



COMMISSION EUROPÉENNE

DIRECTION GÉNÉRALE
FISCALITÉ ET UNION DOUANIÈRE
POLITIQUE FISCALE

Accises et fiscalité des transports, de l'environnement et de l'énergie

Document de consultation sur la structure et les taux d'accise applicables aux cigarettes et autres tabacs manufacturés

NOTE

Le présent document est soumis pour consultation à toutes les parties intéressées à l'application des accises sur les cigarettes et autres produits du tabac.

Le seul objectif de cette consultation est de recueillir des avis sur les problèmes relatifs aux accises dans ce domaine et sur les options possibles en vue de modifier les dispositions actuelles des directives sur les accises applicables au tabac. Cette contribution des parties intéressées peut aider la Commission à affiner sa réflexion en la matière.

Ce document ne doit pas être considéré comme l'expression du point de vue de la Commission des Communautés européennes.

Les observations sur ce document doivent être communiquées pour le **1er juin 2007** au plus tard.

Les contributions peuvent être adressées par écrit à la:
Commission européenne
Direction générale « Fiscalité et union douanière »
Unité « Accises et fiscalité des transports, de l'environnement et de l'énergie »

B-1049 Bruxelles
Belgique

ou

par courrier électronique à l'adresse: taxud-excise-tobacco@ec.europa.eu

Si, pour une raison quelconque, vous souhaitez que vos observations restent confidentielles, veuillez le préciser. Dans le cas contraire, nous supposerons que vous n'avez pas d'objection à ce qu'elles soient publiées sur le site internet de la Commission.

Résumé

Les services de la Commission européenne ont lancé une consultation sollicitant les avis de toutes les parties intéressées, notamment des entreprises actives dans la production et la distribution de produits du tabac, des administrations publiques, des organisations de santé, des organisations non gouvernementales et d'autres organisations représentant les consommateurs et d'autres parties concernées sur le réexamen et la modification éventuelle de la structure et des taux d'accise applicables aux cigarettes et autres tabacs manufacturés. L'objectif de cette consultation est de recueillir les avis sur les problèmes relatifs aux accises dans ce domaine et sur les options possibles en vue de modifier les dispositions actuelles des directives sur les accises applicables au tabac.

Les principales questions sont les suivantes.

1) La taxation des cigarettes

1.1 La classe de prix la plus demandée est encore compatible avec les objectifs du marché intérieur et justifié comme point de référence pour fixer les accises minimales. Les parties concernées sont invitées à donner leur avis sur la suppression de la classe de prix la plus demandée et sur la question de savoir si les accises minimales de l'UE doivent être applicables à toutes les cigarettes ou si elles doivent être définies sur la base des prix moyens pondérés.

1.2 Dans quelle mesure les États membres devraient-ils bénéficier d'une plus grande liberté pour déterminer la structure des accises et fixer des accises minimales sur les cigarettes?

1.3 L'incidence minimale des accises fixée pour les cigarettes (64 EUR/1000 cigarettes) devrait-elle être augmentée, étant donné qu'elle n'est entrée en vigueur qu'en juillet 2006 et que dix nouveaux États membres bénéficient d'une période de transition, pouvant parfois aller jusque fin 2009? D'un autre côté, une augmentation du taux minimal ad valorem, qui est actuellement de 57 %, serait-elle conforme aux objectifs du marché intérieur et en matière de santé?

1.4 Comment les régimes de taxation peuvent-ils être améliorés pour mieux atteindre les objectifs en matière de santé ?

2) La taxation des autres produits du tabac

2.1 La structure des accises applicables au tabac fine coupe destiné à rouler les cigarettes devrait-elle être alignée sur la structure applicable aux cigarettes? Si oui, de quelle façon?

2.2 Comment les taux minimaux applicables au tabac fine coupe peuvent-ils être progressivement alignés sur les taux applicables aux cigarettes, tout en tenant compte des caractéristiques spécifiques de ce tabac??

2.3 Les taux minimaux applicables aux tabacs autres que les cigarettes devraient-ils être adaptés en fonction de l'inflation?

2.4 Comment la définition actuelle des cigares et du tabac à fumer pourrait-elle être modifiée afin d'éviter les abus?

2.5 Comment les régimes de taxation peuvent-ils être améliorés pour mieux atteindre les objectifs en matière de santé?

1. INTRODUCTION

1.1. Contexte

En vertu de l'article 4 des directives 92/79/CEE et 92/80/CEE du Conseil, la Commission 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. Bien que les accises constituent avant tout un instrument visant à générer des recettes au niveau national, les politiques dans ce domaine doivent tenir compte des objectifs généraux du traité. Compte tenu des caractéristiques des tabacs manufacturés, le présent document accordera une attention particulière aux considérations liées à la politique de la santé, en s'inspirant de la recommandation du Conseil du 2 décembre 2002 relative à la prévention du tabagisme et à des initiatives visant à renforcer la lutte antitabac et de la Convention-cadre pour la lutte antitabac adoptée au sein de l'Organisation mondiale de la Santé le 21.05.2003 et entrée en vigueur le 27.02.2005. En outre, la priorité devrait également être accordée aux questions relatives à la simplification et à la transparence de la structure des accises applicables au tabac, ainsi qu'à la possibilité d'aligner la structure des accises applicables au tabac à fumer fine coupe sur celle des accises applicables aux cigarettes.

Ce document de réflexion fait suite à une vaste procédure de préconsultation. Les services de la Commission ont demandé aux administrations fiscales des États membres de donner leur avis sur une éventuelle révision générale des taux et de la structure des accises applicables aux produits du tabac sur la base d'un questionnaire. Leurs réponses ont servi de point de départ à des discussions bilatérales qui ont eu lieu entre les administrations nationales et les services de la Commission concernés. Les associations et les autres parties intéressées (dans le domaine du commerce, de la santé, etc.) ont également été invitées à présenter leurs prises de position préliminaires et ont eu l'occasion de discuter de ces questions lors de réunions bilatérales. Enfin, une étude a été menée en préparation à ce document de consultation afin de déterminer s'il était nécessaire d'adapter la structure des accises¹.

1.2. Objectif

Ce document répertorie les principaux problèmes décelés dans l'application des accises sur les produits du tabac, les solutions envisageables, les possibilités d'amélioration du système actuel, ainsi que des considérations liées à la santé. La consultation des parties prenantes est en cours afin de fournir à la Commission des opinions informées sur ce sujet et de l'aider à progresser en la matière.

1.3. Groupe cible de la consultation

Ce document présente un intérêt particulier notamment pour les administrations publiques, les entreprises actives dans la production et la distribution de produits du tabac, les organisations de santé, les organisations non gouvernementales et d'autres organisations représentant les consommateurs et d'autres parties concernées.

¹ 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.

2. CONTEXTE: LE REGIME COMMUNAUTAIRE DES ACCISES

2.1. Remarques générales

Le régime actuellement en vigueur a été instauré le 1^{er} janvier 1993. Il est l'aboutissement de discussions entamées en 1985, avec le Livre blanc sur l'achèvement du marché intérieur. La Commission y proposait l'harmonisation complète des taux d'accises sur le tabac manufacturé. Cependant, cette approche n'a pas été retenue par le Conseil et l'harmonisation n'a porté que sur les structures de taxation et sur les taux minimaux.² Il existe des règles communautaires distinctes pour les cigarettes et pour les autres tabacs manufacturés

2.2. Les accises sur les cigarettes

En vertu des règles communautaires actuellement en vigueur, les accises perçues sur les cigarettes doivent comporter un élément proportionnel (calculé à partir du prix maximal de vente au détail) et un élément spécifique (par unité de produit). L'incidence combinée de ces deux éléments doit représenter au moins 57 % du prix de vente au détail (toutes taxes comprises) des cigarettes appartenant à la classe de prix la plus demandée; il s'agit là de la «règle des 57 %». Toutefois, cette règle n'a pas empêché que d'importants écarts de taux et de prix de vente se maintiennent. Puisqu'il est apparu que la seule application d'un taux minimal n'entraînait pas un plus grand rapprochement, un droit d'accise minimal de *64 EUR par 1000 cigarettes de la classe de prix la plus demandée* (60 EUR jusqu'en juillet 2006) a été instauré par la directive 2002/10/CE.

