

FR

FR

FR



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 16.7.2008
COM(2008) 460 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

**sur la structure et les taux des accises applicables aux cigarettes et autres tabacs
manufacturés**

{SEC(2008) 2266}

{SEC(2008) 2267}

1. INTRODUCTION

Conformément à l'article 4 de la directive 92/79/CEE du Conseil du 19 octobre 1992 concernant le rapprochement des taxes frappant les cigarettes¹ et à l'article 4 de la directive 92/80/CEE du Conseil du 19 octobre 1992 concernant le rapprochement des taxes frappant les tabacs manufacturés autres que les cigarettes², la Commission européenne est tenue d'examiner tous les quatre ans le bon fonctionnement du marché unique, la valeur réelle des taux d'accises et les objectifs généraux du traité. Cet examen est censé s'étendre aux dispositions pertinentes de la directive 95/59/CE du Conseil du 27 novembre 1995 concernant les impôts autres que les taxes sur le chiffre d'affaires frappant la consommation des tabacs manufacturés³.

Compte tenu de la nature des tabacs manufacturés, il convient d'accorder une attention particulière aux aspects liés à la santé. L'article 152 du traité prévoit qu'un niveau élevé de protection de la santé humaine doit être assuré dans la définition et la mise en œuvre de toutes les politiques et actions de la Communauté. En 2005, la Communauté européenne est devenue partie à la convention-cadre pour la lutte antitabac de l'Organisation mondiale de la santé. L'article 6 de cette convention-cadre recommande des politiques fiscales afin de contribuer aux objectifs de santé visant à réduire la consommation de tabac.

Un vaste processus de consultation a précédé l'établissement du présent rapport. Les services de la Commission ont effectué une analyse d'impact en tenant compte des résultats de ce processus.

2. LA STRUCTURE DES ACCISES APPLICABLES AUX CIGARETTES

Le présent rapport se penche sur une série de modifications qui pourraient être apportées à la structure actuelle des accises applicables aux cigarettes. En particulier, il examine la question de savoir si le concept de la classe de prix la plus demandée pourrait être supprimé en tant que référence pour les exigences minimales. Il s'efforce également de déterminer s'il serait possible d'accorder davantage de souplesse aux États membres pour établir la relation entre les droits ad valorem et les droits spécifiques et pour fixer le niveau minimal des accises applicables aux cigarettes.

2.1. La classe de prix la plus demandée, la référence pour les exigences minimales

Dans le régime actuel, la classe de prix la plus demandée est la référence pour les exigences minimales applicables aux cigarettes. Les accises actuellement applicables aux cigarettes doivent représenter au moins 57 % du prix de vente au détail toutes taxes comprises et s'élever au moins à 64 EUR par 1 000 cigarettes pour celles qui appartiennent à la classe de prix la plus demandée. Si un changement de classe de prix intervient au 1^{er} janvier, les États membres doivent vérifier que les exigences minimales sont toujours respectées.

¹ JO L 316 du 31.10.1992, p. 8, directive modifiée en dernier lieu par la directive 200/10/CE (JO L 46 du 16.2.2002, p. 26).

² JO L 316 du 31.10.1992, p. 10, directive modifiée en dernier lieu par la directive 200/10/CE (JO L 46 du 16.2.2002, p. 26).

³ JO L 291 du 6.12.1995, p. 40, directive modifiée en dernier lieu par la directive 2000/10/CE (JO L 46 du 16.2.2002, p. 26).

Durant le processus de consultation, de nombreuses critiques ont été formulées à propos de la classe de prix la plus demandée:

- Le concept a été introduit il y a trente ans. À l'époque, les marchés nationaux des cigarettes étaient généralement dominés par une marque. Or la classe de prix la plus demandée représente actuellement en moyenne environ 35 % des parts du marché.
- La classe de prix la plus demandée a tendance à varier en raison de changements dans les habitudes de consommation, ce qui rend les recettes fiscales volatiles.
- Le recours à la classe de prix la plus demandée provoque également une distorsion de concurrence entre les fabricants de tabac, les plus puissants d'entre eux pouvant faire augmenter la pression fiscale qui pèse sur leurs concurrents.
- Dans certains États membres, la classe de prix la plus demandée est une classe de prix peu élevés, alors que dans d'autres, il s'agit d'une classe de prix élevés. La classe de prix la plus la plus demandée ne permet donc pas d'assurer un degré d'harmonisation minimal entre tous les États membres.
- Enfin, du point de vue de la protection de la santé, il n'est pas justifiable d'utiliser la classe de prix la plus demandée comme référence pour la fixation d'exigences fiscales minimales. Toutes les cigarettes, sans exception aucune, sont nocives pour la santé, et pas uniquement celles de la classe de prix la plus demandée.

C'est la raison pour laquelle la Commission estime que l'utilisation de la classe de prix la plus demandée comme référence pour la fixation des taxes minimales n'est pas conforme aux objectifs du marché intérieur. De plus, l'abandon de la classe de prix la plus demandée simplifierait fortement le régime, en améliorerait la transparence et soutiendrait les objectifs en matière de santé.

Si ce concept était supprimé, deux autres possibilités pourraient être envisagées:

- L'exigence minimale en termes monétaires pourrait s'appliquer à toutes les cigarettes disponibles sur le marché.
- Compte tenu des principes fiscaux qui ont été appliqués aux cigarettes au cours des trente-cinq dernières années, la classe de prix la plus demandée pourrait également être remplacée par un prix moyen pondéré.

2.2. Une exigence communautaire minimale en termes monétaires applicable à toutes les cigarettes

Outre le fait qu'elle réglerait le problème d'instabilité fiscale créé par le concept de la classe de prix la plus demandée, l'exigence minimale en termes monétaires applicable à toutes les cigarettes établirait un «plancher fiscal», meilleur moyen pour rapprocher le prix et les taxes applicables aux cigarettes sur le marché intérieur. De plus, il s'agit de la seule formule permettant d'assurer un prix et un niveau d'accise minimaux dans le cadre de la lutte antitabac et de prendre les préoccupations en matière de santé en considération pour toutes les catégories de cigarettes.

2.3. Une exigence communautaire minimale supplémentaire en ce qui concerne les prix moyens pondérés

La Commission a également examiné les conséquences qu'entraînerait l'application de la règle des 57 % à toutes les cigarettes. L'analyse d'impact indique clairement que cette formule augmenterait les accises sur les cigarettes bon marché (value-for-money) et/ou sur les cigarettes de catégorie supérieure (premium). Une augmentation des 57 % transformerait progressivement cette exigence minimale en un droit purement ad valorem, ce qui ne serait dès lors pas conforme à l'objectif visant à offrir de la flexibilité aux États membres en ce qui concerne la structure des accises. De plus, l'application de la règle des 57 % à l'ensemble des cigarettes ne contribuerait pas à réduire l'écart entre les prix et les taxes des cigarettes sur le marché intérieur et ne peut donc se justifier ni du point de vue du marché intérieur ni du point de vue de la santé.

