentations de l'impôt sur le tabac pourraient encourager cette tendance et, en fin de compte, contrecarrer les objectifs fiscaux. C'est ce que l'on peut constater en France, où les prix de vente sont substantiellement plus élevés qu'en Suisse.

Ni la Constitution (Cst.) ni la loi ne prévoient que l'impôt sur le tabac, contrairement à l'impôt sur l'alcool, est prélevé pour poursuivre des objectifs de santé publique. Cependant, il est possible de tenir compte de telles considérations lors de la fixation des taux de l'impôt. Le Conseil fédéral l'a fait en 2008. Selon l'Organisation mondiale de la santé (OMS), l'application d'impôts et de prix élevés pour les produits du tabac fait partie des six mesures de prévention du tabagisme ayant le meilleur rapport coût-efficacité. Cette affirmation se fonde sur des études empiriques qui montrent que les augmentations du prix et de l'impôt sur les cigarettes réduisent la consommation des fumeurs et des fumeuses, en particulier celle des jeunes, qui sont sensibles au prix.

Le Conseil fédéral a largement exploité ses compétences en matière de relèvement de l'impôt sur le tabac. Pour les nouveaux types de produits (comme les liquides contenant de la nicotine), il n'a actuellement aucune compétence en matière de relèvement de l'impôt. Un alignement de l'impôt minimal sur le prix du marché est fondamentalement possible, mais cela générerait une charge administrative et le mécanisme pourrait être manipulé par les acteurs du marché. En lieu et place, on pourrait envisager une solution plus flexible sous la forme d'un renouvellement de la compétence du Conseil fédéral en matière de relèvement de l'impôt, qui lui permettrait de réagir de manière ciblée aux évolutions du marché.

Actuellement, le Fonds de prévention du tabagisme (FPT) est financé uniquement par une redevance sur les cigarettes et le tabac à coupe fine. Une extension de la redevance à tous les groupes de produits est possible, mais cela nécessiterait une modification de la base légale et un examen de la base constitutionnelle.

Messages clés

- Les catégories de produits de la loi sur l'imposition du tabac ne sont plus actuelles. L'introduction de catégories plus différenciées pour les nouveaux produits semble judicieuse.
- L'augmentation de l'impôt est considérée comme la mesure de prévention la plus efficace en matière de santé publique. Selon les estimations, une hausse du prix de 10 % entraîne une baisse de la consommation de 4 %. Les effets d'une telle augmentation sont plus marqués chez les jeunes.
- Une hausse abrupte de l'impôt peut engendrer une nette baisse des recettes en raison du tourisme d'achat et de la contrebande.
- La compétence en matière de relèvement de l'impôt accordée au Conseil fédéral s'est avérée efficace par le passé et a permis de servir des objectifs tant fiscaux que de santé publique.
- L'augmentation de 10 points de pourcentage de la charge fiscale que propose Niklaus-Samuel Gugger dans son postulat pourrait engendrer une réduction de la consommation de cigarettes de 13 % et des recettes supplémentaires de 500 millions de francs.
- Une extension de la redevance en faveur du FPT exige un examen approfondi.

Postulat CER-N 23.3588 « Vue d'ensemble du marché des produits du tabac et des succédanés du tabac »

La Commission de l'économie et des redevances du Conseil national (CER-N) a déposé le postulat 23.3588 « Vue d'ensemble du marché des produits du tabac et des succédanés du tabac » le 23 mai 2023. Le Conseil fédéral a proposé d'accepter celui-ci le 16 août 2023. Le Conseil national l'a accepté le 19 septembre 2023 alors qu'une minorité a proposé de le rejeter. Le texte déposé[1] est le suivant :

Le Conseil fédéral est prié de répondre aux questions suivantes dans le cadre d'un rapport.

- Quels sont les produits qui tombent actuellement sous le coup de la loi sur les produits du tabac ou de la loi fédérale sur l'imposition du tabac ?
- Comment les ventes de ces produits ont-elles évolué au cours des dix dernières années et à quelle évolution faut-il s'attendre à l'avenir ?
- Quel est le traitement fiscal réservé à ces produits en Suisse ainsi que dans les pays voisins ?
- La catégorisation actuelle est-elle encore adéquate ou une nouvelle catégorisation serait-elle nécessaire (eu égard notamment aux nouveaux produits) ?
- Comment l'impôt minimal peut-il être flexibilisé et comment peut-il par exemple être orienté en fonction de la moyenne du prix du marché ?
- Quels effets les impôts peuvent-ils avoir sur le marché noir et le tourisme d'achat ?
- Le Conseil fédéral serait-il en mesure de réagir mieux et de façon plus ciblée aux évolutions du marché s'il disposait d'une compétence limitée en matière de relèvement de l'impôt sur le tabac ?
- Comment la taxe en faveur du Fonds de prévention du tabagisme pourrait-elle être étendue à l'ensemble des produits du tabac ainsi qu'aux cigarettes électroniques ?

Le présent rapport donne des réponses objectives aux questions posées dans le postulat et présente un aperçu du marché du tabac en Suisse sous l'angle économique. Il ne formule aucune recommandation concernant la modification de l'impôt sur le tabac, l'octroi au Conseil fédéral d'une compétence limitée en matière de relèvement de l'impôt ou l'extension de la redevance en faveur du FPT à d'autres produits contenant de la nicotine. Il présente toutefois les options envisageables et leurs possibles conséquences.

Sur le plan constitutionnel, le but premier de l'impôt sur le tabac est de générer des recettes en faveur de l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité (AVS / AI)[2]. Le niveau de l'impôt influence le prix et joue donc aussi un rôle dans le comportement des consommateurs et des consommatrices qui fument puisqu'il peut déployer un effet préventif. Ce point sera développé plus en détail au ch. 10 « Digression sur les aspects de santé publique ».

[1] www.parlement.ch > Travail parlementaire > Recherche Curia Vista > 23.3588 | Vue d'ensemble du marché des produits du tabac et des succédanés du tabac | Objet | Le Parlement suisse

[2] Art. 131, al. 1, let. a, en relation avec l'art. 112, al. 5, Cst. (RS **101**)

1 Produits visés par la législation sur les produits du tabac et sur l'imposition du tabac

La législation sur l'imposition du tabac s'applique à tous les produits du tabac et succédanés du tabac. Elle contient des dispositions sur les produits finis, mais aussi sur les produits qui ne sont pas destinés à la consommation finale. Ainsi, contrairement à la loi du 1er octobre 2021 sur les produits du tabac[3] (LPTab), la loi fédérale du 21 mars 1969 sur l'imposition du tabac[4] (LTab) s'applique aussi au tabac brut et aux produits semi-finis utilisés dans la fabrication de tabacs manufacturés. Cela permet de contrôler les importations, le commerce et l'utilisation de ces produits, et d'empêcher la fabrication illégale de tabacs manufacturés en Suisse.

Le tableau suivant donne un aperçu des produits prêts à la consommation (tabacs manufacturés et produits de substitution) disponibles sur le marché, qui sont soumis au champ d'application de la loi fédérale sur l'imposition du tabac. Les annexes de cette loi correspondent chacune à une catégorie de produits.

Annexe de la LTab	Produits inclus dans la catégorie de produits
Annexe I	Cigarettes
Annexe II	Cigares, cigarillos, bouts, plumes, Toscani, bidi (sorte de cigarillo indien)
Annexe III	Tabac à coupe fine pour rouler des cigarettes Tabac pour pipe à eau
Annexe IV	Tabac à pipe et rognures de cigares à fumer à la pipe Produits du tabac destinés à être chauffés Tabac à mâcher, snus Tabac à priser
Annexe V	Tabac pour pipe à eau sans tabac, pierres à vapeur, mélasse Produits à chauffer sans tabac Sachets de nicotine en cellulose (succédané du snus) Tabac à priser sans tabac Produits contenant de la nicotine à utiliser dans les cigarettes électroniques (e-liquides) Cigarettes électroniques jetables (avec ou sans nicotine)

Tableau 1 – Aperçu des tabacs manufacturés et des produits de substitution disponibles sur le marché

[3] RS **818.32**

[4] RS **641.31**

Les produits sont définis dans l'ordonnance du 14 octobre 2009 sur l'imposition du tabac[5] (OITab). Si la notion de tabacs manufacturés y est décrite de manière détaillée, celle de produits de substitution est volontairement formulée de manière ouverte. Les produits sans tabac qui satisfont les mêmes besoins que les tabacs manufacturés sont ainsi soumis à la même réglementation que les produits du tabac. Dans la LPTab et l'ordonnance d'application, cela se traduit par l'utilisation de l'expression « produits similaires ». Cela permet au Conseil fédéral d'inclure les nouveaux produits dans une catégorie de produits comparables qui existe déjà. Ainsi, la LTab et la LPTab s'appliquent essentiellement aux mêmes produits prêts à être consommés.

Il existe une seule exception qui découle de l'arrêt du Tribunal fédéral du 29 janvier 2020[6], selon lequel le chanvre à fumer ayant une faible teneur en tétrahydrocannabinol (THC), soit moins de 1 % de THC (chanvre CBD, fleurs CBD) ne doit pas être considéré comme un produit de substitution au sens de la législation sur l'imposition du tabac. Depuis lors, ce produit n'est donc plus imposé. Le Tribunal fédéral avait motivé sa décision en arguant que, du point de vue des consommateurs et des consommatrices, les produits contenant du CBD ne se substituaient pas à des tabacs manufacturés conventionnels, mais servaient à satisfaire d'autres besoins. Selon la LPTab, ces produits sont cependant réputés produits à fumer à base de plantes et, partant, produits de substitution du tabac ou produits similaires, par quoi il faut entendre un produit comparable par son contenu ou son mode de consommation à un produit du tabac ou à une cigarette électronique (art. 4 LPTab).

2 Évolution des ventes au cours des dix dernières années et dans le futur

Au cours des dix dernières années, le marché suisse des produits du tabac a radicalement changé. Bien qu'il n'existe aucune statistique sur le volume des ventes ou sur les quantités consommées, les chiffres des quantités imposées permettent de dresser une esquisse de l'évolution du marché du tabac. Un recul annuel d'environ 2 % a pu être constaté ces dernières années.

Les sachets de nicotine sans tabac et les produits du tabac destinés à être chauffés ont connu un essor ces dernières années. Nombre des personnes qui consomment de tels produits aujourd'hui ont abandonné la cigarette traditionnelle en faveur de ceux-ci pour des raisons de santé (cf. Enquête Santé et Lifestyle 2023 : analyse de la consommation de tabac et de nicotine 2023)[7], bien que la question de la nocivité de ces produits n'ait pas encore pu être clarifiée.

De l'autre côté, les quantités imposées de produits du tabac traditionnels sont en recul. L'existence de produits se substituant à la cigarette conventionnelle, en particulier les produits du tabac destinés à être chauffés, a cependant permis de compenser une partie du recul des

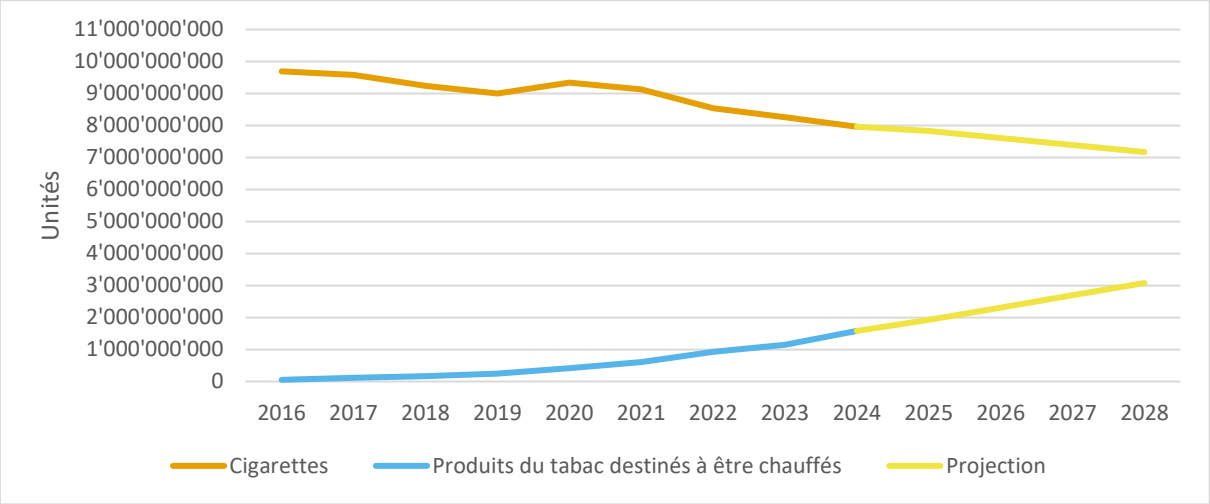
[5] RS **641.311**

[6] Arrêt du TF 2C_348/2019, consid. 4.7

[7] www.bag.admin.ch/fr > Recherche > La recherche à l'OFSP > Recherche sur les maladies non transmissibles (MNT) > MonAM : Système de monitorage suisse des addictions et des maladies non transmissibles > Enquête Santé et Lifestyle > Enquête 2023

recettes fiscales. Il n'en demeure pas moins que les rentrées fiscales sont globalement en diminution, puisque les taux d'impôt sur les produits de substitution sont inférieurs (cf. ch. 3).

Le graphique suivant illustre l'évolution des quantités imposées de cigarettes conventionnelles et de produits du tabac destinés à être chauffés en Suisse entre 2016 et 2024, avec une projection jusqu'en 2028.

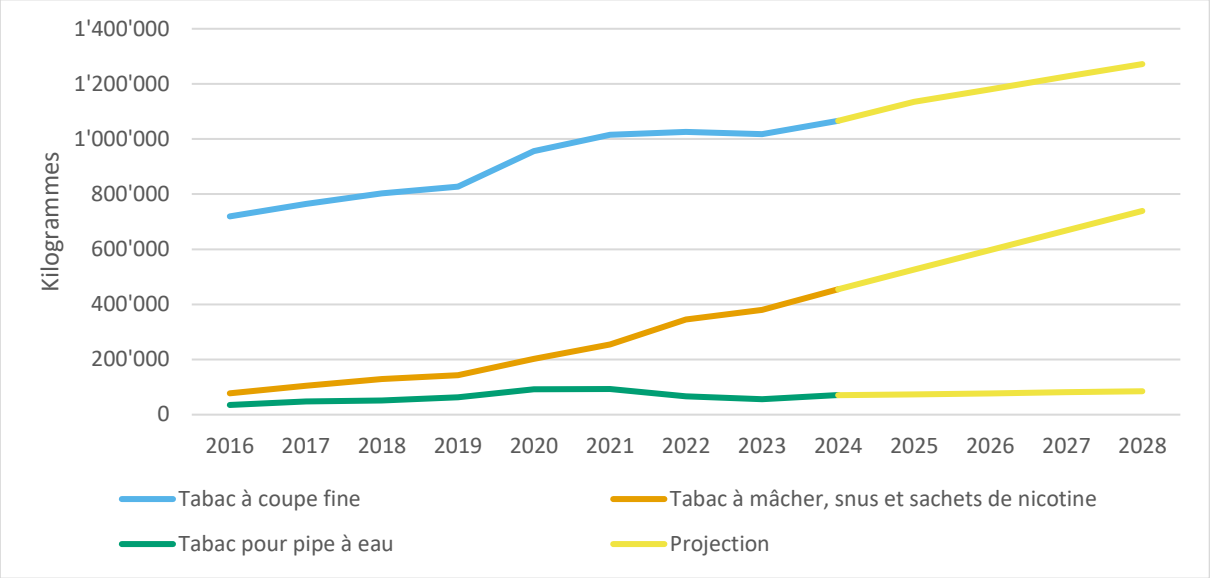


Graphique 1 – Quantités imposées de cigarettes et de produits du tabac destinés à être chauffés (source : Office fédéral de la douane et la sécurité des frontières)

Si les ventes de cigarettes en Suisse sont en recul continu – les quantités imposées sont passées de près de 10 milliards d'unités en 2016 à 8 milliards en 2024 –, les rentrées fiscales sont en forte hausse pour les produits du tabac destinés à être chauffés depuis qu'ils ont fait leur apparition sur le marché. Le nombre de sticks de tabac imposés a par exemple explosé, passant de 13 millions d'unités en 2016 à 413 millions en 2020, avant d'inscrire un nouveau record en 2024 avec environ 1,6 milliard d'unités. La part de marché des produits du tabac destinés à être chauffés est toujours en forte croissance et, depuis la mise sur le marché, celle-ci a pratiquement augmenté de 50 % chaque année.

On s'attend à ce que cette tendance se poursuive dans les années à venir, tandis que la demande de produits du tabac conventionnels va continuer à se tasser. Il convient cependant de relever que d'éventuelles modifications de la politique fiscale ou de nouvelles mesures réglementaires pourraient se répercuter sur les conditions du marché.

Le graphique suivant illustre l'évolution des quantités imposées de tabac à coupe fine, de tabac pour pipe à eau et de tabac à mâcher, de snus et de sachets de nicotine en Suisse entre 2016 et 2024, avec une projection jusqu'en 2028.



Graphique 2 – Quantités imposées de tabac à coupe fine, de tabac pour pipe à eau et de tabac à mâcher, de snus et de sachets de nicotine (source : Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières)

Les ventes de tabac à coupe fine affichent une tendance haussière constante, tandis que les quantités imposées de tabac pour pipe à eau restent relativement stables à un bas niveau. En revanche, les ventes de tabac à mâcher, de snus et de sachets de nicotine ont très fortement augmenté. Cette évolution reflète un report croissant des consommateurs et consommatrices de la cigarette conventionnelle sur ces produits. La quantité imposée de snus et de sachets de nicotine, qui s'inscrivait à environ 80 000 kilogrammes en 2015, a plus que quadruplé pour atteindre 455 000 kilogrammes en 2024. Selon les projections, cette tendance va se poursuivre.

