



Study on Council Directive 92/83/EEC on the structures of excise duty on alcohol and alcoholic beverages

Final Report

Résumé exécutif (FR)



ECOPA · Predictive Analysis



October 2017

EUROPEAN COMMISSION

Directorate General for Taxation and Customs Union
Directorate C – Indirect Taxation and Tax Administration
Unit C.2 – Indirect Taxes other than VAT

Contact:

E-mail: TAXUD-UNIT-C2@ec.europa.eu

*European Commission
B-1049 Brussels*

***Europe Direct is a service to help you find answers
to your questions about the European Union.***

**Freephone number (*):
00 800 6 7 8 9 10 11**

[\(*\)](#) The information given is free, as are most calls (though some operators, phone boxes or hotels may charge you).

LEGAL NOTICE

The information and views set out in this report are those of the author(s) and do not necessarily reflect the official opinion of the Commission. The Commission does not guarantee the accuracy of the data included in this study. Neither the Commission nor any person acting on the Commission's behalf may be held responsible for the use which may be made of the information contained therein.

More information on the European Union is available on the Internet (<http://www.europa.eu>).

Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2017

ISBN 978-92-79-85818-5
doi: 10.2778/725204

© European Union, 2017

Reproduction is authorised provided the source is acknowledged.

Acronymes et abréviations

ABF	Autres boissons fermentées (Other fermented beverages)
ATD	Alcool totalement dénaturé (Completely denatured alcohol)
AI	Analyse d'impact (Impact assessment)
APD	Alcool partiellement dénaturé (Partly denatured alcohol)
ASA	Alcool comme support d'arômes (Alcohol as a flavour-carrier)
CJUE	Cour de Justice de l'Union Européenne (European Court of Justice)
EM	État(s) Membre(s) (Member State(s))
EPC	Code des produits soumis à accises (Excise Product Code)
Hlap	Hectolitre d'alcool pur (Hectolitre pure alcohol)
mn	Million
NC	Nomenclature combinée (Combined Nomenclature)
NENC	Notes Explicatives de la Nomenclature Combinée (Combined Nomenclature Explanatory Note(s))
PI	Produits Intermédiaires (Intermediate Products)
PME	Petite et moyenne entreprise (Small and Medium-sized Enterprise)
TAV	Titre alcoométrique volumique (Alcohol by volume)
UE	Union Européenne (European Union)

SOMMAIRE EXÉCUTIF

1. Introduction

L'objectif général de cette Étude est de contribuer à l'Analyse d'Impact (AI) d'un éventail d'options politiques pour une éventuelle révision de la Directive 92/83/CEE concernant les structures des droits d'accises sur l'alcool et les boissons alcooliques (la « Directive »). Cette Étude tient compte des résultats de l'évaluation de la Directive réalisée en 2016 et du Rapport de la Commission (2016) et de l'Évaluation Initiale de l'Impact (2017) de la Commission. Cette Étude a trois objectifs principaux, à savoir :

- collecter et analyser les données sur les coûts actuels et les avantages découlant de la Directive, avec l'accent principal mis sur **l'analyse de l'ampleur des problèmes** identifiés dans la précédente étude d'évaluation.
- évaluer l'évolution des problèmes si **aucune action n'est prise** au niveau de l'UE (scénario dynamique de référence).
- évaluer les impacts économiques, sociaux et environnementaux des **options possibles pour résoudre les problèmes identifiés**.

La portée du travail comprend six domaines problématiques qui peuvent être résumés comme suit :

1. **Classification de certaines boissons spiritueuses** : incertitudes juridiques dans la classification de certains produits « frontière » résultant de la définition et des critères actuels, avec des possibles effets négatifs sur le fonctionnement du marché, les recettes fiscales et la charge administrative. En outre, les incertitudes concernant l'interprétation de la notion d'« origine totalement fermentée » et des problèmes mineurs avec la structure des Codes des produits soumis à accises (EPC).
2. **Exonérations pour l'alcool dénaturé (Article 27)** : fonctionnement probablement inefficace du marché unique et des coûts y associés, ainsi que risque de fraude à cause des règles en vigueur pour l'alcool « totalement » et « partiellement » dénaturé et l'impact de cela.
3. **Taux réduits pour les petits producteurs** : problèmes liés au fonctionnement de ce régime pour les petits producteurs et extension possible aux boissons spiritueuses pour lesquelles cette option n'est pas disponible en ce moment.
4. **Taux réduits pour les boissons peu alcoolisées** : objectif non clair de cette disposition et éventuelle nécessité de réviser les seuils actuels.
5. **Exonérations pour la production privée et la consommation domestique** : impacts possibles d'une extension des exonérations aux boissons spiritueuses non couvertes en ce moment (produits intermédiaires et alcool éthylique).
6. **Mesure du degré Plato de la bière sucrée / aromatisée** : examen des différentes interprétations et des méthodes de calcul adoptées par les autorités nationales et les parties prenantes de ce secteur et l'impact possible sur le marché et les recettes fiscales.

