

Bruxelles, le 12.1.2018
COM(2018) 17 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU CONSEIL

**relatif à la directive 2011/64/UE concernant la structure et les taux des accises
applicables aux tabacs manufacturés**

Table des matières

1) Introduction	2
2) Contexte	2
3) Questions et constatations	3
a) Harmonisation du traitement fiscal des nouveaux types de produits tels que la cigarette électronique au niveau de l'Union.....	3
b) Commerce illicite de tabac brut.....	4
c) Substitution des cigarettes par des cigarillos à bas prix induite par la fiscalité.....	5
d) Substitution des cigarettes par du tabac fine coupe induite par la fiscalité	6
e) Commerce illicite de tabac pour pipe à eau.....	6
f) Droit d'accise minimal sur les cigarettes.....	7
4) Conclusion et perspectives	7

1) Introduction

Le 8 mars 2016, le Conseil (ECOFIN) a invité la Commission européenne à réaliser les études nécessaires en vue de présenter une proposition législative concernant la révision de la directive 2011/64/UE du 21 juin 2011 concernant la structure et les taux des accises applicables aux tabacs manufacturés¹.² Dans l'éventualité où la Commission déciderait de ne pas présenter de proposition, le Conseil a demandé d'être informé des raisons de ce choix. Le présent rapport expose les résultats et les conclusions d'une étude externe sur cette question et énonce les raisons pour lesquelles la Commission a décidé de ne pas présenter de proposition de révision de la directive 2011/64/UE à ce stade³.

2) Contexte

La directive 2011/64/UE établit des règles harmonisées au niveau de l'Union concernant la structure et les taux d'accise applicables aux tabacs manufacturés. En particulier, elle définit et classe les différents produits du tabac manufacturés relevant de la directive en fonction de leurs caractéristiques. La structure des droits d'accise pour les différents types de produits est également établie dans cette directive. La directive a été sélectionnée pour évaluation dans le cadre du programme pour une réglementation affûtée et performante (REFIT) de la Commission⁴. Une évaluation externe de cette directive a été achevée en 2014 et a été suivie d'un rapport de la Commission présentant les résultats et les conclusions de l'évaluation en 2015⁵. Ce rapport a été examiné par les États membres au sein du Conseil (ECOFIN), et une série de conclusions sur les mesures à prendre dans ce domaine a été adoptée le 8 mars 2016. Afin de répondre à la demande formulée par le Conseil dans ces conclusions, la Commission a commencé à préparer une analyse d'impact et engagé un consultant externe pour réaliser une étude à cette fin. L'étude avait pour objectif de contribuer à l'analyse d'impact relative à une éventuelle révision de la directive 2011/64/UE. Les points analysés figuraient parmi ceux recensés dans le cadre de l'évaluation effectuée en 2014.

¹ Conclusions du Conseil sur la structure et les taux d'accise applicables aux tabacs manufacturés, 8 mars 2016. <http://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2016/03/08/ecofin-conclusions-structure-rates-manufactured-tobacco/>

² Directive 2011/64/UE du Conseil du 21 juin 2011 concernant la structure et les taux des accises applicables aux tabacs manufacturés.

³ L'étude externe est publiée sur le site de la direction générale de la fiscalité et de l'union douanière: https://ec.europa.eu/taxation_customs/publications/studies-made-commission_fr.

⁴ REFIT est un programme destiné à réexaminer l'ensemble de la législation de l'Union afin de recenser les charges excessives, les incohérences, les lacunes et les mesures inefficaces, et de faire les propositions nécessaires pour donner suite aux conclusions de ce réexamen.

⁵ TAXUD/2012/DE/341, contrat spécifique n° 4 au titre du contrat-cadre TAXUD/2012/CC116, «Étude sur la mesure et la réduction des coûts administratifs pour les opérateurs et les administrations fiscales et sur l'obtention en parallèle d'un niveau plus élevé de conformité et de sécurité dans l'imposition des droits d'accise sur les produits du tabac».

COM(2015) 621 final «RAPPORT DE LA COMMISSION AU CONSEIL sur l'évaluation REFIT de la directive 2011/64/UE et sur la structure et les taux des accises applicables aux tabacs manufacturés».