De nouvelles mesures fiscales ou réglementaires, comme l'élargissement des catégories de produits du tabac et de succédanés du tabac ou la création de nouvelles catégories, devraient donc être abordées de manière différenciée, en tenant compte des tendances de consommation. Le Conseil fédéral a déjà pris en considération ces aspects lors de la réintroduction de l'impôt sur les cigarettes électroniques.

Cet impôt a été réintroduit le 1er octobre 2024, ce qui a également eu des répercussions. Au moment de la rédaction du présent rapport, on ne disposait pas encore de données précises sur les quantités imposées. Les résultats de l'enquête suisse sur la santé[8] indiquent cependant une nette augmentation de l'utilisation et des ventes de cigarettes électroniques.

En résumé, il faut retenir que, ces dernières années, l'évolution des ventes des produits du tabac a été marquée, en Suisse, par un recul des produits traditionnels et une augmentation du snus et des produits du tabac destinés à être chauffés (concernant les cigarettes électroniques, l'évolution ne peut pas encore être évaluée puisque l'impôt sur celles-ci n'a été réintroduit qu'en 2024. Les données relatives à la prévalence de la consommation laissent cependant supposer une nette augmentation des ventes). Les produits

[8] www.bag.admin.ch/fr > Recherche > La recherche à l'OFSP > Recherche sur les maladies non transmissibles (MNT) > MonAM : Système de monitorage suisse des addictions et des maladies non transmissibles > Enquête Santé et Lifestyle > Enquête 2024

susmentionnés ayant une part de marché de plus en plus importante et la charge fiscale étant plus faible, les recettes de l'impôt sur le tabac sont en baisse en Suisse.

Une augmentation de 100 millions de sticks de tabac imposés au détriment de la cigarette conventionnelle se traduit par une perte de recettes fiscales d'environ 17,7 millions de francs au titre de l'impôt sur le tabac. L'évolution des recettes fiscales va donc dépendre en grande partie du cadre réglementaire et de la pénétration des nouveaux produits sur le marché.

3 Traitement fiscal des produits du tabac et des succédanés du tabac et comparaison avec les pays voisins

En Suisse, l'impôt sur le tabac se compose de deux éléments et il est calculé différemment en fonction de la nature du tabac manufacturé ou du produit de substitution.

Le premier élément repose sur la quantité du produit (impôt spécifique), tandis que le deuxième est un pourcentage du prix de vente au détail (PVD) qui est prélevé au titre de l'impôt (impôt ad valorem). Ces deux composantes de l'impôt sont appliquées soit en combinaison soit individuellement.

À cela s'ajoute un taux d'impôt minimum pour les cigarettes, le tabac à coupe fine et le tabac pour pipe à eau. Le taux minimum sert à empêcher que l'imposition des produits particulièrement bon marché ne soit trop faible. En d'autres termes, si la somme de l'impôt spécifique et de l'impôt ad valorem est inférieure au taux d'impôt minimum défini, c'est ce dernier qui s'applique. Cela rend la vente de produits à prix cassés particulièrement peu attrayante.

Initialement, la fixation de l'impôt sur le tabac reposait essentiellement sur des considérations fiscales, mais les facteurs économiques et sociaux jouaient également un rôle. Des aspects de santé publique ont été pris en compte lors de la définition de l'impôt en 2008. Ainsi, dans le cadre de la révision de la loi, l'impôt sur le tabac à coupe fine a été sensiblement augmenté et une redevance en faveur du Fonds de prévention du tabagisme (FPT) a été introduite[9].

Les annexes I à V de la LTab définissent les tarifs d'impôt applicables aux différentes catégories de produits du tabac.

[9] FF **2008** 447

Annexes de la LTab		Impôt spécifique	% du PVD	Taux d'impôt minimum
I	Tarif d'impôt pour les cigarettes	11,832 c. par pce	25 %	21,210 c. par pce
II	Tarif d'impôt pour les cigares et les cigarillos	0,76 c. par pce	1 %	–
III	Tarif d'impôt pour le tabac à coupe fine et le tabac pour pipe à eau	46,00 fr. par kg	25 %	90,00 fr. par kg
AI	Tarif d'impôt pour le tabac à fumer autre que le tabac à coupe fine et les autres tabacs manufacturés (tabac en rouleaux, rognures de cigares et autres)	–	16 %	–
	Tarif d'impôt pour le tabac à mâcher et à priser	–	10 %	–
V	Tarif d'impôt pour les produits de substitution (produits qui contiennent de la nicotine et qui peuvent être consommés au moyen de cigarettes électroniques rechargeables)	0,20 fr. par ml	–	–
	Tarif d'impôt pour les produits de substitution (produits qui peuvent être consommés au moyen de cigarettes électroniques jetables)	1,00 fr. par ml	–	–
	Pour les autres produits de substitution, l'impôt se calcule d'après le tarif d'impôt des tabacs manufacturés qu'ils remplacent.			

Tableau 2 – Aperçu des tarifs d'impôt selon la loi fédérale sur l'imposition du tabac

Dans les prochains chapitres, les cinq tarifs d'impôt prévus dans la LTab sont comparés avec les tarifs en vigueur dans les pays voisins que sont l'Allemagne, l'Autriche, la France et l'Italie. La comparaison se fonde exclusivement sur des chiffres absolus. Les différences de pouvoirs d'achat entre les pays sont connues (le pouvoir d'achat étant plus élevé en Suisse, les produits y sont plus abordables), mais elles ne sont pas prises en considération dans la présente analyse, qui se concentre sur la charge fiscale grevant directement les produits du tabac

considérés. Cette analyse se fonde sur les données de la Commission européenne[10]. Le taux de change appliqué est de 1 euro pour 0,94 franc[11].

Actuellement, les consommateurs et consommatrices suisses peuvent profiter de prix comparativement bas à l'étranger, car le cours de change de l'euro contre le franc suisse est avantageux. Les prix des biens et services achetés dans les pays de l'euro sont donc intéressants pour les personnes domiciliées en Suisse.

Comme on ne table pas sur un affaiblissement marqué du franc suisse dans un proche avenir, il n'y a aucune raison de penser que cette situation avantageuse pour les consommateurs suisses change énormément.

3.1 Tarif d'impôt pour les cigarettes (annexe I)[12]

Le tableau ci-dessous compare l'imposition en Suisse, en Allemagne, en Autriche, en France et en Italie de l'une des marques de cigarettes les plus vendues. Il indique le prix de vente d'un paquet de 20 unités et les principaux éléments de l'imposition (impôt spécifique par unité, pourcentage du PVD, impôt minimal et charge fiscale effective par paquet). En Suisse, comme dans les pays voisins, le tarif d'impôt pour les cigarettes comprend une composante spécifique et une composante ad valorem.

Cigarettes (comparaison sur la base d'un paquet de 20 Marlboro Red Box)

	Suisse	**Allemagne**	**Autriche**	**France**	**Italie**
Prix pour 20 cigarettes	9,20 fr.	7,52 fr.	6,02 fr.	10,81 fr.	5,83 fr.
Impôt spécifique (par unité)	11,83 c.	11,00 c.	7,85 c.	6.83 c.	2.77 c.
% du PVD	25 %	19,84 %	32 %	55 %	49,5 %
Taux d'impôt minimum (par unité)	21,21 c.	17.49 c.	16.81 c.	35.60 c.	15.00 c.
Impôt sur le tabac pour 20 cigarettes	4,67 fr.	3,69 fr.	3,49 fr.	7.31 fr.	3,44 fr.

Tableau 3 – Comparaison de la charge fiscale pour 20 cigarettes

Avec un prix de 9 fr.20 pour 20 cigarettes, la Suisse se trouve, en comparaison avec les pays voisins, dans un segment de prix plutôt élevé. Les cigarettes sont moins chères en Allemagne, en Italie et en Autriche et nettement plus chères en France. En Suisse, l'impôt spécifique par unité s'élève à 11,83 c., montant auquel s'ajoute un impôt proportionnel de 25 % du PVD, nettement inférieur à l'impôt proportionnel en vigueur en France (55 %) et en Italie (49,5 %).

[10] www.commission.europa.eu > Topics > Taxation > Excise Taxes > Excise Duties on Tobacco > Taxes in Europe Database (consulté le 1er juillet 2025)

[11] Les montants ont été convertis au cours du jour le 25 novembre 2025 ; cf. www.rates.bazg.admin.ch/home

[12] Art. 10, al. 1, let. a, en relation avec l'art. 11, al. 1, let. a, et l'annexe I LTab

Afin de garantir une charge fiscale minimale, la Suisse applique un montant d'impôt minimal de 21,21 c. par cigarette. L'impôt sur le tabac s'élève à 4 fr.67 par paquet. Il est donc plus élevé qu'en Allemagne, qu'en Autriche et qu'en Italie mais plus bas qu'en France (7.31 fr.).

Dans l'ensemble, la taxation des cigarettes est plutôt forte en Suisse, avec un impôt proportionnel faible, mais un impôt spécifique et un impôt minimal relativement élevés.

3.2 Tarif d'impôt pour les cigares et les cigarillos (annexe II)[13]

En Suisse, le tarif d'impôt pour les cigares et les cigarillos comprend une composante spécifique et une composante ad valorem.

Vu la grande diversité des cigares, du *shortfiller* bon marché jusqu'au cigare haut de gamme, les écarts de prix entre les produits sont significatifs et le prix moyen n'est pas très représentatif. Alors que les prix des autres produits du tabac sont relativement standardisés, ceux des cigares varient fortement en fonction de l'origine, du mode de fabrication et de la qualité. Pour pouvoir comparer la charge fiscale des cigares en Suisse et à l'étranger, il paraît donc judicieux de se référer aux cigares et cigarillos les plus vendus.

Cigares (comparaison sur la base d'un cigare Partagas Série D No 4 Robusto)

Le tableau suivant compare la charge fiscale de l'un des cigares les plus vendus en Suisse, en Allemagne, en Autriche, en France et en Italie en indiquant le prix unitaire ainsi que les principaux paramètres de l'impôt, à savoir l'impôt spécifique par unité, le pourcentage du PVD, l'éventuel impôt minimal et l'impôt sur le tabac qui en résulte par unité.

	Suisse	Allemagne	Autriche	France	Italie
Prix unitaire	25,30 fr.	19,27 fr.	21,53 fr.	20,68 fr.	18,80 fr.
Impôt spécifique (par unité)	0,76 c.	1,32 c.	–	5.24 c.	–
% du PVD	1 %	1,47 %	13 %	36,3 %	23,5 %
Taux d'impôt minimum (par unité)	–	7.05 c.	10.81 c.	28.44 c.	16.45 c.
Impôt sur le tabac par unité	0,26 fr.	0,30 fr.	2,80 fr.	7,56 fr.	4,42 fr.

Tableau 4 – Comparaison de la charge fiscale pour un cigare

En Suisse, le prix de vente du cigare pris comme référence est de 25 fr. 30, ce qui est supérieur aux prix pratiqués dans les pays voisins, où ils vont de 18 fr. 80 (Italie) à 21 fr. 53 (Autriche). La charge fiscale est cependant beaucoup plus faible en Suisse qu'en France, en Italie ou en Autriche, puisque l'impôt spécifique n'y est que de 0,76 c. et le pourcentage du PVD, de 1 %. Dans les autres pays, ce pourcentage est bien plus élevé : 36,3 % en France et 23,5 % en Italie.

[13] Art. 10, al. 1, let. a, en relation avec l'art. 11, al. 1, let. a, et l'annexe II LTab

Tous les pays voisins appliquent aussi un impôt minimal : le montant de cet impôt est de 7.05 c. par unité en Allemagne, de 28.44 c. par unité en France, de 10.81 c. par unité en Autriche et de 16.45 c. par unité en Italie.

La charge fiscale par unité grevant ce cigare est la plus élevée en France, où elle se monte à 7 fr. 56, et elle est la plus faible en Suisse avec 0 fr. 26.

En conclusion, cette comparaison internationale montre que le produit du tabac examiné a un prix de vente plus élevé en Suisse, mais que les impôts prélevés y sont nettement plus bas que dans les autres pays, tant au niveau de l'impôt spécifique que de l'impôt proportionnel.

Cigarillos (comparaison sur la base d'un paquet de 20 Moods filtre)

Le tableau suivant compare la charge fiscale de l'un des cigarillos les plus vendus en Suisse, en Allemagne, en Autriche, en France et en Italie en indiquant le prix de vente d'un paquet de 20 unités et les principaux éléments de l'imposition, à savoir l'impôt spécifique par unité, le pourcentage du PVD, l'impôt minimal et le montant effectif de l'impôt sur le tabac par paquet de 20 unités.

	Suisse	Allemagne	Autriche	France	Italie
Prix pour 20 unités	13,60 fr.	7,99 fr.	9,59 fr.	7,71 fr.	8,09 fr.
Impôt spécifique (par unité)	0,76 c.	1,32 c.	–	5.24 c.	–
% du PVD	1 %	1,47 %	13 %	36,3 %	24 %
Taux d'impôt minimum (par unité)	–	7.05 c.	10.81 c.	28.44 c.	8.70 c.
Impôt sur le tabac pour 20 cigarillos	0.29 fr.	1.41 fr.[14]	2.16 fr.[15]	5.69 fr.[16]	1,94 fr.

Tableau 5 – Comparaison de la charge fiscale pour 20 cigarillos

En Suisse, le prix de vente du paquet de 20 cigarillos est de 13 fr. 60. Ce produit y est donc bien plus cher que dans les pays qui l'entourent. Dans notre pays, l'impôt spécifique par unité s'élève à 0,76 c., montant auquel s'ajoute un impôt proportionnel très faible de 1 % du PVD. En comparaison, ce taux est de 36,3 % en France et de 24 % en Italie.

[14] L'impôt effectif sur le tabac se monte à 0 fr. 38 (7.99 fr. x 1,47 % + 20 x 0.0132 fr.). Ce montant étant toutefois inférieur à l'impôt minimal, c'est ce dernier qui s'applique.

[15] L'impôt effectif sur le tabac se monte à 1 fr. 24 (9.50 fr. x 13 % fr.). Ce montant étant toutefois inférieur à l'impôt minimal, c'est ce dernier qui s'applique.

[16] L'impôt effectif sur le tabac se monte à 3 fr. 85 (7.71 fr. x 36.3 % + 20 x 0.0524 fr.). Ce montant étant toutefois inférieur à l'impôt minimal, c'est ce dernier qui s'applique.

Tous les pays voisins appliquent aussi un impôt minimal : le montant de cet impôt est de 28.44 c. par unité en France, de 10.81 c. par unité en Autriche et de 8.70 c. par unité en Italie. Pour un paquet de 20 cigarillos, cela se traduit par un impôt sur le tabac effectif qui est nettement plus élevé hors de Suisse, où il est de 0 fr. 29, puisque la France prélève 5 fr. 69, l'Italie 1 fr. 94 et l'Autriche 2 fr. 16 pour 20 cigarillos.

La comparaison montre que le cigarillo examiné est moins fortement imposé en Suisse que dans les pays voisins, tant au niveau de l'impôt proportionnel que de la charge fiscale absolue, alors que le prix de vente y est supérieur à la moyenne européenne.

3.3 Tarif d'impôt pour le tabac à coupe fine et le tabac pour pipe à eau (annexe III)[17]

En Suisse, le tarif d'impôt pour le tabac à coupe fine et le tabac pour pipe à eau comprend une composante spécifique et une composante ad valorem.

Tabac à coupe fine[18] (comparaison sur la base d'un paquet d'American Spirit Original Blue de 30 g)

Le tableau suivant compare la charge fiscale du tabac à coupe fine en Suisse, en Allemagne, en Autriche, en France et en Italie sur la base du prix de vente et des principales composantes fiscales, à savoir l'impôt spécifique par kilogramme, le pourcentage du PVD, l'impôt minimal et l'impôt sur le tabac effectif qui en résulte pour 30 grammes.

	Suisse	Allemagne	Autriche	France	Italie
Prix par paquet de 30 g	9,50 fr.	5,92 fr.	8,18 fr.	17,16 fr.	7,52 fr.
Impôt spécifique (par kg)	46,00 fr.	54,38 fr.	–	97,95 fr.	–
% du PVD	25 %	17,2 %	56 %	49,1 %	60 %
Taux d'impôt minimum (par kg)	90,00 fr.	85,40 fr.	144,76 fr.	334,45 fr.	139,59 fr.
Impôt sur le tabac par paquet de 30 g	3,76 fr.	2,65 fr.	4,58 fr.	11,36 fr.	4,51 fr.

Tableau 6 – Comparaison de la charge fiscale par paquet de 30 g de tabac à coupe fine

Avec un prix de 9 fr. 50 par paquet, le prix suisse du tabac à coupe fine est dans la médiane des pays voisins. Ce produit est meilleur marché en particulier en Allemagne (5 fr. 92), mais aussi en Italie (7 fr. 52), tandis qu'il est nettement plus cher en France (17 fr. 16). En Suisse, l'impôt spécifique par kilogramme s'élève à 46 fr. 00, montant auquel s'ajoute un impôt proportionnel de 25 % du PVD. Dans les pays voisins, ce pourcentage est nettement plus élevé, se montant notamment à 56 % en Autriche, à 49,1 % en France et à 60 % en Italie.

[17] Art. 10, al. 1, let. b, en relation avec l'art. 11, al. 1, let. a, et l'annexe III LTab

[18] Une cigarette roulée à la main nécessite entre 0,8 et 1 g de tabac à coupe fine.

Tous les pays examinés prélèvent un impôt minimal par kilogramme. En Suisse, où il se monte à 90 fr.00, il est similaire à l'Allemagne (85 fr. 40), mais nettement plus bas qu'en France (334 fr. 45). La charge fiscale effective est donc sensiblement plus élevée en France (11 fr. 36), en Italie (4 fr. 51) et en Autriche (4 fr. 58), puisqu'elle n'atteint que 3 fr. 76 en Suisse.

