

FR

FR

FR



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le jj. mai 2008
SEC(2008) xxxx

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

accompagnant la

Proposition de

DIRECTIVE DU CONSEIL

modifiant les directives 92/79/CEE, 92/80/CEE et 95/59/CE en ce qui concerne la structure et les taux des accises applicables aux tabacs manufacturés

RÉSUMÉ DE L'ANALYSE D'IMPACT

Le présent rapport n'engage que les services de la Commission impliqués dans sa préparation.

Résumé

Document de travail de services de la Commission accompagnant la proposition de directive du Conseil modifiant les directives 92/79/CEE, 92/80/CEE et 95/59/CE en ce qui concerne la structure et les taux des accises applicables aux tabacs manufacturés

Les services de la Commission ont procédé à une analyse d'impact axée sur les mesures susceptibles de moderniser la structure des accises sur les produits du tabac ou d'en accroître la transparence. Une attention particulière a en outre été accordée à la relation entre la santé publique et le prix final des produits, à la lumière de la convention-cadre de l'OMS pour la lutte antitabac, ainsi qu'aux formules prévoyant l'alignement de la structure et des taux des accises applicables au tabac fine coupe (cigarettes à rouler) sur ceux fixés pour les cigarettes.

Un vaste processus de consultation a précédé cette analyse d'impact. Les associations et autres parties intéressées (dans le domaine du commerce, de la santé, etc.) ont été invitées à présenter leur position dans le cadre d'une consultation publique menée sur internet.

Afin d'analyser la manière dont il était possible de prendre en compte les différents objectifs de la fiscalité du tabac, la Commission a évalué quatre approches de base.

La première approche consiste à **ne pas intervenir** davantage au niveau communautaire (scénario du statu quo). Cette approche ne permet pas de régler le problème des distorsions liées à la contrebande et aux achats transfrontaliers qui existe actuellement sur le marché du tabac et qui a des conséquences en termes de recettes fiscales et de protection de la santé.

En outre, elle n'apporte pas de solution à l'instabilité fiscale et aux distorsions de concurrence qu'engendre actuellement le concept de classe de prix la plus demandée (CPPD). Cette approche n'améliore pas non plus la situation en ce qui concerne le problème de la substitution et les distorsions de concurrence liées à la fiscalité entre les différents tabacs manufacturés. Pour ces raisons, la Commission a choisi de ne pas retenir cette approche.

La deuxième approche consiste à **modifier uniquement la structure des accises applicables aux cigarettes**. Afin d'apporter une solution aux problèmes qu'engendre actuellement le concept de CPPD, l'analyse d'impact envisage la possibilité de ne plus recourir à ce concept en tant que point de référence pour les exigences minimales. Les accises actuelles doivent être égales à 57 % au moins du prix de vente au détail toutes taxes comprises et à 64 EUR par 1 000 cigarettes de la CPPD. Pour remplacer la CPPD, l'analyse d'impact envisage deux possibilités: a) appliquer les exigences communautaires minimales de 57 % et 64 EUR à toutes les cigarettes ou b) les appliquer aux prix moyens pondérés. Dans le même temps, l'analyse porte sur l'incidence qu'aurait l'octroi d'une plus grande flexibilité aux États membres en ce qui concerne la structure des accises au niveau national.

Les deux possibilités évoquées ci-dessus permettraient une simplification du régime actuel. L'application des exigences minimales à toutes les cigarettes ou aux prix moyens pondérés n'entraînerait pas non plus d'augmentation des coûts administratifs pour quelque partie intéressée que ce soit. Les deux possibilités permettraient également d'apporter une solution à l'instabilité fiscale et aux distorsions de concurrence qu'engendre actuellement le concept de CPPD. Toutefois, l'application d'un minimum de 64 EUR à l'ensemble des cigarettes créerait un plancher fiscal pour toutes les cigarettes vendues dans l'Union européenne. Elle réduirait également, plus que les autres options, les écarts de prix et de niveau de taxation entre les

États membres et permettrait une prise en compte, dans une mesure non négligeable, des questions de santé publique. C'est pourquoi cette formule est considérée comme prioritaire du point de vue du marché unique et de la santé. Toutefois, l'application de la règle des 57 % à toutes les cigarettes résulterait, pour un certain nombre d'États membres, en un droit ad valorem obligatoire et ne serait donc pas conforme à l'objectif consistant à accorder davantage de flexibilité aux États membres en ce qui concerne le rapport entre l'accise spécifique et l'accise ad valorem. C'est pourquoi la préférence va à la formule consistant à appliquer la règle des 57 % aux prix moyens pondérés.

Cette deuxième approche ne permettrait toutefois pas une prise en compte suffisante des questions liées à la santé.