2. Présentation de la méthodologie

Une consultation approfondie des parties prenantes a été effectuée, couvrant un total de 12 États Membres (EM) et des institutions et des organisations au niveau de l'UE. Au total, 161 entrevues ont été menées, en impliquant : les pouvoirs publics et les administrations (autorités fiscales et douanières, les autorités de santé publique, les autorités agricoles et autres) ; les opérateurs économiques, de taille différente, actifs dans différents segments du marché et de la chaîne de valeur ; organisations non gouvernementales de santé publique; et d'autres experts du marché de l'alcool. Le programme des entrevues a été complété par une consultation publique ouverte, qui a reçu un total de 166 réponses.

Les conclusions de cette Étude portent sur les résultats d'une analyse quantitative du marché menée avec le soutien de modèles économétriques prenant en compte plus de 800 produits potentiellement problématiques, ainsi que sur un examen documentaire complet des documents de politique au niveau des EM et de l'UE, de la littérature scientifique, des diverses bases de données institutionnelles, des rapports des parties prenantes de ce secteur, des sources en ligne et de la « littérature grise ».

L'objectif principal du travail analytique était de comparer le scénario « sans changements » avec plusieurs scénarios associés à un « changement des politiques », en utilisant à la fois des méthodes quantitatives et qualitatives. Quatre grandes catégories d'impact ont été évaluées à cette fin : (i) les recettes fiscales; (ii) les coûts administratifs, d'application, et d'autres coûts réglementaires; (iii) les effets sur le marché (y compris le fonctionnement du marché unique, la distorsion de la concurrence et les effets sur la compétitivité des PME); et (iv) les effets sociaux indirects (activités illégales et fraudes, et politiques de contrôle de l'alcool).

3. Résumé des éléments principaux

3.1 Classification des boissons spiritueuses

La Directive définit les catégories de boissons spiritueuses soumises à l'accise harmonisée en fonction de leur classification douanière, à savoir des codes de Nomenclature Combinée (NC). La correspondance entre les catégories fiscales et les codes NC n'est cependant pas simple, et certains nouveaux produits peuvent bénéficier, dans certaines circonstances, d'un traitement fiscal indûment favorable. Il a été observé que **les incertitudes de classification peuvent entraîner des disparités de traitement** dans les différents États Membres et entre des produits similaires, en raison de **différents critères** utilisés pour déterminer le type de fermentation de certaines boissons.

Les produits « frontières » se trouvent notamment dans les catégories fiscales des Autres Boissons Fermentées (ABF) – en particulier des boissons mélangées peu alcoolisées et certains types de cidre – et dans les Produits Intermédiaires (PI) – à savoir des produits avec une base fermentée qui sont, à bien d'égards, équivalents à certaines boissons à base de spiritueux. En termes absolus, **l'ampleur du problème est modeste et généralement stable** : il est estimé que les produits « frontière » s'élèvent actuellement à environ 308 millions de litres/an, ce qui représente une quantité inférieure à 0,6% du marché total des boissons spiritueuses dans l'UE. Néanmoins, pour les catégories fiscales concernées, la question est plus importante : près de 17% des ABF et 24% des PI peuvent être des produits profitant, dans différentes mesures, d'un traitement fiscal indûment avantageux. Les incertitudes liées aux produits « frontière » peuvent **augmenter la charge de la classification** pour les administrations et les opérateurs économiques, qui a été estimée à environ un million d'euros par an.

Trois options politiques principales ont été prises en compte et évaluées :

- (i) **Révision de la définition actuelle d'APF et de PI**, et définition de critères communs (et de méthodes de mise en application) pour identifier les produits qui ont perdu leur caractère fermenté et doivent donc être assimilés à l'alcool éthylique (conformément aux décisions historiques de la Cour de Justice de l'Union Européenne – CJUE).
- (ii) **Division de la catégorie des APF en deux sous-catégories**, dont une peut maintenir le traitement en cours tandis que l'autre – incluant idéalement tous les produits « frontière » – serait définie et traitée de manière différente.
- (iii) La troisième option inclut les mesures contraignantes et non contraignantes qui **ne nécessitent d'aucune modification de la Directive** et, en ce sens, elles

sont le plus souvent en dehors du domaine d'application du processus de révision réglementaire. Ces mesures ne représentent pas une alternative, au sens stricte du terme, aux deux autres options ci-dessus, mais elles sont plutôt complémentaires et elles comprennent : la clarification de certains critères subjectifs définis dans la NC et dans les Notes Explicatives (NENC) ; l'adoption de lignes directrices de classification non contraignantes ; la promotion d'une réglementation sectorielle du cidre ; et des mesures visant à renforcer la surveillance et le contrôle du marché.