De plus, la part spécifique de l'accise ne peut être inférieure à 5 %, ni supérieure à 55 % du montant de la charge fiscale totale résultant du cumul de l'accise proportionnelle, de l'accise spécifique et de la TVA perçues sur la classe de prix la plus demandée. Une fois ces deux parts établies pour cette classe de cigarettes, elles sont appliquées aux cigarettes de toutes les classes de prix.

Il existe cependant plusieurs *exceptions, dérogations et périodes de transition*:

- premièrement, les États membres qui prélèvent des accises d'au moins 101 EUR par 1000 unités pour les cigarettes appartenant à la classe de prix la plus demandée ne sont pas tenus de respecter la règle de l'incidence minimale de 57 %. Cette clause de sauvegarde est nécessaire pour éviter que les États membres qui appliquent des taxes élevées ne soient contraints d'augmenter sans cesse leurs accises afin de respecter cette règle (pour l'instant, cela concerne la Suède et le Danemark);
- deuxièmement, la Bulgarie, l'Estonie, la Hongrie, la Lettonie, la Lituanie, la Pologne, la République tchèque, la Roumanie, la Slovaquie et la Slovénie ont obtenu, dans le cadre de leurs actes d'adhésion, des dérogations leur permettant de reporter l'application des accises minimales perçues sur certains

² 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 manufacturés (JO L 291 du 6.12.1995, p. 40), directive 92/79/CEE du Conseil, du 19 octobre 1992, concernant le rapprochement des taxes frappant les cigarettes (JO L 316 du 31.10.1992, p. 8), modifiées en dernier lieu par la directive 2002/10/CE du Conseil du 12 février 2002 et directive 92/880/CEE du Conseil, du 19 octobre 1992, concernant le rapprochement des taxes frappant les tabacs manufacturés autres que les cigarettes (JO L 316 du 31.10.1992, p. 10), modifiée en dernier lieu par la directive 2002/10/CE du Conseil du 12 février 2002.

produits du tabac pour des périodes pouvant aller du 31 décembre 2006 au 31 décembre 2009;

- enfin, la France est autorisée à appliquer un taux d'accises réduit sur les cigarettes mises à la consommation en Corse jusqu'au 31 décembre 2009. Le Portugal est quant à lui autorisé à appliquer un taux d'accises réduit sur les cigarettes fabriquées par de petits producteurs et mises à la consommation dans les régions ultrapériphériques des Açores et de Madère.

2.3. Les accises sur les tabacs manufacturés autres que les cigarettes

Les règles communautaires actuellement en vigueur concernent les produits suivants: les cigares et les cigarillos, les tabacs à fine coupe destinés à rouler les cigarettes et les autres tabacs à fumer. Des accises minimales ont été fixées pour ces produits à l'article 3 de la directive 92/80/CEE. Les États membres peuvent appliquer une accise, soit proportionnelle, calculée sur les prix maximaux de vente au détail, soit spécifique, soit mixte.

Les *taux minimaux* en vigueur depuis le 1^{er} juillet 2004 sont les suivants:

- cigares ou cigarillos: 5 % du prix de vente au détail toutes taxes comprises ou 11 EUR par 1000 unités ou par kilogramme;
- tabacs à fumer fine coupe destinés à rouler les cigarettes: 36 % du prix de vente au détail toutes taxes comprises ou 32 EUR par kilogramme;
- autres tabacs à fumer: 20 % du prix de vente au détail toutes taxes comprises ou 20 EUR par kilogramme.

Il existe là aussi plusieurs *exceptions, dérogations et périodes de transition*:

- premièrement, la République tchèque bénéficie, dans le cadre de son acte d'adhésion, d'une période de transition jusqu'au 31 décembre 2006 lui permettant de reporter l'application des accises minimales perçues sur les tabacs manufacturés autres que les cigarettes. De même, l'Estonie bénéficie, dans le cadre de son acte d'adhésion, d'une période de transition jusqu'au 31 décembre 2009 lui permettant de reporter l'application des accises minimales perçues sur les tabacs à fumer;
- deuxièmement, la République française est autorisée à appliquer un taux d'accises réduit sur les produits du tabac autres que les cigarettes mis à la consommation en Corse jusqu'au 31 décembre 2009.

2.4. La circulation des tabacs manufacturés dans le marché intérieur

Les produits soumis à des accises circulent entre les États membres en régime suspensif de droits. Les opérateurs qui souhaitent mettre des biens en circulation dans le cadre de ce régime doivent être enregistrés dans l'État membre où ils sont établis et un document administratif doit accompagner l'expédition. Conformément aux principes du marché intérieur, les particuliers bénéficient d'une plus grande liberté pour l'achat, dans l'État membre de leur choix, de biens dont les droits ont été acquittés et destinés à leur propre usage et pour le transport de ces biens dans un autre État membre sans devoir acquitter de nouveaux droits.

Compte tenu des périodes de transition contenues dans les actes d'adhésion, les États membres ont eu la possibilité de maintenir les mêmes restrictions quantitatives pour les produits introduits sur leur territoire et originaires des nouveaux États membres en question que celles appliquées aux importations originaires de pays tiers. Onze États membres ont utilisé cette possibilité.

Ces restrictions ne s'appliquent pas aux produits du tabac originaires de Corse ou des régions ultrapériphériques des Açores et de Madère.

3. OBJECTIFS GENERAUX DU TRAITE

En vertu de l'article 4 de la directive 92/79/CEE du Conseil, le rapport de la Commission et l'examen du Conseil doivent tenir compte du bon fonctionnement du marché intérieur et des objectifs généraux du traité. L'article 152 du traité prévoit qu'un niveau élevé de protection de la santé humaine est assuré dans la définition et la mise en œuvre de toutes les politiques et actions de la Communauté. Il précise également que l'action de la Communauté porte sur l'amélioration de la santé publique. Compte tenu des caractéristiques des tabacs manufacturés, une attention particulière doit donc être accordée aux aspects liés à la santé et à la relation entre la santé publique et le prix final de ces produits.

Le tabac demeure, à lui seul, la principale forme de mortalité évitable dans la Communauté et l'une des principales causes de morbidité et de mortalité dans l'UE. En dépit de progrès considérables, le nombre de fumeurs reste élevé (environ un tiers de la population de la Communauté) et les effets sur la santé sont tout aussi manifestes, puisque environ 650 000 décès sont liés à la cigarette chaque année dans la Communauté. Près de la moitié des victimes sont des personnes âgées de 35 à 69 ans, bien moins que l'espérance de vie moyenne. Le tabac affecte également la santé des non-fumeurs, surtout parmi les couches les plus vulnérables de la population, et ceux-ci réclament de plus en plus de mesures de protection.

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 que des mesures autres que financières, une protection contre l'exposition à la fumée du tabac, une réglementation de la composition, 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 les personnes plus âgées. La majoration des prix est aussi un instrument stratégique efficace pour éviter que les gens, et surtout les jeunes, ne commencent à fumer, pour les encourager à arrêter de fumer, pour réduire le nombre d'ex-fumeurs qui recommencent et pour réduire à long terme la consommation moyenne de cigarettes chez les fumeurs.

Au niveau national, de nombreux États membres ont, ces dernières années, développé et mis en œuvre des stratégies globales de lutte antitabac. Plusieurs pays ont utilisé la taxation du tabac comme mesure clé dans le cadre de cette stratégie.

Au niveau communautaire, l'article 7 de la recommandation du Conseil du 2 décembre 2002 relative à la prévention du tabagisme et à des initiatives visant à renforcer la lutte antitabac (2003/54/CE) recommande aux États membres d'adopter et de mettre en œuvre des mesures appropriées concernant le prix des produits du tabac afin de décourager la consommation de tabac. Par ailleurs, la Communauté a élaboré un règlement relatif à la fabrication, à la

présentation et à la vente de produits du tabac (Directive 2001/37/CE) et à une interdiction de la publicité transfrontalière pour le tabac (Directive 2003/33/CE). Ces mesures de réglementation sont complétées par d'autres initiatives comme des campagnes de prévention.