La comparaison montre que, sur le plan international, l'impôt sur le tabac prélevé en Suisse sur le tabac à coupe fine est faible. Le prix de vente en Suisse est comparativement élevé, même si la charge fiscale effective y est nettement plus faible que dans la plupart des pays qui l'entourent.

Tabac pour pipe à eau (comparaison sur la base d'une boîte de tabac Al Fakher de 250 g)

Le tableau suivant compare la charge fiscale grevant un tabac pour pipe à eau apprécié en Suisse avec celle qui s'applique en Allemagne, en Autriche, en France et en Italie. La comparaison porte sur le prix de vente et les composantes fiscales, à savoir l'impôt spécifique par kilogramme, le pourcentage du PVD, l'éventuel impôt minimal et l'impôt effectif sur le tabac qui en résulte par kilogramme.

	Suisse	Allemagne	Autriche	France	Italie
Prix par boîte de 250 g	42,00 fr.	30,46 fr.	23,50 fr.	51,70 fr.	23,50 fr.
Impôt spécifique (par kg)	46,00 fr.	34,46 fr.	–	33,75 fr.	–
% du PVD	25 %	13,13 %	34 %	51,4 %	56,5 %
Taux d'impôt minimum (par kg)	90,00 fr.	–	–	143,26 fr.	–
Impôt sur le tabac par boîte de 250 g	22,50 fr.[19]	12,61 fr.	7,99 fr.	35,82 fr.[20]	13,30 fr.

Tableau 7 – Comparaison de la charge fiscale par boîte de 250 grammes de tabac pour pipe à eau

En Suisse, le prix de vente d'une boîte de 250 grammes du tabac pour pipe à eau pris comme référence est de 42 fr.00, un montant supérieur au niveau des prix observé dans presque tous les pays examinés : ce produit est vendu 23 fr. 50 en Autriche et en Italie, et 30 fr. 46 en Allemagne. Seul le prix pratiqué en France, 51 fr. 70, est plus élevé que le prix suisse.

[19] L'impôt effectif sur le tabac se monte à 22 fr. 00 (42 fr. x 25 % + 46 fr. / 4). Ce montant étant toutefois inférieur à l'impôt minimal, c'est ce dernier qui s'applique.

[20] L'impôt effectif sur le tabac se monte à 35 fr. 01 (51.70 fr. x 51.4 % + 33.75 fr. / 4). Ce montant étant toutefois inférieur à l'impôt minimal, c'est ce dernier qui s'applique.

En Suisse, l'impôt spécifique s'élève à 46 fr.00 par kilogramme, montant auquel s'ajoute un impôt proportionnel de 25 % du PVD. Dans les pays voisins, l'impôt proportionnel est nettement plus élevé : 51,4 % en France, 56,5 % en Italie et 34 % en Autriche.

La Suisse prélève en outre un impôt minimal de 90 fr.00, à l'instar de la France (143 fr. 26). Les autres pays examinés ne prélèvent pas d'impôt minimal. L'impôt sur le tabac effectif se monte à 22 fr. 50 par boîte de 250 grammes en Suisse. En comparaison, la charge fiscale la plus élevée est observée en France (35 fr. 82), suivie par l'Italie (13 fr. 30), l'Allemagne (12 fr. 61) et l'Autriche (7 fr. 99).

Dans l'ensemble, la charge fiscale sur le tabac pour pipe à eau est plus élevée en Suisse que dans la plupart des pays qui l'entourent, principalement en raison de l'impôt minimal. Seule la France applique une charge fiscale nettement plus élevée.

3.4 Tarif d'impôt pour le tabac à fumer autre que le tabac à coupe fine et les autres tabacs manufacturés (tabac en rouleaux, rognures de cigares et autres), ainsi que pour le tabac à mâcher et à priser (annexe IV)

3.4.1 Tabac à fumer autre que le tabac à coupe fine et les autres tabacs manufacturés (tabac en rouleaux, rognures de cigares et autres)[21]

En Suisse, le tarif d'impôt pour le tabac à fumer autre que le tabac à coupe fine et les autres tabacs manufacturés comprend uniquement une composante proportionnelle.

Produits du tabac destinés à être chauffés (comparaison sur la base d'un paquet de 20 Terea Teak)[22]

Le tableau suivant compare la charge fiscale grevant les produits du tabac destinés à être chauffés en Suisse et dans les pays voisins. La comparaison porte sur le prix de vente et les composantes fiscales, à savoir l'impôt spécifique pour 1000 unités ou par kilogramme, le pourcentage du PVD, l'éventuel impôt minimal et l'impôt effectif sur le tabac qui en résulte pour 20 unités.

[21] Art. 10, al. 1, let. c, en relation avec l'art. 11, al. 1, let. a, et l'annexe IV, let. a, LTab

[22] Un stick contient 0,31 g de tabac (www.iqos.com > Support > FAQ).

	Suisse	Allemagne	Autriche	France	Italie
Prix pour 20 sticks	8,50 fr.	5,76 fr.	5,36 fr.	9,87 fr.	4,87 fr.
Impôt spécifique (pour 1000 unités)	–	88,06 fr.	–	–	10,95 fr.
Impôt spécifique (par kg)	–	–	318,66 fr.	33,75 fr.	–
% du PVD	16 %	15,87 %	–	51,4 %	19,55 %
Taux d'impôt minimum (par kg)	–	–	–	143,26 fr.	–
Impôt sur le tabac pour 20 unités	1.36 fr.	2,68 fr.	1,98 fr.	5,28 fr.	1,17 fr.

Tableau 8 – Comparaison de la charge fiscale par 20 sticks de tabac destinés à être chauffé.

Avec un prix de 8 fr. 50 par paquet de 20 sticks, ce produit est plus cher en Suisse qu'en Allemagne, en Autriche et en Italie. Mais c'est en France que le prix est le plus élevé (9 fr. 87). En Suisse, l'impôt proportionnel s'élève à 16 % du PVD. Il est comparable ou légèrement supérieur en Allemagne (15,87 %) et en Italie (19,55 %), mais il est nettement plus haut en France (51,4 %).

Tous les pays voisins de la Suisse appliquent une taxe spécifique, l'Autriche étant de loin le pays qui impose la charge fiscale spécifique la plus élevée, avec 318 fr. 66 par kilogramme. Il n'y a pas d'impôt minimal en Suisse. Seule la France prélève un tel impôt à hauteur de 143 fr. 26 par kilogramme.

L'impôt sur le tabac effectif se monte à 1 fr. 36 par paquet de 20 sticks en Suisse. En France, la charge fiscale est nettement plus élevée et atteint 5 fr. 28. Les autres pays examinés se situent entre les deux avec 2 fr. 68 pour l'Allemagne et 1 fr. 98 pour l'Autriche.

La comparaison montre que la charge fiscale des produits du tabac destinés à être chauffés en Suisse se situe dans la partie basse de la fourchette . Contrairement aux pays voisins, la Suisse ne prélève pas d'impôt spécifique par stick ou par unité de poids, ce qui se traduit par une charge fiscale globalement faible en comparaison internationale.

3.4.2 Tabac à mâcher et à priser[23]

Le tarif d'impôt pour le tabac à mâcher et à priser comprend, ici aussi, uniquement une composante proportionnelle. Ce tarif s'applique en particulier au snus et aux sachets de nicotine sans tabac (produit de substitution du snus). La Suisse ne fait aucune distinction entre ces deux types de produits au niveau fiscal, mais les pays de l'UE, à l'exception de la Suède,

[23] Art. 10, al. 1, let. c, en relation avec l'art. 11, al. 1, let. a, et l'annexe IV, let. b, LTab

interdisent la vente de snus. Dans l'UE, les sachets de nicotine sans tabac ne sont pas disponibles partout.

Snus (comparaison sur la base d'une boîte de Siberia Red de 16 g)

	Suisse	Allemagne	Autriche	France	Italie
Prix par boîte	5,20 fr.	La vente de snus est interdite.			
% du PVD	10 %				
Impôt sur le tabac par boîte	0,52 fr.				

Tableau 9 – Comparaison de la charge fiscale par boîte de snus

En Suisse, le prix de vente d'une boîte de snus est de 5 fr. 20. Ce produit est soumis à un impôt proportionnel de 10 % du PVD, ce qui correspond à un impôt sur le tabac de 0 fr. 52 par boîte.

La vente de snus est interdite en Allemagne, en Autriche, en France et en Italie. Cette interdiction repose sur la directive européenne sur les produits du tabac, qui prohibe la vente de tabac à usage oral qui n'est pas destiné à être fumé (comme le snus), sauf en Suède. La Suisse n'étant pas membre de l'UE, elle peut admettre le snus à la vente sur son marché et le taxer.

Sur le plan européen, la Suisse occupe une place particulière, puisqu'elle autorise la vente de snus, alors que la vente de ce produit est interdite dans les pays qui l'entourent

Sachets de nicotine sans tabac (comparaisons sur la base d'une boîte de VELO Crispy Peppermint de 14,2 g)

Le tableau suivant compare la charge fiscale de l'un des produits les plus vendus en Suisse et dans les pays qui l'entourent dans la catégorie des sachets de nicotine sans tabac.

	Suisse	Allemagne	Autriche	France[24]	Italie
Prix par boîte	5,20 fr.	Vente interdite	4,50 fr.	4,70 fr.	5,13 fr.
% du PVD	10 %		Pas d'impôt	Pas d'impôt	–
Impôt spécifique (par kg)	–				20,68 fr.
Impôt sur le tabac par boîte	0,52 fr.				0,29 fr.

Tableau 10 – Comparaison de la charge fiscale par boîte de sachets de nicotine sans tabac

[24] Les sachets de nicotine sans tabac seront interdits en France à partir du 1er avril 2026, voir https://www.service-public.gouv.fr/particuliers/actualites/A18450 (consulté le 16 octobre 2025).

En Suisse, le prix de vente d'une boîte de sachets de nicotine sans tabac est de 5 fr. 20. Ce produit est soumis à un impôt proportionnel de 10 % du PVD, ce qui correspond à un impôt sur le tabac de 0 fr. 52 par boîte. Aucun impôt spécifique par unité de poids n'est prélevé.

La législation allemande ne considère pas les sachets de nicotine sans tabac comme des produits du tabac mais comme des denrées alimentaires. Leur vente demeure toutefois interdite en Allemagne, car la concentration de nicotine est jugée trop élevée.

En Autriche et en France, les sachets de nicotine ne sont pas imposés pour le moment. Quant à l'Italie, elle applique un impôt spécifique de 20 fr. 68 par kilogramme, ce qui se traduit par une charge fiscale de 0 fr. 29 pour ce produit.

La comparaison met en évidence le fait que la Suisse a mis en place une faible imposition, alors que la réglementation est très hétérogène au sein de l'UE. Si l'Allemagne et la France réglementent la vente des sachets de nicotine sans tabac dans d'autres bases légales ou n'imposent pas ces produits, l'Italie applique un impôt spécifique par unité de poids. Dans ce domaine, la Suisse se positionne donc avec une imposition retenue mais structurée de ces produits par rapport aux pays européens.

3.5 Tarif d'impôt pour les produits de substitution (annexe V)

3.5.1 Cigarettes électroniques[25]

L'impôt sur les cigarettes électroniques est constitué d'une composante spécifique. Il est perçu depuis le 1er octobre 2024 sur les produits qui contiennent de la nicotine et qui peuvent être consommés au moyen de cigarettes électroniques rechargeables et sur les cigarettes électroniques jetables, qu'elles contiennent ou non de la nicotine[26].

Produits qui contiennent de la nicotine et qui peuvent être consommés au moyen de cigarettes électroniques rechargeables

Le tableau suivant compare la charge fiscale par millilitre de liquide pour cigarette électronique en Suisse et dans les pays voisins, en indiquant le prix moyen, l'impôt spécifique et la charge fiscale effective qui en résulte.

	Suisse	Allemagne	Autriche	France	Italie[27]
Prix moyen par ml	4,43 fr.	5,15 fr.	2,02 fr.	2,01 fr.	2,12 fr.
Impôt spécifique (par ml)	0,20 fr.	0,24 fr.	Pas d'impôt	Pas d'impôt	0,12 fr.
Impôt sur le tabac par ml	0,20 fr.	0,24 fr.	–	–	0,12 fr.

Tableau 11 – Comparaison de la charge fiscale par millilitre pour les produits contenant de la nicotine et pouvant être consommés au moyen de cigarettes électroniques rechargeables

[25] Art. 10, al. 1bis, let. a et b, en relation avec l'art. 11, al. 1, let. b et annexe V, ch. 1 et 2, LTab

[26] RO **2024** 453 ; FF **2022** 2752

[27] En Italie, les liquides qui ne contiennent pas de nicotine sont aussi imposés. Le tarif de l'impôt est de 0 fr. 083 (0,088222 €).

À 4 fr. 43 par millilitre, les prix suisses se situent dans la médiane, soit au-dessus des prix autrichiens (2 fr. 02), français (2 fr. 01) et italiens (2 fr. 12), mais au-dessous des prix allemands (5 fr. 15). Depuis le 1er octobre 2024, la Suisse prélève un impôt de 0 fr. 20 par millilitre sur les liquides contenant de la nicotine qui peuvent être consommés au moyen de cigarettes électroniques rechargeables. Cet impôt spécifique est également prélevé en Allemagne (0 fr. 24) et en Italie (0 fr. 12). L'Autriche et la France renoncent actuellement à imposer spécifiquement ces produits.

La comparaison internationale montre que la charge fiscale grevant les liquides pour cigarette électronique rechargeable qui contiennent de la nicotine est similaire en Suisse et en Allemagne, et plus faible en Italie. En France et en Autriche, ces liquides ne sont pas imposés. Le prix par millilitre est presque deux fois plus élevé en Suisse et en Allemagne que dans les trois autres pays examinés.

Produits qui peuvent être consommés au moyen de cigarettes électroniques jetables[28]

Le tableau suivant compare la charge fiscale des cigarettes électroniques jetables en Suisse et dans les pays qui l'entourent.

<table>
<tr><th></th><th>Suisse</th><th>Allemagne</th><th>Autriche</th><th>France</th><th>Italie[29]</th></tr>
<tr><td>Prix moyen par ml</td><td>4,43 fr.</td><td>5,15 fr.</td><td>2,021 fr.</td><td rowspan="3">Produits interdits depuis février 2025</td><td>2,12 fr.</td></tr>
<tr><td>Impôt spécifique (par ml)</td><td>1,00 fr</td><td>0,24 fr.</td><td rowspan="2">Pas d'impôt</td><td>0,12 fr.</td></tr>
<tr><td>Impôt sur le tabac par ml</td><td>1,00 fr</td><td>0,24 fr.</td><td>0,12 fr.</td></tr>
</table>

Tableau 12 – Comparaison de la charge fiscale par millilitre pour les produits pouvant être consommés au moyen de cigarettes électroniques jetables

Le prix de vente moyen s'élève à 4 fr. 43 par millilitre en Suisse, soit plus qu'en Autriche (2 fr. 02) et en Italie (2 fr. 12), mais moins qu'en Allemagne (5 fr. 15).

La Suisse prélève un impôt sur le tabac de 1 fr. 00 par millilitre sur les cigarettes électroniques jetables, ce qui correspond à l'impôt spécifique. L'Allemagne prélève un impôt spécifique de 0 fr. 24 par millilitre et l'Italie, de 0 fr. 12 par millilitre. L'Autriche ne prélève pas d'impôt sur les cigarettes électroniques jetables, tandis que la France les a entièrement interdites à partir de février 2025[30]. La motion Clivaz 23.3109 « Pour une interdiction des cigarettes électroniques

[28] Aucune distinction n'est faite entre les produits contenant de la nicotine et ceux qui n'en contiennent pas.

[29] En Italie, les liquides qui ne contiennent pas de nicotine sont aussi imposés. Le tarif de l'impôt est de 0 fr. 083 (0,088222 €).

[30] Des efforts en ce sens ont également été menés en Suisse. Il reste à voir comment la situation évoluera et quelles mesures seront mises en œuvre. Cf. la motion Clivaz : www.parlament.ch > Travail parlementaire > Recherche Curia Vista > 23.3109 | Pour une interdiction des cigarettes électroniques à usage unique (puffs) | Objet | Le Parlement suisse

(puffs) »[31] ayant été adoptée, les cigarettes électroniques jetables seront également interdites en Suisse. La motion a été transmise au Conseil fédéral afin qu'il la mette en œuvre.

La comparaison internationale montre que l'imposition des cigarettes électroniques jetables est élevée en Suisse. De son côté, l'Autriche a renoncé à prélever un impôt, tandis que la France a décidé de bannir complètement ces produits. L'Allemagne et l'Italie ont opté pour des taux d'imposition faibles.

3.5.2 Autres produits de substitution[32]

Les autres produits de substitution[33] sont imposés d'après le tarif d'impôt des tabacs manufacturés qu'ils remplacent.

3.6 Autres redevances grevant les produits du tabac en Suisse

Deux redevances supplémentaires frappent les cigarettes et le tabac à coupe fine, en plus de l'impôt sur le tabac.

3.6.1 Redevance SOTA (participation au financement du tabac indigène)[34]

Pour soutenir la culture indigène du tabac en Suisse, un mécanisme prévoit que la Société coopérative pour l'achat du tabac indigène (SOTA) achète l'ensemble de la récolte aux agriculteurs à un prix fixe.

La redevance versée au fonds de financement de la SOTA s'élève à 0,13 c. par cigarette ou 1 fr. 73 par kilogramme de tabac à coupe fine. En 2024, les recettes de la redevance SOTA se sont élevées à environ 12 millions de francs. Cette mesure permet aux agriculteurs suisses qui cultivent du tabac de couvrir leurs frais.