Toutes ces options peuvent contribuer à **réduire les incertitudes de classification**, mais elles **présentent aussi des inconvénients**. L'Option I serait efficace pour réduire les disparités de traitement de produits similaires dans un Pays (en simplifiant également la charge administrative), mais elle ne serait pas aussi efficace contre le risque que ce même produit soit traité différemment dans d'autres Pays, ce qui pourrait avoir un impact sur le commerce extérieur. L'option II renforcerait l'harmonisation au sein de l'UE, en réduisant la nécessité de taxes nationales spéciales pour certaines catégories de produits (comme les « alcopops », les « pré-mélanges », etc.), mais elle ne constituerait pas un remède efficace face aux incohérences générées au niveau de la NC, et imposerait une charge supplémentaire pour les opérateurs économiques et les autorités fiscales. En ce qui concerne l'option III, la révision de la NC / NENC et l'adoption de lignes directrices détaillées en matière de classification pourraient éviter de devoir modifier la Directive, alors que l'adoption de la réglementation sectorielle pour le cidre faciliterait une application cohérente des règles de classification. La principale difficulté liée à ces mesures est qu'elles se situent en dehors du processus réglementaire actuel, ce qui implique donc la participation et le consensus de services différents tant dans les EM qu'au niveau de l'UE.

Dans les deux options réglementaires, **l'impact sur le marché des produits cibles serait important**, puisque la demande est très sensible au prix. Selon les résultats du modèle économique utilisé, il est possible de prévoir une baisse substantielle des ventes d'environ 80-200 millions de litres/an. Il s'agit d'une petite quantité si on la compare aux marchés des boissons spiritueuses (moins de 0,4%), mais elle est importante pour les lignes de produits spécifiques en question. En ce qui concerne les recettes des accises, la baisse des ventes ne serait pas entièrement compensée par le taux plus élevé qui serait appliqué, et donc **une perte nette des recettes fiscales pourrait être constatée** (jusqu'à un maximum de 247 millions d'euros), qui serait très probablement atténuée par le passage des consommateurs à d'autres produits.

Les deux options politiques **peuvent involontairement affecter certains produits non cibles**, comme les boissons et les cocktails aromatisés à base de vin qui sont actuellement classés comme des « Autres Boissons Fermentées ». Le marché estimé et l'impact fiscal de ces produits seraient de la même échelle de grandeur des produits cibles (baisse d'environ 78 millions de litres/an), ce qui pourrait poser des questions sur l'équilibre d'une telle intervention.

Tableau 1 – Résumé de l'impact attendu des options proposées sur le volume des ventes et les recettes fiscales

	Aucun changement		Option I		Option II	
	Volume (en millions de litres)	Recettes fiscales (en millions d'€)	Volume (en millions de litres)	Recettes fiscales (en millions d'€)	Volume (en millions de litres)	Recettes fiscales (en millions d'€)
Produits «frontière»	308,5	795,0	-42,3	-122,5	-133,3	-275,4
Produits non cibles	104,5	11,5	-35,8	-3,4	-74,5	+28,7
TOTAL	413,0	806,5	-78,1	-125,9	-207,8	-246,7

Un autre problème concerne l'addition de quantités minimales d'alcool comme support d'arômes (ASA) ou pour d'autres fins fonctionnelles dans certains vins aromatisés et des APF. Cette pratique **paraît en contraste avec les exigences liées à une « origine totalement fermentée »** décrites dans la définition de ces produits fournie dans la Directive. Le travail sur le terrain a révélé que plusieurs États Membres ont déjà adopté des dispositions juridiques et administratives établissant une marge de tolérance pour les produits contenant de l'alcool comme support d'arômes, et seraient **en faveur de normes harmonisées** à cet égard. Les résultats de l'Étude montrent que l'adoption d'approches similaires au niveau de l'UE réduirait les incertitudes existantes et pourrait également améliorer le fonctionnement du marché, alors que l'impact sur les recettes fiscales serait minime.

Enfin, **l'absence d'un EPC différent pour les autres boissons fermentées (ABF)** n'est pas idéale à des fins de surveillance et pourrait causer de mauvaises classifications ainsi que des erreurs dans le paiement des droits d'accise, bien que l'ampleur des problèmes concrets soit minime, étant donné que la plupart des États Membres appliquent le même droit d'accise au vin et aux ABF. L'introduction d'un EPC différent pour les ABF entraînerait une charge administrative initiale (modérée), qui serait compensée par une meilleure clarté, ce qui réduirait les risques d'erreurs, avec une meilleure surveillance du marché.