3) Questions et constatations

L'étude externe sur l'éventuelle révision de la directive 2011/64/UE était articulée autour de six domaines. Les principales questions analysées et les constatations de l'étude externe sont résumées ci-dessous.

a) Harmonisation du traitement fiscal des nouveaux types de produits tels que la cigarette électronique au niveau de l'Union

Cigarette électronique

La cigarette électronique n'est actuellement pas couverte par la directive sur les droits d'accise applicables au tabac. Les États membres peuvent appliquer une taxe nationale à la cigarette électronique comme bon leur semble conformément à leur propre réglementation. À l'heure actuelle, neuf États membres taxent la cigarette électronique conformément à leur réglementation nationale et quelques autres envisageraient de le faire⁶. Ces différents traitements fiscaux pourraient perturber le fonctionnement du marché intérieur.

Il ressort de l'étude que peu d'informations sur la cigarette électronique sont disponibles, et il est par conséquent difficile de tirer des conclusions sur l'évolution du marché à l'avenir. De plus, les avis divergent fortement en ce qui concerne les effets possibles de la cigarette électronique sur la santé et, partant, le traitement fiscal approprié. Du point de vue de la santé, il convient donc d'adopter une approche prudente à l'égard d'une éventuelle taxation harmonisée de la cigarette électronique. La perte hypothétique de droits d'accise due à la substitution des cigarettes traditionnelles par de nouveaux types de produits, et notamment la cigarette électronique, est estimée à moins de 2,5 % (2 milliards d'EUR) du montant total des recettes provenant des droits d'accise sur les cigarettes. Un taux d'imposition positif pourrait apporter une contribution aux budgets des États membres de l'ordre de 0,3 à 0,5 milliard d'EUR, même si l'on s'attend à des difficultés d'application. Ces chiffres sont à prendre avec beaucoup de réserve étant donné que tous les effets des règles de la directive sur les produits du tabac, qui est entrée en vigueur le 20 mai 2016, en particulier sur les petits producteurs, ne sont pas encore connus⁷. La directive sur les produits du tabac couvre un éventail de produits plus large que la directive 2011/64/UE, y compris le tabac sans combustion, les produits à fumer à base de plantes et, en particulier, la cigarette électronique et ses flacons de recharge. La directive sur les produits du tabac a introduit, entre autres, des exigences spécifiques en matière de conditionnement, d'étiquetage, de sécurité, de surveillance et de déclaration pour la cigarette électronique.

La Commission approuve la recommandation de l'étude externe d'adopter une approche en plusieurs phases, qui débiterait par la collecte de données exactes pour combler le manque d'informations. La constitution d'une base solide d'informations ou d'éléments probants est essentielle pour améliorer l'élaboration des politiques. Les données actuellement disponibles n'apportent pas suffisamment d'éléments probants à l'appui de la proposition concernant une approche harmonisée de la taxation de la

⁶ Italie, Portugal, Roumanie, Slovaquie, Lettonie, Hongrie, Finlande, Grèce et Croatie.

⁷ DIRECTIVE 2014/40/UE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL du 3 avril 2014 relative au rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres en matière de fabrication, de présentation et de vente des produits du tabac et des produits connexes, et abrogeant la directive 2001/37/CE.

cigarette électronique. La Commission s'attend à disposer de davantage de données à la suite des obligations introduites par l'article 20 de la directive sur les produits du tabac et a donc décidé de réexaminer la question dans le cadre d'une évaluation REFIT et du prochain rapport régulier sur la taxation du tabac à présenter en 2019 conformément à l'obligation établie à l'article 19 de la directive 2011/64/UE. D'ici là, les effets des exigences de la directive sur les produits du tabac sur le marché de la cigarette électronique devraient aussi être mieux connus.

Produits du tabac «heat-not-burn»

L'étude a révélé qu'en 2016, les produits du tabac «heat-not-burn» n'étaient commercialisés à grande échelle que dans un nombre restreint d'États membres. Aujourd'hui, les États membres adoptent des approches différentes à l'égard du traitement fiscal de ces produits, allant de la taxation au même taux que le tabac à fumer conformément à la directive en vigueur (Croatie, Allemagne, Grèce, Lettonie, Pays-Bas, Slovaquie, Slovénie, Roumanie et Royaume-Uni) à une taxation à un niveau différent à l'échelle nationale (Italie, Portugal, Hongrie). Ces différents traitements fiscaux peuvent perturber le fonctionnement du marché intérieur.

Par ailleurs, de nombreux États membres n'ont pas arrêté de régime fiscal, pour la simple raison que ces produits ne sont pas vendus sur leur marché. Les produits du tabac «heat-not-burn» sont actuellement consommés par moins d'un demi-million de personnes dans l'ensemble de l'Union et leur utilisation en remplacement de produits du tabac traditionnels s'est avérée négligeable.