Une autre solution consisterait à appliquer la règle des 57 % sur la base des prix moyens pondérés. Cette solution présente plusieurs avantages du point de vue tant du marché intérieur que de la santé:

- elle serait neutre par rapport aux catégories de prix et mettrait les fabricants sur un pied d'égalité;
- elle laisserait aux États membres de la souplesse pour établir la structure de taxation (en particulier la relation entre les droits ad valorem et les droits spécifiques) qui convient le mieux aux besoins de leur marché national;
- elle offrirait aux États membres de l'UE un point de comparaison en ce qui concerne les exigences minimales en matière d'accises applicables aux cigarettes;
- elle serait plus simple à gérer qu'un système reposant sur la classe de prix la plus demandée.

Certains fabricants de cigarettes ont également plaidé en faveur de la suppression pure et simple de la règle des 57 %. Toutefois, la Commission estime que cette règle demeure un élément essentiel de l'acquis dans le domaine de la fiscalité du tabac étant donné que seule l'exigence proportionnelle empêche actuellement une baisse du niveau de la taxation dans plusieurs États membres.

En conclusion, pour simplifier le système, mettre tous les fabricants sur un pied d'égalité, limiter le cloisonnement des marchés du tabac et soutenir les objectifs en matière de santé, il convient de remplacer le concept de la classe de prix la plus demandée en tant que référence pour les exigences minimales par des prix moyens pondérés combinés à un montant minimal applicable à toutes les cigarettes.

Les raisons pour lesquelles la classe de prix la plus demandée ne devrait plus être considérée comme la référence pour les minimums communautaires sont également valables pour les dispositions relatives à l'importance de l'accise spécifique dans la charge fiscale totale (article 16, paragraphe 2, de la directive 95/59/CE). Là encore, les prix moyens pondérés devraient être la référence.

2.4. Une plus grande flexibilité dans la structure des droits d'accises sur les cigarettes

Conformément aux règles communautaires actuelles, les droits d'accises sur les cigarettes doivent inclure un élément ad valorem et un élément spécifique. L'importance accordée par les États membres soit à l'élément ad valorem, soit à l'élément spécifique, est fonction des objectifs politiques poursuivis (voir annexe 1, graphique 2). Actuellement, l'élément spécifique de l'accise ne doit pas être inférieur à 5 % ni supérieur à 55% du montant de la charge fiscale totale sur les cigarettes de la classe de prix la plus demandée (résultant du cumul de l'accise proportionnelle, de l'accise spécifique et de la taxe sur la valeur ajoutée).

Les droits ad valorem augmentent les écarts de prix absolus et, par conséquent, favorisent les marques de cigarettes bon marché. Dans le passé, des droits ad valorem étaient appliqués pour favoriser les cigarettes bon marché produites à l'échelle locale par rapport aux cigarettes de marques internationales plus onéreuses. Toutefois, aujourd'hui, les droits ad valorem sont principalement attractifs pour les États membres dans lesquels le risque qu'une situation de monopole s'installe sur le marché est plus important.

Les droits spécifiques réduisent les différences de prix relatives et limitent la variabilité des prix. Ils présentent dès lors un avantage du point de vue de la santé, mais ce n'est pas le seul. Si tous les droits étaient spécifiques, on pourrait de réduire de 50 % les différences de prix au niveau de l'UE. Par conséquent, l'application de droits spécifiques peut conduire à un plus grand rapprochement des prix de vente au détail dans l'UE. De plus, étant donné qu'ils sont établis en fonction des volumes de consommation et non des prix, les droits spécifiques sont plus stables, plus prévisibles et plus simples à gérer, et augmentent la stabilité des recettes fiscales.

On peut donc en conclure que les droits spécifiques présentent des avantages manifestes au niveau du marché intérieur, du budget et de la santé et qu'il convient dès lors d'accorder plus de flexibilité aux États membres qui s'appuient davantage sur ceux-ci.

Toutefois, il est souhaitable de maintenir une certaine cohérence dans la structure des droits d'accises pour éviter une situation dans laquelle deux États membres limitrophes appliqueraient l'un, une taxation exclusivement spécifique et l'autre, une taxation exclusivement ad valorem, ce qui entraînerait des flux transfrontaliers des marques de classe supérieure du premier vers le second État membre et des flux dans le sens inverse des marques bon marché.

2.5. Une flexibilité dans l'application des droits d'accises minimaux sur les cigarettes

La plupart des États membres appliquent également un droit d'accise minimal, outre les droits ad valorem et les droits spécifiques. En d'autres termes, un montant minimal d'accise doit être prélevé sur chaque paquet de cigarettes. Cette accise minimale vise à garantir aux États membres un certain niveau de recettes et à veiller à ce que les cigarettes ne soient pas vendues à des prix largement inférieurs au niveau normal du marché.

Les États membres peuvent imposer une accise minimale, mais elle ne peut être supérieure à 100 % du montant total des accises sur la classe de prix la plus demandée, ce qui signifie que dans certains pays où la classe de prix la plus demandée est une cigarette bon marché, le recours à l'instrument du droit d'accise minimal est limité. Ces dernières années, la part de marché des marques de cigarettes bon marché a explosé dans la majorité des États membres, ce qui a entraîné soit une diminution des recettes soit une atténuation de l'effet des

augmentations fiscales sur la consommation de cigarettes. En conséquence, certains États membre ont signalé qu'ils souhaiteraient disposer d'une plus grande marge de manœuvre pour lutter contre les marques de cigarettes bon marché.

C'est la raison pour laquelle on pourrait prévoir une plus grande flexibilité dans les exigences communautaires actuelles afin de ne plus limiter le niveau du droit d'accise minimal perçu sur la classe de prix la plus demandée, comme c'est actuellement le cas pour d'autres tabacs manufacturés.

3. LES TAUX D'ACCISES MINIMAUX APPLICABLES AUX CIGARETTES

Le présent rapport examine également s'il est possible de combiner des modifications de la structure actuelle des droits d'accises sur les cigarettes et une augmentation des taux minimaux. Les accises actuellement applicables aux cigarettes doivent représenter au moins 57 % du prix de vente au détail toutes taxes comprises et, depuis le mois de juillet 2006, elles doivent s'élever au moins à 64 EUR par 1 000 cigarettes, pour celles qui appartiennent à la classe de prix la plus demandée. L'acte d'adhésion des nouveaux États membres, à l'exception de Malte et de Chypre, prévoit pour ces États des dérogations leur permettant de différer l'application des droits d'accises minimaux à des dates s'échelonnant entre le 31 décembre 2006 et le 31 décembre 2009.