Ces considérations liées à la politique de la santé ont récemment pris davantage d'importance. Dans sa décision du 2 juin 2004, le Conseil a approuvé la convention-cadre pour la lutte antitabac de l'Organisation mondiale de la santé. L'article 6 de cette convention-cadre dispose que *«les parties reconnaissent que les mesures financières et fiscales sont un moyen efficace et important de réduire la consommation de tabac pour diverses catégories de la population, en particulier les jeunes»*. *«(...) chaque partie doit adopter ou maintenir, selon le cas, des mesures pouvant comprendre: l'application de politiques fiscales et, le cas échéant, de politiques des prix concernant les produits du tabac afin de contribuer aux objectifs de santé visant à réduire la consommation de tabac;(...)»*.

Les politiques fiscales peuvent réduire la consommation de tabac soit par l'augmentation du niveau général d'imposition et, par conséquent, du prix de vente au détail, soit par l'imposition de taxes minimales ou d'accises spécifiques afin de résoudre le problème des cigarettes bon marché. Ces aspects particuliers sont examinés en détail dans les chapitres qui suivent.

4. LA STRUCTURE DES ACCISES APPLICABLES AUX CIGARETTES

4.1. La classe de prix la plus demandée en tant que référence pour fixer les accises minimales

Les accises appliquées par les États membres doivent respecter deux conditions: la règle des 57 % et un minimum de 64 EUR par 1000 cigarettes appartenant à la classe de prix la plus demandée, qui est déterminée sur la base des données publiées le 1^{er} janvier de chaque année par les États membres. Si, au 1^{er} janvier d'une année donnée, la classe de prix change, les États membres sont tenus de vérifier s'ils respectent toujours la règle de l'incidence des 57 % et des 64 EUR. En d'autres termes, la classe de prix la plus demandée est la base à partir de laquelle ces accises minimales sont déterminées.

Au cours de la procédure de consultation, la classe de prix la plus demandée a fait l'objet de nombreuses critiques:

- cette classe varie en fonction de la fiscalité, de la structure des prix, d'éléments extérieurs, etc. Cela rend volatiles les recettes fiscales des gouvernements, puisqu'une modification dans cette classe peut entraîner une modification du taux d'impôt. Cette classe échappe donc au contrôle des gouvernements et rend la gestion fiscale difficile;
- le lien entre les taux d'accises et la classe de prix la plus demandée fausse la concurrence sur les prix entre les producteurs de tabac. Ceux qui détiennent une position dominante peuvent augmenter la charge fiscale de leurs concurrents en modifiant le prix de leur marque de façon à créer une nouvelle classe de prix la plus demandée;
- le concept de la classe de prix la plus demandée a été introduit il y a trente ans. À cette époque, les marchés nationaux des cigarettes étaient généralement dominés par une marque, qui était clairement «la plus populaire». Cependant,

la classe de prix la plus demandée représente actuellement une part de marché moyenne d'environ 35 %. En outre, le marché international est devenu très dynamique, avec de nombreuses marques dans différentes gammes de prix, et les prix changent régulièrement;

- dans certains États membres, la classe de prix la plus demandée se situe dans la gamme de prix inférieure, tandis que dans d'autres, elle figure dans la gamme de prix supérieure. Par conséquent, elle ne peut assurer un niveau minimal uniforme pour tous les États membres;
- la directive sur les accises ne prévoit pas de règles concernant la manière de calculer la classe de prix la plus demandée. De ce fait, les États membres le font de différentes façons, ce qui rend les règles actuelles encore plus complexes et plus floues.

Par conséquent, les services de la Commission se demandent si la classe de prix la plus demandée est encore compatible avec les objectifs du marché intérieur, puisqu'elle entraîne le cloisonnement des marchés du tabac des États membres, et s'il existe encore des raisons pour qu'elle soit prise comme point de référence afin de fixer les accises minimales. Sa suppression simplifierait grandement le régime et le rendrait plus transparent. Pour la remplacer, on pourrait, soit appliquer les accises minimales de l'UE à toutes les cigarettes (voir 4.2), soit définir les droits minimaux de l'UE sur la base des prix moyens pondérés (voir 4.3).

Les parties intéressées sont invitées à faire part de leurs observations sur la suppression de la classe de prix la plus demandée.

4.2. L'application des accises minimales de l'UE à toutes les cigarettes

Si les accises minimales de l'UE étaient appliquées à toutes les cigarettes, les droits d'accises perçus sur toutes les marques devraient respecter deux obligations: la règle des 57 % et le minimum de 64 EUR par 1000 cigarettes.

4.2.1. L'accise minimale de 64 EUR par 1000 cigarettes

Si l'incidence minimale actuelle de 64 EUR est maintenue, l'impact sur les prix du marché sera négligeable. Aujourd'hui, les accises perçues sur toutes les marques dépassent déjà ce montant de 64 EUR par 1000 cigarettes dans la majorité des États membres. Dans les autres, il conviendrait d'augmenter les accises perçues sur les marques moins chères que la classe de prix la plus demandée, à condition que le droit d'accise minimal en vigueur n'égalise pas la taxe due sur cette classe de prix.

4.2.2. La règle de l'incidence minimale des 57 %

La règle des 57 % présente certains avantages. Les prix hors taxes étant souvent liés au pouvoir d'achat des États membres, cette règle garantit une incidence fiscale minimale correspondant à ce pouvoir d'achat. Le processus de consultation a révélé que la plupart des États membres semblaient en faveur de la règle de l'incidence des 57 % sur les cigarettes. Cependant, d'autres États craignent que cette condition ne creuse les écarts fiscaux au sein de l'UE si les États membres qui appliquent des accises élevées sont obligés d'augmenter encore leurs taxes pour atteindre une incidence de 57 %. Par conséquent, un des objectifs de la Commission étant de favoriser un rapprochement des accises sur les cigarettes, il convient de prévoir une

clause de sauvegarde, de sorte que les pays qui appliquent des taxes élevées ne soient pas obligés d'augmenter sans cesse leurs accises afin de respecter la règle des 57 %. L'exception prévue à l'article 2, paragraphe 2, de la directive 92/79/CEE peut donc être maintenue (mais sans faire référence à la classe de prix la plus demandée):

«Les États membres qui perçoivent une accise minimale globale d'au moins 101 EUR par 1000 unités pour les cigarettes de la classe de prix la plus demandée ne sont pas tenus de respecter la règle de l'incidence minimale de 57 %».

Si l'incidence minimale actuelle de 57 % est maintenue, l'impact sur les prix du marché sera négligeable. Les États membres les plus touchés remplissent actuellement les conditions pour bénéficier de cette dérogation prévue à l'article 2, paragraphe 2, de la directive 92/79/CEE. Les autres États qui doivent apporter des modifications mineures peuvent bénéficier d'une période de transition.

Néanmoins, certains arguments plaident en faveur de la suppression de la règle des 57 %. Par exemple, si cette règle est maintenue, elle transformera effectivement une exigence communautaire concernant le niveau de la fiscalité en une exigence nationale introduisant *de facto* un taux minimal ad valorem.

L'application des droits minimaux de l'Union européennes à toutes les cigarettes permettrait de simplifier la situation actuelle et de la rendre plus transparente, d'établir un plancher de taxation pour toutes les cigarettes vendues dans l'UE et de promouvoir un rapprochement à long terme. Outre le fait de résoudre l'instabilité fiscale générée par le concept de la classe de prix la plus demandée, cela créerait un environnement concurrentiel équitable et neutre pour les producteurs de tabac et permettrait de fixer des droits minimaux à un niveau permettant d'appréhender efficacement les questions liées à la santé pour toutes les catégories de cigarettes. (L'annexe F comprend une simulation de l'impact de cette option sur le niveau de taxation des États membres.)

Les parties intéressées sont invitées à faire part de leurs observations sur l'analyse ci-dessus.

4.3. La définition des droits minimaux de l'UE sur la base des prix moyens pondérés

Une autre solution consiste à fixer des droits minimaux de l'UE sur la base des prix moyens pondérés. Ces prix pourraient être calculés sur la base des données historiques ou sur la base des prix en vigueur au 1^{er} janvier (comme c'est actuellement le cas pour le calcul de la classe de prix la plus demandée). Les taux d'accise ainsi ajustés s'appliqueraient ensuite à toutes les catégories de cigarettes. Il convient de noter que dans la plupart des cas, la classe de prix la plus demandée et le prix moyen pondéré de vente au détail (toutes taxes comprises) se situent dans la même gamme de prix. Cependant, des différences importantes existent parfois.