3.2 Exonérations pour l'alcool dénaturé

L'Article 27 de la Directive 92/83/CEE stipule que l'alcool est exonéré de droits d'accises s'il a été dénaturé (à savoir, si d'autres substances ont été ajoutées pour le rendre impropre à la consommation humaine). Ledit article établit une distinction entre l'alcool « totalement » dénaturé (ATD), pour lequel il existe un système de reconnaissance mutuelle des formules nationales de dénaturation pour assurer sa libre circulation dans toute l'UE, et le soi-disant alcool « partiellement » dénaturé (APD), dont l'exonération est conditionnée à son utilisation pour la fabrication de produits non destinés à la consommation humaine, et les États Membres sont libres de définir leurs propres procédures nationales. Environ 3-3,5 milliards d'euros d'alcool dénaturé sont consommés chaque année dans l'UE pour une large variété d'utilisations industrielles, y compris la fabrication de produits cosmétiques, lave-glaces et antigels, produits de nettoyage, encres, peintures et revêtements, ainsi que des biocarburants, qui représentent, de loin, la catégorie la plus importante. Nous estimons que plus de 95% de la consommation totale est représentée par de l'APD, bien que l'ATD représente une part importante du marché dans certains EM et dans certains secteurs.

De manière générale, les données collectées et analysées au sein de cette Étude suggèrent que le cadre réglementaire de l'UE pour exonérer l'alcool dénaturé du paiement des droits d'accises **fonctionne relativement bien**. La majorité des parties prenantes qui ont été consultées (y compris les autorités nationales et les opérateurs économiques) ont estimé que les règles en vigueur au niveau européen, bien que complexes, sont adaptées aux objectifs poursuivis, et aucun changement fondamental n'est nécessaire. Néanmoins, **les problèmes peuvent se produire et se produisent** en raison de : (1) une reconnaissance mutuelle incomplète / incohérente de l'ATD, (2) la prolifération d'approches réglementaires nationales pour l'APD, et (3) des interprétations divergentes de certains termes liés à l'APD. Il est évident (entre autres à la lumière des fréquentes discussions au sein du Comité sur les droits d'accise et du Groupe d'experts sur la fiscalité indirecte, datant de 2008) que les dispositions de l'Article 27 concernant l'alcool dénaturé ne sont pas formulées d'une manière tout à fait claire et sans ambiguïté, ce qui a suscité des incertitudes et des conflits, en particulier lorsque l'alcool dénaturé doit traverser la frontière entre deux États Membres dont l'interprétation des règles applicables ne coïncide pas. Certaines de ces incertitudes ont des conséquences non négligeables sur les coûts à la charge des producteurs et/ou des utilisateurs d'alcool dénaturé et peuvent entraver le commerce d'alcool dénaturé au sein

de l'UE. Cependant, les éléments de preuve suggèrent que seul un nombre limité d'opérateurs économiques, dans des circonstances spécifiques, a été affecté. Il y a aussi des préoccupations au sujet des fraudes fiscales liées à l'alcool dénaturé, dont **les pertes de recettes fiscales sont estimées de l'ordre de 150-200 millions d'euros par an dans l'UE** (dont la majeure partie se concentre dans certains États Membres de l'Europe centrale/orientale).

En ce qui concerne la reconnaissance mutuelle de ***l'alcool totalement dénaturé (ATD)*** produit dans plusieurs États Membres, la formulation peu claire de la Directive a conduit, dans le passé, à un certain nombre de problèmes, notamment pour les opérateurs économiques qui veulent produire ou utiliser de l'ATD en utilisant une formule notifiée par un État Membre qui n'était pas le leur. Il y a également eu des cas de fraudes liées à certaines formules nationales de l'ATD. Cependant, avec l'adoption récente d'un « euro-dénaturant » commun par une grande majorité d'États Membres, la probabilité que de tels problèmes surviennent à l'avenir (et donc leurs impacts négatifs) est fortement réduite. Néanmoins, étant donné que tous les États Membres sont dans les conditions de trouver un accord sur une formule unique de l'ATD, **une clarification de la formulation** de l'article 27.1 (a) **serait utile** pour éliminer l'ambiguïté restante, et éviter ainsi des conflits potentiels futurs.