3.1. Remarques générales

Une analyse des prix et des taux d'accises appliqués aux cigarettes dans l'Union européenne révèle qu'il subsiste des différences considérables entre les États membres. En effet, avec les récents élargissements de l'UE, les écarts en matière de taxation et de prix de vente au détail se sont encore creusés. Toutefois, cette situation est dans une certaine mesure imputable à l'existence de périodes transitoires prévues dans les actes d'adhésion. Lorsque tous les nouveaux États membres satisferont à l'exigence minimale de 64 EUR par 1 000 cigarettes, les écarts de prix se réduiront, mais les cigarettes seront toujours quatre fois plus chères dans certains États membres par rapport à d'autres (voir annexe I, graphiques 1 et 3).

3.2. Conséquences des écarts dans les prix de vente au détail toutes taxes comprises pour les États membres et le marché intérieur

Les différences importantes entre les prix de vente au détail toutes taxes comprises appliqués dans les États membres ont créé un environnement qui encourage les achats transfrontaliers pour raisons fiscales, ainsi que la contrebande et la fraude. En effet, le secteur du tabac est particulièrement exposé à ces phénomènes. Sur la base d'une analyse détaillée des données collectées, une étude⁴ réalisée pour la Commission a conclu que les achats transfrontaliers de produits taxés représentaient approximativement 13 % du marché du tabac de l'UE-25 en 2004, dont 4 à 5 % d'achats transfrontaliers légaux et 8 à 9 % d'achats illégaux. Toutefois, certains grands marchés appliquant des droits d'accises assez importants, souvent pour atteindre des objectifs en matière de santé, connaissent un afflux supérieur à 20 %. Inversement, plusieurs États membres appliquent des droits moins élevés, imposant ainsi des coûts externes à d'autres États membres.

⁴ Étude sur la collecte et l'interprétation des données concernant la mise à la consommation de cigarettes et de tabac fine coupe destiné à rouler les cigarettes, KPMG, décembre 2005.

3.2.1. Les achats transfrontaliers

Les achats transfrontaliers sont parfaitement légaux et constituent un des avantages du marché intérieur, à condition que les produits soient achetés par des particuliers pour leur usage personnel. Cependant, cela peut poser un problème aux États membres qui appliquent des taxes élevées.

Les achats transfrontaliers de cigarettes ont explosé dans certains États membres lorsque ces derniers ont augmenté sensiblement les droits d'accises, souvent pour atteindre des objectifs en matière de santé.

De plus, on constate un afflux manifeste de cigarettes bon marché en provenance de certains nouveaux États membres vers les anciens États membres voisins.

3.2.2. Le commerce illicite

Le commerce illicite couvre la contrebande avec des pays tiers (dont, souvent, la contrefaçon de cigarettes) ainsi que la contrebande intracommunautaire, laquelle concerne les cas où des particuliers achètent du tabac dans d'autres États membres, apparemment pour leur usage personnel, mais, en réalité, afin de le vendre sans payer d'accises dans l'État membre de consommation. On parle de contrebande avec des pays tiers lorsque des fraudeurs contournent les contrôles douaniers et utilisent diverses méthodes (recel, fausses descriptions et fausses déclarations, etc.) pour faire de la contrebande de produits en provenance de pays tiers comme le Belarus, la Russie et l'Ukraine, où les prix et les taxes sont peu élevés. Une autre tendance à la hausse concerne la contrefaçon de cigarettes provenant de pays éloignés (Chine, par exemple). Il est difficile d'estimer la contrefaçon, mais il est certain que la part de marché des cigarettes contrefaites augmente dans certains pays.

Pour limiter ces effets négatifs, il faudrait fixer un taux d'accise plancher, valable dans l'ensemble de l'UE, à un niveau permettant d'atteindre les objectifs du marché intérieur. La contrebande avec des pays tiers et la contrefaçon exigent par ailleurs un renforcement des contrôles aux frontières extérieures.

3.3. Les objectifs en matière de santé

Le tabac demeure, à lui seul, la principale forme de mortalité évitable dans la Communauté et l'une des principales causes de maladie et de mortalité dans l'UE. La fiscalité s'inscrit dans une stratégie générale de prévention et de dissuasion, qui comprend également d'autres mesures visant à réduire la demande, telles qu'une protection contre l'exposition à la fumée du tabac, une réglementation des teneurs, etc. Cependant, selon la Banque mondiale, l'augmentation du prix des produits du tabac est le moyen le plus efficace de prévenir le tabagisme. Une augmentation de 10 % entraîne une diminution de la consommation d'environ 4 % chez les adultes vivant dans les pays à hauts revenus. En outre, l'impact d'une hausse des prix est susceptible d'être encore plus important chez les jeunes, qui sont plus sensibles à ces hausses que leurs aînés.

En 2005, la Communauté européenne est devenue partie à la convention-cadre pour la lutte antitabac de l'Organisation mondiale de la santé. L'article 6 de cette convention-cadre recommande des politiques fiscales afin de contribuer aux objectifs de santé visant à réduire la consommation de tabac. Les mises à la consommation officielles de cigarettes dans l'UE ont diminué d'environ 13 % au cours de la période 2002-2006 (voir annexe 3). Ce pourcentage prend en considération les flux transfrontaliers intracommunautaires mais doit

être adapté pour tenir compte du commerce illicite des pays tiers vers l'UE. En conséquence, on peut estimer la diminution réelle de la consommation de cigarettes dans l'UE à un peu plus de 10 %.⁵

Cette tendance est principalement due à l'**UE-15**, dans laquelle les mises à la consommation de cigarettes ont baissé de 16 %. Sur la même période, les accises sur les cigarettes ont augmenté, en moyenne, de 33 %.

Par ailleurs, dans l'**UE 12** (à l'exclusion de la Roumanie), la diminution des mises à la consommation de cigarettes n'a été que de 1 %. Entre la date de l'adhésion et la fin 2006, les accises ont augmenté en moyenne de 34 %. Le fait que, malgré une augmentation significative des droits d'accises, la consommation n'ait que peu diminué s'explique probablement par le niveau peu élevé de la fiscalité avant l'adhésion.

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 suggéré par la Banque mondiale, il faudrait une augmentation du prix de 25 % pour obtenir une diminution de 10 % de la demande.