La troisième approche consiste à **augmenter les taux minimaux des accises sur les cigarettes** (en plus d'une modification de la structure des accises). Dans le cadre de l'analyse d'impact, diverses simulations d'augmentations des taux d'accises minimaux sur les cigarettes ont été réalisées, l'augmentation concernant soit les 57%, soit le montant minimal de 64 EUR par 1 000 cigarettes. Il ressort de l'analyse que l'augmentation du montant minimum de 64 EUR apparaît comme le meilleur instrument aux fins du rapprochement des taxes et prix des cigarettes dans l'Union européenne, dans l'intérêt du marché intérieur et dans l'optique de la lutte antitabac. Toutefois, une augmentation du niveau minimum devrait être combinée avec une augmentation du minimum de 57 %, ce qui rendrait nécessaire une mise à jour de la clause de sauvegarde, dont le niveau est actuellement fixé à 101 EUR (lorsque les accises sont au moins égales à 101 EUR dans la CPPD, les États membres ne sont plus tenus de respecter l'exigence de 57 %). Porter ce montant à 122 EUR permettrait de tenir compte de l'évolution récente des accises applicables aux cigarettes sur le marché intérieur et aurait le même effet qu'en 2001, à savoir couvrir les cinq États membres appliquant les taxes les plus élevées.

Au cours des cinq dernières années, la consommation de cigarettes dans l'Union européenne a diminué de plus de 10 %. Durant la même période, les accises ont augmenté de plus de 30 %. Afin de parvenir à une baisse similaire de la consommation dans les cinq années à venir, il est souhaitable de poursuivre l'augmentation des accises. En tenant compte d'une élasticité du prix de -0,43, comme le suggère la Banque mondiale, il faudrait une augmentation du prix de 25 % pour obtenir une diminution de 10 % de la demande. Une réduction de 10 % sur une période de cinq ans serait également conforme à la «stratégie européenne pour la lutte antitabac» adoptée par le bureau régional de l'OMS pour l'Europe, qui fixe comme objectif principal une diminution du tabagisme de 2 % par an.

À la lumière de ce qui précède, la Commission a examiné différentes augmentations possibles.

Une augmentation des taux minimaux, qui seraient portés à 90 EUR pour toutes les cigarettes et à 63 % des prix moyens pondérés, se traduirait par une diminution probable de la demande de 10 % en moyenne dans 22 États membres¹. En outre, elle ouvrirait la voie à de futures augmentations des accises sur les cigarettes, également pour les États membres pratiquant déjà un niveau de taxation élevé. Elle ne rendrait pas les cigarettes extrêmement chères par rapport au pouvoir d'achat local, sauf en Bulgarie et Roumanie.

¹ Pas en Allemagne, au Royaume-Uni, en Irlande et en France (la Roumanie n'a pas été intégrée à la simulation).

Dans l'ensemble, en ce qui concerne les cigarettes, cette approche semble la plus indiquée pour assurer le bon fonctionnement du marché intérieur, tout en offrant un niveau élevé de protection de la santé.

La quatrième approche consiste à **modifier la structure et les minimaux des accises applicables à d'autres produits**, notamment au tabac fine coupe, afin d'éviter que des produits du tabac moins taxés ne se substituent aux cigarettes.

Les fortes différences du niveau de taxation du tabac fine coupe d'un État membre à l'autre favorisent la contrebande et les achats transfrontaliers entre un certain nombre de pays voisins, ce qui cause des distorsions sur le marché intérieur. En outre, l'écart entre le niveau de taxation des cigarettes et celui du tabac fine coupe donne lieu à un phénomène de substitution. Les mises à la consommation officielles de cigarettes dans l'UE-27 ont diminué d'environ 13 % au cours de la période 2002-2006, alors que dans le même temps, celles de tabac fine coupe ont augmenté de quelque 10 %. Il n'y a pas vraiment de raisons justifiant les grandes différences des taux minimaux appliqués à ces produits au niveau communautaire, non seulement dans l'optique d'une concurrence équitable, mais aussi du point de vue de la protection de la santé, compte tenu du caractère nocif des deux produits. C'est pourquoi il importe d'aligner les taux minimaux pour le tabac fine coupe destiné à rouler les cigarettes sur le taux applicable aux cigarettes.

Pour le tabac fine coupe, les États membres peuvent choisir entre le respect d'un montant minimal ou d'un taux minimal ad valorem. Toutefois, étant donné que l'exigence d'un montant minimal constitue la meilleure manière de rapprocher les niveaux de taxation, il convient de prévoir, outre le taux minimal ad valorem, un minimum monétaire obligatoire applicable à tous les États membres, comme c'est le cas pour les cigarettes.

Compte tenu des caractéristiques spécifiques du tabac fine coupe, le rapport précédent de la Commission préconisait de fixer le taux minimal des accises applicables au tabac fine coupe à environ deux tiers de l'incidence minimale des accises pour les cigarettes. Afin de respecter le rapport de deux-tiers entre le tabac fine coupe et les cigarettes, il y a lieu de fixer l'exigence minimale en termes monétaires à 43 EUR par kilogramme et l'exigence minimale ad valorem à 38 %.

En appliquant le rapport de deux-tiers susmentionné aux augmentations proposées pour les cigarettes, on arrive à des taux minimaux augmentés pour le tabac fine coupe de respectivement 60 EUR et 42 % sur une période de cinq ans. Si l'on se fonde sur une élasticité du prix similaire à celle des cigarettes, cette augmentation des exigences minimales entraînerait une baisse de la demande d'environ 20 % dans 19 États membres.