L'approche non harmonisée liée à ***l'alcool « partiellement » dénaturée (APD)*** est accueillie favorablement par la plupart des parties prenantes, car cela permet aux États Membres de trouver individuellement le bon équilibre entre les besoins de leur secteur national et la nécessité de réduire les risques de fraude, de la manière qu'ils jugent la plus appropriée. Cependant, la prolifération de procédures et de formules nationales peut créer des incertitudes, des risques et/ou des coûts lorsque plus d'une juridiction est impliquée, bien que les grandes entreprises parviennent généralement à surmonter ces difficultés, tandis que les plus petites ont tendance à avoir peu d'incitations économiques pour s'approvisionner en alcool dénaturé à l'étranger. Il existe également des cas connus de fraude portant sur des produits qui ont été fabriqués avec de l'alcool dénaturé avec une formule « faible » (étant donné que les agents odorants et/ou de dégustation sont relativement faciles à enlever/masquer et à cause de l'absence d'un marqueur analytique chimique, il est plus difficile pour les autorités compétentes de détecter que l'alcool est illicite).

En théorie, une ***harmonisation complète des formules de l'APD***, pour les différents secteurs, pourrait faciliter davantage le commerce transfrontalier de l'APD et atténuer les inquiétudes liées aux fraudes. Toutefois, cela obligerait les États Membres à accepter des solutions de compromis pour concilier leurs avis (qui sont parfois très restrictifs, parfois très souples) sur les formules qu'ils sont prêts à autoriser. Les récentes tentatives, dans certains secteurs, de parvenir à un tel compromis ont échoué, et de nombreux États Membres ne semblent pas prêts à accepter une harmonisation complète, en raison des conséquences financières potentiellement importantes pour (certains segments de) leurs secteurs industriels nationaux.

Une harmonisation partielle semble donc plus efficace. Cela impliquerait un accord sur une liste harmonisée des formules de l'APD à appliquer dans l'UE, tout en permettant aux États Membres qui le souhaitent d'autoriser des formules différentes pour des utilisations spécifiques où le risque fiscal est manifestement faible. Cela renforcerait de manière significative la sécurité juridique et la transparence, en facilitant ainsi les opérations transfrontalières et en limitant les pratiques susceptibles de donner lieu à des fraudes, sans imposer à la minorité des États Membres qui actuellement autorisent des formules spécifiques et sur mesure, pour des utilisateurs individuels, d'arrêter complètement de le faire. Avant que ces principes ne soient inscrits dans la Directive elle-même, cette option pourrait nécessiter de travaux préparatoires supplémentaires sur la liste harmonisée, ainsi que la définition du concept de faible risque fiscal. Des options politiques plus « souples », comme une base de données des formules nationales et/ou des mesures financées par l'UE pour renforcer la confiance

entre les autorités nationales compétentes, pourraient également être prises en compte, même si les avantages seraient probablement plus limités.

Le texte de l'Article 27.1 (b) doit être modifié afin de clarifier la formulation et répondre à deux questions qui ne cessent de causer des incertitudes et des divergences, à savoir :

- Préciser que le terme « utilisé pour la fabrication de » inclut les utilisations indirectes (telles que le nettoyage d'équipements de fabrication et de lignes de production). Cela garantirait un traitement plus équitable dans l'UE et réduirait les coûts pour les utilisateurs d'une minorité d'États Membres qui, à l'heure actuelle, ne considèrent pas que l'APD, utilisé à cette fin, puisse bénéficier de l'exonération.
- Préciser ce qui peut être considéré comme un « produit fini » contenant de l'APD qui peut être exonéré des droits d'accise et mis à la consommation. Cela renforcerait la sécurité juridique et contribuerait à réduire le risque de fraude, en limitant les possibilités de classification erronée de l'APD mélangé à de très petites quantités d'autres substances (qui devraient encore être soumises à des contrôles dans le cadre du régime de suspension des droits).

3.3 Taux réduits pour les petits producteurs

Les États Membres ont la possibilité d'accorder des taux réduits d'accise aux petits producteurs de bière et d'alcool éthylique, (i) pour soutenir la compétitivité des PME par rapport aux grands acteurs du marché, dans le cas de la bière, et (ii) pour protéger les productions traditionnelles, dans le cas de l'alcool éthylique. Ces taux réduits ne peuvent pas être accordés aux petits producteurs de vin, d'APF et de produits intermédiaires. Cela pourrait affecter les conditions de concurrence et empêcher aux EM de poursuivre les mêmes objectifs politiques sur les marchés pour les catégories exclues.