Les taux minimaux offrent un «filet de sécurité» aux États membres en leur apportant la garantie que les autres États membres appliquent effectivement des droits d'accises et que ces droits atteignent un niveau efficace. Ainsi, les autres États membres peuvent plus aisément mener leurs politiques fiscales dans le domaine de la protection de la santé sans craindre qu'elles soient fragilisées par d'autres États membres et en particulier par des achats transfrontaliers et la contrebande. Dans le domaine de la taxation du tabac, il importe en effet que ces taux minimaux soient fixés à un niveau permettant aux États membres d'atteindre les objectifs de la lutte antitabac. Pour y parvenir, il faut non seulement que les exigences communautaires minimales (convenues en 2002) permettent de consolider la situation actuelle, mais aussi qu'elles deviennent plus strictes au cours des cinq prochaines années.

3.4. Un rapprochement plus étroit des taux – une augmentation des taux minimaux

Pour ces raisons, une meilleure convergence entre les niveaux de taxation appliqués par les différents États membres contribuerait à réduire les distorsions sur le marché intérieur et à sauvegarder les objectifs en matière de protection de la santé.

3.4.1. L'accise minimale de 64 EUR par 1 000 cigarettes

L'accise minimale actuelle de 64 EUR par 1 000 cigarettes ne suffit pas à rapprocher les prix de vente au détail entre les États membres qui appliquent une fiscalité élevée et les autres. L'attrait pour les citoyens des États membres où la fiscalité est élevée de faire des achats dans d'autres où elle l'est moins nuit au marché intérieur et aux objectifs de la lutte antitabac. C'est pourquoi, pour lutter contre cette menace, il convient d'augmenter de manière substantielle l'exigence communautaire minimale en termes monétaires. Cependant, toute proposition d'augmentation doit tenir compte du fait que plusieurs États membres bénéficient encore de périodes de transition pour les taux minimaux actuels.

⁵ Selon le secteur, on peut estimer à environ 3 % l'afflux total en provenance des pays tiers. Toutefois, l'augmentation de l'afflux à prendre en considération est celle qui correspond à la période 2002-2006, laquelle est probablement inférieure à 3 %.

3.4.2. *L'exigence minimale de 57 %*

L'exigence minimale de 57 % n'a pas été modifiée depuis son instauration en 1992. Pourtant, dans les pays qui mènent une politique fiscale axée sur la santé, les accises représentent actuellement plus de 60 % du prix de vente au détail toutes taxes comprises. Lorsque tous les nouveaux États membres appliqueront finalement l'accise minimale de 64 EUR, les recettes provenant des accises s'élèveront également à plus de 60 % dans la plupart de ces États membres. Le prix hors taxes des cigarettes étant dans une large mesure lié au pouvoir d'achat, une augmentation de l'exigence minimale alignerait le niveau de la taxation. En d'autres termes, cela entraînerait une augmentation du taux d'accises dans les États membres où les accises sur les cigarettes sont relativement peu importantes par rapport au pouvoir d'achat.

Comme cela a été mentionné plus haut, la règle des 57 % s'accompagne d'une «clause de sauvegarde» pour les États membres qui appliquent des taxes élevées⁶. Il s'agit d'éviter une augmentation des droits d'accises dans les États membres où ils sont déjà élevés et, ce faisant, d'éviter de creuser l'écart entre les États membres dans lesquels ces droits sont les plus élevés et ceux dans lesquels ils les plus bas. Pour que la règle des 57 % conserve son efficacité, il convient d'en actualiser le niveau. En 2001, le niveau de la «clause de sauvegarde» avait été fixé à 101 EUR. 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 élevées⁷.

Pour atteindre les objectifs du marché intérieur et ceux en matière de santé, les deux taux minimaux pourraient être augmentés au cours des cinq prochaines années.

Les recettes moyennes provenant des accises dans l'UE-27 s'élèveront à un peu plus de 90 EUR lorsque tous les nouveaux États membres auront atteint les minimums actuels, et la charge moyenne des accises se situera autour de 63 %.

Il ressort de l'analyse d'impact que, du point de vue de la santé, une augmentation des taux minimaux, qui seraient portés à 90 EUR pour toutes les cigarettes et à 63 % des prix moyens pondérés, entraînerait une diminution probable de la demande de 10 % en moyenne dans 22 États membres⁸. 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.

En termes de pouvoir d'achat local, il n'y a qu'en Bulgarie et en Roumanie qu'une augmentation immédiate rendrait les prix trop élevés par rapport aux prix des principaux marchés de l'Union. Il faut toutefois prendre en considération le fait que plusieurs États membres bénéficient encore actuellement de périodes transitoires jusqu'à 2009 ou 2010.

3.5. Les coûts de mise en conformité

La consommation extérieure de produits taxés est principalement encouragée par deux facteurs: d'une part, les cigarettes sont moins abordables en raison de l'augmentation

⁶ Les États membres qui prélèvent des accises d'au moins 101 EUR par 1 000 unités sur les cigarettes appartenant à la classe de prix la plus demandée ne sont pas tenus de respecter la règle des 57 %.

⁷ UK, IE, FR, DE et SE.

⁸ À l'exclusion des États membres qui appliquent des taxes élevées, à savoir le Royaume-Uni, l'Irlande, la France et l'Allemagne (la Roumanie n'étant pas incluse dans la simulation).

importante des taxes et, d'autre part, certains États membres ont des frontières perméables avec des pays tiers où les taxes sont peu élevées.

Un rapprochement plus poussé des accises appliquées dans l'UE et une meilleure coordination des augmentations de prix sur les cigarettes dans le cadre de la lutte antitabac contribueront certainement à lutter contre le commerce illicite dans l'UE, ce qui réduira les coûts de mise en conformité dans le marché intérieur dans lequel il n'y a plus de contrôles aux frontières.

Toutefois, plusieurs nouveaux États membres ont des frontières terrestres avec des pays tiers dans lesquels le niveau de taxation et le prix de vente au détail des produits du tabac sont peu élevés par rapport à ceux en vigueur dans l'UE, ce qui encourage une importante contrebande avec les pays tiers et compromet le fonctionnement du marché intérieur et la politique de l'UE et de ses États membres dans le domaine de la santé.

La contrebande avec les pays tiers est particulièrement importante dans plusieurs États membres ayant des frontières terrestres avec ces pays. Pour lutter contre ce phénomène, les droits d'accises sont souvent maintenus à un niveau plus bas. En conséquence, ces États membres attirent les achats transfrontaliers et le commerce illicite vers d'autres États membres, imposant ainsi des coûts externes au marché intérieur.

C'est pourquoi il importe que toute augmentation des accises sur les cigarettes aille de pair avec un renforcement de la lutte contre le commerce illicite avec les pays tiers.