La Commission est d'avis que, compte tenu du caractère novateur et évolutif de ce marché, il serait extrêmement difficile à ce stade de mettre au point une définition explicite harmonisée qui permette de couvrir ces produits à la fois tels qu'ils existent aujourd'hui et tels qu'ils pourraient se présenter à l'avenir. Certains de ces produits sont déjà, couverts par la directive, bien qu'indirectement, puisqu'ils contiennent du tabac. La Commission estime qu'un traitement envisageable de ces produits consisterait à les taxer au même taux que le tabac à fumer conformément à la directive. Une fois encore, la Commission a décidé de réexaminer cette question dans le cadre de la prochaine évaluation REFIT et du prochain rapport sur la taxation du tabac à présenter en application de l'article 19 de la directive 2011/64/UE.

b) Commerce illicite de tabac brut

Le tabac brut n'entre pas actuellement dans le champ d'application des produits soumis à accise tel qu'il est défini dans la directive 2011/64/UE. Lors de l'évaluation réalisée en 2014, il a été constaté que du tabac brut était détourné vers le circuit illicite. Ce phénomène s'explique par le fait qu'il est peut-être plus simple de détourner du tabac brut que des produits du tabac manufacturés vers le circuit illicite, puisque les instruments de contrôle, tels que le système informatisé de circulation et de contrôle des produits soumis à accise (EMCS), ne sont pas utilisés pour contrôler les mouvements de tabac brut. Le commerce illicite de tabac brut est estimé à quelque 10 000 tonnes par an, ce qui représente environ 1 % du marché de tabac brut de l'Union. Si des cigarettes étaient fabriquées à partir de cette quantité de tabac

brut, cela se traduirait par une fraude fiscale de l'ordre de 1 à 2 milliards d'EUR, soit 1,6 à 2,7 % des recettes actuelles provenant de la cigarette.

L'inclusion du tabac brut dans le champ d'application des produits soumis à accise permettrait de renforcer le contrôle mais imposerait aussi des coûts administratifs et de conformité à tous les opérateurs légitimes. Ces coûts sont élevés par rapport à la valeur de production; environ 35 % du prix de marché du tabac brut de l'Union. Comparés au marché du tabac brut de l'Union dans sa totalité, ces coûts représenteraient environ 8 % de sa valeur. Il s'ensuivrait une perte de compétitivité du tabac cultivé dans l'Union par rapport au tabac importé. Les coûts réglementaires sont induits par la mise en place d'un entrepôt fiscal et l'obtention d'une autorisation d'exploitation de celui-ci, ainsi que par l'adoption du système EMCS et la circulation des marchandises dans le cadre de ce système. Les cultivateurs et les premiers transformateurs situés en dehors de l'Union seraient ainsi avantagés car ils ne devraient pas supporter ces coûts et auraient toujours la possibilité d'exporter du tabac (brut) vers l'Union. De plus, il est peu probable que le montant des taxes éludées susceptible d'être recouvré à la suite de contrôles dans le cadre de l'EMCS puisse compenser les coûts administratifs et de conformité supportés par les opérateurs économiques et, dans une moindre mesure, par les autorités publiques.

La Commission serait dès lors favorable à la recommandation de l'étude externe, qui conclut que l'inclusion du tabac brut dans le champ d'application des produits soumis à accise serait disproportionnée et que des avantages similaires peuvent être obtenus à moindre coût à l'aide d'un cadre réglementaire commun applicable aux cultivateurs et aux premiers transformateurs dans l'Union. Certains États membres ont déjà mis en place un cadre réglementaire national qui impose aux opérateurs économiques d'enregistrer les stocks et les flux de tabac brut et de tenir une comptabilité de ceux-ci.

c) Substitution des cigarettes par des cigarillos à bas prix induite par la fiscalité

Le taux d'accise minimal applicable à la catégorie des «cigares et cigarillos» est inférieur à celui applicable aux cigarettes. Certains cigarillos présentent des caractéristiques similaires à celles des cigarettes mais peuvent être vendus à un prix inférieur puisqu'ils sont classés dans la catégorie des cigarillos et bénéficient d'un traitement fiscal plus favorable. Ces produits à la frontière entre les deux catégories peuvent être à l'origine d'une réduction des recettes et d'une distorsion de la concurrence, et saper les politiques de lutte contre le tabac.

L'étude a cependant révélé que le remplacement, induit par la fiscalité, des cigarettes par ce type de cigarillos avait considérablement diminué en raison de l'entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2015 d'une définition révisée de la catégorie des «cigares et cigarillos» dans la directive et de l'adoption des structures fiscales appropriées par les États membres qui en résulte⁸.