Dans les 23 EM qui ont adopté des **taux réduits pour les petites brasseries**, il est estimé que ce régime puisse couvrir 95% des brasseries actives et 5% de la production (environ 17 millions d'hectolitres), en causant une perte de recettes fiscales très modeste (environ 1% des recettes liées à la bière) et des coûts administratifs négligeables pour les opérateurs. Deux domaines d'amélioration mineurs ont été identifiés, qui pourraient être abordés au moyen d'une révision législative ou de lignes directrices non contraignantes :

- **amélioration de la clarté de la définition de « brasseur indépendant »** et des conditions pour identifier ces brasseurs. Dans ce domaine, les mesures non contraignantes (par exemple, des lignes directrices) semblent plus souples et plus faciles à mettre à jour.
- **une application plus directe aux opérateurs transfrontaliers**, par exemple en établissant un certificat uniforme obligatoire pour les opérateurs, ou au moyen d'un système approprié pour l'échange de données entre les autorités nationales (ce qui ne nécessite pas d'une révision législative).

Ces mesures peuvent générer des avantages en termes de sécurité juridique, de compétitivité des PME et de commerce transfrontalier, même si à une échelle limitée, compte tenu de la faible part du marché concerné. Le poids de la mise en œuvre serait également modeste, bien que concentré sur les autorités douanières de l'État Membre où les taux réduits ne sont actuellement pas en vigueur. Il faut examiner attentivement les difficultés d'application au moment de choisir entre les différentes options.

En ce qui concerne les **petites distilleries**, les taux réduits ne sont appliqués que dans sept États Membres et couvrent un très petit nombre d'opérateurs. En particulier, le seuil très bas de 10 hlpa par an établi dans la Directive, dans la pratique **restreint**

cette facilité à des producteurs secondaires de spiritueux, qui représentent une part négligeable du marché. Par conséquent, la possibilité d'augmenter ce seuil de manière modérée (à 100 hlpa) ou significative (à 10.000 hlpa) a été examinée dans l'Étude. Dans le premier scénario, l'impact serait limité, puisque seuls de très petits opérateurs commerciaux gagneraient l'accès à cette facilité, alors que dans le deuxième scénario même des opérateurs commerciaux de taille moyenne seraient également couverts. Ainsi, la compétitivité des PME sur le marché des spiritueux serait largement renforcée dans le cadre du dernier scénario, mais cela pourrait aussi générer des distorsions du marché, des réductions substantielles des revenus des droits d'accise perçus, des effets négatifs sur la santé publique et la nécessité d'intensifier les efforts de suivi et d'application.

Enfin, l'Étude a examiné la possibilité **d'introduire cette option aux catégories de produits qui ne sont pas couvertes en ce moment**, à savoir le vin, les APF et les produits intermédiaires. L'ampleur du problème et les impacts attendus ne seraient pas homogènes :

- Pour le vin tranquille, le champ d'application serait limité, étant donné que 78% du marché est actuellement soumis à un taux zéro. De plus, les petits producteurs peuvent déjà bénéficier d'un certain soutien pour améliorer leur compétitivité, sous la forme d'exonérations de plusieurs obligations prévues par la législation sur les droits d'accise. À l'inverse, les parties prenantes perçoivent le risque que cette option pourrait éventuellement se traduire par l'introduction de taux minimums positifs au niveau de l'UE.
- La position concurrentielle des petits fabricants de cidre par rapport aux grands producteurs est similaire à celle des petites brasseries, et donc l'introduction de taux réduits pour cette catégorie pourrait avoir des effets bénéfiques sur leur développement, avec des impacts défavorables limités en termes de pertes de recettes et de charges administratives. L'absence d'une législation sectorielle harmonisée sur le cidre peut constituer un obstacle à une mise en œuvre équitable de ce régime.
- Enfin, l'application de taux réduits aux petits producteurs de vin fortifié déclencherait des impacts qui sont, d'une part, limités, et, d'autre part, inégaux pour les différents opérateurs qui travaillent dans la même chaîne de valeur. De plus, cela serait en quelque sorte redondant, compte tenu des taux réduits appliqués en vertu de l'article 18.4 de la Directive.
- Des taux réduits pourraient inciter à la consommation, avec des effets négatifs sur la santé publique, en particulier dans les États Membres où ces produits sont très populaires et les taux standards sont élevés.