3.6.2 Redevance pour le FPT

Les fabricants et les importateurs versent également une redevance au FPT dont le montant est le même que celui de la redevance SOTA. Le FPT alloue des fonds pour la mise en œuvre de mesures efficaces et durables visant à réduire la consommation de tabac. Le fonds est géré par un service spécialisé qui est rattaché administrativement à l'Office fédéral de la santé publique (OFSP). Le ch. 8 examine plus en détail cette redevance et le FPT.

3.7 Résumé

En conclusion, force est de constater que l'imposition des produits du tabac et des produits contenant de la nicotine varie fortement entre les pays qui entourent la Suisse, que ce soit au

[31] www.parlament.ch > Travail parlementaire > Recherche Curia Vista > 23.3109 | Pour une interdiction des cigarettes électroniques à usage unique (puffs) | Objet | Le Parlement suisse

[32] Art. 10, al. 1bis, let. c, en relation avec l'art. 11, al. 1, let. b, et l'annexe V, ch. 3, LTab

[33] Selon la LPTab, on entend par produit similaire un produit comparable par son contenu ou son mode de consommation à un produit du tabac ou à une cigarette électronique (cf. art. 4 LPTab).[34] Art. 28, al. 2, let. b, LTab en relation avec l'art. 36, al. 1, OITab

[34] Art. 28, al. 2, let. b, LTab en relation avec l'art. 36, al. 1, OITab

niveau des taux d'impôt ou du mode d'imposition (impôt spécifique, ad valorem ou minimal). Certains pays misent fortement sur l'impôt minimal ou sur un impôt spécifique par unité, tandis que d'autres imposent ces produits proportionnellement au prix de vente. À noter que plusieurs produits (snus, cigarettes électroniques jetables, entre autres) ne sont pas autorisés dans certains pays.

La comparaison montre que la Suisse applique globalement une taxe plus faible aux produits du tabac et aux produits contenant de la nicotine que les pays voisins. Le niveau d'imposition y est plus ou moins le même qu'en Allemagne et en Autriche pour les cigarettes conventionnelles, mais les cigarillos, le tabac à coupe fine et certains produits nouveaux (comme les produits du tabac destinés à être chauffés) sont moins fortement imposés en Suisse que dans la plupart des pays voisins.

S'agissant des cigares, la Suisse perçoit un impôt faible, tandis que la France et l'Italie prélèvent des impôts sur le tabac élevés. Pour le tabac à coupe fine, la charge fiscale est nettement plus faible en Suisse qu'en France, en Italie et en Autriche. En ce qui concerne les produits du tabac destinés à être chauffés, tous les pays à l'exception de la France renoncent à un impôt minimal, ce qui se traduit par des prix à la consommation sensiblement plus élevés dans ce pays. Les produits tels que le snus ou les sachets de nicotine sans tabac, qui sont soumis à un impôt relativement faible en Suisse, sont interdits dans de nombreux pays de l'UE ou n'y sont normalement pas disponibles dans le commerce.

En Suisse, la différence entre le prix de vente au détail et la charge fiscale frappant celui-ci est plus importante que dans les pays voisins. S'il faut certes tenir compte des coûts de production et de distribution plus élevés en Suisse, l'écart résiduel laisse supposer que les marges commerciales sont, en comparaison, plutôt élevées dans la chaîne de création de valeur suisse.

La décision des consommateurs et des consommatrices d'acheter des cigarettes moins chères à l'étranger ne dépend cependant pas du niveau d'imposition mais principalement du prix de vente au détail. Or, celui-ci est plus élevé en Suisse que dans les pays voisins pour la plupart des produits du tabac et des produits contenant de la nicotine.

4 Conception flexible de l'impôt minimal et alignement sur la moyenne du prix du marché

Actuellement, l'impôt minimal est défini comme une valeur fixe et il est adapté lors de chaque augmentation de l'impôt sur le tabac. Le but de l'impôt minimal est que l'impôt prélevé sur les produits particulièrement bon marché ne soit pas trop faible. Dans son postulat (23.3588), la CER-N demande au Conseil fédéral comment l'impôt minimal pourrait être flexibilisé et, par exemple, aligné sur le prix du marché. La manière dont cela pourrait être intégré dans la systématique de l'impôt sur le tabac est expliquée ci-après.

Pour aligner l'impôt minimal sur le prix du marché, il serait possible de l'indexer sur un prix de marché moyen pondéré (par exemple, avec une valeur de référence à fin 2025 qui serait équivalente à 100 %). L'Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières (OFDF) devrait alors adapter l'impôt minimal annuellement d'un certain pourcentage, en fonction de l'évolution des prix. Ce type d'indexation comporte toutefois des risques. Étant donné que le calcul du prix de marché moyen pondéré ne serait possible qu'après la fin d'une année,

l'adaptation correspondante de l'impôt minimal ne pourrait intervenir qu'avec un retard d'une année environ, ce qui fait de cette méthode un instrument peu flexible pour réagir à l'évolution du marché et toujours avec un décalage temporel. Comme les taux d'impôt sont définis dans la loi fédérale sur l'imposition du tabac, cette méthode nécessiterait une adaptation de la base légale chaque année.

L'alignement de l'impôt minimal sur le prix du marché comporte aussi un facteur de risque nettement plus important, à savoir l'influence que pourraient exercer certains acteurs du marché. En Suisse, le marché est caractérisé par un petit nombre de fabricants de tabac très puissants. En adaptant leurs prix de manière ciblée, ces entreprises pourraient influer sur le prix moyen et, par ce biais, les acteurs du marché pourraient influer sur le montant de l'impôt minimal. En d'autres termes, ce mécanisme pourrait faire l'objet de manipulations stratégiques. De plus, une baisse des prix du marché aurait pour effet de faire baisser aussi l'impôt minimal, ce qui serait contradictoire avec la conception de cet impôt en tant que minimum absolu. Par ailleurs, l'effet incitatif de l'impôt disparaîtrait.

En vertu de l'art. 11, al. 2, LTab, le Conseil fédéral dispose d'une compétence limitée pour relever les taux d'impôt sur le tabac, y compris l'impôt minimal. Il a toutefois déjà largement exploité cette compétence (cf. ch. 7).

Une solution plus flexible pour l'impôt minimal consisterait à octroyer à nouveau une compétence limitée au Conseil fédéral pour qu'il puisse augmenter l'impôt sur le tabac, mais la compétence en matière de relèvement de l'impôt minimal devrait alors être proportionnellement plus élevée. Si nécessaire, le Conseil fédéral pourrait ainsi réagir rapidement et adapter l'impôt minimal et les autres composantes de l'impôt en fonction de la situation. En outre, cette solution permettrait de réduire la différence de prix entre les produits les moins chers et les produits de marque.

Actuellement, l'impôt minimal est un montant fixe, qui est adapté en cas d'augmentation de l'impôt afin d'éviter que des produits très bon marché ne soient trop faiblement imposés. Il serait possible de rendre l'impôt minimal plus flexible en l'alignant sur le prix du marché, mais cette solution présenterait plusieurs inconvénients : elle ne déploierait ces effets qu'avec un certain décalage, elle nécessiterait une révision annuelle des lois et les importants acteurs du marché pourraient l'influencer par une adaptation stratégique des prix. De plus, une baisse du prix sur le marché entraînerait une baisse de l'impôt minimal, ce qui affaiblirait son effet incitatif.

Il serait plus judicieux d'octroyer à nouveau au Conseil fédéral une compétence limitée afin qu'il puisse augmenter l'impôt sur le tabac et l'impôt minimal. Le Conseil fédéral pourrait ainsi réagir plus rapidement et de façon plus ciblée aux évolutions d'un marché très dynamique et aux changements des habitudes de consommation.

5 Catégories de produits plus en phase avec notre temps

Dans le présent rapport, l'appréciation de la classification des produits repose exclusivement sur les catégories définies dans la LTab[35].

Les catégories de produits actuelles se fondent essentiellement sur les catégories valables dans l'UE[36] et les structures fiscales correspondantes sont compatibles avec celles de l'UE (cf. ch. 9.1), conformément à l'orientation annoncée dans le message du 21 décembre 2007 relatif à la modification de la loi fédérale sur l'imposition du tabac[37]. Lors de cette révision, les structures fiscales des tabacs manufacturés traditionnels avaient déjà été simplifiées et les bases d'un rapprochement progressif avec le droit européen avaient été jetées. Il est judicieux de maintenir cette pratique qui garantit également une cohérence au niveau international.

Actuellement, la Suisse intègre les nouveaux produits tels que les produits du tabac destinés à être chauffés et le snus (subdivisés en variantes classiques, sachets de nicotine et autres formes) dans un tarif d'impôt déjà défini dans la loi fédérale sur l'imposition du tabac. Toutefois, vu la croissance du marché et étant donné que ces produits ne se consomment pas et ne se présentent pas comme les tabacs manufacturés traditionnels, une systématique plus précise en faciliterait la qualification juridique, améliorerait la transparence de l'imposition et permettrait une taxation cohérente des nouveaux produits actuels et futurs. La création d'une catégorie spécifique pour chacun de ces groupes de produits pourrait permettre de suivre l'évolution du marché[38]. Il faudrait par exemple créer des catégories spécifiques pour les produits du tabac destinés à être chauffés, le snus et les sachets de nicotine sans tabac. Une imposition plus ciblée serait alors possible. Une hausse modérée de l'impôt frappant certains produits permettraient d'éviter d'éventuelles interdictions.

La classification des produits prévue actuellement par la LTab s'aligne sur celle de l'UE, ce qui assure une cohérence internationale. Les produits récents tels que les produits du tabac destinés à être chauffés, le snus et les sachets de nicotine sans tabac sont actuellement classés dans les catégories existantes alors même qu'ils se distinguent nettement des produits du tabac conventionnels et que leur part de marché s'accroît. Une systématique moderne, prévoyant par exemple des catégories spécifiques pour ces groupes de produits, faciliterait la qualification juridique tout en améliorant la transparence de l'imposition et en permettant une taxation plus ciblée.

6 Effets d'une hausse de l'impôt sur le tabac

Comme cela a déjà été indiqué et comme cela sera développé au ch. 10 « Digression sur les aspects de santé publique », les impôts sur le tabac ont des répercussions sur les recettes de

[35] Art. 10, al. 1 et 1bis, en relation avec l'art. 11, al. 1, et les annexes I à V LTab

[36] Directive 2011/64/UE du Conseil du 21 juin 2011 concernant la structure et les taux des accises applicables aux tabacs manufacturés, JO L 176 du 5.7.2011, p. 24

[37] FF **2008** 447

[38] Le Parlement s'emploie également à modifier la classification des produits. Il faut attendre de voir comment évolueront et seront mises en œuvre les motions déposées à ce sujet. Cf. motion Fonio : www.parlament.ch > Travail parlementaire > Recherche Curia Vista > 25.4277 | Produits du tabac à chauffer. Abolir le privilège fiscal d'un toxique | Objet | Le Parlement suisse et motion Hässig : www.parlament.ch > Travail parlementaire > Recherche Curia Vista > 25.4295 | Renforcer la protection de la jeunesse pour le snus et les sachets de nicotine. Taux de TVA normal pour les produits en plein essor | Objet | Le Parlement suisse

la Confédération et sur le comportement des consommateurs et des consommatrices. Mais, au-delà de ces effets souhaitables, il convient aussi de relever quelques effets négatifs.

6.1 Effets généraux

Une augmentation de l'impôt sur les produits du tabac a des répercussions qui vont bien au-delà des effets fiscaux. Elle affecte d'une part le comportement des consommateurs et des consommatrices, partant la santé publique, et d'autre part l'économie, c'est-à-dire les coûts économiques qu'entraîne la consommation de tabac (cf. ch. 10) et les emplois tout au long de la chaîne de création de valeur.

En matière de politique de la santé, un relèvement de l'impôt est l'instrument le plus efficace pour réduire la consommation de tabac. Chez les jeunes en particulier ou pour les groupes sensibles aux prix, une augmentation du prix de vente peut créer un obstacle supplémentaire à l'entrée en consommation ou inciter à diminuer sa consommation[39]. Ces effets ne se manifestent cependant pas avec la même intensité pour tous les groupes de consommateurs et consommatrices. Les personnes qui fument du tabac ou utilisent des produits de substitution depuis de nombreuses années réagissent généralement avec moins d'élasticité aux modifications de prix. Une forte augmentation de la charge fiscale risque de pousser les consommateurs et consommatrices à se tourner vers des produits moins taxés ou des canaux de vente où l'impôt est moins élevé et donc, par exemple, à effectuer leurs achats à l'étranger, sur Internet ou sur le marché noir. L'État prend certes systématiquement des mesures pour contenir le marché noir et protéger les recettes fiscales, mais ces comportements d'esquive peuvent atténuer les effets positifs espérés dans le domaine de la santé publique et mettre en péril les recettes fiscales nationales. Cependant, certains comportements d'esquive sont souhaitables : en appliquant par exemple des taux d'imposition différents aux catégories de produits en fonction des risques, on favorise le passage à des produits présentant moins de risques pour la santé.

En comparaison internationale, les taux d'imposition du tabac en Suisse sont faibles, mais les prix de vente se situent dans la moyenne supérieure (cf. ch. 3). Les marges commerciales comparativement élevées du commerce et de l'industrie touchent aussi d'autres biens et s'expliquent par des coûts de fabrication plus élevés (salaires, loyers, frais de distribution) et par les investissements dans la recherche et l'innovation. Dans ces circonstances, une augmentation d'impôt entraînerait très probablement une hausse supplémentaire des prix de vente finaux. Les effets négatifs qui pourraient en découler, comme le recul du volume des ventes, la baisse des produits de l'impôt sur le bénéfice, les pertes d'emploi potentielles ainsi qu'un affaiblissement de la place suisse en tant que site de production et de distribution, devraient donc être analysés sous l'angle économique, mais aussi dans l'optique plus large de la politique d'implantation des entreprises.

En Suisse, environ 11 500 postes de travail[40] dépendent directement ou indirectement de l'économie du tabac, de la culture à la vente en kiosque, dans le commerce de détail ou dans

[39] Jaffri, M., & Le, T. (2022). The association between smoking behaviors and prices and taxes per cigarette pack in the United States from 2000 through 2019. BMC Public Health, 22, Article number: 856

[40] Étude de KPMG « Die Bedeutung des Tabaksektors für die Schweizer Volkswirtschaft 2017 », sur mandat de Philipp Morris International, octobre 2017, https://www.pmi.com/resources/docs/default-source/switzerland-files/kpmg_study_2017_de_final.pdf?sfvrsn=c0866fb4_6 et fiche « JTI Switzerland 2024 », https://www.jti.com/assets/f/266538/x/58fc5cc614/jti-ch-factsheet-2024-en.pdf (consulté le 20 octobre 2025)

le secteur de l'hôtellerie-restauration, en passant par l'industrie de transformation. Un report sensible de la consommation ou un recul des ventes frapperait en particulier les plus petites entreprises. C'est ce que l'on a pu observer sur le marché tendu des fabricants indigènes de cigares : si l'on comptait encore 23 sites de production en 1976, il n'y en a plus que deux aujourd'hui[41].

Il convient par ailleurs de tenir compte des importants coûts macroéconomiques qu'engendre la consommation de tabac. En Suisse, les coûts annuels de traitement des maladies liées au tabagisme se montent à 3 milliards de francs. Ils comprennent les coûts des prestations médicales, des médicaments et des séjours hospitaliers. S'y ajoutent des coûts compris entre 0,8 et 2 milliards de francs par année, découlant de l'incapacité de travail, brève ou de longue durée, des fumeurs et fumeuses tombés malades[42,43]. Ces pertes de productivité, qui pèsent sur l'économie, peuvent être réduites par une diminution de la consommation.

Une hausse de l'impôt sur les produits du tabac relève le seuil d'entrée dans la consommation, notamment pour les jeunes et les groupes sensibles au prix, mais ses effets sur les consommateurs et consommatrices invétérés sont variables. Une lourde taxation peut inciter à acheter les produits par d'autres canaux, par exemple à l'étranger ou sur le marché noir, ce qui réduit les effets positifs sur la santé et les recettes fiscales. Cependant, un relèvement des prix de vente finaux aurait des répercussions négatives sur les volumes écoulés et sur l'emploi en Suisse. En revanche, la réduction des coûts macroéconomiques et de santé causés par la consommation de produits du tabac serait un effet souhaitable.

6.2 Effets sur le marché noir et le tourisme d'achat

L'augmentation des impôts sur les tabacs manufacturés peut peser sur les marchés légaux et favoriser le commerce illégal et le tourisme d'achat. Lorsque les différences de prix avec les pays voisins sont importantes, la contrebande ou la vente de marchandises non déclarées tendent à augmenter, ce qui peut avoir des conséquences négatives pour les finances fédérales, l'économie et la crédibilité de la réglementation.

Le personnel de l'OFDF constate régulièrement des cas de contrebande de cigarettes qui relèvent soit du trafic touristique soit de la criminalité organisée. En 2024, il a par exemple découvert environ 880 000 cigarettes de contrebande rien que dans les trois grands aéroports internationaux du pays[44]. L'OFDF n'est pas en mesure de fournir des informations précises quant au nombre de produits du tabac illégalement importés, puisque ces importations ne font l'objet d'aucun enregistrement ni d'aucune saisie statistique en raison de leur caractère illégal. Ces dernières années, le nombre de saisies de produits du tabac illégalement importés a progressé, ce qui porte à penser que la contrebande a augmenté. D'après le rapport annuel

[41] Ce recul est toutefois principalement lié à l'évolution des préférences de consommation (les cigares suisses sont moins demandés aujourd'hui, indépendamment du prix).