La Commission approuve dès lors la recommandation de l'étude externe selon laquelle l'adoption de mesures supplémentaires à cet égard au niveau de l'Union n'est guère justifiée. En outre, la directive autorise les États membres à mettre au point une structure fiscale permettant de limiter l'intérêt pour les

⁸ Voir également la dérogation accordée à l'Allemagne et à la Hongrie jusqu'au 31 décembre 2014 en vertu de l'article 4, paragraphe 2, de la directive 2011/64/UE.

cigarillos à bas prix qui sont en concurrence avec les cigarettes. Les États membres pourraient, par exemple, introduire ou augmenter des taxes spécifiques ou instaurer un droit d'accise minimal pour cette catégorie de produits.

d) Substitution des cigarettes par du tabac fine coupe induite par la fiscalité

Le taux d'accise minimal applicable au tabac fine coupe est inférieur à celui applicable aux cigarettes. La différence de niveau de taxation pourrait inciter à remplacer les cigarettes par du tabac fine coupe, ce qui entraînerait une perte de recettes et saperait les politiques de lutte contre le tabac. Comme l'indiquent les considérants de la directive 2011/64/UE, il était souhaitable de rapprocher les niveaux minimaux applicables au tabac fine coupe de ceux applicables aux cigarettes, compte tenu de la concurrence et du degré de nocivité identique des deux produits. Le tabac fine coupe est essentiellement un produit de remplacement des cigarettes et représente actuellement près de 20 % de la consommation totale de tabac. Dans la directive, des augmentations progressives sont toujours prévues pour le tabac fine coupe en 2018 et 2020 afin de rapprocher les taux minimaux globaux des taux applicables aux cigarettes. Le marché du tabac fine coupe s'est développé entre 2006 et 2012 pour se stabiliser ensuite entre 2013 et 2016 dans l'Union, en raison de l'ajustement des politiques fiscales et de la saturation du marché. Divers scénarios susceptibles d'atténuer l'intérêt pour les produits de remplacement ont été envisagés dans le cadre de l'étude. Les effets divergent considérablement en fonction du scénario, ainsi qu'entre les États membres. Compte tenu de la part importante de PME sur le marché du tabac fine coupe, toute baisse aurait, proportionnellement, une incidence plus grande sur les PME que sur les grands fabricants de tabac.

La plupart des États membres taxent déjà le tabac fine coupe à un niveau bien supérieur au taux minimal global. Une modification du taux minimal n'aurait dès lors guère d'effet à cet égard, surtout que, dans quelques cas, les taux de taxation applicables au tabac fine coupe et aux cigarettes ont déjà été alignés. L'incidence pourrait être amplifiée si les États membres étaient tenus de «lier» le traitement fiscal du tabac fine coupe à celui des cigarettes. À cette fin, il y a lieu de noter que la directive n'empêche pas les États membres d'aligner les taux applicables au tabac fine coupe et aux cigarettes ni de «lier» les taux applicables à ces catégories de produits. La directive ne contient aucune disposition à cet égard, laissant ainsi les États membres décider des mesures appropriées pour remédier au remplacement des cigarettes par du tabac fine coupe. Compte tenu de la liberté que la directive accorde aux États membres et de la stabilisation notable du marché, la Commission estime que, conformément à l'étude externe, de nouvelles mesures au niveau de l'Union n'auraient aucune valeur ajoutée manifeste.

e) Commerce illicite de tabac pour pipe à eau

Le tabac pour pipe à eau est actuellement classé dans la catégorie des «autres tabacs à fumer» dans la directive 2011/64/UE. Il apparaît que le tabac pour pipe à eau a été fortement touché par le commerce illicite. On dispose de très peu de données sur ce type de tabac, mais il semblerait que la plupart de ces produits sont importés. Selon les estimations, la consommation globale dans l'Union s'élève à 5 000 tonnes par an, dont deux tiers n'auraient pas été soumis au paiement de droits. Même s'il représente une part significative, le tabac pour pipe à eau reste un produit de niche en valeur absolue par rapport aux

autres produits. L'introduction d'une catégorie de produits distincte permettrait aux États membres de taxer le tabac pour pipe à eau à un niveau différent de celui des «autres tabacs à fumer». Toutefois, même si l'introduction d'une catégorie distincte pour ce type de tabac et d'un taux inférieur ajusté pourrait avoir un effet bénéfique en supprimant l'incitation au commerce illicite, des taux plus favorables pourraient encourager le développement de nouveaux produits à la frontière entre les deux catégories. Dans le droit fil de l'étude externe, la Commission estime que les données disponibles sont trop limitées et peu fiables pour étayer, à ce stade, une réforme fiscale majeure telle que l'introduction d'une catégorie distincte pour le tabac pour pipe à eau.