Si les recettes moyennes provenant des accises étaient fixées à 64 EUR pour toutes les classes de prix, l'impact serait très négligeable. Seuls quelques pays seraient légèrement touchés. En ce qui concerne l'application de la règle des 57 % sur la base des prix moyens pondérés, seuls deux États membres seraient concernés (le Danemark et la Suède, qui sont touchés à première vue, bénéficieraient de la dérogation à l'article 2, paragraphe 2, de la directive 92/79/CEE, puisque leurs recettes moyennes provenant des accises s'élèvent respectivement à 106 et 102 EUR). Cependant, la situation serait différente si la règle des 57 % passait à 60 % afin d'atteindre les objectifs en matière de santé, comme suggéré ci-dessus.

Les prix moyens pondérés présenteraient l'avantage de constituer un point de comparaison entre les accises minimales et d'instaurer des conditions égales pour les producteurs. Leur désavantage est qu'ils sont plus complexes et moins stables que l'application de simples accises minimales à toutes les cigarettes. (L'annexe G comprend une simulation de l'impact de cette option sur le niveau de taxation des États membres.)

Les parties intéressées sont invitées à faire part de leurs observations.

4.4. L'incidence minimale, TVA comprise

Actuellement, une accise minimale de 57 % et de 64 EUR doit être prélevée sur les cigarettes de la classe de prix la plus demandée. Or, ces accises minimales ne comprennent pas la TVA. Une solution serait d'inclure la TVA et les accises dans les conditions minimales. Cette approche a cependant ses limites et ne permettrait pas de résoudre tous les problèmes. D'un côté, l'instauration d'une incidence fiscale ad valorem comprenant la TVA aurait quelques conséquences singulières. Elle obligerait certains États membres qui imposent déjà des taux de taxation élevés à relever encore leurs accises, alors que d'autres États, qui appliquant des accises faibles, pourraient garder leurs taux inchangés. D'un autre côté, l'instauration d'une incidence fiscale spécifique comprenant la TVA obligerait les États membres dont les prix hors taxes sont bas et qui appliquent des accises relativement élevées à relever encore celles-ci, alors que d'autres pays, dont les prix hors taxes sont élevés et qui appliquent des accises relativement faibles, pourraient garder leurs taux inchangés. C'est pourquoi les services de la Commission ne sont pas convaincus que le fait d'inclure la TVA dans l'incidence minimale améliorerait le rapprochement fiscal au sein de l'UE.

Les parties intéressées sont invitées à faire part de leurs observations sur l'analyse ci-dessus.

4.5. Le niveau maximal de l'élément spécifique de l'accise et les accises spécifiques par rapport aux accises ad valorem

Actuellement, la part spécifique de l'accise ne peut être inférieure à 5 % ni supérieure à 55 % du montant de la charge fiscale totale résultant du cumul de l'accise proportionnelle, de l'accise spécifique et de la taxe sur le chiffre d'affaires perçues sur ces cigarettes. Ce taux a été fixé par la directive 72/464/CEE et visait à réduire la diversité des structures fiscales. Plusieurs États membres ont récemment demandé plus de flexibilité pour déterminer librement l'importance relative des deux éléments d'accise, en tenant compte des caractéristiques de leur marché national des cigarettes.

Le choix d'appliquer des accises ad valorem ou des accises spécifiques dépend de l'objectif poursuivi. Les accises ad valorem augmentent les écarts de prix absolus et, par conséquent, favorisent les marques de cigarettes bon marché. Les accises spécifiques réduisent les écarts de prix relatifs et, par conséquent, favorisent les marques haut de gamme. Historiquement, les États membres producteurs de tabac ont toujours préféré les accises ad valorem afin de donner un avantage fiscal aux marques nationales bon marché par rapport aux marques internationales haut de gamme. Aujourd'hui, cependant, la plupart des marchés européens sont dominés quasi exclusivement par des marques internationales.

Du point de vue de la santé, les cigarettes bon marché et les cigarettes plus chères sont aussi nocives les unes que les autres. Cependant, les accises ad valorem entraînent une plus grande diversité des prix et donc une plus grande disponibilité de cigarettes relativement bon marché, ce qui risque de compromettre les objectifs de la politique des prix. Alors que l'élément

spécifique contribue à minimiser la variabilité des prix hors taxes, l'élément ad valorem contribue à maintenir ces différences. Les accises ad valorem favorisent le cloisonnement des marchés par les producteurs en vue d'offrir différents produits destinés à un public spécifique, par exemple les jeunes. Par conséquent, les fumeurs peuvent se rabattre sur des marques moins chères lorsque les taxes sont augmentées. En l'absence d'un élément spécifique élevé, les producteurs peuvent continuer à commercialiser des cigarettes bon marché: il leur suffit de produire des produits à faible coût. Une politique fiscale axée sur la santé publique favoriserait l'établissement d'un élément spécifique élevé afin d'éviter que des cigarettes bon marché entrent ou restent sur le marché, car elles sont les plus susceptibles d'intéresser les jeunes.

Les accises spécifiques présentent encore d'autres avantages. Si toutes les accises étaient spécifiques, cela permettrait de réduire de 50 % les écarts de prix au niveau de l'UE. Par conséquent, l'application d'accises spécifiques peut conduire à un plus grand rapprochement des prix de vente au détail. Ces accises étant basées sur les volumes de consommation plutôt que sur les prix, celles-ci sont plus stables, mieux prévisibles et elles augmentent la stabilité des recettes fiscales. Enfin, des accises spécifiques sur les quantités sont plus faciles à gérer que des accises ad valorem, puisque ces dernières requièrent un contrôle des prix au détail.

Pour conclure, les accises spécifiques présentent des avantages évidents au niveau du marché intérieur, du budget et de la santé. Les États membres qui s'appuient davantage sur les accises spécifiques pourraient bénéficier de plus de liberté. Les minimaux de l'UE étant définis sous la forme de conditions minimales générales, on peut se demander si la restriction de 55 % ne devrait pas être supprimée en tant que telle et si les États membres ne devraient pas avoir la liberté d'appliquer une accise soit ad valorem, soit spécifique, soit mixte, pour autant qu'ils respectent les accises minimales de l'UE. Du point de vue de la santé, une accise spécifique suffisante pourrait être garantie, soit sous la forme d'accises minimales, soit en augmentant le minimum de 5%.

Les parties intéressées sont invitées à faire part de leurs observations sur l'analyse ci-dessus.

4.6. Les accises minimales applicables aux marques de cigarettes à rabais et à bas prix

Entre 2002 et 2004, la part de marché des cigarettes bon marché a explosé dans la plupart des États membres. Cette situation a entraîné une diminution des recettes et/ou a atténué l'effet dissuasif des augmentations fiscales sur la consommation de cigarettes. Elles ont également compromis les objectifs des États membres en matière de santé. Les mesures antitabac, comme l'interdiction totale de la publicité pour le tabac, ont conduit les producteurs à utiliser la concurrence sur les prix pour différencier leurs produits. La diversification et l'introduction de cigarettes bon marché est simplement une de ces stratégies de commercialisation. Certains États membres ont suggéré une plus grande marge de manœuvre pour pouvoir résoudre le problème des cigarettes bon marché et, en particulier, pour faire face à la guerre des prix entre les producteurs.

À l'heure actuelle, l'article 16, paragraphe 5, de la directive 95/59/CE autorise les États membres à percevoir une accise minimale sur les cigarettes, à condition que celle-ci n'ait pas pour effet de porter l'accise totale à plus 100 % de l'accise totale appliquée à la classe de prix la plus demandée. Autrement dit, chaque paquet de cigarettes destiné à être vendu aux consommateurs doit mentionner le montant minimal des accises. Cette règle 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. À ce jour, dix-huit pays appliquent une accise minimale. Les dispositions actuelles de l'UE limitent l'accise minimale à 100 % de l'accise appliquée à la classe de prix la plus demandée. Autrement dit, dans les pays où cette classe repose sur des cigarettes à bas prix, l'impact de l'accise minimale est de portée limitée. Par conséquent, plus de flexibilité peut être introduite dans les dispositions actuelles de l'UE afin de permettre aux États membres de mieux aborder les objectifs budgétaires et sanitaires, par exemple en les autorisant à fixer les taxes minimales au niveau qu'ils estiment approprié ou en définissant des taxes minimales sur la base des prix moyens pondérés.