C'est aux États membres qu'il appartient principalement de lutter contre le commerce illicite. Toutefois, la Commission, signataire de la convention-cadre pour la lutte antitabac de l'Organisation mondiale de la santé, joue un rôle actif dans les négociations en cours pour élaborer un protocole sur le commerce illicite des produits du tabac conformément à l'article 15 de la convention-cadre. Le protocole a pour finalité d'élaborer un instrument juridique international contraignant pour lutter contre le commerce illicite des produits du tabac, instrument auquel les 152 pays signataires de la convention seront invités à adhérer.

4. LA STRUCTURE ET LES DROITS D'ACCISES MINIMAUX APPLICABLES AU TABAC FINE COUPE

4.1. Remarques générales

Le tabac fine coupe représente environ 8 % de l'ensemble du marché communautaire des produits du tabac. Si le tabac fine coupe et les cigarettes présentent des caractéristiques différentes, ils entrent néanmoins en concurrence en tant que produits à fumer.

Les différences substantielles du niveau des taxes appliquées par les États membres sur le tabac fine coupe encouragent la contrebande et les achats transfrontaliers entre un certain nombre de pays limitrophes. En outre, l'écart entre le niveau de taxation des cigarettes et celui du tabac fine coupe donne lieu à un phénomène de substitution. Entre 2002 et 2006, la moyenne pondérée des quantités de cigarettes mises à la consommation dans l'UE-25⁹ a diminué de 13 % environ, alors que la quantité de tabac fine coupe mise à la consommation a augmenté de 10 % approximativement pendant la même période (voir annexe 4).

⁹ Ces données ne sont pas disponibles pour la Roumanie et la Bulgarie.

Rien ne justifie des différences importantes en ce qui concerne la taxation de ces produits à l'échelle communautaire étant donné qu'ils sont tous aussi nocifs pour la santé.

4.2. La structure des droits d'accises applicables au tabac fine coupe

Actuellement, les États membres sont libres de déterminer la structure des accises (spécifiques, ad valorem ou mixtes) applicables au tabac fine coupe destiné à rouler les cigarettes.

Il ressort clairement de la consultation publique qu'une vaste majorité de parties prenantes sont opposées à toute restriction de la flexibilité actuelle en ce qui concerne le tabac fine coupe. De plus, l'objectif étant d'octroyer aux États membres plus de flexibilité en matière de taxation des cigarettes, il ne serait pas souhaitable de limiter simultanément la flexibilité concernant le tabac fine coupe.

Étant donné que les minimums communautaires pour les cigarettes sont fixés par des exigences minimales générales, l'harmonisation de la taxation relative aux cigarettes et au tabac fine coupe devrait se faire sur la base de taux minimaux, ce qui laisserait aux États membres la possibilité de déterminer le rapport entre les taxes ad valorem et les taxes spécifiques.

Les exigences minimales pour les cigarettes consistent en une taxe minimale ad valorem et un montant minimal obligatoires. En ce qui concerne le tabac fine coupe, en revanche, les États membres doivent respecter l'une ou l'autre exigence. En conséquence, dans les États membres qui appliquent des taxes ad valorem sur le tabac fine coupe, il n'y a aucune exigence minimale en termes monétaires pour ce produit alors qu'il en existe une pour les cigarettes. Il en résulte des écarts importants entre les taxes et prix du tabac fine coupe dans l'UE. De plus, dans plusieurs États, le niveau des taxes sur le tabac à rouler s'élève à moins de 30 % du niveau des taxes appliquées aux cigarettes (voir l'annexe 2).

C'est la raison pour laquelle il serait approprié d'introduire une formule prévoyant à la fois un taux minimal proportionnel et un montant minimal, pour aligner la taxation du tabac fine sur celles des cigarettes.

4.3. Les taux minimaux pour le tabac fine coupe

Les taux minimaux sont actuellement fixés à 36 % du prix de vente au détail toutes taxes comprises ou à 32 EUR par kilogramme.

En vue de maintenir le rapport établi lorsque les taux ont été fixés pour la première fois en 1992, les montants minimaux spécifiques ont été adaptés en fonction de l'inflation après les révisions de 1998 et de 2001. Une adaptation pour tenir compte de l'inflation au cours de la période 2004-2007 porterait le montant à 34 EUR. Toutefois, comme cela a été mentionné dans le rapport précédent, il conviendrait de fixer les taux minimaux pour le tabac fine coupe à deux tiers environ des taux minimaux appliqués aux cigarettes. Ce ratio permettrait aux États membres de tenir compte de la différence entre un produit semi-fini et un produit fini, des différences de coûts entre les deux produits et du processus de fabrication du tabac fine coupe, qui nécessite une main-d'œuvre relativement importante.

Pour parvenir au moins à deux tiers du taux minimal applicable aux cigarettes, il faudrait porter le taux minimal applicable au tabac fine coupe au-dessus du niveau de l'inflation. Le montant spécifique devrait être fixé à 43 EUR par kilogramme contre 64 EUR

par 1 000 cigarettes. Un taux proportionnel minimal de deux tiers aurait pour conséquence de porter l'incidence minimale pour le tabac fine coupe à 38 % contre 57 % pour les cigarettes. Une telle augmentation aurait surtout des conséquences sur les nouveaux États membres qui bénéficient toujours de dérogations en ce qui concerne les taux minimaux actuellement appliqués aux cigarettes. Toutefois, étant donné que ces États membres devront augmenter les accises sur les cigarettes à la fin de la période transitoire, il est probable qu'ils prévoient une augmentation parallèle des accises sur le tabac fine coupe. En conséquence, une approche coordonnée permettrait d'éviter de nouvelles distorsions sur le marché intérieur.

Il ressort de l'analyse d'impact que, du point de vue de la santé, il serait nécessaire de porter les taux minimaux appliqués aux cigarettes à 90 EUR au cours des prochaines années pour obtenir une baisse probable de la demande de 10 % en moyenne. En conséquence, l'application du rapport de deux tiers susmentionné porterait les taux minimaux applicables au tabac fine coupe à 60 EUR au cours des prochaines années.

Cette hausse pourrait entraîner une baisse de la demande de 20 % environ si l'on tient compte d'une élasticité du prix similaire à celle des cigarettes. Étant donné que les quantités de cigarettes mises à la consommation au cours de la période 2002-2006 ont diminué d'environ 13 % alors que les quantités de tabac fine coupe ont, pour leur part, augmenté d'environ 10 % au cours de la même période, cette baisse de la demande pourrait aligner le tabac fine coupe sur les cigarettes.