f) Droit d'accise minimal sur les cigarettes

La directive autorise les États membres à fixer un «plancher fiscal», également appelé «droit d'accise minimal», à condition que la structure mixte globale soit respectée. La directive ne prévoit pas de méthode de calcul spécifique pour ce droit d'accise minimal. Cependant, tant les opérateurs économiques redevables du droit d'accise que les administrations fiscales ont indiqué dans le cadre de l'étude que le droit d'accise minimal fonctionnait bien. La marge de manœuvre laissée par la directive pour l'application des règles est appréciée par les États membres car elle renforce la souplesse dont ils disposent pour atteindre les objectifs liés au droit d'accise minimal. Parallèlement, compte tenu des différents termes techniques utilisés dans la directive qui pourraient être source de confusion concernant le calcul du droit d'accise minimal, il pourrait se révéler nécessaire d'apporter des clarifications afin de permettre aux États membres de faire usage plus efficacement de cette disposition visant à lutter contre les cigarettes à bas prix.

4) Conclusion et perspectives

Dans le présent rapport, la Commission a exposé les raisons pour lesquelles aucune proposition de révision ou de modification de la directive 2011/64/UE ne sera présentée en 2017. Les principales raisons sont le manque de données nécessaires pour étayer une proposition de taxation harmonisée de la cigarette électronique et le fait que certains points soulevés dans l'évaluation de 2014 ont depuis lors été résolus au niveau national ou ont été clôturés. La question de savoir s'il est nécessaire de proposer une catégorie explicite harmonisée pour la cigarette électronique et les produits du tabac «heat-not-burn» sera réexaminée dans le cadre de la prochaine évaluation REFIT et du prochain rapport sur la directive, à présenter en 2019.

L'évaluation REFIT portera sur les questions en suspens pour lesquelles l'étude externe n'a pu parvenir à une conclusion, et notamment la cigarette électronique et les produits du tabac «heat-not-burn». Davantage d'informations devraient être disponibles à la suite de l'obligation de déclaration introduite par l'article 20 de la directive sur les produits du tabac, entre autres sources. La Commission continuera dès lors à suivre les évolutions liées à la cigarette électronique et aux produits du tabac «heat-not-burn».

Enfin, la Commission estime qu'il faudrait revoir les taux minimaux applicables au titre de la directive parallèlement à l'évaluation REFIT également. Conformément à l'article 19, paragraphe 1, de la

directive 2011/64/UE, la Commission est tenue de soumettre, tous les quatre ans, un rapport sur les taux et la structure des droits d'accise fixés par cette directive. Le dernier rapport a été soumis en 2015 et le prochain est prévu en 2019. Dans la dernière évaluation, achevée en 2014, les taux minimaux n'ont pas été examinés étant donné que certaines des périodes transitoires actuelles n'étaient pas encore terminées et que toutes les majorations n'étaient pas encore entrées en vigueur. À l'heure actuelle, tous les États membres, à l'exception de la Bulgarie, de la Hongrie et de la Roumanie, ont atteint les taux minimaux globaux. D'ici à 2019, lorsque le prochain rapport et une éventuelle révision devront être présentés, presque 10 ans se seront écoulés depuis l'approbation des taux minimaux actuels, et aucune mesure n'a été prise pour corriger les effets de l'inflation. Dans une annexe des conclusions du Conseil du 8 mars 2016, cinq États membres ont accueilli favorablement la conclusion selon laquelle il convenait d'entamer sans tarder les travaux relatifs à une future révision des taux minimaux⁹. Par ailleurs, en gardant à l'esprit que les produits du tabac nuisent gravement à la santé, il y a lieu de tenir compte du fait que l'article 168 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne exige un niveau élevé de protection de la santé publique et que l'Union a adhéré à la convention-cadre pour la lutte antitabac (CCLAT). Pour ces motifs, la Commission estime à présent que l'examen de la nécessité de relever les taux minimaux devrait également avoir lieu parallèlement à l'évaluation REFIT. Par conséquent, la Commission entamera l'évaluation des taux minimaux en 2018.

⁹ L'Autriche, l'Irlande, la Finlande, la France et la Suède.