Certains États ont récemment instauré des prix minimaux pour des raisons de protection de la santé. Conformément à la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes, les services de la Commission estiment que ces prix sont disproportionnés, puisque les objectifs en matière de santé peuvent être poursuivis adéquatement par un accroissement de la fiscalité sur les produits du tabac ou par un changement de la structure des accises, ce qui préserverait le principe de la libre détermination des prix.

Les services de la Commission invitent les parties intéressées à communiquer leurs points de vue sur les mesures à envisager.

5. LES TAUX D'ACCISES MINIMAUX APPLICABLES AUX CIGARETTES

5.1. 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 1992, l'UE a instauré une incidence minimale des accises de 57 % du prix de vente au détail des cigarettes appartenant à la classe de prix la plus demandée. En 2002, elle a ajouté un droit d'accises minimal de 64 EUR par 1000 cigarettes de cette classe de prix. En dépit de tous ces efforts, l'harmonisation des taux d'accises n'a pas progressé. En réalité, avec le récent élargissement, les écarts en matière de taxation et de prix de vente au détail entre les États membres se sont encore creusés. Par exemple, les cigarettes appartenant à la classe de prix la plus demandée sont près de sept fois plus chères (toutes taxes comprises) au Royaume-Uni qu'en Lettonie.

5.2. Les raisons expliquant les différences de prix de vente au détail toutes taxes comprises

Les écarts entre les prix de vente au détail sont dus aux différences dans les prix de gros, dans les marges de détail, dans les taux d'accises, dans la structure des accises et dans les taux de TVA appliqués aux produits du tabac.

5.2.1. Les différences au niveau des prix de gros et des marges de détail

Les prix moyens hors taxes dans les États membres vont de 15 à 75 EUR par 1000 cigarettes (une différence du simple au quintuple). Ces écarts sont principalement dus aux différences dans les profits et les marges de détail. Plusieurs approches ont été choisies pour évaluer le lien entre les prix hors taxes, d'une part, et la structure et les taux des accises, d'autre part. Il ne semble pas y avoir de relation directe entre les prix hors taxes et les éléments spécifiques et ad valorem. D'un autre

côté, il est évident que le prix hors taxes des cigarettes est lié dans une large mesure au pouvoir d'achat dans les États membres respectifs.

5.2.2. *Les différences au niveau des taux d'accise*

L'incidence minimale des accises de 57 % de la classe de prix la plus demandée a alimenté les différences de prix entre les États membres. L'application d'une incidence minimale de 57 % aux prix hors taxes (qui, nous l'avons dit, varient déjà du simple au quintuple entre les États membres) entraîne des différences de prix toutes taxes comprises pouvant aller du simple au septuple dans les différents États membres. En outre, l'accise minimale de 64 EUR par 1000 cigarettes ne suffit pas à rapprocher les prix de vente au détail entre les États qui appliquent une fiscalité élevée et ceux qui appliquent une fiscalité faible. Cependant, lorsque tous les nouveaux États membres appliqueront l'accise minimale de 64 EUR par 1000 cigarettes, la différence entre les prix hors taxes à l'intérieur de l'UE n'ira probablement plus que du simple au quadruple.

La grande variabilité des taux d'accises entre les États membres reflète également en partie les différences entre les politiques nationales antitabac. Alors que certains pays se sont engagés en faveur d'une politique fiscale permettant d'augmenter significativement le prix du tabac afin de promouvoir des comportements sains, d'autres sont seulement en train de le faire ou y sont réticents.

5.2.3. *Les différences au niveau de la structure des accises*

Le simple fait qu'il n'existe pas de lien constant entre les éléments spécifiques et ad valorem entraîne des écarts dans les prix de vente au détail appliqués dans les États membres, indépendamment des différences entre les taux ou entre les prix de gros. Plus les accises ad valorem sont appliquées, plus les différences entre les prix hors taxes et entre les taux d'accises sont marquées.

5.2.4. *Les différences au niveau de la TVA appliquée aux produits du tabac*

Les accises étant comprises dans la base TVA, les taux d'accises et la TVA sont en interaction. Les différences entre les taux de TVA appliqués dans l'UE varient entre 15 et 25 %, ce qui accentue les écarts entre les prix de vente au détail, toutes taxes comprises.

Par conséquent, les différences dans les prix hors taxes et les accises est la principale raison des écarts des prix toutes taxes comprises appliqués aux cigarettes dans les différents États membres. En outre, ces variations sont aggravées par les différences dans les taux de TVA et dans la structure des accises.

5.3. L'impact des différences 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, particulièrement les deux derniers. Sur la base

d'une analyse détaillée des données collectées, l'étude de la Commission³ a conclu que la pénétration du marché en 2004 représentait environ 13 % du marché du tabac de l'Europe des 25, répartis entre 4 à 5 % d'achats transfrontaliers légaux et 8 à 9 % de commerce illégal.

5.3.1. *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, qui voient leurs recettes diminuer et leurs politiques de santé compromises. Les achats transfrontaliers de cigarettes ont considérablement progressé (plus de 10 %) dans certains États membres après qu'ils aient fortement augmenté leurs taux d'accises, guidés par des objectifs en matière de santé.

En outre, la plupart des nouveaux États ont obtenu, dans le cadre de leurs actes d'adhésion, des dérogations leur permettant de reporter l'application des accises minimales. Compte tenu de ces dérogations, les États membres de l'Europe des 15 ont eu la possibilité de maintenir des restrictions quantitatives pour les produits du tabac originaires des nouveaux États introduits par des particuliers sur leur territoire. Cependant, malgré ces restrictions, on constate un afflux évident de cigarettes bon marché en provenance de certains nouveaux États membres vers les anciens États membres voisins.

5.3.2. *La contrebande transfrontalière*

Les différences significatives dans les prix de vente au détail toutes taxes comprises entraînent non seulement des achats transfrontaliers, mais contribuent également à encourager la fraude dans la Communauté. On parle de *contrebande transfrontalière* lorsque 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. En outre, des abus dans le système de vente à distance par internet sont également apparus, alors que des accises doivent être payées dans l'État membre de destination (consommation), mais ne le sont pas.

Les pistes à explorer

La quasi-totalité des autorités fiscales des États membres ont déclaré, dans leurs réponses au questionnaire, qu'un rapprochement des taux contribuerait au moins à réduire les achats transfrontaliers, ainsi qu'à diminuer, en partie, la fraude au sein de la Communauté. Cependant, plusieurs pays ont affirmé que la question du rapprochement ne pouvait être abordée sans prendre certains aspects en considération, tels que les prix hors taxes fixés par les producteurs et le niveau des prix des produits du tabac dans les pays tiers voisins.

5.4. Le rapprochement des taux

La Commission estime qu'il faut aller vers davantage de convergence entre les niveaux de fiscalité des différents États membres afin de réduire la fraude et la contrebande et de garantir les objectifs de protection de la santé. Cependant, toute proposition de rapprochement doit

³ 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.

tenir compte du fait que plusieurs pays bénéficient encore de périodes de transition pour les taux minimaux actuels, jusqu'au 31 décembre 2009 pour certains.

5.4.1. *L'accise minimale de 64 EUR par 1000 cigarettes*

L'accise minimale actuelle de 64 EUR par 1000 cigarettes ne suffit pas à rapprocher les prix de vente au détail entre les États membres qui appliquent une fiscalité élevée et les autres. Par exemple, en France, l'accise par 1000 cigarettes a été portée à 160 EUR pour des raisons de protection de la santé. Cependant, chez plusieurs de ses voisins, comme l'Espagne, l'Italie et le Luxembourg, cette accise s'élève respectivement à 72, 82 et 90 EUR. Par conséquent, les particuliers des pays où la fiscalité est élevée sont tentés de faire leurs achats dans des pays où elle est inférieure, ce qui compromet les objectifs de protection de la santé. Par conséquent, les taux minimaux de l'UE doivent être considérablement majorés afin de contrer cette menace. Cela poserait toutefois un problème, puisque dix États membres bénéficient encore de dérogations aux taux minimaux actuels, et toute augmentation supplémentaire de l'accise minimale de 64 EUR impliquerait inévitablement de périodes de transition additionnelles. Une hausse ne pourra être envisagée qu'à partir de 2010, lorsque toutes les dérogations auront expiré. Cependant, une accise minimale de 90 EUR, par exemple, rendrait les cigarettes extrêmement coûteuses en termes de pouvoir d'achat dans certains États membres, alors qu'elle ne suffirait pas à atteindre les objectifs en matière de santé dans d'autres. D'un autre côté, l'accise minimale de 64 EUR par 1 000 cigarettes devra bien, à un moment donné, être ajustée en fonction de l'inflation. Cependant, cette incidence minimale n'est entrée en vigueur qu'en juillet 2006. Il est donc prématuré d'envisager une adaptation pour l'instant.

