



Bruxelles, le 10.2.2020
SWD(2020) 33 final

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

RÉSUMÉ DE L'ÉVALUATION

de la

directive

**2011/64/UE du Conseil du 21 juin 2011 concernant la structure et les taux des accises
applicables aux tabacs manufacturés**

{SWD(2020) 32 final}

RESUME

La directive 2011/64/UE du Conseil¹ (ci-après la «directive») établit les règles de l'Union européenne en matière de taxation des tabacs manufacturés en fixant la structure et les droits d'accises minimaux applicables. Elle vise à garantir le bon fonctionnement du marché intérieur et, dans le même temps, un niveau élevé de protection de la santé, ainsi qu'à lutter contre la fraude et l'évasion fiscales et contre les achats transfrontaliers illégaux.

L'évaluation actuelle analyse l'efficacité de la directive 2011/64/UE au regard des critères d'évaluation définis dans les lignes directrices pour une meilleure réglementation².

D'une manière générale, la directive fonctionne bien sur les plans de la prévisibilité et de la stabilité des recettes fiscales pour les États membres. Elle laisse également une grande marge de manœuvre aux États membres pour la mise en œuvre de leurs politiques fiscales respectives en ce qui concerne les produits du tabac traditionnels. En 2017, les recettes provenant des accises sur le tabac se sont élevées à 82,3 milliards d'euros dans l'UE. Toutefois, les innovations et l'émergence de nouveaux produits (cigarettes électroniques, produits à base de tabac chauffé et nouveaux produits induisant une dépendance à l'égard de la nicotine ou du cannabis) révèlent les limites de ce cadre juridique. Le champ d'application et les dispositions de la directive actuellement en vigueur ne sont pas adaptés à ces évolutions du marché.

La présente évaluation montre que l'impact de la directive sur la santé publique a été modéré. La directive a donné une première impulsion en augmentant les taux minima de l'UE applicables aux cigarettes et au tabac fine coupe, mais seuls quelques États membres, dans lesquels le niveau de taxation est très faible, ont été réellement touchés. En tout état de cause, la directive n'exerce plus cet effet stimulant. La taxation du tabac est considérée comme l'instrument le plus efficace pour réduire la consommation de tabac et la prévalence du tabagisme. Le grand nombre de fumeurs dans l'UE reste une préoccupation majeure, 26 % de la population adulte de l'Union et 29 % des jeunes Européens âgés de 15 à 24 ans étant concernés. Aujourd'hui, aux États-Unis et en Australie, moins de 15 % des adultes sont des fumeurs³.

La directive laisse suffisamment de liberté et de marge de manœuvre aux États membres pour qu'ils poursuivent un programme de santé publique plus ambitieux au niveau national, soutenu par des taux d'imposition nationaux plus élevés. Toutefois, la nette différence de taxes (et donc de prix) entre les États membres peut limiter ces ambitions en cas d'importants flux d'achats transfrontaliers, pour autant que les écarts de prix constituent une incitation économique suffisante pour justifier des achats au-delà des frontières. Le prix moyen d'un paquet de cigarettes dans les États membres varie entre 2,57 et 11,37 EUR. Cette large fourchette incite les acheteurs — et notamment les jeunes adultes — à s'approvisionner en produits du tabac meilleur marché et, en fin de compte, affaiblit les mesures de santé publique prises dans le pays de consommation. Globalement, la réalisation de l'objectif d'«harmonisation» de la directive au moyen de dispositions minimales de l'UE semble intrinsèquement poser problème. Cette absence d'harmonisation des taxes dans l'ensemble de l'UE est une source de préoccupation majeure pour certains États membres, non seulement parce qu'il en résulte des pertes de recettes fiscales mais aussi parce que cela réduit l'efficacité des mesures de santé publique. Les effets nets cumulés des flux

¹ [Directive 2011/64/UE du Conseil](#) du 21 juin 2011 concernant la structure et les taux des accises applicables aux tabacs manufacturés. La directive est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2011.

² [Lignes directrices pour une meilleure réglementation](#)

³ [Centres de prévention et de lutte contre les maladies et bureau australien des statistiques](#)

transfrontaliers motivés par des considérations d'ordre économique dans l'UE sont estimés à environ 2,3 milliards d'euros de recettes perdues⁴.

Le niveau du commerce illicite des cigarettes et du tabac fine coupe demeure un défi sur les plans du contrôle de l'application, de la perte de recettes et de l'impact sur la prévalence du tabagisme. L'évaluation montre que ce niveau a en fait légèrement baissé au fil des ans, mais qu'il reste important (environ 8 % de la consommation réelle, soit 7,5 milliards d'euros de pertes potentielles de recettes provenant des accises), ce qui appelle à renforcer les politiques de contrôle de l'application et à concevoir des régimes fiscaux assortis de mesures de sauvegarde à cet égard. L'évaluation confirme également l'augmentation de la fabrication illicite de cigarettes au sein de l'UE, appelant une approche harmonisée pour surveiller les flux de tabac brut à l'intérieur et à destination de l'UE.

Pour conclure, l'évaluation fait apparaître un faible degré d'harmonisation entre la directive et d'autres politiques de l'UE, et la nécessité de développer des synergies. Il est nécessaire d'adopter une approche plus globale, tenant compte de tous les aspects de la lutte contre le tabagisme, y compris la santé publique, la fiscalité, la lutte contre le commerce illicite et les préoccupations environnementales. Une plus grande cohérence est également nécessaire eu égard au programme de l'UE dans le domaine de la lutte contre le cancer.

⁴Lorsque les écarts de prix sont suffisamment importants non seulement pour justifier des achats destinés à la consommation privée par les touristes ou les voyageurs, mais aussi pour garantir un profit économique en cas de revente illicite ou de voyage ayant pour seul but l'achat de cigarettes.