[42] Fischer, B; Mäder, B; & Telser, H. (2020). Volkswirtschaftliche Kosten von Sucht. Olten: Polynomics AG. www.suchtschweiz.ch > Publikationen > Volkswirtschaftliche Kosten von Sucht

[43] Farcher, R., Syleouni, M.E., Vinci, L. et al. (2023). Burden of smoking on disease-specific mortality, DALYs, costs: the case of a high-income European country. BMC Public Health 23, 698. https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/37060054/ PMID: 37060054; PMCID: PMC10103371.

[44] Chiffres annuels 2024 de l'OFDF, février 2025

de KPMG sur le sujet[45], environ 3,5 % des quelque 8,6 milliards de cigarettes consommées en Suisse en 2024, ce qui correspond à environ 300 millions d'unités, étaient des cigarettes de contrebande ou de contrefaçon. Cela correspond à une perte de recettes fiscales d'environ 76 millions de francs pour la Confédération, pour le seul impôt sur le tabac.

Les cigarettes comptent parmi les produits qui font le plus l'objet de trafics de contrebande en Suisse, mais aussi dans le reste du monde. Selon l'Office européen de lutte antifraude (OLAF), les autorités européennes ont saisi plus de 616 millions de cigarettes, 140 tonnes de tabac brut et 6 tonnes de tabac pour pipe à eau issus du trafic de contrebande en 2023[46].

Les causes de la contrebande sont multiples ; elles ne se limitent pas aux impôts élevés. Des restrictions commerciales strictes ou des interdictions poussent elles aussi à transporter les marchandises en dehors des canaux officiels afin d'économiser des coûts ou d'alimenter des marchés illicites. Les analyses récentes des paquets vides confirment l'extension du marché illégal. Dans des villes proches de la frontière, telles que Bâle et Lugano, quelque 22 % des cigarettes consommées n'ont pas été taxées en Suisse ; à Schaffhouse et à Genève ce chiffre se monte à 17 %[47]. À l'échelle nationale, toujours selon l'analyse des paquets vides, la quantité de cigarettes consommées non taxées est estimée à 12,5 % en 2024, ce qui représente une perte de recettes fiscales supérieure à 240 millions de francs pour les cigarettes.

L'exemple français illustre très bien les conséquences que peut avoir une augmentation d'impôt. Sous l'effet de la hausse massive de l'impôt sur le tabac grevant les cigarettes au cours des dernières années, le prix du paquet de cigarettes est passé de 8 euros en 2018 à 12 euros 50 en 2024. L'étude KPMG sur la consommation de cigarettes illégales en Europe a montré que, sur cette même période, la consommation de cigarettes non déclarées était passée de 14 à 37,6 %, soit de 7,8 à 18,7 milliards de cigarettes[48]. En chiffres relatifs, la France détient ainsi le record européen de consommation de cigarettes de contrebande ou de contrefaçon.

En Europe, les différences entre les taux d'impôt sont considérables. Il en résulte des écarts de prix tant entre les États membres de l'UE que par rapport à des pays tiers. Dans certains cas, la différence peut atteindre 200 euros pour 1000 unités. Ces écarts de prix sont une incitation à la contrebande, mais ils encouragent aussi les achats transfrontaliers légaux qui consistent à acheter les produits dans un pays où ils sont meilleur marché et à les importer dans les limites de la franchise de redevances, ce qu'il est convenu d'appeler le tourisme d'achat[49]. Par ailleurs, les personnes domiciliées à l'étranger n'achètent plus les produits du tabac dont ils ont besoin en Suisse si les prix y sont trop élevés.

---

[45] Rapport 2024 de KPMG, «Illicit cigarette consumption in Europe», sur mandat de Philipp Morris International, www.pmi.com > Media Center > Illicit Cigarettes in European Union at Highest Level Since 2015, KPMG Study Shows > Study, juin 2025

[46] Rapport 2023 de l'OLAF, https://ec.europa.eu/olaf-report/2023/executive-summary_fr.html, juillet 2024

[47] Empty pack survey Q3 2024 : Switzerland, WSPM Group, réalisé notamment à la demande de l'industrie du tabac, décembre 2024

[48] Rapport KPMG 2024 «Illicit cigarette consumption in Europe», sur mandat de Philipp Morris International, www.pmi.com > Media Center > Illicit Cigarettes in European Union at Highest Level Since 2015, KPMG Study Shows > Study, juin 2025

[49] Cho A, Lim C, Sun T, Chan G, Gartner C. The effect of tobacco tax increase on price-minimizing tobacco purchasing behaviours: A systematic review and meta-analysis, *Addiction*, 2024 Nov;119(11):1923-1936. doi: 10.1111/add.16618. Epub 2024 Jul 15. PMID: 39009013

À noter cependant que les consommateurs et consommatrices regardent avant tout le prix de vente et non le montant d'impôt contenu dans le prix. La contrebande n'est donc pas motivée par le taux d'impôt en soi, mais par les écarts de prix entre les pays.

Le cas des Pays-Bas permet de l'illustrer. Une étude[50] menée dans ce pays a examiné les effets potentiels des hausses d'impôt. Le rapport de l'institut national de la santé publique et de l'environnement des Pays-Bas (Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu ; RIVM), publié en 2025, a montré que les effets constatés ne correspondaient pas dans tous les domaines aux répercussions escomptées.

Le rapport indique qu'une grande partie des fumeurs et fumeuses achetaient plus souvent leur tabac à l'étranger après que les prix de vente ont été relevés (24 % pour les cigarettes) en 2024 aux Pays-Bas : selon les estimations, 60 % des produits du tabac ont été achetés hors des Pays-Bas après l'instauration des mesures fiscales, contre 30 % en 2020.

La hausse d'impôt a également eu des effets sur la santé : 7 % des fumeurs et fumeuses ont cessé de fumer et 18 % ont essayé d'en faire autant. Par ailleurs, 22 % ont indiqué qu'ils fumaient moins. Nombre des personnes qui ont cessé de fumer, essayé d'arrêter ou fument moins affirment que la hausse de l'impôt à la consommation a influencé leur décision. Malgré ces bonnes dispositions, l'écart entre l'intention et le comportement effectif s'est avéré important. La majeure partie des personnes qui s'étaient proposé de changer leur comportement ne l'ont pas fait. Cette constatation vaut tant pour les personnes qui avaient l'intention d'arrêter de fumer, de réduire leur consommation ou de passer à un autre produit. La seule congruence claire s'observe entre l'intention d'acheter plus souvent des produits à l'étranger après la hausse de l'impôt sur le tabac et la hausse effective des achats effectués à l'étranger après cette hausse[51].

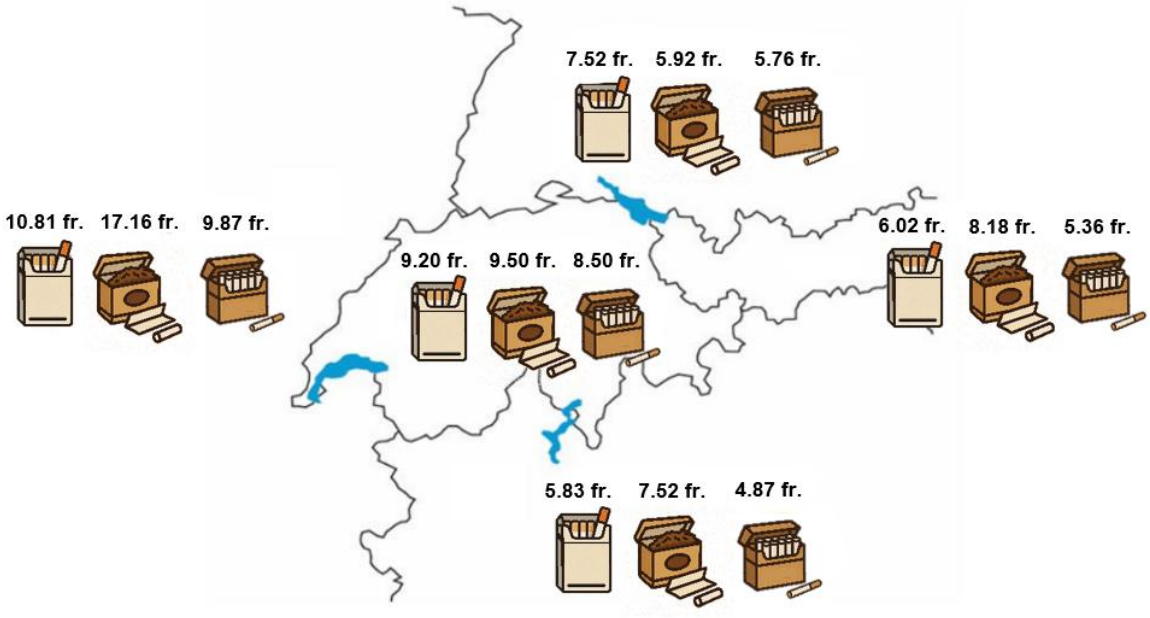
Le graphique suivant illustre les écarts de prix entre la Suisse et les pays voisins pour un paquet de la marque la plus vendue de cigarettes, de tabac à coupe fine et de sticks de tabac destinés à être chauffés. Le taux de change appliqué est de 1 euro pour 0,94 franc[52].

[50] Visscher K, Everaars B, Suijkerbuijk AW, Lambooij M, de Wit GA, Intended changes in smoking behaviour of Dutch young adults after an increase in excise tax: a cross-sectional survey, *BMJ Open*, 2023

[51] www.rivm.nl > Publicaties > Gedragseffecten van de accijnsverhoging op tabak in 2024. Voorgenomen versus daadwerkelijke gedragsverandering. Augmentation progressive de l'impôt sur les cigarettes, qui est passé d'environ 7,5 euros à plus de 11 euros en quatre ans.

[52] Les montants ont été convertis au cours du jour le 25 novembre 2025 ; cf. www. rates.bazg.admin.ch/home

Comparaison des prix avec les pays voisins



Légende

Cigarettes	Tabac à coupe fine	Produit du tabac destiné à être chauffé
		
Marlboro Rouge (paquet de 20 cigarettes)	American Spirit Original Blue (30 g)	Terea Teak (paquet de 20 sticks)

Graphique 3 – Comparaison avec les pays voisins des prix de vente des cigarettes, du tabac à coupe fine et des produits du tabac destinés à être chauffés

Les hausses d'impôt sur les produits du tabac peuvent favoriser le tourisme d'achat et la contrebande tout en mettant le marché légal sous pression, surtout si les différences de prix sont importantes comparativement aux pays voisins. Pour les consommateurs et les consommatrices, le prix d'achat effectif et non le montant de l'impôt en soi est déterminant. On estime qu'en Suisse, en 2024, 12,5% des cigarettes consommées provenaient de sources non soumises à l'impôt, ce qui a entraîné des pertes fiscales de plus de 240 millions de francs. Une étude néerlandaise, selon laquelle le tourisme d'achat a augmenté de 100 % à la suite d'une hausse massive de l'impôt, parvient à des conclusions similaires. On observe des effets semblables en France, où des hausses d'impôt ont entraîné une forte augmentation de la part de cigarettes illégales.

7 Compétence limitée du Conseil fédéral en matière de relèvement de l'impôt sur le tabac

En vertu de l'art. 11, al. 2, LTab, le Conseil fédéral peut en principe adapter les taux d'impôt grevant les tabacs manufacturés (« compétence limitée en matière de relèvement de l'impôt sur le tabac »). Le but du législateur, en accordant cette compétence, était de contribuer au financement de l'AVS, de l'AI et des prestations complémentaires, mais aussi de permettre un rapprochement avec la fiscalité européenne. Par le passé, le Conseil fédéral a exercé cette compétence avec retenue, dans l'esprit d'une « politique des petits pas ». Dans ce cadre, il a pris en compte, outre les objectifs fiscaux, l'évolution des prix dans les pays voisins, l'imposition du tabac dans l'UE ainsi que des aspects tels que la réduction de la consommation de tabac, la contrebande et le commerce transfrontalier. Cette approche s'est traduite par une croissance constante du produit de l'impôt sur le tabac jusqu'à l'exploitation complète de cette compétence pour les cigarettes, en 2013.

Le Conseil fédéral a exploité l'entier de sa compétence d'augmenter l'impôt au 1er avril 2013 pour les cigarettes[53] et au 1er janvier 2025 pour le tabac à mâcher et le tabac à priser[54]. Il dispose encore d'une marge pour relever les tarifs d'impôt sur les cigares et cigarillos, sur le tabac à coupe fine et pour pipe à eau et sur d'autres tabacs à fumer.

Pour les cigares et cigarillos, la compétence résiduelle du Conseil fédéral est de 6 fr. 80 pour 1000 unités et elle concerne l'impôt spécifique. Des hausses de l'impôt spécifique sont donc encore possibles, ce qui porterait le montant de l'impôt de 7 fr. 60 à 14 fr. 40 pour 1000 unités.

En ce qui concerne le tabac à coupe fine et le tabac pour pipe à eau, la compétence résiduelle se monte à 8 fr. 00 par kilogramme pour l'impôt spécifique, tandis que la compétence relative à l'impôt minimal a été entièrement exploitée avec la hausse de l'impôt sur le tabac qui est entrée en vigueur le 1er janvier 2025 (90 fr.00 par kg). Une hausse d'impôt serait donc encore possible et ferait passer l'impôt spécifique de 46 fr.00 à 54 fr.00 par kilogramme.

La compétence résiduelle pour les autres tabacs à fumer permettrait encore des hausses d'impôt de 4 %, qui feraient passer l'impôt proportionnel de 16 à 20 % du PVD. La compétence résiduelle concernant l'impôt sur les tabacs à mâcher et à priser, qui est réglée dans la même annexe, a également été entièrement exploitée lors de la dernière augmentation de l'impôt intervenue au 1er janvier 2025.

Actuellement, la loi ne prévoit pas de compétence du Conseil fédéral en matière de relèvement de l'impôt sur les liquides pour cigarette électronique contenant de la nicotine et les cigarettes électroniques jetables.

Après avoir entièrement exploité sa compétence d'augmenter l'impôt sur les cigarettes, en 2013, le Conseil fédéral avait ouvert une consultation pour le renouvellement de cette compétence[55]. En raison de la situation économique (abandon du cours plancher avec l'euro, écarts de prix avec l'étranger), il avait renoncé en 2016 à demander un relèvement de cette

[53] RO **2012** 6085

[54] RO **2024** 580

[55] www.fedlex.admin.ch > Procédures de consultation > Terminées > 2013 > Consultation 2013/88 « Modification de la loi fédérale sur l'imposition du tabac (LTab) »

compétence au Parlement[56]. Par la même occasion, il a proposé que les futures hausses de cet impôt soient décidées uniquement par le législateur et le Parlement a approuvé cette décision de principe[57].

Par le passé, la compétence du Conseil fédéral d'augmenter l'impôt sur le tabac a fait ses preuves en rendant possible une adaptation progressive en fonction de l'évolution de l'économie. Il s'agit d'une solution offrant une grande souplesse, qui a permis de modifier les taux d'impôt rapidement et de manière ciblée selon le développement des marchés. Elle s'est aussi avérée efficace, car la mise en œuvre rapide des mesures fiscales permet d'éviter les réactions indésirables du marché telles que la constitution de provisions, l'accélération des importations ou la constitution de stocks excessifs. Par ailleurs, une politique fiscale mesurée a permis de gérer la situation économique de manière ciblée, en réduisant l'évasion fiscale et en évitant un commerce transfrontalier excessif.

Au cours des dernières années, le marché des produits du tabac et de nicotine a été particulièrement dynamique. D'une part, de nouveaux produits sont arrivés sur le marché. D'autre part, les habitudes de consommation ont évolué. La consommation de cigarettes électroniques, particulièrement par les jeunes, en est un exemple. Dans ce contexte, il apparaît judicieux que le pouvoir exécutif dispose d'une marge de manœuvre adéquate pour adapter l'impôt sur les produits du tabac et de nicotine, afin qu'il puisse réagir de manière appropriée à l'évolution du marché et des habitudes de consommation.

La Commission fédérale pour les questions liées aux addictions et à la prévention des maladies non transmissibles (CFANT) recommande elle aussi, dans sa prise de position sur la réforme de l'imposition du tabac dans un intérêt de santé publique, de donner au Conseil fédéral la compétence d'adapter dans le futur l'impôt sur les produits du tabac[58]. Elle propose en outre l'adaptation automatique de l'impôt à l'inflation.

Conformément à l'art. 11, al. 2, LTab, le Conseil fédéral dispose d'une compétence limitée lui permettant de relever l'impôt sur le tabac. À ce jour, il a usé de cette compétence avec réserve et tenu compte de l'évolution des prix, de la contrebande, des habitudes de consommation et de l'évolution du marché. Depuis 2013, sa compétence en matière de relèvement du taux d'impôt sur les cigarettes est épuisée. Elle l'est aussi depuis 2025 pour le tabac à mâcher et le tabac à priser. En ce qui concerne les cigares, les cigarillos, le tabac à coupe fine, le tabac pour pipe à eau et les autres types de tabac à fumer, le Conseil fédéral dispose encore de compétences limitées. La pratique du relèvement par petites étapes, adoptée par le passé, a fait ses preuves, car elle a permis des adaptations flexibles et rapides. Eu égard au dynamisme du marché, aux nouveaux produits et à l'évolution des habitudes de consommation, et compte tenu de la recommandation de la CFANT, il apparaît judicieux de renouveler la compétence du Conseil fédéral en matière de relèvement de l'impôt.