5.4.2. *La règle de l'incidence minimale des 57 %*

La règle de l'incidence minimale des 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 aujourd'hui plus de 60 % du prix de vente au détail toutes taxes comprises. Lorsque tous les nouveaux États membres appliqueront l'accise minimale de 64 EUR, les recettes provenant des accises devraient s'élever également à plus de 60 % dans la plupart des États membres. Le prix hors taxes des cigarettes étant lié dans une large mesure au pouvoir d'achat, une augmentation de la condition minimale à 60 %, par exemple, permettrait d'aligner largement le niveau de taxation sur le pouvoir d'achat. En combinaison avec la clause de sauvegarde pour les États membres qui appliquent des taxes élevées, cela entraînerait, dans la pratique, une augmentation des accises dans un nombre limité d'États membres où les prix des cigarettes sont relativement bas par rapport au pouvoir d'achat. Il est à noter que cette règle des 60 % pourrait être appliquée à toutes les cigarettes ou à titre de moyenne pondérée. Une hausse de la règle des 57 % répond davantage aux objectifs du marché intérieur. Elle entraînerait un rapprochement, garantirait un niveau de prix suffisant pour les produits du tabac en fonction du pouvoir d'achat dans tous les États membres et servirait ainsi également les objectifs en matière de santé. Cette méthode a l'avantage de ne pas entraîner d'augmentation des accises dans les États où les cigarettes sont déjà chères par rapport au pouvoir d'achat (entre autres, dans la plupart des nouveaux États membres) ou dans ceux où les taxes sont déjà élevées. Afin d'éviter toute distorsion des marchés, les taux minimaux pourraient être augmentés par paliers.

Les parties intéressées sont invitées à faire part de leurs observations sur l'analyse ci-dessus.

5.5. Les différences de prix hors taxes

Comme nous l'avons vu, les prix moyens hors taxes dans les États membres vont de 15 à 75 EUR par 1 000 cigarettes (une différence du simple au quintuple). Pour certaines marques internationales, une différence du simple au triple a été constatée dans plusieurs États membres pour la même quantité de cigarettes de la même marque. La législation actuelle sur le tabac facilite un cloisonnement des marchés (fixation des prix) par les producteurs de tabac pour les raisons expliquées ci-dessous. Les accises ad valorem sont calculées sur la base des prix maximaux de vente au détail déterminés par les producteurs, qui peuvent fixer les prix en fonction du marché national. Les importations parallèles sont extrêmement difficiles en raison de l'obligation de faire figurer des avertissements relatifs à la santé dans la langue nationale, ainsi que, dans plusieurs États membres, d'apposer des timbres fiscaux, ce qui nécessite un changement de conditionnement. En outre, le régime de détention et de circulation des produits soumis à accise ne facilite pas un tel commerce parallèle.

Les services de la Commission invitent les parties intéressées à lui communiquer leurs points de vue.

5.6. Le commerce illégal

Le commerce illégal comprend la contrebande intracommunautaire et avec des pays tiers, ainsi que la contrefaçon. 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, où les prix et les taxes sont peu élevés. Une autre tendance à la hausse concerne la contrefaçon de cigarettes provenant principalement de pays éloignés (l'orient et l'orient proche). Il est difficile d'estimer la contrefaçon, mais il est certain que la part de marché des cigarettes contrefaites augmente dans certains pays. Outre la perte de recettes et la menace pour la santé, toutes ces activités illégales ont également un impact sur le commerce légal et sont souvent menées par des bandes criminelles organisées, ce qui soulève d'autres préoccupations sociétales.

Les différences significatives dans les prix de vente au détail toutes taxes comprises contribuent à encourager la fraude. Cependant, d'autres raisons poussent les pays tiers à pratiquer la contrebande et la contrefaçon, à savoir des faiblesses et des lacunes dans les systèmes de contrôle et des prix peu élevés dans les pays tiers voisins. Par conséquent, les mesures visant à rapprocher les écarts entre les prix de vente au détail toutes taxes comprises devraient être accompagnées d'un renforcement de la lutte contre le commerce illégal.

6. LA STRUCTURE DES ACCISES APPLICABLES AUX AUTRES PRODUITS DU TABAC

Les autres tabacs manufacturés regroupent les cigares, les cigarillos, le tabac à rouler et les autres tabacs à fumer. Le tabac à fine coupe destiné à rouler les cigarettes représente environ 8 % du marché de l'UE pour les produits du tabac. Quant aux autres tabacs à fumer, ils ne représentent que 1 % du marché total.

6.1. Le tabac à fine coupe

Le tabac à fine coupe et les cigarettes présentent des caractéristiques différentes, mais sont néanmoins en concurrence. Le premier est un produit semi-fini et ses consommateurs appartiennent principalement à des catégories socio-économiques à plus faible revenu que les fumeurs de cigarettes. En outre, le processus de fabrication du tabac à fine coupe nécessite une main-d'œuvre relativement importante par rapport aux cigarettes.

Actuellement, les États membres sont libres de déterminer la structure des accises applicables au tabac à fine coupe destiné à rouler les cigarettes (spécifiques, ad valorem ou mixtes). Le taux minimal de l'UE est fixé à 36 % du prix de vente au détail toutes taxes comprises ou à 32 EUR par kilogramme. En conséquence, 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.

Les différences notables dans la fiscalité que les États membres appliquent au tabac à fine coupe, ajoutées à de grands écarts dans les prix hors taxes, encouragent la contrebande et les achats transfrontaliers entre pays voisins et donnent lieu à des distorsions de concurrence au sein du marché intérieur. En outre, la différence du niveau de taxation entre les cigarettes et le tabac à fine coupe donne lieu à un phénomène de substitution. Entre 2002 et 2004, la moyenne pondérée des quantités de cigarettes mises à la consommation dans l'Europe des 25 a diminué de 10 %, alors que la quantité de tabac à fine coupe mis à la consommation a augmenté de 20 % pendant la même période⁴. Sur le plan sanitaire, ces deux produits sont nocifs. Les grandes différences entre les taux minimaux appliqués à ces produits au niveau communautaire ne se justifient donc pas réellement.

Les directives actuelles entretiennent les différences entre les accises appliquées aux cigarettes et celles appliquées au tabac à fine coupe. La Commission a donc fait la déclaration suivante, qui a été inscrite au procès-verbal du Conseil relatif à la directive 2002/10/CE: «*La Commission déclare qu'elle présentera, dans le prochain rapport établi en application de l'article 4 de la directive 92/79/CEE et de la directive 92/80/CEE, des éléments suffisants pour qu'il soit possible de procéder à une révision globale de la possibilité d'aligner la structure des accises applicables au tabac à fumer à fine coupe sur la structure des accises applicables aux cigarettes.*»

Cependant, les taux minimaux de l'UE applicables aux cigarettes étant définis sous la forme de conditions minimales générales, ce document de consultation soulève la question de savoir si la structure mixte pour les cigarettes ne devrait pas être supprimée et si les États membres ne devraient pas avoir la liberté d'appliquer une accise soit ad valorem, soit spécifique, soit mixte, pour autant qu'ils respectent les accises minimales de l'UE. Dans ce cas, l'harmonisation de la taxation des cigarettes et du tabac à fine coupe pourrait s'effectuer sur la base de taux minimaux, en laissant aux États membres la liberté de déterminer la structure des accises.