5. LA STRUCTURE ET LES DROITS D'ACCISES MINIMAUX APPLICABLES AUX TABACS MANUFACTURÉS AUTRES QUE LES CIGARETTES ET LE TABAC FINE COUPE

Les tabacs manufacturés visés ici sont les cigares, les cigarillos et autres tabacs à fumer (principalement le tabac à pipe). Ce marché représente moins d'1 % de l'ensemble du marché des tabacs manufacturés et est en perte de vitesse. Le marché intérieur des autres tabacs à fumer se porte relativement bien et aucun cas de fraude ou de contrebande important n'a été signalé.

Toutefois, dans certains États membres, de nouveaux produits ont fait leur apparition. Ils sont taxés comme s'il s'agissait de cigares ou de tabac à pipe mais sont commercialisés comme des cigarettes ou du tabac fine coupe avec lesquels ils sont en concurrence directe. Pour éviter les distorsions de concurrence induites par la fiscalité, il convient de préciser les définitions relatives aux différentes catégories de tabacs manufacturés.

En outre, il y a lieu d'adapter les accises spécifiques applicables aux cigares et cigarillos et aux autres tabacs à fumer afin de tenir compte de l'inflation pour la période comprise entre 2003 et 2007. Sur la base des données d'Eurostat concernant le taux de variation annuel de l'IPCH (indice des prix à la consommation harmonisé), le taux d'inflation entre 2003 et 2007 peut être estimé à environ 2 % par an, soit 8 % pour l'ensemble de cette période.

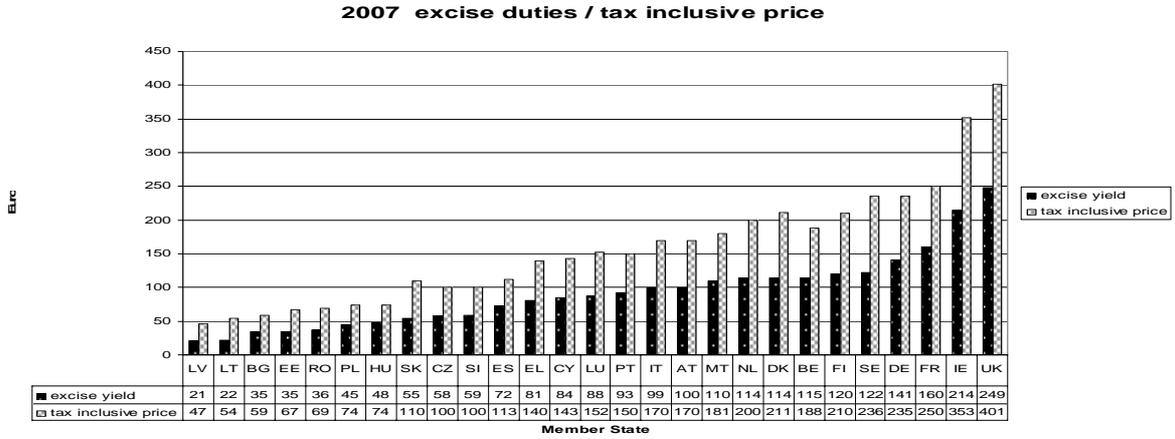
7. CONCLUSIONS

Il ressort de l'examen de la structure et des taux des accises applicables aux tabacs manufacturés que plusieurs modifications importantes de la législation actuelle sont nécessaires:

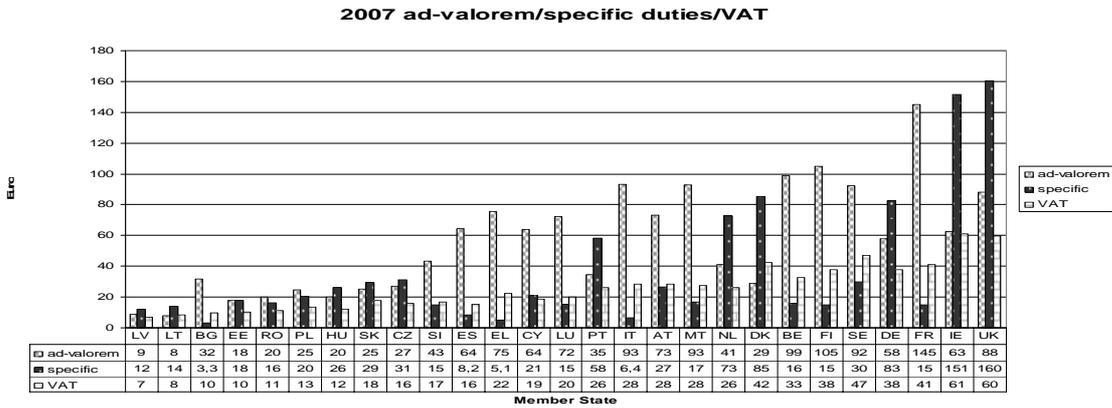
- afin d'améliorer la transparence du régime et de mettre tous les acteurs du secteur du tabac sur un pied d'égalité, il convient de remplacer la classe de prix la plus demandée, point de référence pour les exigences minimales de l'UE, par les prix moyens pondérés. Pour soutenir les objectifs en matière de santé, il convient de prévoir un montant minimal applicable à l'ensemble des cigarettes. Il est également souhaitable que les prix moyens pondérés deviennent la référence pour la mesure du poids de l'accise spécifique dans la charge fiscale totale (article 16, paragraphe 2, de la directive 95/59/CE),
- il convient d'accorder plus de souplesse aux États membres en ce qui concerne la structure des accises sur les cigarettes,
- en ce qui concerne le tabac fine coupe, il serait approprié d'introduire une formule combinant un taux minimal proportionnel et un montant minimal pour aligner la taxation de ce produit sur celle des cigarettes,
- pour les cigarettes, en ce qui concerne la protection de la santé, une augmentation des accises, qui seraient portées à 90 EUR sur toutes les cigarettes et à 63 % des prix moyens pondérés, entraînerait une diminution probable de la demande de 10 % et réduirait l'écart entre les taxes et les prix sur le marché intérieur,
- il convient d'adapter les taux minimaux applicables au tabac fine coupe afin qu'ils atteignent deux tiers des taux fixés pour les cigarettes et il est souhaitable qu'ils augmentent parallèlement aux augmentations des accises sur les cigarettes,
- il importe que les mesures visant à rapprocher les accises sur les cigarettes dans le marché intérieur aillent de pair avec un renforcement de la lutte contre le commerce illicite en particulier avec les pays tiers,
- enfin, il est nécessaire de modifier les définitions existantes concernant les cigares et le tabac à pipe afin d'éliminer les distorsions induites par la fiscalité et d'adapter les taux minimaux en fonction de l'inflation.