Tableau 2 - Taux réduits pour les producteurs de vin tranquille et de cidre : ampleur du problème et impacts attendus

	Seuil considéré	Petits producteurs		% du marché UE à taux zéro	Impacts de l'extension	
		% d'entreprises	Part de marché		Pertes de recettes	Charges administratives
Vin tranquille	1.000 hl	85%	17%	78%	€300 mn	1,2 €/hl
Cidre	15.000 hl	97%	5%	9%	€15 mn	0,3 €/hl

3.4 Taux réduit pour l'alcool à faible titre alcoométrique

Les Articles 5, 9, 13, 18 et 22 de la Directive autorisent les États membres à appliquer des taux réduits aux boissons alcooliques à faible titre alcoométrique. **Le niveau de transposition de cette option dans les EM est inégal**, plus en raison des spécificités des priorités et des objectifs fiscaux nationaux qu'à cause d'un manque de clarté sur son objectif dans le texte de la Directive. De plus, il y a peu de preuves sur sa contribution potentielle à l'objectif de santé publique (par exemple, sous la forme d'une

réduction de la consommation globale d'alcool par personne). En effet, **les réductions des impôts sur les boissons à faible titre alcoométrique peuvent avoir des impacts différents sur le comportement des consommateurs** : d'une part, réduire la quantité d'alcool pur consommé par les consommateurs réguliers, de l'autre encourager, en principe, les abstinents (y compris les jeunes) à consommer des boissons spiritueuses.

Pour chaque catégorie de produits, la Directive établit les seuils en dessous desquels les États Membres peuvent appliquer des taux réduits. Du point de vue du marché, ces seuils sont d'une pertinence limitée (à l'exception des APF), puisque **seule une faible partie des produits existants peuvent en bénéficier**. Par conséquent, l'étude examine la possibilité de relever les seuils existants pour encourager la transposition de la part des EM et avoir, par conséquent, des effets plus importants.

Dans le cas de la bière, il y a un certain consensus entre les parties prenantes – avec quelques exceptions notables – sur l'avantage **d'augmenter le seuil actuel à 3,5% vol**. Cet amendement permettrait d'élargir le champ d'application et, éventuellement, d'encourager le développement de ce segment du marché. En effet, une taxation plus faible pourrait entraîner une baisse des prix de détail (en fonction de la mesure dans laquelle la réduction est répercutée sur les consommateurs) et encourager les consommateurs sensibles aux prix à passer à des produits plus forts. L'option proposée peut entraîner des **pertes de recettes fiscales d'environ 1%** par rapport au niveau actuel. La baisse des prix peut générer une légère augmentation de la consommation par personne de bière à faible titre alcoométrique (entre +2 cl et +10 cl par an sur l'échantillon d'EM pris en compte).

En ce qui concerne les autres boissons alcooliques, l'envie de modifier les seuils actuels est plutôt limitée et aucun autre seuil n'a été proposé. De plus, des seuils plus élevés pour les produits intermédiaires et l'alcool éthylique pourraient éventuellement s'avérer avantageux pour certains nouveaux produits comme les boissons mixtes particulièrement appréciées par les jeunes, ce qui aurait des répercussions négatives sur les politiques en matière de santé publique.

3.5 Exonération pour la production privée

Les EM peuvent exonérer la production de « boissons fermentées » (comme la bière, le vin et d'autres boissons fermentées) pour la consommation personnelle du paiement des droits d'accises. À quelques exceptions près, cette activité n'est pas réglementée. Au contraire, une telle exonération est rarement accordée à la production de spiritueux et de produits fortifiés, étant donné que la distillation des particuliers est considérée comme plus dangereuse du point de vue de la santé publique. L'exclusion des produits intermédiaires et de l'alcool éthylique **peut constituer une inégalité de traitement**, qui peut nécessiter une correction, si aucun effet négatif significatif n'est déclenché.

Il est estimé que la **part de distillation illégale des particuliers est faible** dans la plupart des Pays pris en compte (entre 0,5% et 2,5% du marché actuel des spiritueux), et plus importante dans deux de ces Pays (respectivement 3,5% et 6%). Au niveau de l'UE, il est estimé que cela représente environ 2,3% du marché des boissons spiritueuses. La perte de recettes fiscales dans les six EM échantillons examinés s'élève à environ 100 millions d'euros (1,4% du chiffre d'affaires de l'alcool éthylique); au niveau de l'UE, **les pertes fiscales peuvent être estimées à environ 250 millions d'euros** (1,6% du chiffre d'affaires de l'alcool éthylique).

L'option d'introduire une exonération pour la production privée de produits intermédiaires et d'alcool éthylique aurait des **effets modestes mais négatifs** en termes de recettes fiscales (-45 millions d'euros, ou -0,3% des recettes des accises de l'alcool éthylique au niveau européen) et d'effets sur le marché (-0,1% de la production

actuelle de boissons spiritueuses). De plus, ladite exonération pourrait être nocive pour la santé publique puisqu'elle pourrait augmenter: (i) les risques d'intoxication au méthanol; (ii) l'accessibilité et la consommation de produits distillés. Il est également probable que cette option puisse engendrer des charges administratives et des coûts d'application supplémentaires pour les autorités publiques. Dans tous les cas, les États Membres qui n'adopteraient pas cette option auraient des retombées négatives minimales, les effets transfrontaliers étant estimés négligeables.