Compte tenu des caractéristiques différentes des deux produits, il semble raisonnable de fixer le taux minimal d'accise pour le tabac à fine coupe à environ deux tiers de l'incidence minimale des accises pour les cigarettes. Ce ratio permettrait aux États membres de tenir

⁴ Cela comprend les «rouleaux de tabac» qui, conformément à l'arrêt de la Cour de justice des Communautés européennes du 10 novembre 2005 dans l'affaire C-197/04, ne peuvent plus être taxés comme du tabac à fine coupe. Cependant, même sans compter ces «rouleaux», la consommation de ce type de tabac est clairement en hausse.

compte de la différence entre un produit semi-fini et un produit fini, du pouvoir d'achat des différentes catégories de fumeurs, des différences de coûts entre les deux produits et du processus de fabrication du tabac à fine coupe, qui nécessite une main-d'œuvre relativement importante. Cependant, du point de vue purement sanitaire, on peut faire valoir que les deux produits devraient être taxés de la même façon, puisqu'ils sont aussi nocifs l'un que l'autre.

Pour pouvoir comparer le niveau de taxation appliqué au tabac à fine coupe utilisé pour rouler des cigarettes et celui appliqué aux cigarettes manufacturées, il faut connaître la quantité de tabac utilisée pour rouler une cigarette. La norme ISO permettant de mesurer la teneur des cigarettes roulées en goudron et en nicotine (norme ISO 15592-3) évoque 0,4 et 0,75 grammes de tabac par cigarette. Pour arriver à au moins deux tiers de l'accise minimale de 64 EUR par 1000 cigarettes (qui pèsent environ 750 grammes), l'accise spécifique minimale applicable au tabac à fine coupe devrait être de 56 EUR par kilogramme. D'un autre côté, il existe également une grande différence entre l'incidence minimale des accises de 57 % du prix de vente au détail des cigarettes de la classe de prix la plus demandée et les taux minimaux de 30 % du prix de vente au détail pour le tabac à fine coupe. Un taux minimal de deux tiers aurait pour conséquence de faire passer l'incidence minimale pour le tabac à fine coupe de 36 à 40 %.

Cependant, le secteur du tabac à fine coupe affirme que, comme les cigarettes manufacturées sont généralement munies de filtres alors que les cigarettes roulées ne le sont généralement pas, il faut prendre en considération une quantité de tabac supplémentaire équivalant au filtre. Par conséquent, un kilogramme de tabac correspondrait à 1000 cigarettes manufacturées. Si l'on adopte ce point de vue, pour arriver à au moins deux tiers de l'accise minimale de 64 EUR par 1 000 cigarettes (qui sont alors censées peser environ un kilogramme), l'accise spécifique minimale applicable au tabac à fine coupe ne devrait plus s'élever qu'à 43 EUR par kilogramme. (L'annexe H comprend une simulation de l'impact de ces options sur le niveau de taxation des États membres.)

Les parties intéressées sont invitées à faire part de leurs observations sur l'analyse ci-dessus.

6.2. Définitions des autres catégories de tabac manufacturé.

Les différentes catégories de tabac manufacturé étant soumises à des taxations différentes, les fabricants et les importateurs de produits du tabac essaieront de classer leurs produits dans la catégorie la moins taxée. Pour éviter que la taxation appliquée soit inappropriée, les définitions des différentes catégories des produits du tabac doivent être précises et imperméables à la fraude.

6.2.1. Autres tabacs à fumer (et, en particulier, le tabac à pipe)

À l'heure actuelle, treize marchés de l'UE appliquent au tabac à pipe des accises inférieures à celles perçues sur le tabac fine coupe. Sur certains de ces marchés se pose le problème du tabac à pipe utilisé pour rouler des cigarettes ou pour remplir des tubes à cigarettes. Par conséquent, la définition du tabac à fumer devrait être modifiée afin de mieux différencier le tabac à pipe du tabac fine coupe et d'éviter que la taxation soit inappropriée.

La proposition qui consiste à augmenter, de façon générale et contraignante, la largeur de coupe de 1 à 1,4 millimètre ne résoudrait que partiellement le problème, puisque sur certains marchés, les consommateurs continueront à utiliser du tabac à pipe, quelle que soit la largeur de coupe, pour rouler des cigarettes si la différence de prix reste suffisamment attractive.

Par conséquent, les services de la Commission estiment que le deuxième paragraphe de l'article 6 de la directive 95/59/CE doit être modifié. Aux termes de cette disposition, quelle que soit la largeur de coupe, le tabac à pipe peut être taxé comme le tabac fine coupe lorsqu'il est vendu ou destiné à être vendu pour rouler les cigarettes.

La raison pour laquelle les États membres n'appliquent pas cette disposition, même lorsqu'ils ont des raisons de croire que le tabac à pipe est utilisé pour rouler des cigarettes, est qu'ils manquent d'outils pratiques pour apporter la preuve de l'utilisation ou de l'intention d'utilisation. Cette disposition permet en partie aux États membres concernés d'appliquer la taxation appropriée, mais cela ne suffit pas à atteindre l'objectif.

Par conséquent, une solution devrait être trouvée afin que le deuxième paragraphe de l'article 6 remplisse mieux sa véritable fonction.

Les parties intéressées sont invitées à donner leur avis sur la façon de reformuler le paragraphe afin qu'il remplisse mieux sa fonction sans perturber le secteur du tabac à pipe classique.

6.2.2. *Les cigares et les cigarillos*

Les cigares constituent un produit du tabac spécial pour ce qui est de la consommation et de la production. Ils sont consommés principalement par des hommes d'âge mûr (plus de 35 ans). Par rapport aux cigarettes et au tabac fine coupe, leur fréquence de consommation est basse. Leur production s'effectue à un rythme lent par une main-d'œuvre importante et dans de petites unités de production. Le régime d'accises tient compte de la spécificité de cette industrie et des caractéristiques particulières de ses produits et de leurs consommateurs. En conséquence, le taux d'accises minimal applicable aux cigares est fixé à 5 % du prix de vente au détail toutes taxes comprises ou à 11 EUR par 1000 unités ou par kilogramme, ce qui représente environ 15 % du taux d'accises minimal applicable aux cigarettes.

Sur le plan fiscal, les cigares sont d'une importance négligeable. Leur consommation en Europe a diminué lentement mais constamment, pour passer de 10,9 milliards d'unités en 1975 à 6,8 milliards en 2005. Dans l'Europe des 15, elle représentait environ 1 % de la consommation totale de produits du tabac (en nombre d'unités). Depuis l'élargissement à 25, ce pourcentage a encore baissé à environ 0,8 %.

Le marché intérieur des cigares fonctionne relativement bien. Le régime d'accises actuel, compte tenu du faible volume de la consommation et de la particularité des marchés nationaux, ne connaît pas un niveau élevé de fraude et de contrebande.

Cependant, le secteur et plusieurs États membres ont signalé qu'un nouveau produit, présenté et commercialisé comme un cigare, avait fait son apparition. Il a la couleur d'un cigare ou d'un cigarillo (il n'est pas blanc comme une cigarette), mais pour ce qui est de la fonction, du goût et de la présentation, il doit être considéré comme un substitut de la cigarette. Le processus de fabrication de ce produit est en effet semblable à celui des cigarettes. En vertu de la législation actuelle, ce produit est taxé dans les États membres au même taux que les cigares et les cigarillos. Il fait non seulement concurrence aux cigarettes, mais il perturbe également le marché des cigares et des cigarillos. En effet, le seul moyen pour les États membres de contrer ce développement est d'augmenter l'accise pour *tous les «cigares»*.

Ce problème a été mis en évidence dans le dernier rapport, en conséquence de quoi la définition des cigares et des cigarillos a été modifiée par la directive 2002/10/CE afin de

limiter l'application du taux minimal réduit aux cigares conventionnels visés à l'origine. Cependant, cela n'a pas empêché certains producteurs de développer de nouveaux produits qui correspondent à la définition modifiée, mais qui peuvent de toute évidence être considérés comme des cigarettes ou des substituts de cigarettes.

Dans ce contexte, une possibilité serait de modifier à nouveau la définition communautaire du cigare, de façon à en exclure les produits qui, sur le plan de leur fonction, de leur goût et de leur présentation, doivent être considérés comme des cigarettes ou des substituts de cigarettes. Une des options possibles pour atteindre cet objectif serait de définir, dans le point 3 de la définition actuelle des cigares figurant à l'article 3 de la directive 95/59/CE, des exigences plus strictes concernant le poids, le diamètre, la composition, etc. des produits concernés. Cependant, le désavantage d'une telle approche est qu'elle rendrait cette définition, déjà très complexe, complètement inexploitable et inapplicable dans la pratique. Évidemment, l'expérience des dernières années a également montré que les entreprises chercheront toujours à éviter les taxes en produisant des produits pouvant correspondre à la définition.