ANNEXE 1: données 2007 concernant les cigarettes (classe de prix la plus demandée)

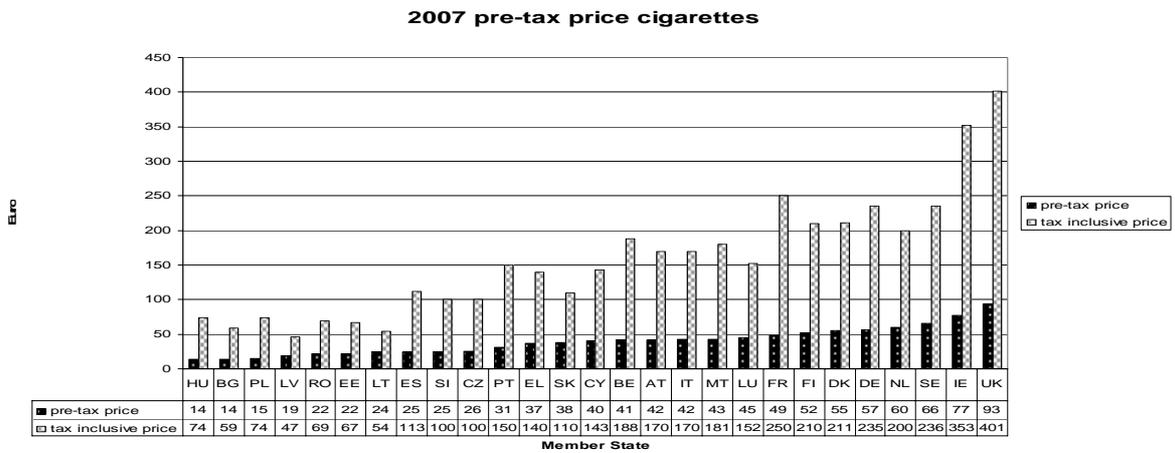
Graphique 1



Graphique 2

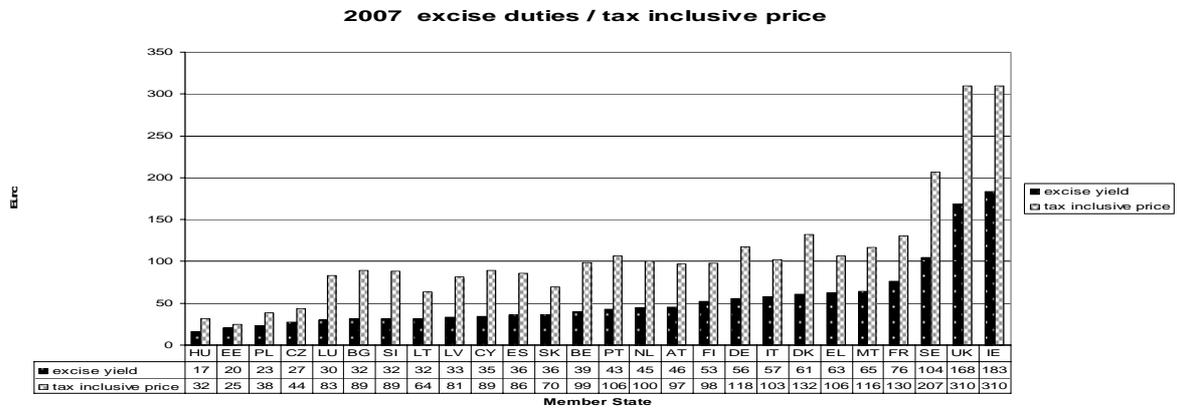


Graphique 3

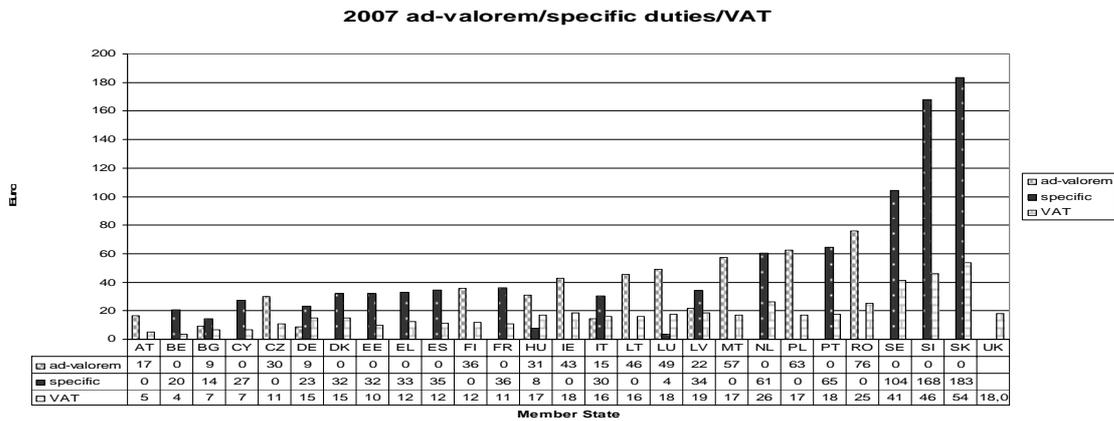


ANNEXE 2: données 2007 concernant le tabac fine coupe (classe de prix la plus demandée)

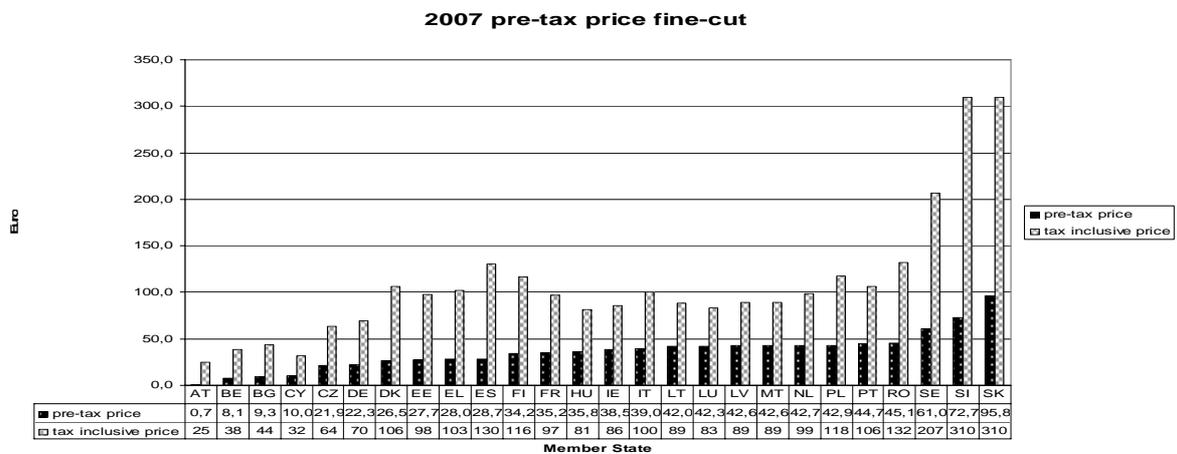
Graphique 1



Graphique 2



Graphique 3



ANNEXE 3: mises à la consommation de cigarettes de 2002 à 2006**Mises à la consommation de cigarettes, période 2002-2006 (1 000 pièces)**