[56] FF **2016** 4971

[57] www.parlement.ch > Travail parlementaire > Recherche Curia Vista > 16.051 | Loi sur l'imposition du tabac. Modification | Objet | Le Parlement suisse

[58] « Réformer l'imposition du tabac dans un intérêt de santé publique : recommandations de la CFANT », 2 octobre 2025, www.bag.admin.ch > L'OFSP > Organisation > Commissions extraparlementaires > Commission fédérale pour les questions liées aux addictions et à la prévention des maladies non transmissibles (CFANT) > Prises de position et publications de la CFANT > Tabac et nicotine

8 Extension de la redevance en faveur du FPT à tous les produits

Les Chambres fédérales ont adopté la création du FPT en 2003. Ce fonds, qui est entré en activité en 2004, vise à libérer des moyens financiers pour la mise en œuvre de mesures de prévention dont le but est la réduction efficace et durable de la consommation de tabac[59]. Le fonds est géré par un service spécialisé qui est rattaché administrativement à l'OFSP.

À l'origine, le prélèvement de la redevance en faveur du FPT se limitait aux cigarettes. Lors de la modification du 21 décembre 2007 de la loi fédérale sur l'imposition du tabac[60], cette redevance a été étendue au tabac à coupe fine pour les cigarettes à rouler.

Les produits du tabac destinés à être chauffés, le snus, les sachets de nicotine et les cigarettes électroniques ne sont actuellement soumis à aucune redevance destinée à alimenter le FPT. Leur consommation a fortement augmenté ces dernières années, notamment chez les jeunes, pour qui ces produits présumés inoffensifs servent de porte d'entrée à la consommation. Or, en raison de leur teneur en nicotine, ces produits recèlent un potentiel très élevé d'addiction et présentent des risques pour la santé. Au vu de ce qui précède, la CFANT recommande par conséquent d'étendre la redevance pour la prévention du tabagisme à tous les produits du tabac et produits contenant de la nicotine[61]. à cette mesure permettrait de tenir compte des coûts de santé croissants pour la société et de financer des programmes de prévention efficaces aux fins de promouvoir la santé publique.

Les modalités de financement du FPT sont définies à l'art. 28 LTab. Actuellement, le fonds est financé par le prélèvement d'une redevance de 2,6 c. sur chaque paquet de cigarettes vendu et de 1 fr. 73 par kilogramme de tabac à coupe fine.

En 2024, le produit de cette redevance a atteint environ 12 millions de francs. Certains cantons y ajoutent des moyens provenant de la dîme de l'alcool (10 % du produit net de l'imposition des spiritueux) pour soutenir les mesures de prévention du tabagisme. Ces ressources ont fortement diminué au cours des dernières années (elles se montaient à 16 millions de francs en 2010). Il y a par conséquent nettement moins de moyens à disposition pour les mesures de prévention.

Une nouvelle extension de la redevance en faveur du FPT à d'autres produits du tabac avait été proposée au Conseil national lors de l'examen de la modification du 26 octobre 2022 de la loi fédérale sur l'imposition du tabac[62] (imposition des cigarettes électroniques)[63]. La proposition de minorité déposée était la suivante :

Art. 28, al. 2, let. c

Abrogée

[59] FF **2003** 2539

[60] FF **2008** 447

[61] « Réformer l'imposition du tabac dans un intérêt de santé publique : recommandations de la CFANT », 2 octobre 2025, www.bag.admin.ch > L'OFSP > Organisation > Commissions extraparlementaires > Commission fédérale pour les questions liées aux addictions et à la prévention des maladies non transmissibles (CFANT) > Prises de position et publications de la CFANT > Tabac et nicotine

[62] FF **2022** 2752

[63] Proposition de minorité : Bendahan, Baumann, Birrer-Heimo, Glättli, Michaud Gigon, Ryser, Wermuth

Art. 28a

[1] Le Conseil fédéral peut astreindre les fabricants et les importateurs de produits du tabac et de nicotine, ainsi que de cigarettes électroniques à verser dans un fonds de prévention du tabagisme 0,13 centime au maximum par cigarette ou 1,73 franc par kilogramme de tabac et de charges contenant de la nicotine ou 0,8667 centime par millilitre de liquide à un fonds de prévention du tabagisme.

[2] Le fonds de prévention du tabagisme visé à l'al. 1 est géré par une organisation de prévention et placé sous la surveillance de l'Office fédéral de la santé publique, en collaboration avec l'Office fédéral du sport.

Par rapport à la législation en vigueur, la proposition de minorité prévoit deux modifications. D'une part, la redevance alimentant le fonds doit être étendue à des produits qui présentent un risque moins élevé pour la santé que les cigarettes et le tabac à coupe fine (art. 28*a*). D'autre part, l'abrogation de l'al. 2, let. c, supprimerait la restriction actuelle selon laquelle seuls les fabricants et importateurs de cigarettes et de tabac à coupe fine sont astreints à la taxe. En conséquence, la redevance s'étendrait aux importateurs de produits nicotiniques et de cigarettes électroniques.

La majorité et le Conseil fédéral avaient proposé de rejeter la proposition de minorité, notamment parce que l'extension de la redevance pour la prévention du tabagisme à d'autres produits tels que les cigarettes électroniques ou d'autres produits du tabac et produits nicotiniques ne faisait pas l'objet de la motion concernée[64] et qu'elle n'avait donc pas été soumise à la consultation. Ils estimaient en outre que le fonds était en particulier destiné à aider les personnes à arrêter de fumer. Dans divers milieux spécialisés, notamment dans le domaine de la prévention des addictions, les cigarettes électroniques sont considérées et promues comme des moyens potentiels de sevrage. Par conséquent, la question s'est posée de savoir s'il serait adéquat, compte tenu du but visé par le fonds, de soumettre un instrument de désaccoutumance reconnu à un impôt supplémentaire, destiné à la prévention du tabagisme. Reprenant les mêmes arguments, le Conseil des États a rejeté la proposition de minorité.

Le Conseil fédéral relève qu'au moment de l'instauration de la redevance en faveur du FPT, le Parlement a débattu en détail de la question de la constitutionnalité d'une telle mesure, sans toutefois parvenir à une réponse définitive. Le présent rapport n'examine pas la constitutionnalité d'une extension de la redevance en faveur du FPT à d'autres produits. La question sera cependant examinée dans le cadre de la mise en œuvre des mandats formulés dans le rapport du Conseil fédéral rédigé en réponse au postulat 17.4076 Rechsteiner (cf. mesure 11 du rapport en question)[65].

Le FPT finance des mesures de prévention visant à réduire la consommation de tabac. La redevance destinée au financement de fonds est pour l'heure uniquement prélevée sur les cigarettes et le tabac à coupe fine ; les produits comme le tabac destiné à être chauffé, le snus, les sachets de nicotine ou les cigarettes électroniques n'y sont pas soumis bien que

[64] www.parlement.ch > Travail parlementaire > Recherche Curia Vista > 22.069 | Loi sur l'imposition du tabac. Modification (Imposition des cigarettes électroniques) | Objet | Le Parlement suisse

[65] www.parlament.ch > Travail parlementaire > Recheche Curia Vista > 17.4076 | Avenir de la politique suisse en matière de drogue | Objet | Le Parlement suisse

leur consommation soit en forte augmentation, notamment chez les jeunes. La CFANT recommande donc d'étendre la redevance à tous les produits contenant du tabac et de la nicotine afin de financer efficacement les programmes de prévention. Le Parlement a rejeté une proposition de minorité en faveur de l'extension de cette redevance, notamment parce que les cigarettes électroniques sont considérées comme des moyens de sevrage et qu'elles ne devraient pas être soumises à un impôt supplémentaire. Ces dernières années, les recettes du fonds ont baissé d'un quart. La question de la constitutionnalité d'une extension de la redevance en faveur du FPT à d'autres produits sera examinée dans le cadre de la mise en œuvre des mandats formulés dans le rapport du Conseil fédéral rédigé en réponse au postulat 17.4076 Rechtsteiner (cf. mesure 11 du rapport en question).

9 Évolutions actuelles au sein de l'UE

Le 16 juillet 2025, la Commission européenne a publié une proposition de refonte de la directive 2011/64/UE concernant la structure et les taux des accises applicables aux tabacs manufacturés (directive sur la taxation du tabac)[66]. Son objectif est d'harmoniser l'imposition entre les États membres, de relever les taux d'imposition minimum de manière significative et de réagir à l'apparition de nouveaux produits comme la cigarette électronique, les sachets de nicotine et le tabac à chauffer. Cette proposition s'inscrit dans le cadre du plan européen pour vaincre le cancer (Europe's Beating Cancer Plan). Elle poursuit simultanément trois objectifs : réduire le tabagisme, lutter contre le commerce illicite et accroître les recettes fiscales.

La proposition de la Commission européenne doit maintenant être débattue au Parlement européen et au Conseil de l'UE. La Commission européenne vise une entrée en vigueur en 2028 avec un délai transitoire de 4 ans pour la mise en œuvre.

9.1 Catégories de produits

La révision de la directive doit aboutir à une classification plus différenciée des produits. Selon la proposition de la Commission européenne, les cigares et cigarillos, qui forment actuellement une seule catégorie, feraient l'objet de deux catégories distinctes. De nouvelles catégories spécifiques seraient en outre créées pour le tabac pour pipe à eau, le tabac chauffé, les liquides pour cigarettes électroniques et les sachets de nicotine. Une nouvelle catégorie ouverte regrouperait les « autres produits à base de nicotine ». Cette extension comble les lacunes du droit en vigueur et couvre l'ensemble du marché des produits du tabac et des produits de substitution. Avec les nouvelles catégories proposées, l'UE évoluerait dans la même direction que celle proposée pour la Suisse au ch. 5 du présent rapport.

9.2 Systématique de l'impôt

La proposition de la Commission européenne prévoit en outre des taux d'imposition minimum contraignants pour les pays de l'UE. Les États membres pourraient toujours structurer l'imposition de manière autonome, pour autant que le principe de l'impôt minimal soit respecté.

[66] Proposition de directive du Conseil concernant la structure et les taux de l'accise applicable au tabac et aux produits connexes (refonte), COM/2025/580 final, 16 juillet 2025 ; https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:d7f0f929-62e2-11f0-bf4e-01aa75ed71a1.0023.02/DOC_1&format=PDF

Selon cette proposition, deux tiers du taux minimal sont exprimés en termes nominaux, tandis que le troisième tiers serait ajusté en fonction du pouvoir d'achat dans le pays concerné, sur la base de l'indice de niveau de prix (INP)[67] mis à jour annuellement. Selon la proposition de la commission, les taux minimaux devraient être actualisés tous les trois ans. Si l'INP des pays d'Europe de l'Est, à l'instar de la Bulgarie, de la Pologne et de la Hongrie se situe entre 53 et 74, il est beaucoup plus haut dans les pays où le niveau des prix est élevé comme le Luxembourg (133), l'Irlande (138) et le Danemark (143). En comparaison, la Suisse, qui figure aussi dans les statistiques européennes, a un indice de 174[68].

9.3 Taux d'imposition

La Commission européenne propose de relever sensiblement l'impôt minimal pour toutes les catégories de produits, notamment dans le but de réduire les différences entre les taux appliqués dans les États membres. Elle prévoit en outre de soumettre les nouveaux produits tels que les cigarettes électroniques ou les sticks de tabac destinés à être chauffés à un taux d'imposition minimum.

En juillet 2025, la Commission européenne a publié une proposition de révision de la directive sur la taxation du tabac. Son objectif est d'harmoniser les taux d'imposition des États membres, de relever les taux d'imposition minimum de manière significative et d'inclure de nouveaux produits tels que les cigarettes électroniques, les sachets de nicotine et le tabac à chauffer. Cette révision s'inscrit dans le Plan européen pour vaincre le cancer. Elle vise à réduire le tabagisme, à lutter contre le commerce illégal et à augmenter les recettes. Il est prévu de soumettre les produits à une classification plus précise de manière à mieux délimiter les catégories et à combler les lacunes. De plus, les taux d'impôt minimum augmenteront sensiblement pour tous les produits. Si cette proposition est acceptée par le Conseil de l'UE et par le Parlement européen, la Suisse disposera, en matière de politique fiscale, d'une marge de manœuvre supplémentaire pour relever l'impôt sur le tabac afin de lutter contre la contrebande et le tourisme d'achat.

10 Digression sur les aspects de santé publique

De nombreuses revues de littérature et méta-analyses permettent de conclure qu'une hausse de l'impôt sur les cigarettes entraîne un recul de la consommation de tabac et, en fonction des modalités fixées, peut réduire la prévalence du tabagisme[69]. La hausse d'impôt fait partie des six mesures de prévention du tabagisme ayant le meilleur rapport coût-efficacité (*best buys* de

[67] Ibid., p. 15, note 32

[68] https://ec.europa.eu/eurostat/fr/ > Données > Base de données > Économie et finances > Prix > Parités de pouvoir d'achat, août 2025

[69] Par ex. Burton et al. (2024): The relationship between the price and demand of alcohol, tobacco, unhealthy food, sugar-sweetened beverages, and gambling: an umbrella review of systematic reviews www.link.springer.com/article/10.1186/s12889-024-18599-3

l'OMS)[70,71]. De plus, les mesures fiscales peuvent être mises en œuvre relativement rapidement (*quick buys*)[72].

Le tabagisme est connu comme la principale cause unique de perte de qualité de vie et d'années de vie et comme le plus important facteur de risque de maladies non transmissibles telles que le cancer ou les maladies cardiovasculaires. En Suisse, la consommation de tabac provoque 9500 décès par an. Les fumeurs et fumeuses décèdent principalement de maladies cardiovasculaires (34 %), du cancer du poumon (29 %), de maladies respiratoires (17 %) et d'autres formes de cancer (16 %)[73]. Le tabagisme coûte 4 à 5 milliards de francs en frais de santé et en pertes de productivité pour l'économie (cf. ch. 6.1). Il convient de relever que dans le secteur de la santé, le domaine des maladies cancéreuses est celui qui enregistre la hausse de coûts la plus marquée[74]. En raison du développement de nouvelles thérapies, il faut s'attendre à ce que les coûts en matière de traitement et de soins oncologiques continuent à augmenter considérablement au cours des années à venir. Les expériences faites dans d'autres pays montrent qu'une taxation adéquate des produits du tabac peut contribuer significativement à atténuer la hausse des coûts de la santé.

En matière de santé publique, l'imposition des produits du tabac et des succédanés du tabac peut remplir trois fonctions. Premièrement, elle peut rendre la consommation moins attrayante et ainsi dissuader les potentiels nouveaux consommateurs et consommatrices. Deuxièmement, elle peut pousser les consommateurs et consommatrices à arrêter[75]. Et troisièmement, elle peut inciter les consommateurs et consommatrices qui ne peuvent ou ne veulent pas arrêter à passer à des produits potentiellement moins nocifs.

10.1 Prise en compte des aspects de santé publique lors de la définition de l'impôt sur le tabac

Ni la Constitution ni la loi ne prévoient expressément que l'impôt sur le tabac est prélevé pour poursuivre des objectifs de santé publique. Le produit brut est destiné à couvrir les prestations de la Confédération pour l'AVS et l'AI[76]. Cela n'empêche toutefois pas qu'on tienne compte d'objectifs de santé publique lors de la définition des modalités concrètes de l'impôt sur le tabac, pour autant qu'ils concordent avec le but de l'impôt tel que défini dans la Constitution. Ainsi, le Conseil fédéral a indiqué, au ch. 2.2 « Objectifs de santé publique », p. 453, de son

[70] *The economics of tobacco and tobacco control*. Bethesda, MD: U.S. Department of Health and Human Services, National Institutes of Health, National Cancer Institute; and Geneva, CH: World Health Organization 2016 (https://cancercontrol.cancer.gov/brp/tcrb/monographs/monograph-21, consulté le 3 juillet 2021). Cité dans WHO-M-Power-Report, p. 86. Organisation mondiale de la santé (OMS). (non daté), Raising taxes on tobacco. https://www.who.int/activities/raising-taxes-on-tobacco. Consulté le 19 août 2025.

[71] OMS, 76e Assemblée mondiale de la Santé, documents accessibles sous : /www.who.int > À propos > Gouvernance > Assemblée mondiale de la Santé > Soixante-Seizième Assemblée mondiale de la Santé

[72] Galea, G., Ekberg, A., Ciobanu, A., et al. (2025). Quick buys for prevention and control of non-communicable diseases. *The Lancet Regional Health – Europe*, Article 101281. https://doi.org/10.1016/j.lanepe.2025.101281.

[73] Mattli, R. et al. (2019). *Die Krankheitslast des Tabakkonsums in der Schweiz: Schätzung für 2015 und Prognose bis 2050*, Haute école des sciences appliquées de Zurich (ZHAW), Winterthour.

[74] Stucki, M., et al. (2025). *Kosten der übertragbaren und nichtübertragbaren Krankheiten sowie Kosten der Risikofaktoren Übergewicht/Adipositas und Bewegungsmangel in der Schweiz* [rapport final], OFSP

[75] Les hausses d'impôt sont associées à des taux d'arrêt plus élevés et à un plus grand nombre de tentatives d'arrêt, surtout après des hausses importantes, voir par ex : Jaffri, M., & Le, T. (2022), The association between smoking behaviors and prices and taxes per cigarette pack in the United States from 2000 through 2019, *BMC Public Health*, 22. www.link.springer.com/article/10.1186/s12889-022-13242-5

[76] Art. 105, art. 131, al. 1, let. A, en relation avec l'art. 112, al. 5, Cst.

message relatif à la modification de la loi fédérale sur l'imposition du tabac du 21 décembre 2007[77], que « *la légère augmentation d'impôt touchant les cigares et les cigarillos et la nouvelle compétence du Conseil fédéral en matière d'augmentation de l'impôt découlent directement d'objectifs de santé publique. Il en va de même en ce qui concerne la forte augmentation de l'impôt grevant le tabac à coupe fine, par laquelle on cherche à endiguer l'augmentation de la confection de cigarettes roulées à la main* ». Il a également attribué un effet préventif à l'imposition des cigarettes électroniques dans sa réponse à la motion Zanetti 11.3178 « Exonérer les cigarettes électroniques de l'impôt sur le tabac ». Enfin, dans son message concernant la modification de la loi fédérale sur l'imposition du tabac du 26 octobre 2022[78], il a retenu que « *même si l'impôt sur le tabac a principalement pour but de financer les assurances sociales, il a également un effet préventif. L'impôt sur les cigarettes électroniques va donc dans le sens de la politique de prévention du tabagisme de la Confédération* » (p. 7).