Il serait dès lors préférable de supprimer complètement le point 3 de la définition actuelle des cigares. Cela permettrait de garantir une taxation uniforme de ces produits et de limiter l'application du taux minimal réduit aux cigares et cigarillos traditionnels. Cette proposition bénéficie du soutien de la grande majorité de l'industrie du cigare.

Cependant, l'Allemagne a la possibilité de continuer à appliquer la définition des cigares d'avant 2002 jusqu'au 1^{er} janvier 2008. En conséquence, il existe un vaste marché de produits à bas prix appelés «éco-cigarillos» (qui, sur le plan de leur fonction, de leur goût, de leur filtre et de leur présentation, peuvent être considérés comme des substituts de cigarettes). Alors que le marché allemand des cigares conventionnels reste stable depuis des années, à environ 1,2 milliard de cigares, les «éco-cigarillos» sont passés de 1,3 milliard en 2000 à 2,8 milliards en 2005. À titre de comparaison, le volume total des cigares conventionnels produits dans l'UE s'élevait à 6,8 milliards. En principe, cette évolution ne devrait pas poser de problème si la modification de la définition allemande des cigares à partir du 1^{er} janvier 2008 entraîne la disparition du segment des «éco-cigarillos». Cependant, des produits similaires ont entre-temps été introduits sur le marché allemand. Bien qu'ils correspondent à la nouvelle définition des cigares (2002), pour ce qui est de la fonction, du goût, du filtre et de la présentation, ils doivent être considérés comme des cigarettes ou des substituts de cigarettes. Par conséquent, compte tenu des volumes en jeu, l'abrogation brutale du paragraphe 3 aurait un impact considérable sur ce marché et des périodes de transition pourraient être prévues.

Les parties intéressées sont invitées à donner leur point de vue sur l'analyse ci-dessus.

6.2.3. Les cigarettes à base de plantes

Des cigarettes à base de plantes et d'autres produits ne contenant pas de tabac sont commercialisées dans plusieurs États membres. Ces cigarettes sont vendues sans avertissements relatifs à la santé et sont présentées comme des solutions «moins dangereuses» que les cigarettes contenant du tabac.

Dans une affaire récente⁵ concernant le traitement fiscal des cigarettes à base de plantes aux Pays-Bas, la Cour de justice des Communautés européennes a estimé que les cigarettes sans tabac ne sont exonérées de l'accise que si leur fonction médicale est «corroborée par des

⁵ C-495/04, A.C. Smits-Koolhoven contre Staatssecretaris van Financiën, 30 mars 2006.

caractéristiques objectives liées aux propriétés de ces produits». En particulier, la Cour a déclaré qu'il devait être scientifiquement prouvé que le «*produit contient des substances dont la combustion ou l'inhalation produisent des effets médicaux, de nature curative ou préventive, scientifiquement reconnus*». Elle a conclu que «*les cigarettes sans tabac ne comportant pas de substances ayant un effet médical, mais qui sont présentées et commercialisées comme soutien aux personnes souhaitant arrêter de fumer n'ont pas une "fonction exclusivement médicale" au sens de l'article 7 de la directive 95/59/CE*» et doivent par conséquent être taxées.

Bien que cet arrêt de la Cour de justice des Communautés européennes apporte plus de clarté, l'article 7, paragraphe 2, de la directive 95/59/CE devrait être modifié afin de tenir compte de la diversité croissante et de l'offre accrue de cigarettes à base de plantes et d'autres cigarettes ne contenant ni tabac, ni nicotine. Une autre solution serait de supprimer l'article 7, paragraphe 2, deuxième alinéa.

Les parties intéressées sont invitées à faire part de leurs observations.

6.2.4. *Les produits du tabac sans fumée*

Les besoins actuels de la fiscalité ne couvrent aucun type de tabac sans fumée. La part de marché de ce type de produits est limitée. Néanmoins, il a été suggéré de les inclure dans la législation communautaire des droits d'accise.

Les parties intéressées sont invitées à faire part de leurs observations

7. LES TAUX D'ACCISES MINIMAUX APPLICABLES AUX AUTRES TABACS MANUFACTURES

Les taux minimaux applicables aux cigares, aux cigarillos, au tabac à rouler et aux autres tabacs à fumer sont exprimés à la fois en pourcentage du prix de vente au détail et en un montant spécifique.

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 ajustés en fonction de l'inflation après les révisions de 1998 et de 2001. Pour les autres produits du tabac, la directive 2002/10/CE a fixé les montants minimaux spécifiques suivants:

- les cigares et les cigarillos: 11 EUR au 1^{er} juillet 2003;
- le tabac à fine coupe destiné à rouler les cigarettes: 32 EUR au 1^{er} juillet 2004;
- les autres tabacs à fumer: 20 EUR au 1^{er} juillet 2003.

En théorie, il convient de procéder à un ajustement des accises spécifiques applicables aux cigares et cigarillos et aux autres tabacs à fumer afin de tenir compte de l'inflation pour la période allant de 2003 à 2007. Sur la base des données d'Eurostat sur 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. Si l'on applique ce pourcentage aux montants minimaux spécifiques et qu'on arrondit à l'unité la plus proche, on obtient les chiffres suivants: 12 EUR pour les cigares et les cigarillos et 22 EUR pour les autres tabacs à fumer.

Un ajustement similaire des accises spécifiques applicables au tabac à rouler pour la période allant de 2004 à 2007 donnerait le chiffre de 34 EUR. Cependant, comme nous l'avons vu, pour arriver à au moins deux tiers de l'accise minimale applicable aux cigarettes, l'accise minimale pour le tabac à fine coupe devrait être augmentée au-delà de l'inflation. Or, un alignement immédiat aux deux tiers aurait déjà un impact considérable sur le marché de plusieurs États membres. Par conséquent cette augmentation devra être introduite progressivement. Les États membres qui ne maintiennent pas un tel rapport entre les taux applicables aux cigarettes et au tabac à fine coupe ou qui ont fixé ces taux à un niveau très faible pourraient se voir accorder un délai suffisant pour s'adapter aux nouveaux taux minimaux.

Enfin, du point de vue purement sanitaire, on peut à nouveau faire valoir que, comme tous les produits du tabac sont aussi nocifs les uns que les autres, ils devraient tous être taxés de la même façon.

Les parties intéressées sont invitées à faire part de leurs observations sur l'analyse ci-dessus.

8. REMARQUES FINALES

Un grand nombre de questions mentionnées dans ce document ont déjà fait l'objet de discussions avec les représentants des entreprises et des États membres. La réflexion sur la structure et les taux des accises applicables aux tabacs manufacturés nous amène à conclure que plusieurs modifications importantes doivent absolument être apportées à la législation actuelle.

Les services de la Commission estiment que la priorité devrait être accordée aux aspects relatifs à la simplification et à la transparence de la structure des accises applicables aux produits du tabac. En outre, une attention particulière devrait être accordée aux objectifs généraux du traité, notamment à la politique en matière de santé.

En conséquence, le but de ce document est d'inviter les parties concernées à faire part de leurs commentaires sur les aspects qui y sont abordés et à proposer des solutions envisageables.

Les idées exposées ici reflètent l'analyse des services de la Commission et, à ce titre, ne constituent pas nécessairement un catalogue exhaustif de tous les éléments qui nécessitent un examen ou de la gamme complète des solutions possibles.

ANNEXE

Liste des annexes

- Annexe A** Tabacs manufacturés mis à la consommation (2002-2004)
- Annexe B** Taux actuellement applicables aux cigarettes dans les États membres
- Annexe C** Taux actuellement applicables au tabac à fine coupe destiné à rouler les cigarettes
- Annexe D** Taux actuellement applicables aux cigares et aux cigarillos
- Annexe E** Taux actuellement applicables aux autres tabacs à fumer
- Annexe F** Simulation de l'impact de l'application des accises minimales à toutes les cigarettes
- Annexe G** Simulation de l'impact de la définition des taux minimaux sur la base des prix moyens pondérés
- Annexe H** Simulation de l'impact de l'ajustement des taux minimaux applicables au tabac à fine coupe