UE-27	2002	2003	2004	2005	2006	2002-06
AU	15 358 733	15 062 233	14 463 704	13 280 238	13 883 290	-10 %
BE	14 314 440	14 286 561	13 634 112	13 384 484	13 705 663	-4 %
CY	2 017 325	1 985 432	1 655 603	1 921 873	1 888 343	-6 %
CZ	19 096 775	25 613 577	22 459 838	26 231 340	28 262 528	48 %
DK	7 156 722	7 872 682	8 177 705	7 762 472	8 215 985	15 %
EE	2 294 900	2 239 173	2 189 850	2 421 679	2 277 728	-1 %
FI	4 923 954	4 798 725	4 929 521	5 078 000	4 986 000	1 %
FR	80 529 400	69 647 800	54 924 400	54 810 412	55 772 177	-31 %
DE	145 152 720	132 603 170	111 716 210	95 826 690	93 465 500	-36 %
EL	31 987 518	32 369 492	35 185 190	34 408 444	33 383 128	4 %
HU	18 319 609	19 435 456	13 853 849	14 184 287	15 810 596	-14 %
IE	7 015 555	6 294 855	5 330 593	5 419 638	5 857 276	-17 %
IT	105 215 836	101 581 626	98 846 737	92 822 302	93 807 356	-11 %
LV	3 787 340	3 994 500	5 062 364	4 197 236	4 753 872	26 %
LT	4 979 270	3 666 203	2 957 084	3 721 841	5 216 700	5 %
LU	5 780 790	5 610 803	6 374 169	5 309 000	4 745 000	-18 %
MT	596 247	576 900	565 376	589 151	578 686	-3 %
NL	17 024 215	17 080 472	14 999 591	13 654 000	13 963 000	-18 %
PL	82 047 368	80 244 262	75 283 084	87 553 826	79 769 525	-3 %
PT	17 924 867	19 623 143	18 069 016	17 134 790	18 963 003	6 %
SK	4 989 533	2 997 609	4 564 499	9 410 743	4 786 986	-4 %
SI	4 794 979	4 611 836	4 487 482	4 556 764	4 947 442	3 %
ES	90 615 611	92 333 287	93 261 002	92 699 536	91 834 325	1 %
SE	7 656 792	7 482 187	7 281 953	6 859 511	7 674 016	0 %
UK	56 088 000	53 952 287	52 620 073	50 503 000	49 011 000	-13 %
BG	22 612 855	26 245 083	23 043 814	20 596 677	14 836 821	-34 %
RO	n d	n d	n d	36 490 906	32 452 729	-11 %
Total UE-15	606 745 153	580 599 323	539 813 976	508 952 517	509 266 719	-16 %
Total UE-12 (à l'exclusion de la Roumanie)	165 536 201	171 610 031	156 122 843	175 385 417	163 129 227	-1 %
Total UE-27 (à l'exclusion de la Roumanie)	772 281 353	752 209 353	695 936 819	684 337 934	672 395 947	-13 %

ANNEXE 4: mises à la consommation de tabac fine coupe de 2002 à 2006

Mises à la consommation de tabac fine coupe de 2002 à 2006 (kilogrammes)

UE-27	2002	2003	2004	2005	2006	2002-06
AU	259 000	272 000	298 000	396 000	422 900	63 %
BE	8 417 000	8 327 000	8 429 000	8 180 707	9 425 583	12 %
CY	62 000	97 000	152 000	170 518	192 799	211 %
CZ*	629 400	650 400	190 300	423 300	481 957	-23 %
DK	902 200	855 200	675 300	577 000	552 000	-39 %
EE	8 000	8 000	10 000	12 680	10 680	34 %
FI	949 000	931 000	880 000	883 000	796 000	-16 %
FR	5 720 900	5 980 000	6 969 500	7 008 800	7 107 073	24 %
DE**	14 441 300	14 834 100	15 400 000	14 700 900	18 747 400	30 %
EL	800 700	819 000	964 000	1 038 884	1 247 809	56 %
HU	757 701	1 159 668	1 027 501	895 180	739 374	-2 %
IE	135 568	111 904	112 320	95 972	107 264	-21 %
IT	285 520	324 510	463 255	593 460	677 589	137 %
LV	6 700	7 500	8 200	14 000	18 500	176 %
LT	n d	57 151	14 306	11 500	12 718	n.d.
LU	3 194 000	2 983 000	3 006 000	2 970 423	2 845 418	-11 %
MT	19 060	19 850	27 170	30 850	27 290	43 %
NL	13 130 839	12 943 061	12 087 666	10 970 000	10 811 000	-18 %
PL	1 060 000	1 727 000	2 583 000	828 000	496 000	-53 %
PT	302 830	287 370	326 450	391 470	358 480	18 %
SK	33 527	19 837	24 000	13 000	26 000	-22 %
SI	30 445	28 392	26 642	16 040	19 120	-37 %
ES	1 275 416	1 785 347	2 254 601	2 684 910	2 612 660	105 %
SE	886 000	825 000	909 000	966 000	800 000	-10 %
UK	2 864 039	2 893 447	3 052 281	3 189 180	3 453 780	21 %
BG	500	700	1 300	2 000	8 300	1560 %
RO	n d	n d	n d	n d	n d	n.d.
Total UE-15	53 564 312	54 171 938	55 827 374	54 646 706	59 964 956	12 %
Total UE-12 (à l'exclusion de LT et RO)	2 607 333	3 718 347	4 050 113	2 405 568	2 020 020	-23 %
Total UE-27 (à l'exclusion de LT et RO)	56 171 645	57 890 285	59 877 486	57 052 274	61 984 976	10 %

DE**: à l'exclusion du tabac pré-portionné.

BE, CY, FI, ET, EL, LV, LU, LT, BG, SE: y compris les autres tabacs à fumer. CZ*: à compter de juillet 2005, les chiffres indiquent la quantité totale d'autres tabacs à fumer et du tabac fine coupe.