10.2 Réduction de la prévalence de la consommation

La charge fiscale doit être suffisamment élevée pour avoir un effet efficace sur la prévalence de la consommation. Les données de 27 pays européens montrent qu'une augmentation de 10 % du prix des cigarettes liée à l'imposition fait baisser la consommation de 4 % (élasticité des prix relativement faible). On peut partir du principe que l'effet sur la consommation en Suisse sera également modéré[79]. En effet, en raison de leur dépendance au produit notamment, les consommateurs et consommatrices ne changent pas fondamentalement leurs habitudes de consommation malgré une hausse de prix. De plus, dans des pays à salaires élevés, comme en Suisse, seule une augmentation importante du prix influencera la consommation[80]. L'impôt devrait en outre être augmenté régulièrement pour s'aligner sur la progression des revenus. Par ailleurs, une augmentation de l'impôt ne se répercute pas forcément directement sur les prix, car l'industrie du tabac y répond par diverses stratégies de tarification destinées à maintenir le niveau de consommation[81].

Si la hausse d'impôt est trop faible, les fumeurs réduiront certes leur consommation, mais n'arrêteront pas de fumer. À cet égard, il convient de noter que même en cas de faible consommation, la cigarette accroît nettement le risque de maladie cardiovasculaire (relation non linéaire entre dose et effet)[82]. C'est pourquoi l'OMS recommande de grever le prix de vente des produits du tabac d'au moins 75 %[83], un seuil qui s'est avéré efficace pour faire

[77] FF **2008** 447

[78] FF **2022** 2752

[79] Kohler, A., Vinci, L. & Mattli, R. (2023). Cross-country and panel data estimates of the price elasticity of demand for cigarettes in Europe *BMJ Open*;**13:**e069970. doi: 10.1136/bmjopen-2022-069970.

[80] Decicca, P., Kenkel, D., & Lovenheim, M. (2020). The Economics of Tobacco Regulation: A Comprehensive Review. *IO: Regulation*. https://www.nber.org/system/files/working_papers/w26923/w26923.pdf

[81] Cho A, Lim C, Sun T, Chan G, Gartner C. The effect of tobacco tax increase on price-minimizing tobacco purchasing behaviours: A systematic review and meta-analysis. *Addiction*. 2024; 119(11): 1923–1936. https://doi.org/10.1111/add.16618; Sheikh ZD, Branston JR, Gilmore AB Tobacco industry pricing strategies in response to excise tax policies: a systematic review. *Tobacco Control* 2023; 32: 239-250.

[82] Schane RE, Ling PM, Glantz SA. Health effects of light and intermittent smoking: a review. Circulation. 2010 Apr 6;121(13):1518-22. doi: 10.1161/CIRCULATIONAHA.109.904235. PMID: 20368531; PMCID: PMC2865193.

[83] WHO technical manual on tobacco tax policy and administration. Geneva: World Health Organization; 2021. Licence: CC BY-NC-SA 3.0 IGO www.who.int > Publications > Overview > WHO technical manual on tobacco tax policy and administration

baisser significativement la prévalence de la consommation[84,85]. En 2022, 28 pays européens avaient déjà atteint cette valeur cible[86]. En Suisse, l'imposition de la catégorie de produits la plus importante – les cigarettes – est actuellement nettement plus faible qu'en Europe, l'impôt sur le tabac s'élevant à 50,1 % en moyenne[87]. Une comparaison effectuée par la ZHAW montre également qu'en Suisse, la charge fiscale globale et le prix, en parité de pouvoir d'achat, sont faibles pour les cigarettes[88]. Par conséquent, les experts en matière de santé publique recommandent de relever le prix des cigarettes en Suisse à un niveau comparable à celui prévalant au Royaume-Uni (20 fr.00 le paquet) afin de réduire sensiblement le taux de tabagisme[89].

L'effet de l'imposition sur la consommation s'avère plus marqué chez les jeunes et les jeunes adultes (moins de 25 ans), nettement plus sensibles aux prix[90]. Ils sont plus susceptibles de restreindre leur consommation ou d'arrêter entièrement en cas de hausse d'impôt. En outre, selon certaines données, un impôt plus élevé dissuaderait les personnes de cette tranche d'âge de commencer à consommer[91].

10.3 Imposition des produits nicotiniques de substitution

Si la consommation de cigarettes traditionnelles recule, la demande pour les produits nicotiniques de substitution tels que les cigarettes électroniques, les produits du tabac destinés à être chauffés, le snus et les sachets de nicotine augmente. Les nouveaux produits de substitution du tabac sont souvent présentés comme étant moins nocifs pour la santé, mais les preuves scientifiques font encore défaut, faute d'études de longue durée. En raison des émissions de substances nocives, on peut cependant partir du principe que les produits à fumer présentent les risques les plus graves pour la santé, suivis des produits du tabac destinés à être chauffés. Les cigarettes électroniques et les produits à usage oral contenant de la nicotine sont associés à un risque moins élevé.

Dans l'optique de la santé publique, la taxation pourrait être, pour les fumeurs et fumeuses dépendants qui ne peuvent ou ne veulent pas arrêter, une incitation financière à opter pour

---

[84] Drope, J., Oo, S., Lee, H., Dorokhina, M., Guerrero-López, C., Rodriguez-Iglesias, G., Mugosa, A., Mirza, M., Bontu, A., & Chaloupka, F. (2024). Tobacconomics Cigarette Tax Scorecard (3rd edition). Baltimore, MD: Bloomberg School of Public Health, Johns Hopkins University. https://www.tobacconomics.org

[85] Marquez, P. V., Irwin, A., Jha, P., et al. (2017). Tobacco tax reform at the crossroads of health and development (World Bank Group Global Tobacco Control Program). World Bank. https://documents1.worldbank.org/curated/en/491661505803109617/pdf/119792-REVISED-v2-OctFINALWBGTobaccoTaxReformFullReportweb.pdf

[86] World Health Organization. (2024). WHO Framework Convention on Tobacco Control: Implementation through MPOWER in the WHO European Region in 2022 (Advocacy brief). WHO Regional Office for Europe. www.who.int > Publications > Overview > WHO Framework Convention on Tobacco Control: Implementation through MPOWER in the WHO European Region in 2022

[87] Drope, J., Oo, S., Lee, H., Dorokhina, M., Guerrero-López, C., Rodriguez-Iglesias, G., Mugosa, A., Mirza, M., Bontu, A., & Chaloupka, F. (2024). Tobacconomics Cigarette Tax Scorecard (3rd edition). Baltimore, MD: Bloomberg School of Public Health, Johns Hopkins University. https://www.tobacconomics.org

[88] ZHAW (2021), Die Wirkung von Tabaksteuern, Executive Summary, p. 6. Accessible sur : https://www.lungenliga.ch/sites/default/files/documents/wirkung_von_tabaksteuern_schlussbericht.pdf

[89] Merz, L., & Puhan, M. (2021). Taxation options for nicotine and tobacco products in Switzerland - a review of tax policies. Swiss medical weekly, 151, w30083. https://doi.org/10.4414/smw.2021.w30083

[90] Bader, P., Boisclair, D., & Ferrence, R. (2011). Effects of tobacco taxation and pricing on smoking behavior in high risk populations: a knowledge synthesis. Int J Environ Res Public Health, 8(11), 4118-4139. 10.3390/ijerph8114118

[91] Bafunno, D., Catino, A., Lamorgese, V., et al. (2020). Impact of tobacco control interventions on smoking initiation, cessation, and prevalence: A systematic review. Journal of Thoracic Disease, 12(7), 3844-3856. http://dx.doi.org/10.21037/jtd.2020.02.23

des produits moins nocifs. À cette fin, il faudrait imposer les diverses catégories de produits en fonction des risques qui leur sont associés. C'est ce que recommande la CFANT dans sa prise de position : « *Du point de vue de la santé publique, les cigarettes devraient être davantage taxées. En revanche, une imposition différenciée est justifiée pour les produits dont il est démontré qu'ils réduisent les risques pour la santé et qu'ils aident à arrêter de fumer. Les études économiques montrent que le prix des différents produits influence leur consommation, notamment par des effets de substitution. Par exemple, une taxation plus faible des cigarettes électroniques peut réduire la consommation de tabac fumé, ce qui est bénéfique dans un contexte d'aide à l'arrêt. Un suivi rigoureux est cependant nécessaire pour éviter que ces produits ne favorisent l'initiation au tabagisme chez les jeunes non-consommateurs* »[92]. Dans le même document, la CFANT recommande aussi d'imposer les produits du tabac à fumer, incluant les cigares, les cigarillos, le tabac à rouler, le tabac à chicha et les produits du tabac destinés à être chauffés, au même taux que les cigarettes conventionnelles.

Les méta-analyses sur les produits nicotiniques de substitution montrent que les consommateurs et consommatrices de tels produits sont plus sensibles aux ajustements de prix que les fumeurs et fumeuses de cigarettes (élasticité des prix des cigarettes électroniques dans l'UE par ex. : une augmentation de 10 % du prix réduit la demande d'environ 8 %)[93]. Il convient de tenir compte de cet aspect lors de la taxation des produits concernés. En ce qui concerne la santé publique, il n'est pas judicieux de ne pas du tout imposer les produits de substitution, comme cela a été le cas pour les cigarettes électroniques d'avril 2012 à septembre 2024. En effet, le fait de n'imposer que les cigarettes peut encourager à passer à des produits moins fortement imposés, ce qui réduirait à néant les progrès réalisés en matière de santé publique[94]. Les produits de substitution tels que les cigarettes électroniques jetables (puffs) ou le snus sont de plus en plus appréciés, notamment par les mineurs et les jeunes adultes[95]. Pour empêcher les jeunes de commencer à consommer de la nicotine, il faudrait donc, dans un souci de santé publique, frapper tous les produits du tabac et produits nicotiniques d'un impôt suffisamment élevé pour dissuader les membres de cette tranche d'âge[96]. Le modèle d'imposition devrait en outre être suffisamment souple pour permettre de réagir à de fortes modifications de la demande.

Une étude réalisée en 2021 a analysé trois modèles d'imposition pour la Suisse, dont deux prévoient une taxation basée sur le risque[97]. Cette analyse a abouti à la conclusion que l'impôt sur les produits présentant moins de risques ne doit pas être trop faible, afin d'éviter qu'ils soient trop attrayants pour les jeunes et deviennent une porte d'entrée à la consommation.

---

[92].« Réformer l'imposition du tabac dans un intérêt de santé publique : recommandations de la CFANT », 2 octobre 2025, www.bag.admin.ch > L'OFSP > Organisation > Commissions extraparlementaires > Commission fédérale pour les questions liées aux addictions et à la prévention des maladies non transmissibles (CFANT) > Prises de position et publications de la CFANT > Tabac et nicotine

[93] Stoklosa, M., Drope, J., & Chaloupka, F. J. (2016). Prices and E-Cigarette Demand: Evidence From the European Union. *Nicotine & Tobacco Research, 18*(10), 1973-1980. https://doi.org/10.1093/ntr/ntw109

[94] Cheng, K., Shang, C., Zhang, Z., He, Y., Yang, Q., & Park, H. (2024). The effect of smokeless tobacco (SLT) excise taxes on SLT use among youth. The International journal on drug policy, 135, 104664. https://doi.org/10.1016/j.drugpo.2024.104664

[95] Système de monitorage suisse des addictions. Consommation de cigarettes électroniques (âge : 15+), OFSP 2024. https://ind.obsan.admin.ch/fr/indicator/monam/consommation-de-cigarettes-electroniques-age-15

[96] WHO report on the global tobacco epidemic 2021: addressing new and emerging products. Geneva: World Health Organization; 2021. Licence: CC BY-NC-SA 3.0 IGO

[97] Merz, L., & Puhan, M. (2021). Taxation options for nicotine and tobacco products in Switzerland - a review of tax policies. Swiss medical weekly, 151, w30083. https://doi.org/10.4414/smw.2021.w30083

Les produits à fumer doivent toutefois être imposés à un taux encore nettement plus élevé pour garantir qu'une incitation à passer à des produits de substitution soit créée. Les auteurs constatent qu'en appliquant ces modèles d'imposition aux prix de vente actuels des produits du tabac, il n'est pas possible d'atteindre les objectifs de santé publique tels que la protection de la jeunesse ou la réduction de la mortalité et de la morbidité liées au tabac, car les prix en vigueur sont trop bas pour permettre une différenciation suffisante en fonction des risques.

La croissance rapide du marché des produits du tabac et des produits nicotiniques de substitution en Suisse a donné lieu à une situation complexe qui ne facilite pas une imposition ciblée visant à promouvoir la santé publique. Il ne faut pas oublier que les produits de substitution contiennent aussi des substances nocives[98]. Il s'agit de tenir compte de l'incitation à passer à des produits moins dangereux (souhaitée) qui pourrait être créée, mais aussi de l'incitation à substituer les produits consommés par des produits moins chers mais ne présentant pas nécessairement moins de risques (indésirable).

Afin qu'il soit possible de réglementer ces nouveaux produits, il serait nécessaire de les analyser et de les catégoriser de manière continue. Le renouvellement de la compétence du Conseil fédéral en matière de relèvement de l'impôt sur le tabac devrait donc aussi être examiné dans l'optique de la politique de santé, afin de permettre au gouvernement de réagir de manière ciblée à toute évolution de la situation. Le Parlement œuvre lui aussi à modifier la catégorisation et l'imposition des produits[99]. Le postulat Rechsteiner 25.4022[100], que le Conseil fédéral recommande d'accepter, peut fournir une base pour une meilleure prise en compte des risques que présentent les diverses catégories de produits. Une étude de modélisation économique prenant en compte les comportements d'esquive indésirables (développement du tourisme d'achat, marché noir) permettrait de déterminer les taux d'imposition à appliquer aux diverses catégories de produits en vue de promouvoir la santé publique.

L'imposition des produits du tabac, les rendant plus chers, est un instrument efficace de prévention du tabagisme. Elle peut ainsi dissuader les jeunes de commencer à consommer de tels produits et encourager les adultes à arrêter. Elle peut aussi encourager les consommatrices et consommateurs dépendants à opter pour des produits présentant moins de risques. Une imposition du tabac plus fortement axée sur son effet incitatif pourrait réduire considérablement, soit de 4 à 5 milliards de francs par an, les coûts associés à la consommation de tabac en Suisse.

En Suisse, les impôts sur le tabac et le prix du tabac sont faibles au regard du pouvoir d'achat. L'effet des hausses d'impôt restera limité à moins que les impôts n'augmentent substantiellement, soient régulièrement ajustés, et harmonisés entre les diverses catégories de produits nicotiniques. Pour obtenir un effet incitatif notable, tous les produits du tabac disponibles en Suisse devraient être taxés bien plus fortement qu'à l'heure actuelle.

[98] «Heat-Not-Burn Tobacco Cigarettes - Smoke by Any Other Name» JAMA Intern Med Published Online: July 2017; 2017;177;(7):1050-1052. doi:10.1001/jamainternmed.2017.1419

[99] Cf. la motion Fonio : www.parlament.ch > Travail parlementaire > Recherche Curia Vista > 25.4277 | Produits du tabac à chauffer. Abolir le privilège fiscal d'un toxique | Objet | Le Parlement suisse et motion Hässig : www.parlament.ch > Travail parlementaire > Recherche Curia Vista > 25.4295 | Renforcer la protection de la jeunesse pour le snus et les sachets de nicotine. Taux de TVA normal pour les produits en plein essor | Objet | Le Parlement suisse

[100] www.parlament.ch > Travail parlementaire > Recherche Curia Vista > 25.4022 | Pour une réglementation des produits du tabac et de la nicotine fondée sur les risques | Objet | Le Parlement suisse

En ce qui concerne la santé publique, puisque les jeunes sont plus sensibles aux prix, des hausses d’impôt moins marquées peuvent avoir un effet notable sur leur consommation, surtout si ces mesures sont accompagnées par d’autres mesures de protection de la jeunesse, telles que les restrictions en matière de publicité décidées par le Parlement.

Postulat Gugger 24.4229 « Une Suisse forte grâce à des impôts sur le tabac modérés »

Le postulat Gugger 24.4229 « Une Suisse forte grâce à des impôts sur le tabac modérés » a été déposé au Conseil national le 27 septembre 2024. Le 20 novembre 2024, le Conseil fédéral a proposé d'accepter le postulat. Le Conseil national l'a accepté le 8 septembre 2025. Le texte déposé[101] est le suivant :

Compte tenu de l'état des finances fédérales et de celui du fonds AVS, le Conseil fédéral est chargé d'examiner les points suivants :

1. L'augmentation de 10 % [sic] [points de pourcentage] de la charge fiscale sur le tabac pour les cigarettes, les autres produits du tabac et les produits nicotiniques (par exemple, d'environ 51 % à environ 61 % pour les cigarettes).
2. L'augmentation à plus long terme de la charge fiscale globale sur les cigarettes, sur les autres produits du tabac et produits nicotiniques à au moins 75 %, comme le recommande l'OMS. La charge fiscale globale pour les cigarettes en Suisse est la plus faible d'Europe.
3. La révision fondamentale des catégories d'imposition du tabac actuellement appliquées aux nouveaux produits du tabac et produits nicotiniques.
4. Les recettes supplémentaires qu'une augmentation de l'impôt sur le tabac pourrait entraîner pour le fonds AVS.