3.6 Mesure du degré Plato de la bière sucrée / aromatisée

L'Article 3(1) de la Directive prévoit que le prélèvement d'accises sur la bière soit déterminé par référence au degré Plato ou au titre alcoométrique acquis du « produit fini ». Cet article fournit des interprétations différentes lorsqu'il s'agit de mesurer le degré Plato de la bière sucrée/aromatisée, par exemple, des mélanges de bière avec des additifs ou des boissons non alcoolisées. En particulier, il semble y avoir trois approches différentes (A, B1 et B2) pour mesurer le degré Plato de la bière sucrée / aromatisée :

- L'approche A mesure le degré Plato de la bière de base, avant l'ajout de sucre / arômes.
- L'approche B1 mesure le degré Plato du produit final après l'ajout de sucre / arômes, en prenant en compte seulement l'« extrait non fermenté (réel) », à savoir, l'extrait de la bière de base sans tenir compte du sucre/arômes ajoutés à la bière sucrée / aromatisée après la fermentation.
- L'approche B2 mesure le degré Plato du produit final après l'ajout de sucre / arômes, en prenant en compte l'« extrait présent », à savoir l'extrait de la bière sucrée / aromatisée, incluant le sucre/arômes ajoutés.

Des approches différentes conduisent à des valeurs différentes du degré Plato. En particulier, les approches A et B1 aboutissent normalement à un degré Plato inférieur à celui de l'approche B2. Une telle différence a évidemment un **impact sur le droit d'accise applicable**. En supposant que le droit d'accise soit systématiquement répercuté sur le prix de détail, il peut également affecter **la compétitivité des produits et la demande connexe** et, en fin de compte, entraîner des disparités de traitement et une distorsion potentielle du marché. Les différentes méthodes sont également à la base d'un différend juridique qui est arrivé jusqu'à la CJUE, dont le jugement n'a pas encore été rendu.

Tableau 2 - Exemples de résultats possibles de mesure du degré Plato avec les différentes approches

	Radler (50% jus de citron)	Autre bière sucrée/aromatisée (Additif ajouté après fermentation)
Approche A (bière de base)	5,5°	12,0°
Approche B1 (extrait non fermenté)	5,6°	11,7°
Approche B2 (extrait présent)	10,0°	14,6°

Pour résoudre les problèmes causés par des interprétations divergentes, deux options ont été envisagées: (i) une révision de l'Article 3(1) pour préciser ce qu'on entend par « produit fini »; et (ii) la publication de lignes directrices pour harmoniser les méthodes de calcul. Dans l'ensemble, **l'option portant sur la révision de l'article 3(1) semble plus efficace**, étant donné que des mesures non contraignantes ne peuvent pas assurer la conformité de tous les États Membres et donc cela n'éliminerait pas le risque de contentieux, ainsi que les coûts y afférents pour les autorités et les brasseurs. L'affaire devant la CJUE étant toujours en cours, l'Étude ne recommande aucune des interprétations possibles, mais se concentre sur l'évaluation de l'impact à partir de trois scénarios différents. En particulier :

- L'approche B2 entraînerait uniquement des changements mineurs, car il s'agit de l'option déjà adoptée par plusieurs États Membres. La variation du volume global du marché serait négligeable et les recettes fiscales liées à la bière augmenteraient de +0,2%.
- Les approches A et B1 auraient un impact similaire sur le marché : les ventes pourraient diminuer de -1% et les recettes fiscales pourraient augmenter de 0,1%.
- En outre, les approches A et B1 engendreraient des coûts d'exécution plus élevés que l'approche B2, car les laboratoires des douanes ne peuvent pas calculer la base d'imposition en vérifiant le degré Plato du produit final ; ils devraient plutôt effectuer des contrôles dans les installations de production.

HOW TO OBTAIN EU PUBLICATIONS

Free publications:

- one copy:
via EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- more than one copy or posters/maps:
from the European Union's representations (http://ec.europa.eu/represent_en.htm); from the delegations in non-EU countries (http://eeas.europa.eu/delegations/index_en.htm);

by contacting the Europe Direct service (http://europa.eu/europedirect/index_en.htm) or calling 00 800 6 7 8 9 10 11 (freephone number from anywhere in the EU) (*).

(*). The information given is free, as are most calls (though some operators, phone boxes or hotels may charge you).

Priced publications:

- via EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

Priced subscriptions:

- via one of the sales agents of the Publications Office of the European Union (http://publications.europa.eu/others/agents/index_en.htm).