L'effet des augmentations d'impôt sur les recettes fiscales et sur les coûts de la santé et les coûts macroéconomiques liés à la consommation de tabac dépend de divers facteurs qui s'influencent mutuellement.

Comme expliqué au ch. 10, tous les consommateurs et consommatrices ne réagissent pas de la même façon aux adaptations de prix liées à des augmentations d'impôt. Ils peuvent réduire leur consommation ou même arrêter entièrement de fumer. Ils peuvent passer à des marques moins chères[102,103] ou à des produits nicotiniques de substitution meilleur marché. Il est aussi possible qu'ils aillent faire leurs achats à l'étranger (tourisme d'achat) ou achètent sur le marché noir des produits du tabac importés illégalement. Le comportement adopté dépend notamment de facteurs individuels (statut socio-économique, âge). Il varie aussi selon les mesures prises par l'industrie (par ex. réduction des marges, lancement de produits de substitution moins onéreux), les réactions du marché noir et l'efficacité des mesures mises en œuvre par les autorités. Le comportement des consommateurs et consommatrices face aux ajustements de prix peut également être influencé par des stratégies en matière de santé publique qui accompagnent les hausses de prix, telles que la promotion d'offres pour aider à arrêter de fumer, des campagnes d'information, etc. Tous ces facteurs affectent l'élasticité des

[101] www.parlament.ch > Travail parlementaire > Recherche Curia Vista > 24.4229 | Une Suisse forte grâce à des impôts sur le tabac modérés | Objet | Le Parlement suisse (2024)

[102] Golden, S. D., Smith, M. H., Feighery, E. C., Roeseler, A., Rogers, T., & Ribisl, K. M. (2016). Beyond excise taxes: A systematic review of literature on non-tax policy approaches to raising tobacco product prices. *Tobacco Control: An International Journal, 25*(4), 377-385. http://dx.doi.org/10.1136/tobaccocontrol-2015-052294.

[103] Krishnamoorthy, Y., Majella, M. G., & Murali, S. (2020). Impact of tobacco industry pricing and marketing strategy on brand choice, loyalty and cessation in global south countries: A systematic review. *International Journal of Public Health, 65*(7), 1057-1066. http://dx.doi.org/10.1007/s00038-020-01422-2.

prix, autrement dit la disposition des consommateurs et consommatrices à accepter les hausses de prix ou à adapter leur comportement (substitution, arrêt, etc.).

Les effets des ajustements fiscaux évoqués dans le postulat ont été considérés uniquement en lien avec les cigarettes ; les autres types de produits ont été ignorés. Les calculs suivants reposent sur l'hypothèse que les hausses d'impôt sont entièrement répercutées sur les consommateurs et consommatrices. Les effets (souhaités) de substitution par des produits nicotiniques de substitution présentant moins de risques ne sont pas pris en compte. S'agissant des comportements d'esquive, à savoir le passage à des produits non taxés, l'étude néerlandaise mentionnée plus haut[104] sert de référence. Selon celle-ci, une hausse de prix de 10 % entraîne une augmentation de 15 % des achats de produits non taxés. Les estimations ci-après se fondent sur ces chiffres-là. Il convient de relever que les différences de prix par rapport aux États voisins sont nettement plus marquées dans les hypothèses proposées dans le postulat qu'aux Pays-Bas. Les effets concrets sur la part de produits non taxés pourraient donc être bien plus prononcés en Suisse et les chiffres bien plus élevés que ceux estimés dans le présent rapport.

Comme expliqué au ch. 10.2, pour l'élasticité des prix, autrement dit l'effet des hausses de prix sur la consommation, on admet qu'une hausse de prix de 10 % entraîne une baisse de 4 % de la consommation de tabac (hypothèse d'un effet linéaire). En ce qui concerne l'hypothèse d'un relèvement de la charge fiscale à 75 % (cf. A.2), le *Cost Recovery and Revenue Estimator* du Tobacco Atlas proposé par l'Université Johns Hopkins a été utilisé pour estimer le recul de la prévalence du tabagisme et les économies qui pourraient être réalisées en matière de coûts macroéconomiques liés à la consommation de cigarettes[105]. Il faut relever à cet égard que les données de prévalence de base, les estimations de coûts et les données sur l'élasticité des prix, sur lesquelles se fonde le modèle, reposent sur des informations qui ne sont pas toutes actuelles ni toujours très précises. Concernant les hypothèses prévoyant une faible augmentation de l'impôt, il est peu probable qu'elles conduisent à un important effet sur la prévalence du tabagisme et sur les coûts macroéconomiques vu l'ordre de grandeur considéré (cf. ch. 10).

[104] Rapport de l'institut national de la santé publique et de l'environnement des Pays-Bas : www.rivm.nl > Publicaties > Gedragseffecten van de accijnsverhoging op tabak in 2024. Voorgenomen versus daad-werkelijke gedragsverandering

[105] Nargis N, Oo SMT, Drope J. 2025. Cost Recovery and Revenue Estimator. In Drope J, Hamill S, editors, *Tobacco Atlas*. New York: Vital Strategies and Johns Hopkins University. Disponible à l'adresse : https://tobaccoatladev.wpengine.com/

A Augmentation de la charge fiscale telle que prévue par le postulat

A.1 Augmentation de 10 points de pourcentage de la charge fiscale pour les cigarettes

Si la charge fiscale grevant le tabac augmentait de 10 %, le prix d'un paquet de la variété de cigarettes la plus vendue (Marlboro Red Box) progresserait de 33 %, c'est-à-dire de 3 francs, comme l'illustre le tableau suivant :

	Prix d'un paquet de cigarettes Marlboro Red Box Actuellement		**Prix d'un paquet de cigarettes Marlboro Red Box Augmentation de 51 à 61 % de la charge fiscale sur les cigarettes**	
	en francs	en %	en francs	en %
Impôt sur le tabac	4,667	50,73	7,442	61,00
SOTA	0,026	0,28	0,026	0,21
Fonds de prévention du tabagisme	0,026	0,28	0,026	0,21
TVA	0,689	7,49	0,914	7,49
Marges du commerce et de l'industrie	3,792	41,21	3,792	31,08
Total	**9,20**	**100,00**	**12,20**	**100,00**

Tableau 13 – Calcul de l'augmentation de 10 points de pourcentage de la charge fiscale sur le tabac (augmentation du prix : + 33 %)

Une augmentation d'impôt de cette ampleur creuserait encore les écarts de prix entre la Suisse et les pays voisins, pour autant que les prix y restent inchangés. Or, plus ces écarts sont grands, plus les personnes domiciliées en Suisse sont incitées à acheter leurs tabacs manufacturés à l'étranger, où ils sont moins chers, et à les importer dans les limites de la franchise de redevances. On peut aussi partir du principe que, dans ces conditions, les ventes aux personnes domiciliées à l'étranger diminuent. Le marché noir et la contrebande organisée pourraient aussi en profiter (cf. ch. 6).

En admettant que la consommation diminue de 4 % lorsque le prix augmente de 10 %, la consommation de tabac diminuerait de 13 %[106]. Si l'on considère les 8 milliards de cigarettes imposées en 2024 et une augmentation de 12,5 à 18 % de la part de cigarettes non imposées, les recettes de l'impôt sur le tabac augmenteraient au total de 500 millions de francs environ[107].

[106] Calcul : 3,3 * 0,04 (recul de 4 % de la consommation pour chaque hausse de prix de 10 %)

[107] Calcul : différence entre les recettes fiscales de 2024 (sur une base de 8 milliards de cigarettes) et les recettes fiscales résultant de la hausse de l'impôt (base 2024, moins un recul annuel de la consommation de 2 %, moins le recul de la consommation lié à la hausse d'impôt, moins l'augmentation du tourisme d'achat)

A.2 Augmentation à au moins 75 % de la charge fiscale sur les cigarettes

Dans les mêmes conditions que celles énoncées au ch. A.1 (marges inchangées de l'industrie et du commerce), une augmentation de la charge fiscale globale (impôt sur le tabac, ainsi que TVA et redevances SOTA et FPT) à au moins 75 % entraînerait une hausse du prix du paquet de cigarettes à 15 fr. 30 (+ 66 %), comme l'illustre le tableau suivant :

	Prix d'un paquet de cigarettes Marlboro Red Box Actuellement		**Prix d'un paquet de cigarettes Marlboro Red Box Augmentation à 75 % de la charge fiscale globale sur les cigarettes**	
	en francs	en %	en francs	en %
Impôt sur le tabac	4,667	50,73	10,310	67,39
SOTA	0,026	0,28	0,026	0,17
Fonds de prévention du tabagisme	0,026	0,28	0,026	0,17
TVA	0,689	7,49	1,146	7,49
Marges du commerce et de l'industrie	3,792	41,21	3,792	24,78
Total	**9,20**	**100,00**	**15,30**	**100,00**

Tableau 14 – Calcul de l'augmentation à 75 % de la charge fiscale globale sur les cigarettes (hausse de prix de + 66 %)

Cette augmentation d'impôt, qui serait alignée sur la recommandation de l'OMS (cf. ch. 10), produirait les mêmes effets que ceux décrits au ch. A.1, mais en les amplifiant. Dans ce cas de figure, il est encore plus probable que les consommateurs et consommatrices iraient acheter leurs cigarettes dans les pays voisins, où elles seraient bien moins chères, pour autant que les prix y restent inchangés. On peut certes supposer que cette mesure permettrait de générer d'importantes recettes supplémentaires, mais il ne faut pas oublier les effets négatifs liés à l'augmentation du tourisme d'achat, du trafic de contrebande et du marché noir.

Si la charge fiscale sur le prix de vente est relevée à 75 %, il faut s'attendre à un recul de la consommation de cigarettes d'environ 26 %[108]. Si l'on considère les 8 milliards de cigarettes imposées en 2024 et une augmentation de 12,5 à 25 % de la part de cigarettes non imposées, les recettes de l'impôt sur le tabac augmenteraient de 645 millions de francs environ[109,110]. Selon le *Cost Recovery and Revenue Estimator*[111], une charge fiscale de cette ampleur

[108] Calcul : 6,6 * 0,04 (recul de 4 % de la consommation pour chaque hausse de prix de 10 %)

[109] Estimation de la prévalence et de la consommation de cigarettes non imposées basée sur le rapport de l'institut national de la santé publique et de l'environnement des Pays-Bas : www.rivm.nl > Publicaties > Gedragseffecten van de accijnsverhoging op tabak in 2024. Voorgenomen versus daad-werkelijke gedragsverandering

[110] Calcul : différence entre les recettes fiscales de 2024 (sur une base de 8 milliards de cigarettes) et les recettes fiscales résultant de la hausse de l'impôt (base 2024, moins un recul annuel de la consommation de 2 %, moins le recul de la consommation lié à la hausse d'impôt, moins l'augmentation du tourisme d'achat)

[111] Nargis N, Oo SMT, Drope J. 2025. Cost Recovery and Revenue Estimator. In Drope J, Hamill S, editors, Tobacco Atlas. New York : Vital Strategies and Johns Hopkins University. Disponible à l'adresse : https://tobaccoatladev.wpengine.com/

entraînerait un recul de la prévalence du tabagisme de 3 %. La mesure permettrait d'éviter chaque année 960 millions de francs de pertes pour l'économie.

B Autres scénarios d'augmentation de la charge fiscale

Les chapitres suivants présentent d'autres hypothèses possibles pour des hausses d'impôt.

B.1 Ajustement de 50 centimes du prix de l'impôt pour les cigarettes

En partant de la même hypothèse qu'au ch. A.1 (marges inchangées de l'industrie et du commerce), un ajustement du prix de l'impôt de 50 centimes entraînerait une hausse de 5,4 % du prix d'un paquet de l'une des variétés de cigarettes les plus vendues (Marlboro Red Box) :

	Prix d'un paquet de cigarettes Marlboro Red Box (20 unités) Actuellement		**Prix d'un paquet de cigarettes Marlboro Red Box (20 unités) Augmentation de 50 ct. de la charge fiscale sur les cigarettes**	
	en francs	en %	en francs	en %
Impôt sur le tabac	4,667	50,73	5,130	52,89
SOTA	0,026	0,28	0,026	0,21
Fonds de prévention du tabagisme	0,026	0,28	0,026	0,21
TVA	0,689	7,49	0,727	7,49
Marges du commerce et de l'industrie	3,792	41,21	3,792	39,2
Total	**9,20**	**100,00**	**9,70**	**100,00**

Tableau 15 – Calcul de l'ajustement de 50 centimes du prix de l'impôt

Dans ce cas de figure, on peut s'attendre à une baisse de la consommation de tabac d'environ 2 %. Si l'on considère les 8 milliards de cigarettes imposées en 2024 et une consommation de cigarettes non imposées de 12,5 %[112], soit quasiment inchangée, les recettes de l'impôt sur le tabac augmenteraient d'environ 100 millions de francs[113].

B.2 Ajustement d'un franc du prix de l'impôt pour les cigarettes

En admettant que la marge commerciale reste inchangée, un ajustement du prix de l'impôt d'un franc entraînerait une hausse de 10,9 % du prix d'un paquet de l'une des variétés de cigarettes les plus vendues (Marlboro Red Box) :

[112] Cette augmentation serait probablement trop faible pour influencer la quantité de cigarettes non imposées.

[113] Calcul : différence entre les recettes fiscales de 2024 (sur une base de 8 milliards de cigarettes) et les recettes fiscales résultant de la hausse de l'impôt (base 2024, moins un recul annuel de la consommation de 2 %, moins le recul de la consommation lié à la hausse d'impôt, moins l'augmentation du tourisme d'achat)

	Prix d'un paquet de cigarettes Marlboro Red Box (20 unités) Actuellement		**Prix d'un paquet de cigarettes Marlboro Red Box (20 unités) Augmentation de 1 fr. de la charge fiscale sur les cigarettes**	
	en francs	en %	en francs	en %
Impôt sur le tabac	4,667	50,73	5,592	54,83
SOTA	0,026	0,28	0,026	0,25
Fonds de prévention du tabagisme	0,026	0,28	0,026	0,25
TVA	0,689	7,49	0,764	7,49
Marges du commerce et de l'industrie	3,792	41,21	3,792	37,18
Total	**9,20**	**100,00**	**10,20**	**100,00**

Tableau 16 – Calcul de l'ajustement d'un franc du prix de l'impôt

Dans ce cas de figure, la consommation de tabac diminuerait d'un peu plus de 4 %. Si l'on considère les 8 milliards de cigarettes imposées en 2024 et une légère augmentation de la consommation de cigarettes non imposées de 12,5 à 15 %, les recettes de l'impôt sur le tabac augmenteraient d'environ 180 millions de francs[114]. À moyen voire long terme, cette mesure aurait aussi des répercussions sur les coûts de la santé.

C Adaptation des catégories prévues dans la loi fédérale sur l'imposition du tabac

Comme indiqué au ch. 5, les catégories de produits définies dans la LTab sont alignées sur celles de l'UE.

Vu la croissance du marché des produits de substitution (notamment de la cigarette électronique, des produits du tabac destinés à être chauffés et du snus), un traitement différencié dans de nouvelles catégories paraît judicieux. Vu aussi les différents modes de consommation de ces produits, une classification plus précise serait logique afin d'être en adéquation avec les nouvelles conditions du marché.

Une redéfinition des catégories pourrait améliorer les bases légales dans l'optique de l'équité fiscale, tout en facilitant la classification des nouveaux produits. Il faudrait alors également prendre en compte les risques spécifiques pour la santé des divers produits afin de permettre d'appliquer des taux d'imposition basés sur le risque. À noter que l'UE envisage elle aussi, dans le cadre de la refonte de sa directive sur la taxation du tabac, d'élargir et de préciser les catégories de produits (cf. ch. 9).

[114] Calcul : différence entre les recettes fiscales de 2024 (sur une base de 8 milliards de cigarettes) et les recettes fiscales résultant de la hausse de l'impôt (base 2024, moins un recul annuel de la consommation de 2 %, moins le recul de la consommation lié à la hausse d'impôt, moins l'augmentation du tourisme d'achat)

D Recettes supplémentaires pour l'AVS grâce à l'augmentation de l'impôt sur le tabac

Une augmentation des recettes de l'impôt sur le tabac ne se traduit pas par une augmentation de la contribution de la Confédération au financement de l'AVS. Celle-ci est en effet financée par divers types de contributions, dont une contribution à taux fixe[115] composée du produit net de l'impôt sur le tabac et de l'impôt sur les boissons distillées[116]. Les recettes de l'impôt sur le tabac ne sont donc pas versées directement à l'AVS, puisqu'elles sont affectées en premier lieu à la caisse générale de la Confédération.

Par conséquent, une éventuelle augmentation des recettes de l'impôt sur le tabac alimenterait exclusivement la caisse générale de la Confédération. Si elles augmentent, seule leur part au sein de la contribution versée s'accroît, sans que l'AVS ne dispose en fin de compte de plus de moyens. Pour que l'AVS reçoive des fonds supplémentaires, il faudrait augmenter le taux de contribution de la Confédération.

Une autre manière de générer des ressources supplémentaires pour l'AVS serait d'affecter directement un pourcentage ou une part fixe de l'impôt sur le tabac à son financement, plutôt que de l'affecter exclusivement au financement de la contribution versée par la Confédération. Cette option nécessiterait une modification de la Constitution.

À l'heure actuelle, les recettes supplémentaires découlant d'une hausse de l'impôt sur le tabac n'alimentent pas directement l'AVS, mais la caisse générale de la Confédération. Il serait possible d'affecter directement une part de l'impôt sur le tabac à l'AVS, ce qui nécessiterait toutefois une modification de la Constitution.

[115] Art. 102, al. 1, let. B, en relation avec l'art. 103 de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants (RS **831.10**)

[116] Art. 131, al. 1, let. a, en relation avec .l'art. 112, al. 5, Cst. et l'art. 45, al. 1, de la loi fédérale sur l'alcool (RS **680**)